LUISS

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Organizzazione e Management Pubblico

Strategie di rinnovamento del pubblico impiego: valorizzazione del capitale umano e re-branding delle amministrazioni pubbliche

Prof. Efisio Gonario Espa
RELATORE

Prof.ssa Emiliana De Blasio
CORRELATORE

Silvia Foti (Matr. 644052)
CANDIDATA

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE…….3

CAPITOLO 1

L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO……10

1.1 Evoluzione del ruolo dello Stato nella pubblica amministrazione……10

1.2 Modelli di gestione delle "aziende pubbliche"……...14

1.3 Il sistema di impiego pubblico: organizzazione e malfunzionamenti……19

1.4 Processi di riforma: si parla di rapporto di lavoro pubblico o privato?.....23

1.5 I contratti di lavoro nel pubblico impiego e il costo del personale……28

CAPITOLO 2

PRATICHE DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE: TRA PUBBLICO E PRIVATO……..36

2.1 La leva motivazionale e la *Public Service Motivation*……...…36

2.2 Il benessere organizzativo come leva di sviluppo delle risorse umane……..41

2.3 Gestione dei processi o gestione delle persone: sviluppo, performance e *work-life balance*……48

2.4 Come una buona comunicazione interna aumenta l'*employee engagement*……..61

2.5 Il *public people management* negli altri Paesi europei……...69

CAPITOLO 3

RIQUALIFICAZIONE DELLA PA PER ATTRARRE, SELEZIONARE E TRATTENERE I MIGLIORI PROFILI PROFESSIONALI……76

3.1 Le risorse umane come valore del sistema organizzativo……..76

3.2 L'*employer branding* nelle organizzazioni pubbliche……....81

3.3 *Recruiting*: il trend dei concorsi e le nuove modalità di selezione…….89
3.4 Il concetto di carriera e l'evoluzione del sistema retributivo per i dipendenti pubblici…….98
3.5 Gestire le nuove generazioni: aspettative e impatto sulle modalità di management……108

CAPITOLO 4
IL RILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PNRR, RIFORME E NUOVI SCENARI……114
4.1 Le opportunità del PNRR……...……..114
4.2 Il ruolo strategico della Scuola Nazionale dell'Amministrazione……121
4.3 Come immaginare il "nuovo" dipendente pubblico……...…..125
4.4 Un'amministrazione pubblica innovativa: scenari futuri e prospettive di sviluppo…….129

CONCLUSIONI…….132

BIBLIOGRAFIA……143

SITOGRAFIA…….150

RIFERIMENTI NORMATIVI…….154

ABSTRACT……158

INTRODUZIONE

L'attività amministrativa ricopre da sempre un ruolo di fondamentale importanza nell'ambito della realizzazione del bene comune. Non è un caso se nel corso del tempo il ruolo dell'amministrazione pubblica si sia evoluto in modo costante, portando alla formazione di zone di luce e di ombra. Attualmente, la pubblica amministrazione italiana si trova in un momento di stagnazione con il blocco del turnover, l'età media molto elevata dei dipendenti e la crescente complessità dei processi e dei servizi da fornire: tutti fattori che non facilitano il compito dei burocrati e del legislatore, i quali sono sempre più in difficoltà nel rimpiazzare i pensionati e coprire quel gap di competenze che – inevitabilmente – si forma. A quanto detto, si aggiunge anche la difficoltà di reclutare all'interno del settore pubblico profili professionali giovani o altamente qualificati, in quanto essi preferiscono accettare proposte di lavoro provenienti dal settore privato, dove ricevono maggiori gratificazioni e non solo dal punto di vista più strettamente retributivo.

Sulla base di questa iniziale riflessione è nata l'idea di portare avanti un progetto di ricerca che intende esaminare in maniera descrittiva e analitica le modalità di gestione delle risorse umane afferenti ai sistemi di impiego privato e pubblico, in modo da individuare delle valide strategie di policy che si concentrino sull'efficienza delle amministrazioni pubbliche e, in particolar modo, sulla loro attrattività.

Il presente elaborato di tesi, infatti, si prefigge di indagare, attraverso un'analisi comparata delle pratiche di gestione delle risorse umane, sia da un punto di vista di management privato che pubblico, la possibilità di una riqualificazione dell'immagine e del brand della PA italiana per attrarre, selezionare e trattenere i migliori. Nello specifico, il confronto avviene tramite l'utilizzo di un'ampia bibliografia e sitografia, nonché di un opportuno richiamo ai principali riferimenti normativi in materia di pubblico impiego e di amministrazione pubblica nel suo complesso.

Dunque, si cerca di dar risposta ad alcuni quesiti, come ad esempio quelli riguardanti l'individuazione di regole di reclutamento e gestione delle risorse umane che possono migliorare nel complesso l'*employer branding* della PA italiana; o anche quelli concernenti l'identificazione di strumenti validi con cui migliorare il benessere organizzativo, aumentare la motivazione del pubblico impiego e, di conseguenza, attrarre, reclutare e trattenere i talenti.

Nel tentativo di sviluppare un'innovativa strategia di management pubblico che dia una risposta a questi interrogativi, l'elaborato si articola in quattro capitoli nei quali si ripercorrono le principali teorie organizzative, le modalità e gli strumenti volti a promuovere una gestione che valorizzi il capitale umano. In questa sede è opportuno anche sottolineare che nel testo a seguire si fa ampio utilizzo di dati quantitativi – corredati da grafici e tabelle – che, oltre a fare da cornice al quadro teorico, agevolano concretamente l'interpretazione del contesto su cui impiantare le riflessioni finali circa il rinnovamento del sistema di pubblico impiego.

All'interno del primo capitolo si esamina, da un punto di vista macro, l'organizzazione del lavoro pubblico, al fine di comprendere pienamente le dinamiche presenti nel settore, nonché il contesto storico e normativo su cui i modelli organizzativi pubblici si innestano. In particolare, la trattazione ha analizzato l'evoluzione del modello statale e della sua ingerenza nella pubblica amministrazione, esplicando le quattro fasi caratterizzanti tutto il percorso, che risultano essere strettamente legate tra loro: si parte dallo "Stato dei diritti formali", per passare al "Welfare State", poi allo "Stato dei servizi" e, infine, si culmina nello "Stato regolatore".

Ciò porterà a definire in modo netto le differenze fra i vari modelli e i relativi periodi di riferimento, nonché permetterà di sottolineare come il cambiamento delle modalità di rapporto pubblico-privato riguardi specialmente il paradigma potere/libertà. In questa cornice il ruolo dell'amministrazione è particolarmente importante perché, da un lato, riveste la funzione complementare di rafforzare il tessuto sociale di tutto il Paese e, dall'altro, il suo "agire" amministrativo cammina di pari passo con l'interpretazione della realtà politico-istituzionale del momento.

Sempre nel corso del primo capitolo, si compie una disamina sui diversi modelli di gestione delle aziende pubbliche, mostrando come gli studi in materia si siano concentrati sulla combinazione di teoria e pratica. Il testo si sofferma su due paradigmi ben precisi: il *New Public Management* e la *governance.* Come si vedrà, entrambi i modelli forniscono molti spunti di riflessione – sia in positivo che in negativo – perché al primo si deve la vera e propria aziendalizzazione della pubblica amministrazione, mentre al secondo si deve l'interazione dell'amministrazione con gli *stakeholders* e il relativo coordinamento dei vari interessi in gioco. Inoltre, la combinazione tra i due modelli consente di spiegare a tutti gli effetti il ruolo autonomo e complementare della pubblica amministrazione rispetto alla funzione politica.

Successivamente, il testo analizza nel dettaglio il sistema di impiego pubblico e privato, cogliendo analogie e differenze tra le diverse modalità di gestione. La discussione verte sul comprendere i diritti e i doveri dei dipendenti nel contesto in cui operano, concentrandosi particolarmente sul ruolo dell'impiegato pubblico e sulla validità dell'azione amministrativa che, negli anni, ha registrato

innumerevoli disfunzionalità. In tal senso, i processi di riforma sul pubblico impiego costituiscono un chiaro segnale di volontà di prendere spunto dalle *best practices* del sistema di impiego privato, nonché di correggere gli errori e migliorare l'efficienza amministrativa nel suo complesso.

La scelta di abbandonare il modello burocratico, per avvicinarsi ad un approccio più paragonabile a quello del settore privato, permette di superare la rigidità presente nel processo di gestione del personale pubblico. Difatti, nel 1993 si ricorre alla cosiddetta "privatizzazione del pubblico impiego" e successivamente, nel 1997, ad un modello integrato di gestione del personale pubblico. Si può notare, poi, che gran parte di queste riforme, adottate a cavallo tra gli anni '90 e gli anni 2000, per poi essere riprese più recentemente con la riforma Brunetta (2009) e la riforma Madia (2015), subiscono inevitabilmente la crisi economica del 2008. Come si vedrà verso la fine del primo capitolo, tale evento ha contribuito ad una variazione in negativo della spesa pubblica in materia di costo del personale. Le stime mostreranno come le trasformazioni subite dal pubblico impiego, anche in merito alle diverse tipologie di contratti e alle politiche di contenimento, rendono sempre più concreta la possibilità e la volontà di una ridefinizione degli approcci di gestione.

Per ricollegarsi a questa considerazione, nel corso del secondo capitolo si svolge un esame più puntuale circa le pratiche di gestione delle risorse umane. A partire dal concetto di *Public Service Motivation,* si analizzerà la cosiddetta leva motivazionale che si trova alla base di ogni comportamento umano. Dall'insieme delle teorie e degli studi legati al significato psicologico della motivazione emergerà la deduzione per cui, nel processo di pianificazione del lavoro organizzativo, bisogna tener conto degli elementi che influenzano la motivazione e la soddisfazione del singolo. Anche gli studi sul benessere organizzativo confermeranno quanto appena esplicitato, mostrando come – effettivamente – costruire un ambiente volto a soddisfare i bisogni sociali e a valorizzare il contributo del singolo costituisce una delle leve più importanti in termini di management delle persone.

Per analizzare in modo più approfondito questa tematica, si fa ricorso ad una ricerca sul tema della salute organizzativa, svolta sotto il coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica, in cui si realizzano dei sondaggi mirati a misurare la percezione dei dipendenti pubblici su tematiche quali il comfort, la conflittualità, la valorizzazione, l'ascolto, l'equità e così via. Nel corso del testo si metteranno a confronto due realtà: la sede ministeriale, in rappresentanza delle amministrazioni centrali, e la sede comunale, in rappresentanza delle amministrazioni locali. I risultati serviranno a comprendere come ogni contesto organizzativo sia unico e, perciò, necessiti di regole *ad hoc* e di una certa flessibilità organizzativa.

La gestione dei processi, unita alla gestione delle persone, non risulta semplice. Nella seconda parte di questo capitolo, infatti, si vedrà che nella programmazione del sistema gestionale interno

serve una certa autonomia, in quanto gli strumenti logici e tecnici devono essere funzionali a una mansione molto complessa, che richiede di rispettare dei vincoli ben precisi.

Inoltre, il management deve saper utilizzare in modo efficiente determinate leve, come ad esempio la leva motivazionale, la leva dello sviluppo, o quella della performance o del *work-life balance.* Tutti questi mezzi hanno una duplice finalità: garantire in modo dinamico la realizzazione degli obiettivi aziendali e garantire la soddisfazione dei collaboratori. Nel presente elaborato, ogni leva verrà accuratamente esaminata e arricchita da dettagli riguardanti sia il settore pubblico che privato; in particolare, si farà ricorso allo studio di un sistema premiante, meglio conosciuto come modello di *total rewards*.

In più, verranno anche analizzati i dati di una ricerca svolta da Randstad circa le percezioni degli individui sulla tematica dell'equilibrio vita/lavoro, le quali permetteranno di comprendere le preferenze dei lavoratori e come muoversi di conseguenza. A questo si legherà anche il tema della valutazione e della misurazione, tramite il quale verranno analizzati gli schemi valutativi utilizzati nel sistema di impiego pubblico, al fine di un miglioramento della qualità del lavoro e dei servizi offerti.

Nel secondo capitolo si esaminano anche le pratiche di gestione relative alla leva comunicativa, ossia la comunicazione interna e l'*employee engagement*. Il testo si concentrerà sulle diverse modalità con cui questo strumento esplica il suo ruolo strategico all'interno dell'organizzazione sia pubblica che privata. Verranno descritti in dettaglio tutti gli obiettivi e i livelli su cui agisce la comunicazione organizzativa. Sarà chiaro come questa leva sia una vera sfida per il management, perché esso deve essere in grado di saper utilizzare questi strumenti in modo sapiente e finalizzato ad ingaggiare e aumentare il *commitment* dei dipendenti: un tema su cui la pubblica amministrazione deve investire ancora molto per un efficace coinvolgimento delle persone.

Il capitolo si chiude con un'analisi comparata sul *public people management* del sistema italiano con quello di altri due Paesi europei: la Francia e la Gran Bretagna. La trattazione si concentra, in modo trasversale, sul tema della gestione delle risorse umane, guardando al modello amministrativo francese e inglese. Si potranno confrontare i due sistemi sia sul versante del reclutamento del personale pubblico – di livello dirigenziale e non – che sul versante della formazione del personale: due temi particolarmente rilevanti che saranno poi ripresi anche negli ultimi due capitoli. Infine, si darà spazio ad alcuni strumenti ritenuti estremamente vantaggiosi all'interno di un processo di gestione, come lo *Skill Escalator* e la *Bradford Formula.*

Con il terzo capitolo si darà ampio spazio alla tematica della riqualificazione della pubblica amministrazione italiana allo scopo di poter attrarre, selezionare e trattenere i migliori profili professionali. Dal testo emerge chiaramente come le risorse umane siano il vero fulcro di qualsiasi

organizzazione. Quanto affermato vale soprattutto per l'amministrazione pubblica e viene confermato dalle riflessioni sul valore che viene attribuito alle persone all'interno del contesto organizzativo. In queste osservazioni, si sottolinea con forza la necessità di ricercare nella modalità di gestione delle risorse umane un approccio integrato che tenga conto delle innumerevoli leve citate.

Come si vedrà nel corso del testo, uno strumento strategico in grado di promuove tra i dipendenti attuali e potenziali una particolare esperienza di lavoro, che le persone possono vivere in quel determinato contesto, è il cosiddetto *employer branding*. In termini tecnici, esso è il mezzo che gestisce la reputazione dell'azienda come luogo di lavoro. L'attrattività di un'organizzazione è intimamente connessa alla sua reputazione, da ciò deriva il fatto che: più l'azienda gode di una buona reputazione e più aumenta la sua capacità attrattiva.

Di conseguenza, la funzione del brand, unita a quella delle persone, rappresenta il vero capitale di un'organizzazione. Infatti, al fine di rendere sempre più attrattiva l'amministrazione pubblica sul mercato del lavoro, è necessario lavorare sull'immagine che essa trasmette verso l'esterno.

In questa sede, verranno analizzati diversi dati circa il profilo del datore di lavoro ideale e verranno fornite anche delle indicazioni su quali siano le possibili modalità con cui predisporre una valida strategia di *branding* per la pubblica amministrazione. Non è un caso se l'annoso problema relativo al reclutamento di profili professionali altamente qualificati trova nell'attuale brand della PA un forte alleato; questo perché l'odierno ambiente di lavoro pubblico è ritenuto come poco stimolante, monotono e non al pari delle realtà private particolarmente sfidanti e internazionalizzate.

A tal proposito, la trattazione si concentra anche sulla tematica del *recruiting*, analizzando specialmente i trend concorsuali e le novità delle procedure di reclutamento pubblico che sono state introdotte negli ultimi anni; si pensi al portale InPA o alle procedure semplificate di svolgimento dei concorsi. Come si noterà, le nuove regole in materia concorsuale sembra stiano funzionando sul versante delle tempistiche di assegnazione, tuttavia si registra ancora una tendenza negativa per quel che riguarda l'andamento dei cosiddetti "grandi concorsi". Si potrà, infine, osservare come le nuove modalità di recruiting convergano verso un sistema ibrido volto a verificare le competenze trasversali dei singoli candidati.

Dopo quanto evidenziato, sempre nel corso del terzo capitolo, si compie una descrizione analitica del concetto di carriera e dell'evoluzione del sistema retributivo del pubblico impiego: entrambi considerabili come leve di gestione particolarmente sfidanti per il management. Una saggia pianificazione delle carriere, infatti, risulta essere un passaggio imprescindibile per ogni tipo di azienda, perché essa è una componente chiave per la realizzazione personale del singolo individuo. In questa cornice rientra anche il senso di soddisfazione e gratificazione che, a seconda della persona, può variare ed essere legato a diverse premialità, non solo di stampo economico.

All'interno dell'amministrazione pubblica questa pianificazione sembra mancare, nel corso del testo, infatti, si faranno delle considerazioni circa i percorsi di carriera ad oggi esistenti, ossia le progressioni verticali e orizzontali. In questa sede poi si analizzerà anche la leva retributiva del pubblico impiego, la cui dinamica – come si vedrà – non subisce rilevanti cambiamenti nel tempo. Inoltre, guardando ai dati del settore privato, si confermerà una netta differenza dei livelli retributivi che risultano più elevati rispetto a quelli del settore pubblico.

Questo tema, unito a quello delle carriere, contribuisce ancora di più a rendere poco attraente la PA in veste di datore di lavoro, soprattutto per le giovani generazioni. Il terzo capitolo, difatti, si chiude focalizzando la trattazione proprio sulla gestione organizzativa delle nuove generazioni, sulle loro necessità e sulle possibili modalità di management. Sarà evidente come un moderno contesto organizzativo necessiti di un processo di gestione delle risorse umane che privilegi l'intergenerazionalità e che si adegui alla platea di risorse che lo popola. Inoltre, i trend circa le aspettative dei giovani evidenziano la loro volontà di essere parte di un progetto pieno di significato e di responsabilità. Su questo aspetto il pubblico impiego ha certamente molto da offrire e, come verrà esplicato nella parte finale dell'elaborato, si tratta di un ottimo punto di partenza per il rilancio e il *re-branding* delle amministrazioni pubbliche.

All'interno del quarto capitolo, infine, si cerca di fornire un quadro complessivo sul rilancio della PA prendendo in esame, innanzitutto, le opportunità fornite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Oltre a compiere una piccola sintesi su cosa è il Piano e su come si articola, la trattazione si concentra sul programma di riforma della pubblica amministrazione, considerando sia i suoi obiettivi che i suoi vincoli. In particolare, si vedrà che le opportunità fornite si compongono di un programma normativo, che dispone delle vere e proprie misure legislative, e di un piano più strettamente finanziario, il quale prevede un certo ammontare di investimenti da destinare in diversa misura al comparto amministrativo.

Parallelamente a questo aspetto, viene potenziata anche la Scuola Nazionale dell'Amministrazione che costituisce il principale polo formativo per tutti i dipendenti pubblici. Anche in questo caso, dopo una breve presentazione del funzionamento e dei principi della SNA, si compie un'analisi più specifica sul nuovo ruolo che essa assumerà nel quadro del più ampio piano strategico sulla valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA.

Al termine di questo capitolo verranno poi fornite due considerazioni: la prima riguardante la nuova immagine del dipendente pubblico, ossia cosa qualificherà la futura classe di *civil servants,* in termini di caratteristiche soggettive e oggettive e di obiettivi che li guideranno nel loro agire; la seconda riguardante gli scenari e le prospettive di sviluppo della PA nel suo complesso, dando uno

sguardo più lungimirante alle recenti riforme, le quali saranno decisive per poter incidere sulla sua concreta innovazione futura.

Infine, dopo aver osservato in modo analitico tutti i temi riguardanti lo *human resource management* dal punto di vista pubblico e privato, la trattazione si conclude riprendendo sinteticamente i principali risultati a cui si è giunti nel corso dell'intero elaborato. L'intenzione è quella di fornire degli spunti di riflessione, e delle possibili indicazioni di policy, sugli strumenti e le metodologie che possono essere mutuate all'interno della cultura organizzativa pubblica; al fine di potenziare la sua capacità di attrarre e trattenere capitale umano, in particolare nell'ottica di un miglioramento dell'*employer branding* e di un ripensamento delle regole di reclutamento e valorizzazione, inerenti la gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche.

CAPITOLO PRIMO

L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO

1.1 Evoluzione del ruolo dello Stato nella pubblica amministrazione

I fini pubblici e collettivi vengono realizzati nel tempo e nello spazio tramite l'attività di governo che si esplica in comunità organizzate politicamente su un territorio. I fattori produttivi e i processi per ottenere beni materiali e servizi nei quali si realizzano i suddetti fini trovano applicazione tramite l'attività amministrativa[1]. Quest'ultima è dotata di una strumentalità che si è altamente diversificata nel tempo a causa dell'evoluzione delle finalità istituzionali e del ruolo dello Stato nella società[2].

Lo Stato italiano, in particolare, ha subito innumerevoli trasformazioni nel tempo, tutte accomunate da un elemento: «la crescente "intersezione" tra pubbliche amministrazioni e vita quotidiana dei singoli componenti della collettività»[3]. Le modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle attività pubbliche, e viceversa, mutano a tal punto che è necessario rivedere tutti i modelli interpretativi dell'apparato burocratico. Non è più sufficiente il classico modello idealtipico

[1] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.1-2.
[2] Ivi, p.19.
[3] S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p.28.

weberiano[4], perché diventa necessario utilizzare un nuovo paradigma di pensiero che tenga conto di logiche razionali. Inoltre, la tendenza al sovrapporsi dei modelli organizzativi implica la presenza di una grande quantità di esperienze organizzative che non hanno mai prodotto i tanto desiderati processi di semplificazione[5]. Il potere di scambio, la dinamica degli interessi, la forza delle parti in gioco: essi sono solo alcuni degli elementi concreti che il "nuovo" agire amministrativo connota come indispensabili per interpretare la realtà politico-istituzionale del momento[6].

È possibile riassumere tutte queste evoluzioni in quattro fasi collegate, a loro volta, ad altrettanti modelli statuali e di attività amministrativa. Inizialmente, l'impegno e l'intervento dello Stato nelle attività sociali è minimo, un modello dello Stato dei diritti formali. In questa prima fase, tutti gli istituti pubblici hanno come obiettivo ultimo quello di costruire e introdurre nella società un sistema di diritti e doveri sulla cui base si reggono i rapporti tra soggetti pubblici e privati.

L'amministrazione pubblica deve, essenzialmente, dare applicazione alle leggi e garantire le condizioni di esercizio di questi diritti. Il suo ruolo da istituto *super partes* lega indissolubilmente l'amministrazione al concetto di potere di imperio e gli garantisce come funzione principale: la produzione e la messa a disposizione di beni non divisibili e non esclusivi, i c.d. «beni collettivi», ossia ciò che non è prodotto dall'iniziativa privata e non è oggetto di scambio sul mercato[7].

Un intervento attivo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche dà avvio alla seconda fase, ossia quella in cui bisogna garantire diritti sostanziali a contenuto economico e, di conseguenza, tutto ciò si traduce nel soddisfacimento di bisogni di pubblica utilità, giudicati meritevoli di tutela collettiva. Si delinea, così, il modello di Stato sociale del benessere, anche meglio conosciuto come «Welfare State»[8]. Uno Stato più presente nella vita dei cittadini e nell'economia richiede anche un apparato burocratico più dinamico ed è proprio in questa transizione che l'amministrazione pubblica inizia a modificarsi radicalmente[9]. Si tratta di un momento di grande sviluppo in cui le funzioni pubbliche sono altamente diversificate: da un lato, si ha una redistribuzione della ricchezza con finalità perequative, portata avanti grazie ad una tassazione fondata sulla progressività e sulla capacità contributiva; dall'altro lato, vi sono interventi mirati a garantire un andamento economico

[4] Il modello idealtipico weberiano vede la burocrazia come un potere legale-razionale e mette in rilievo la funzione specifica svolta dagli apparati amministrativi. Si noti che il potere legale si basa sul principio di equità e imparzialità della legge e si avvale dell'apparato burocratico che è funzionale all'applicazione delle leggi cui deve sottostare anche chi detiene il potere. Cfr. M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.71-72.
[5] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (Nuova edizione),* Bologna, Il Mulino, 2020, p.12.
[6] S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p.29.
[7] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, p.19.
[8] Ivi, p.20.
[9] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (Nuova edizione),* Bologna, Il Mulino, 2020, p.454.

maggiormente ordinato, tramite politiche della spesa pubblica strutturali e una programmazione economica generalizzata[10].

La presenza di fenomeni nuovi come l'estensione dell'attività amministrativa, le pianificazioni di settore, l'autonomia normativa e la contrattualizzazione dei contenuti della legge, permette la crescita dell'intervento statale e del moderno Stato sociale. In particolare, tutto questo «segna la crescita di nuove amministrazioni: quelle "di protezione sociale" e di "direzione dell'economia"»[11].

Lo Stato assume, pertanto, le vesti di un imprenditore che gestisce le attività economiche in maniera concorrenziale rispetto al sistema delle imprese private: un paradigma del tutto differente se paragonato alla prima fase, dove le funzioni amministrative si muovono in un'ottica di integrazione e sostituzione dell'efficacia privata.

Successivamente si passa alla terza fase, ossia quella in cui il modello statale può essere definito come «Stato dei servizi», perché tutti gli istituti pubblici sono impiegati – per l'appunto – nella produzione diretta di servizi. Dal punto di vista tecnico e organizzativo, si sviluppa un modello economico molto simile a quello utilizzato dalle imprese private. Tuttavia, questa modalità di erogazione dei servizi non è semplice da sostenere nel lungo periodo: essa produce inefficienze e, di conseguenza, un alto grado di insoddisfazione. La motivazione alla base di ciò sta nel fatto che, da un lato, le risorse economiche a disposizione non sono sufficienti a coprire la domanda di servizi pubblici che cresce a dismisura; dall'altro, non si intende aumentare i livelli di tassazione[12].

Un'analisi critica del ruolo degli istituti pubblici svolgenti funzioni imprenditoriali che, contestualmente, devono rispettare regole di natura pubblicistica, porta ad un'evoluzione del modello statale in una quarta – ed ultima – fase: lo «Stato regolatore»[13]. La grande depressione modifica radicalmente i parametri ideologici e le politiche di governo della società. Alla fiducia nella bontà e nella capacità auto regolativa del mercato, si sostituisce una crescente aspettativa nei confronti dello Stato come attore regolatore del sistema economico – e non più solo come guardiano delle regole. Si assiste all'allargamento dei confini del sistema pubblico, una configurazione realizzata tramite interventi legislativi e politiche pubbliche di regolazione volte ad un massiccio processo di privatizzazione. L'obiettivo primario è quello di favorire l'affermazione di un mercato concorrenziale, a discapito di quello monopolistico, unito a quello di garantire il rispetto di comportamenti volti a favorire la tutela degli interessi pubblici.

---

[10] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, p.20.
[11] M. Meriggi e L. Tedoldi (a cura di) *Storia delle istituzioni politiche*, Roma, Carocci Editore, 2014, p.179.
[12] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.20-21.
[13] La quarta fase include al suo interno due specifici filoni: il primo è quello del *New Public Management* perché raccoglie al suo interno un filone di politiche volte alla privatizzazione, all'esternalizzazione e alla deregolamentazione di interi settori dell'economia. Il secondo è quello del paradigma di governance, ossia la tendenza all'inclusione dei portatori di interesse nella definizione e realizzazione delle politiche pubbliche. Cfr. M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.71-72.

Nel tempo, in particolar modo, alle amministrazioni pubbliche si inizia a chiedere una maggiore qualità delle regole, così come è sempre più richiesto un efficace controllo circa il rispetto di queste norme da parte di tutti gli attori sociali[14]. Quanto detto dimostra come le forti interdipendenze a livello economico e sociale spostino il «baricentro» dalla ricerca di una efficace produzione di servizi ad una elevata qualità delle regole di funzionamento, una lacuna che – da sempre – caratterizza tutto il sistema pubblico.

In merito alle trasformazioni avvenute in Italia circa l'amministrazione pubblica, è opportuno sottolineare come ci sia stato un cambiamento nelle modalità di rapporto pubblico-privato, soprattutto per quanto riguarda il paradigma potere/libertà. L'amministrazione pubblica non è più configurabile solamente come potere esecutivo, perché adotta un ruolo più che attivo nella contrattazione con gli altri attori dell'agire sociale[15]. In Italia, l'azione dell'amministrazione pubblica riveste anche una peculiare funzione, ossia quella di supplire alle carenze delle istituzioni rappresentative, rafforzando il tessuto sociale che in epoca unitaria fu estremamente debole e contribuendo alla nazionalizzazione del Paese stesso.

In questo processo di trasformazione si riscontrano non solo zone di luce, ma anche zone di ombra. In particolare, ai fini del presente elaborato, occorre focalizzarsi sul tema del pubblico impiego. Vi è sempre stata una costante richiesta di garanzie da parte del ceto burocratico riguardo gli aspetti procedurali e funzionali. Questo tema è un vero e proprio parametro di riferimento da tenere in considerazione e sommare ai singoli processi di trasformazione della società e dello Stato.

In generale, è possibile affermare che il numero degli impiegati pubblici subisce un aumento costante, sin dall'unificazione del Paese. Due grandi congiunture storiche, tra loro intimamente legate, segnano la drasticità di questo fenomeno: la Prima Guerra mondiale e l'avvento dello Stato sociale. La molteplicità delle funzioni assunte dallo Stato, unita alla necessità di reperire personale atto al sostentamento dell'apparato bellico italiano, provocano una sostanziosa crescita del numero degli impiegati pubblici, sia a livello di enti che di amministrazione statale. A causa dell'emergenza bellica, inoltre, diventa consueta la prassi di inserimento dei cosiddetti "avventizi", ossia personale assunto in deroga a qualsiasi testo normativo sull'assunzione di funzionari pubblici[16]. Durante il periodo bellico, infatti, l'amministrazione attraversa un periodo di grande trasformazione passando «dalle dimensioni di un apparato di proporzioni ridotte a quelle di una grande burocrazia in espansione»[17]. La creazione delle cosiddette «amministrazioni per l'emergenza» si è inserita nelle forme tradizionali dell'amministrazione stessa, modificandone profondamente la struttura interna,

[14] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.20-21.
[15] S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p.28.
[16] Ivi, p.50.
[17] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (Nuova edizione). Bologna, Il Mulino, 202, p.261.

con un modello alternativo di «amministrazione secondo lo scopo, di piccole dimensioni, caratterizzata da controlli ridotti al minimo, ispirata a criteri industriali: un'amministrazione non burocratica»[18].

Un altro fattore decisivo nel forte aumento del ceto impiegatizio sono i problemi socio-economici del Meridione e, di conseguenza, il fenomeno della c.d. «meridionalizzazione» dell'impiego pubblico. Lavorare all'interno della pubblica amministrazione garantisce un certo futuro, a differenza delle differenti e scarse opportunità lavorative offerte dal territorio. Si procede, dunque, a un rimpiazzo ingente di personale del Centro e del Nord Italia con cittadini meridionali (nel 1952, oltre il 52% dei funzionari pubblici era originario dell'Italia meridionale o insulare)[19]. In totale, si passa dai circa 146.000 addetti nel 1910, a circa 2.000.000 degli anni '90 del XX secolo[20]. Una crescita sproporzionata, se paragonata al trend demografico del secolo e, soprattutto, se valutata in relazione alle ingenti politiche di "razionalizzazione" e liberalizzazione che caratterizzarono sia il periodo fascista che il periodo repubblicano[21].

La dimensione di questo fenomeno evidenzia il mutamento funzionale dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni perché, da un lato, rispecchia l'aumento dimensionale degli apparati e, dall'altro, la sostanziale crescita delle funzioni pubbliche[22]. Senza alcun dubbio, tuttavia, si può affermare che la non coerenza degli interventi sul numero degli impiegati pubblici ha prodotto effetti permanentemente distorsivi sull'organizzazione dei servizi pubblici che sono riscontrabili, tutt'oggi, nell'odierno apparato amministrativo.

1.2 Modelli di gestione delle "aziende pubbliche"

La gestione delle amministrazioni pubbliche è data da una combinazione di teoria e pratica. Gli studi in materia si sono concentrati essenzialmente sulla convergenza dei mutamenti, finendo per evidenziare le diverse traiettorie assunte dai processi di cambiamento nei diversi contesti politico-istituzionali[23]. Come risposta a queste trasformazioni, ripercorse nel precedente paragrafo, si impone

[18] Ivi, p.265.
[19] S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p.51.
[20] Con una ripartizione geografica caratterizzata nel seguente modo: il 39,3% al Nord, il 22,6% al Centro, il 37,7% al Sud e nelle isole e lo 0,4% all'estero. Per cui, lo Stato e le sue strutture operavano prevalentemente nella parte bassa della penisola. Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (Nuova edizione). Bologna, Il Mulino, 202, p.547.
[21] S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp.49-51.
[22] Ivi, p.48.
[23] C. Pollitt & G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002, pp.9-10.

un paradigma ben preciso che tiene conto di tutti gli sviluppi che ci sono stati: si tratta del *New Public Management* (NPM). Esso è la sintesi di tre principali teorie che generano un ampio consenso per il concetto di razionalizzazione e ridimensionamento dell'intervento da parte del settore pubblico.

La prima è la teoria economica neoclassica che supporta il primato dei mercati e della libertà di scelta. La seconda teoria è quella della *public choice* che, per prima, conia l'impostazione manageriale della burocrazia, nonché l'utilizzo della microeconomia applicata alle scelte economico-sociali[24]. Questo approccio massimizza il ricorso al settore privato e l'introduzione di logiche di mercato all'interno del settore pubblico. Infine, vi è la teoria del *principal/agent* che analizza i differenti punti di vista del manager (*principal*) e dell'azionista (*agent*), al fine di definire meccanismi di governo che allineino questi punti di vista e portino ad una comune visione sugli obiettivi della realtà di cui fanno parte. Nel settore pubblico, diventa in parte più complicata la definizione di coloro che ricoprono il ruolo di *agent*, in quanto gli *stakeholders* rappresentano a tutti gli effetti una collettività di individui e cittadini che hanno interessi anche molto contrastanti tra loro[25].

Storicamente è possibile collocare il paradigma del *New Public Management* nella seconda metà degli anni Settanta in Gran Bretagna a seguito del cambiamento politico avvenuto con Margaret Thatcher, e all'inizio degli anni Ottanta negli Stati Uniti dopo l'elezione di Ronald Reagan[26]. In entrambi i contesti si può definire questo paradigma come «pragmatico» perché si fonda su assunti semplici per cui era richiesta la presenza di regole limitate sul pubblico impiego e sull'amministrazione[27]. Il pilastro di questo modello manageriale è rintracciabile nel fatto che per rilanciare il sistema economico sia necessario il contributo di un alto livello di efficienza e produttività. Due criteri che possono essere ottenuti all'interno del settore pubblico solamente importando in esso la cultura, la metodologia e le tecniche di lavoro che vengono utilizzate con successo nelle imprese private[28].

Le principali linee guida di questo modello manageriale possono essere sintetizzate in sei punti:

- nelle amministrazioni pubbliche, specialmente in contesti ministeriali, si producono tante diseconomie di scala[29]. In ottica di miglioramento, serve ricorrere al *downsizing*, ossia ad una

[24] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.77.
[25] Ivi, p.78.
[26] Ivi, pp.78-79.
[27] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, p.195.
[28] *Ibidem*.
[29] Le diseconomie di scala rappresentano il fenomeno che avviene nelle aziende, per cui i costi unitari di ogni bene o servizio aumentano ogni volta che si verifica un aumento del numero di unità prodotte. Si tratta di una situazione in cui se l'azienda aumenta la sua produttività, allora la produzione di un bene aggiuntivo risulta essere più costosa. In riferimento al settore pubblico, queste diseconomie possono essere sia implicite (inefficienze, ritardi, bassa qualità) che esplicite (costi dei servizi più elevati). Cfr. E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, p. 196; *Diseconomie di scala*, https://it.economy-pedia.com/11037035-diseconomies-of-scale.

suddivisione e riduzione dei compiti dei Ministeri, con relativo trasferimento a delle unità operative («divisioni aziendali») autonome, responsabili e di dimensioni inferiori;

- diffusione delle logiche di mercato tramite delle gare d'appalto che privilegiano il rapporto qualità/prezzo;
- il ricorso all'esternalizzazione tramite l'erogazione di servizi da parte di soggetti esterni all'amministrazione. Vengono utilizzate forme contrattuali che indicano qualità, condizioni, quantità, sistemi di controllo e penali; ai soggetti esterni viene data ampia autonomia e ugualmente una ragionevole responsabilità;
- l'utilizzo di sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* con relativa applicazione degli indici e degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità;
- l'introduzione all'uso di sistemi di *reporting* che garantisce una migliore ricognizione interna delle informazioni, comparandoli ai piani e ai programmi che le amministrazioni pubbliche sono solite stilare con cadenza annuale;
- una gestione delle risorse umane maggiormente flessibile e caratterizzata da una tipologia di retribuzione correlata al merito, alla professionalità e ai risultati[30].

Alla luce di quanto detto finora, il *New Public Management* può essere considerato come un modello che racchiude al suo interno tutte le *best practices* da diffondere. Il fatto che le riforme sortiscano effetti differenti in base al contesto non implica che sia impossibile imparare dalle esperienze altrui per generare innovazione[31]. Sostanzialmente, occorre misurarsi con la specificità dei contesti in cui le riforme sono progettate e poste in essere, perché si tratta di un paradigma interdisciplinare in cui confluiscono le conoscenze di management, *public policies, public affairs* e pubblica amministrazione.

I cambiamenti introdotti da questo nuovo modo di agire portano alla creazione di due filoni di critica: il primo che si basa sull'assunto secondo cui le teorie economiche di questo modello sono fin troppo irrealistiche; il secondo che si focalizza sul problema generato dall'applicazione di approcci standardizzati ad un contesto pubblico, dove la relazione istituzione pubblica-cittadino differisce da quella presente tra azienda e consumatore[32]. Da ciò scaturisce l'affiancamento di un nuovo approccio di gestione, ossia quello della c.d. *governance* che subentra a fianco al modello di governo diretto (*government*) sia nella definizione delle politiche pubbliche che nell'erogazione dei servizi pubblici[33].

---

[30] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.195-196.
[31] C. Pollitt & G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 24-25.
[32] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.80.
[33] Ivi, p.81.

Il concetto di *governance*, in particolare, è sintetizzabile nel seguente assunto: «la capacità di contemperare le esigenze di portatori di interesse diversi, giungendo a politiche e azioni ritenute reciprocamente vantaggiose o quantomeno accettabili, sia internamente all'istituzione pubblica sia nei suoi rapporti con attori esterni»[34].

Occorre precisare, pertanto, che *government* fa riferimento ad un esercizio diretto del potere decisionale e che si fonda sul sistema istituzionale formale; mentre, la *governance* è un esercizio di potere informale che mira alla creazione di consenso circa le scelte pubbliche ed è caratterizzato dall'interazione tra le parti sociali interessate, ossia tra gli attori presenti in un contesto sociale, economico e politico[35].

Questo paradigma garantisce la produzione di soluzioni più efficaci perché analizza un quantitativo elevato di informazioni e, allo stesso tempo, garantisce un'ampia flessibilità e adattabilità. L'assunzione di logiche di *governance* non dipende dalle regole preordinate di *government* diretto, bensì dalle seguenti condizioni:

- la cultura politica e amministrativa che determina le modalità di partecipazione alle decisioni politiche e il relativo livello di fiducia e credibilità nelle istituzioni pubbliche in genere;
- i diversi livelli di governo e, quindi, la suddivisione dei poteri e il concetto di decentramento amministrativo;
- la formalizzazione delle procedure amministrative e delle normative sul pubblico impiego che, se eccessivamente vincolanti, ostacolano l'attuazione delle decisioni;
- le relazioni formali e informali tra istituzioni pubbliche e private, quindi i potenziali conflitti che possono sorgere e l'eventuale disponibilità dei privati ad essere portatori di interessi pubblici[36].

In conclusione, si può affermare che agire secondo la logica di *government* significa muoversi su un piano di razionalità tecnico-economica legata in modo stringente a vincoli, divieti e incentivi finanziari promuovendo delle soluzioni che non hanno alternative. Al contrario, agire secondo la logica di *governance* significa avere a disposizione un ampio ventaglio di scelte grazie alla capacità di creare soluzioni condivise e non soltanto razionali, mobilitando più soggetti e definendo regole e tempi adeguati al problema da risolvere[37].

Anche per questo modello non sono mancate le critiche. Esso sembra offrire alle istituzioni delle risposte molto efficaci, tuttavia queste soluzioni per poter esserlo devono inserirsi in un sistema

---

[34] Ivi, p.82.
[35] *Ibidem*.
[36] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.36-37.
[37] *Ibidem*. Per approfondire si veda: C. Pollitt & G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

istituzionale in grado di monitorarle e di intervenire qualora si creassero dei costi sociali sproporzionati. In tal caso non si parla più di autogoverno, ma di «autoregolamentazione regolata» unita alla necessità di sviluppare delle competenze altamente specifiche e alla funzione di controllo che svolge.

In questa cornice, i rischi maggiori sono rappresentati da: la collusione tra governo e gruppi di interesse; la mancata garanzia di pluralità nella realizzazione di scelte di interesse pubblico, lasciata in mano al settore privato con il conseguente pericolo di comportamenti opportunistici e, infine, l'iniquità nella rappresentanza[38].

Risulta utile ai fini di questo elaborato procedere con una comparazione tra i due modelli di *New Public Management* e *governance.* La letteratura in merito ritiene che quest'ultima sia una possibile integrazione del primo paradigma che l'ha preceduta[39]. La stabilità e la qualità dei sistemi operativi interni sono una condizione necessaria affinché si costruisca un modello stabile di *governance*, però sono dei fattori ritenuti pericolosi per il *New Public Management*.

A quest'ultimo si deve la vera e propria aziendalizzazione della pubblica amministrazione con l'applicazione dei principi e delle tecniche del management privato che, dal suo canto, ha promosso lo sviluppo di ciò che caratterizza la *governance*, ossia l'interazione con gli *stakeholders*, il coordinamento dei vari interessi e la sistematizzazione di principi quali l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza[40]. A questo modello si deve il superamento di una visione propria del *New Public Management*, ossia quella secondo cui le politiche di intervento sono definite e rivolte verso l'interno delle organizzazioni pubbliche. Con il paradigma della *governance*, invece, le decisioni divengono partecipate e aperte all'ambiente esterno: è questa l'effettiva innovazione del management pubblico integrato con le prospettive micro (singola organizzazione pubblica), meso (sistema di aziende e organizzazione pubblica) e macro (sistema socio-economico complessivo)[41].

Sostanzialmente, con il NPM si punta a un programma di riforme intra-organizzativo e con la *governance* si mira ad un programma inter-organizzativo. Si delinea, così, una nitida sovrapposizione tra i due paradigmi che influenza le modalità di agire delle pubbliche amministrazioni e che le porta a domandarsi cosa perseguire sia a livello teorico che pratico[42].

Entrambi i modelli condividono la visione secondo cui l'amministrazione debba assumere un ruolo autonomo e complementare rispetto alla funzione politica. Quest'ultima necessita di una riconfigurazione della propria autorità in termini di rinnovata responsabilizzazione nella

---

[38] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.83-84.
[39] Cfr. M. Meneguzzo, *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubbica*, in "Azienda Pubblica", vol.8, n.3, pp.491-510.
[40] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009, pp.70-71.
[41] *Ibidem*.
[42] Ivi, p.72.

formulazione delle decisioni. Alle amministrazioni, invece, spetta solamente la responsabilità gestionale di queste scelte in termini di obiettivi operativi a cui aspirare[43].

A livello operativo i due approcci sono abbastanza simili tra loro, diversamente può dirsi sul piano teorico. Il NPM è una teoria organizzativa che fa del pragmatismo il principio cardine da seguire; la *governance*, invece, è una teoria politica che si lascia guidare dalle relazioni di scambio tra Stato e società[44].

Occorre, come fatto nel paragrafo precedente, focalizzare l'attenzione sullo Stato italiano. A seguito del lungo processo di evoluzione subito nel tempo, l'Italia ha indirizzato le recenti riforme delle amministrazioni pubbliche verso un modello di Stato decentrato e, di conseguenza, regionalista. Il processo riformatore è partito propriamente dagli enti locali per poi estendersi agli altri settori della pubblica amministrazione e giungere, infine, a livello centrale.

Ciò su cui è necessario prestare particolare attenzione è il trasferimento delle funzioni e servizi dallo Stato alle Regioni, agli enti e alle aziende locali inferiori. La modalità di esercizio di queste funzioni e la loro distribuzione tra i diversi livelli di governo deve essere gestita, nonché controllata, tramite delle valutazioni di convenienza economica, opportunità sociale e condivisione di valori: tutti fattori che rientrano – naturalmente – nella cornice delle scelte di ottica aziendale[45].

1.3 Il sistema di impiego pubblico: organizzazione e malfunzionamenti

In qualunque sistema aziendale la dimensione oggettiva è garantita dalla presenza della dimensione soggettiva. Ciò vuol dire che la sussistenza di processi tecnico-economici è consentita dalla presenza del c.d. organismo di personale: tutti coloro che operano all'interno dell'azienda per uno scopo meramente professionale sulla base di rapporti giuridici ed economici, per i quali detengono funzioni e responsabilità di gestione[46]. Tre sono le principali direzioni da seguire:

- la definizione della struttura organizzativa di base, ossia tramite la suddivisione delle attività da svolgere in mansioni e la loro conseguente attribuzione a determinati organi;

[43] *Ibidem*.
[44] Ivi, p.73.
[45] Le modalità di esercizio possono essere racchiuse in quattro categorie: delega di funzioni; differenziazione organizzativa; gestione per conto di enti pubblici; affidamento al mercato o ai corpi sociali. Cfr. E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.135-140.
[46] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.205-206.

- il rapporto di impiego, che si sostanzia nelle modalità e le condizioni tramite cui l'azienda regola il contributo dei singoli o dei gruppi;
- i sistemi operativi, quindi le regole di funzionamento sulla quale le persone sono anche chiamate a rispondere[47].

Da quanto detto si può dedurre come sia la dimensione oggettiva che la dimensione soggettiva di un contesto organizzativo siano influenzate dalla natura dell'attività svolta, così come dai processi e dalle caratteristiche operative e, infine, dall'essenza dell'istituto da cui dipende la fonte del potere decisionale[48].

Soltanto recentemente la natura strumentale dell'attività aziendale è stata riconosciuta anche alle amministrazioni pubbliche, facendo sì che si consolidassero anche nel settore pubblico principi organizzativi con una connotazione istituzionale riassumibili nel c.d. «modello burocratico». Quest'ultimo garantisce il funzionamento ottimale della società eliminando, però, gli elementi di soggettività nei comportamenti umani, questi sono degli elementi di disturbo per la razionalità che è oggettiva. Il suo impianto logico si fonda sulla razionalità e sul controllo della qualità dei risultati: un modello astratto-normativo al quale la società dovrebbe far riferimento[49].

A questo modello burocratico è direttamente riconducibile una struttura organizzativa che si esplica in determinati elementi: innanzitutto, si pone molta attenzione sulle mansioni da svolgere; si privilegia poi il criterio di specializzazione tecnico-operativa o formale a seconda del compito da portare a termine; per gli organi, gli uffici e le persone che sono titolari degli atti formali si determina una responsabilità oggettiva creando un effettivo sistema di potere-responsabilità legato al concetto di titolarità; infine, l'aumento delle esigenze di coordinamento tra le varie mansioni ha reso più complesso il processo determinando, di conseguenza, un allungamento della struttura organizzativa, nonché dei tempi e delle disfunzionalità amministrative[50]. Queste ultime, in particolare, sono dovute dal fatto che per risolvere un problema, non già formalizzato nelle procedure, si debba necessariamente percorrere tutta la catena amministrativa, ossia tutta la scala gerarchica[51].

L'articolazione di questa struttura, così come la gestione in sé, sono correlate ai processi amministrativi interni, ai differenti target dei destinatari i cui bisogni devono essere soddisfatti e alle norme che regolano tutta l'attività. In astratto, tutte queste dimensioni dovrebbero avere una netta e immediata corrispondenza, in concreto non è così facile giungere a un tale risultato. Senza ombra di dubbio le relazioni conflittuali che si generano tra amministrazione e politica non agevolano il

[47] *Ibidem*.
[48] *Ibidem*.
[49] Ivi, pp.207-208.
[50] Ivi, pp.208-210.
[51] *Ibidem*.

processo, per questo motivo risulta essenziale da un punto di vista manageriale dare priorità agli obiettivi che l'amministrazione pubblica si pone[52].

Alla base di questa logica si trovano le persone e il relativo insieme di posizioni, relazioni e contenuti del lavoro. Nel tempo si sono formate regole molto peculiari determinando un diverso livello di economicità, efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche. Analogamente si è modificato lo status di dipendente pubblico provocando una diversa concezione del lavoro pubblico, nonché della sua attrattività.

Un sistema di impiego è composto da un insieme di diritti e doveri, da dimensioni relazionali e sociali, da rapporti di scambio economico dati da prestazioni di lavoro e controprestazioni di retribuzione. Si tratta, in generale, di sistemi di impiego in cui convivono al loro interno rapporti giuridici, economici e sociali influenzati, a loro volta, dalla concezione etica del singolo individuo. Così come esiste un sistema di impiego privato tipico delle imprese che operano sul mercato, esiste anche un sistema di impiego pubblico caratteristico degli enti pubblici, e un sistema di impiego misto utilizzato prevalentemente da agenzie ed enti di diritto pubblico[53].

Ai fini di questo elaborato, tuttavia, serve concentrare la discussione sul sistema di pubblico impiego. Un sistema occupazionale che riveste un determinato ruolo nell'opinione pubblica. Il dipendente pubblico, infatti, è chiamato ad esercitare dei poteri sovraordinati per conto di una comunità organizzata socialmente e politicamente[54]. Questo implica la garanzia a tutti i cittadini della stessa parità di trattamento: essi devono essere posti nella condizione di avere uguali possibilità di accesso al lavoro pubblico, pertanto, la selezione deve essere trasparente e garantita da procedure pubbliche, ossia i concorsi[55].

L'impiegato pubblico gode di una certa autonomia e di una serie di diritti come la non licenziabilità, l'insindacabilità e l'inamovibilità, ma – parallelamente – deve attenersi a una serie di regole comportamentali quali la neutralità, il segreto d'ufficio e l'etica[56].

Gli uffici pubblici si poggiano sull'equilibrio esistente tra doveri e poteri, così come tra privilegi e disincentivi. Questo bilanciamento ha subito, con il passare del tempo, delle storture che hanno generato delle alterazioni come: il rigido consolidarsi dei diritti acquisiti con lo status di dipendente pubblico, una scarsa dinamicità delle strutture pubbliche visti gli evidenti ostacoli posti dai dipendenti stessi e, in più, parecchie resistenze nell'utilizzo di sistemi di valutazione e analisi delle persone e del lavoro pubblico[57].

---

[52] Ivi, p.211.
[53] Ivi, pp.216-217.
[54] *Ibidem*.
[55] *Ibidem*.
[56] Ivi, p.218.
[57] Ivi, p.219.

Tutto questo ha reso maggiormente ardua la gestione del personale pubblico. Dal punto di vista di teoria del management, la difficoltà nel valutare l'efficienza delle amministrazioni pone molti dubbi sul tema della configurazione ideale che il settore pubblico dovrebbe assumere. Le novità introdotte dal *New Public Management* e dalla *governance* non fanno altro che scontrarsi con il disegno del modello burocratico di organizzazione del lavoro. Il costante riferimento alla normativa ha causato le seguenti ripercussioni:

- una progressiva diminuzione della flessibilità dei comportamenti individuali;
- i singoli individui vedono le regole come un fine da perseguire e non come strumento utile a raggiungere gli obiettivi di efficienza ed efficacia;
- il vincolo per i funzionari di avere comportamenti distaccati dalle esigenze degli utenti;
- la non totale corrispondenza tra il principio di autorità legale e la competenza intrinseca della professione;
- un aumento della specializzazione e il perseguimento di obiettivi che non coincidono perfettamente con quelli generali dell'amministrazione[58].

Queste disfunzioni organizzative possono compromettere la validità dell'azione amministrativa, soprattutto a seguito della crescente complessità in cui si trova ad operare. A tal proposito, il *New Public Management* ha spinto le amministrazioni a muoversi su tre direttrici di cambiamento organizzativo: la modifica dei criteri di specializzazione verticale che porta alla separazione della funzione di programmazione e indirizzo da quella gestionale e amministrativa; il mutamento delle strutture organizzative con maggiore decentramento e flessibilità; la trasformazione dei meccanismi di funzionamento gestionali, prendendo ad esempio le logiche e le tecniche utilizzate nel contesto delle imprese private[59]. Si pensi al sistema di controllo di gestione integrato tramite il B*alanced Scorecard*[60]; al sistema di gestione del personale tramite strumenti come la valutazione delle *performance*; al sistema di rendicontazione sociale; al sistema di erogazione dei servizi attraverso meccanismi tipici di mercato; al sistema di comunicazione interna ed esterna, online e offline[61].

Il personale pubblico è il perno su cui si fonda la pubblica amministrazione in generale. Esso riveste un ruolo fondamentale affinché si possano fornire servizi efficienti ai cittadini e affinché tutta

---

[58] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009, pp.116-117.
[59] Ivi, p.118.
[60] «Il *Balanced Scorecard* (BSC) è una tecnica di management che facilita il processo di traduzione della strategia in azione, in obiettivi e misure applicabili a livello operativo. Il BSC ha inizio con l'analisi della *vision* e della strategia dell'impresa, vengono poi definiti i fattori critici di successo che permettono all'organizzazione di mantenersi prospera nell'ambiente competitivo. È quindi un sistema di misurazione delle performance che permette di individuare i più importanti aspetti del *business* attraverso un processo *top-down*: lo scopo è di organizzare tutte le attività dell'impresa attorno ad una comprensione generalizzata degli obiettivi dell'organizzazione.» Cfr. https://www.qualityi.it/balanced-scorecard.html e https://www.businessplanvincente.com/2010/07/la-balanced-scorecard.html
[61] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009, p.118.

la macchina statale possa funzionare al meglio. Tuttavia, non vi è mai stata una coerente attenzione normativa ed organizzativa alla gestione delle risorse umane nel settore pubblico.

Si possono dare diversi spiegazioni a questa decisione: la prima, data dal fatto che questa tematica si è sovrapposta alla costante e più generale volontà di riforma della PA nel suo complesso; la seconda, data dal fatto che si è cercato di privilegiare aspetti concernenti l'indirizzo strategico-politico; la terza, data dalla limitatezza delle risorse disponibili da poter impiegare[62].

A tal proposito, si pensi al blocco del turnover che ha causato l'innalzamento dell'età media del personale, al quale viene comunque richiesta flessibilità, capacità di adattamento al cambiamento ed entusiasmo[63]. Si pensi anche alla distorsione nei sistemi di carriera data dalla confusione presente tra gli elementi della struttura organizzativa e della gestione del personale. Secondo il modello burocratico, in effetti, le persone dovrebbero agire tutte allo stesso modo per ottenere gli stessi risultati, quindi non sarebbe giustificata una differenza nella retribuzione se non legata al ruolo e al livello gerarchico della posizione. La retribuzione accessoria, la progressione retributiva, di carriera e professionale non era legata al merito, ma alle opportunità che la struttura e la normativa consentiva[64].

Si consolidò, pertanto, l'esigenza di dover semplificare le procedure amministrative. La possibilità di un effettivo rinnovamento e miglioramento dell'amministrazione pubblica passò anche attraverso la rottura dell'unione tra problemi di struttura e problemi del personale che è causa di una «patologia organizzativa»[65]. Il legislatore italiano, in particolare, essendo perfettamente consapevole della necessità di riformare il funzionamento del sistema amministrativo pubblico, diede inizio ad una serie di riforme, nell'ottica di una semplificazione amministrativa volta al perseguimento degli obiettivi propri dell'amministrazione.

1.4 Processi di riforma: si parla di rapporto di lavoro pubblico o privato?

In Paesi come l'Italia, soltanto di recente, si è assistito ad un processo di fusione tra i principi che regolano il rapporto di lavoro pubblico e privato, riducendo le naturali differenze esistenti dovute alle peculiari caratteristiche economiche e sociali. Il lavoro pubblico è stato interessato negli ultimi

[62] A. Chirico et al., *La gestione del personale nella Pubblica Amministrazione*, Quaderni Consip, 2/2006, pp.4-5.
[63] Cfr. R. Palomba, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, [Online] 10 aprile 2021.
[64] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.225-226.
[65] *Ibidem*.

anni da una significativa riforma volta a conseguire l'obiettivo del perfezionamento dell'efficienza amministrativa e dell'unificazione con le regole del rapporto di lavoro privato.

Sulla linea di quanto appena detto si colloca la riforma sul pubblico impiego attuata con il decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993, meglio conosciuta con l'appellativo di «privatizzazione del pubblico impiego»[66].

Con questo decreto sono state gettate le fondamenta per l'unione tra «pubblico» e «privato»: concetti tra loro contrapposti per definizione. Si pensò ad una revisione del ruolo stesso della PA e dei suoi scopi istituzionali, così come della disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Tale riforma ha perseguito questi principali obiettivi:

- «razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- una migliore utilizzazione ed allocazione delle funzioni e delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni;
- un incremento dell'efficienza delle amministrazioni anche tramite lo sviluppo di sistemi informativi»[67].

Dopodiché, le amministrazioni pubbliche si sono caratterizzate da una maggiore attenzione allo sviluppo del personale, con una definizione più evidente dei percorsi di carriera e di sviluppo; nonché, da una gestione di tipo "privatistico" dei dirigenti. Inoltre, è stato dato spazio ai sistemi di valutazione delle prestazioni sulla base di obiettivi prefissati, così come è stata incentivata la mobilità tra gli uffici e la flessibilità degli incarichi[68].

È stata superata «la logica per cui la gestione delle risorse umane era dettata da leggi di carattere generale, strutturalmente inadatte a seguire le specifiche esigenze delle singole amministrazioni. Difatti, il decreto ha consentito a tutte le pubbliche amministrazioni di mutuare la leva organizzativa e i relativi sistemi di gestione del personale fino a quel momento propri dei sistemi di impiego privati»[69].

Anche se l'ampiezza e l'incisività del campo d'azione delle norme sul rapporto di lavoro erano affidate all'autonomia di decisione e di scelta degli organi di governo, adesso la loro applicazione è gestita esplicitamente dall'amministrazione di diretta attinenza. Quest'ultima dispone di una robusta

---

[66] D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, «*Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*», GU n.30 del 06-02-1993 - Suppl. Ordinario n. 14.
[67] A. Chirico et al., *La gestione del personale nella Pubblica Amministrazione*, Quaderni Consip, 2/2006, pp.10-11.
[68] *Ibidem*.
[69] *Ibidem*.

autonomia organizzativa e gestionale ed ha come soli limiti quelli imposti dai contratti di lavoro e dall'ordinamento degli uffici e dei servizi.

La decisione del legislatore di mettere da parte il classico modello burocratico, in favore di un approccio simile al rapporto di lavoro subordinato privato, è dovuta alla necessaria flessibilità che la riforma intende perseguire nella gestione del personale. Questo processo di «privatizzazione» portò, inoltre, ad una differente interpretazione dei «principi di imparzialità e buon andamento»[70] in funzione sia del confronto stringente delle pubbliche amministrazioni con le esigenze emergenti da parte della società, che dei nuovi obiettivi che esse si devono porre[71].

La flessibilità si pone in modo «strumentale ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, salvo restando i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate»[72]. Occorre precisare che la privatizzazione dei rapporti di lavoro non implica una conseguente privatizzazione del datore di lavoro, quindi dell'ente o amministrazione in cui si presta servizio.

Il suddetto processo consente di superare le rigidità che avevano caratterizzato in precedenza la gestione del personale, ancorata al sistema della pianta organica, alle qualifiche funzionali e allo status di «mansionario». Al loro posto sono stati introdotti i nuovi concetti di «mansioni equivalenti» e «dotazione organica», nonché sono stati assegnati direttamente al «dirigente responsabile della struttura la capacità e i poteri del privato datore di lavoro circa le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro e del personale»[73].

Nelle amministrazioni pubbliche sono state inserite misure e tecniche organizzative che si sono tradotte in processi di liberalizzazione, esternalizzazione e creazione di relazioni di quasi mercato. Oltre all'adozione di modelli imprenditoriali simili a quelli del settore privato, si richiedeva anche l'utilizzo del principio del rendimento come criterio di legittimazione. Questo principio doveva essere interpretato come la possibilità di produrre un risultato congruente sia con gli obiettivi operativi che

---

[70] L'art. 97 Cost. esige che la pubblica amministrazione agisca secondo il principio del buon andamento e dell'imparzialità. Il buon andamento si concretizza in una serie di criteri riconducibili, tutti insieme, ai concetti di efficacia (la qualità del servizio reso) ed efficienza (il minimo costo per una elevata qualità). L'imparzialità è un valore fondamentale della pubblica amministrazione. In particolare, la Costituzione introduce un vero e proprio obbligo dello Stato nella realizzazione di politiche tese a rimuovere ogni situazione che possa essere fonte di discriminazioni. Di conseguenza, diviene necessaria l'imparzialità dell'attività amministrativa. Cfr. A. Cerri, *Imparzialità e buon andamento della p.a.*, 2013, consultabile online: https://www.treccani.it/enciclopedia/imparzialita-e-buon-andamento-della-p-a_(Diritto-on-line)/ e L. Facondini, *I principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione*, 2020, consultabile online: https://www.diritto.it/i-principi-di-buon-andamento-ed-imparzialita-della-pubblica-amministrazione/

[71] S. Cantisani, *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia",* Rivista giuridica "Il Diritto amministrativo", 2019, p.15.

[72] *Ibidem*.

[73] Ivi, p.16.

con le modalità gestionali più efficaci, sulla base delle scelte effettuate dal personale che detiene una responsabilità di tipo contrattuale[74].

«Alla prima fase del processo di privatizzazione del pubblico impiego seguì la seconda fase della riforma operata con la legge n.59 del 15 marzo 1997», meglio conosciuta come Legge Bassanini[75]. Si tratta di una delega legislativa tramite cui sono stati emanati diversi decreti legislativi,[76] poi riordinati nel 2001 all'interno di un Testo Unico sul pubblico impiego,[77] redatto allo scopo di un coordinamento normativo di tutte le disposizioni emanate in materia fino a quel momento. È un corpus normativo di natura compilativa che, attualmente, costituisce il testo di riferimento in materia di impiego pubblico[78].

«I processi di gestione del personale strumentali alla corretta allocazione delle risorse umane rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, con particolare riferimento alla gestione delle carriere, delle capacità professionali, della formazione o del turnover dei singoli dipendenti», non risultavano abbastanza evoluti se comparati con i processi relativi al trattamento giuridico-economico del personale pubblico[79].

Fu chiaro come «le diverse amministrazioni non disponessero di strumenti in grado di porre la singola amministrazione o lo stesso governo in grado di gestire, sotto il profilo strategico, le politiche del personale»: ciò che sostanzialmente mancava, sia a livello territoriale della singola amministrazione che a livello generale della PA, erano degli adeguati sistemi direzionali integrati con i sistemi esistenti[80].

Sulla base delle direttrici strategiche delineate nel 1997, il Dipartimento della funzione pubblica ha ideato un «Modello integrato per la gestione del personale». Esso si poneva come obiettivi: l'ottimizzazione dei sistemi informativi amministrativi, potenziando le funzionalità di tipo gestionale e lo sviluppo di strumenti che forniscano supporto alle decisioni delle singole amministrazioni e degli

---

[74] A. Braga, *Riformare la Pubblica amministrazione. Obiettivi e limiti del cambiamento*, Rivista "Sviluppo & Organizzazione", Agosto/Settembre 2018, p.88.

[75] Legge 15 marzo 1997, n.59, «*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», GU n.63 del 17-03-1997 - Suppl. Ordinario n. 56.

[76] In questo contesto è utile citare: il «D. Lgs. 4 novembre 1997, n. 396, *Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59*; il D.Lgs. 31 marzo 1998, n.80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* e il D.Lgs. 29 ottobre 1998, n.387, *Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80*».

[77] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*».

[78] S. Cantisani, *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia",* Rivista giuridica "Il Diritto amministrativo", 2019, p.15.

[79] *Ibidem*.

[80] A. Chirico et al., *La gestione del personale nella Pubblica Amministrazione*, Quaderni Consip, 2/2006, pp.14-15.

organi di governo. Tale modello consentiva a tutte le amministrazioni di organizzarsi in maniera autonoma al fine di ottenere informazioni affidabili, omogenee e confrontabili, attraverso l'arricchimento dei sistemi esistenti e la realizzazione di sistemi di gestione e sviluppo delle risorse umane interamente integrati con i sistemi direzionali[81].

In conclusione, l'integrazione dei sistemi di gestione economica e giuridica del personale con i sistemi direzionali rappresenta uno snodo fondamentale per far sì che le amministrazioni centrali dello Stato disponessero di un unico strumento omnicomprensivo che fornisse supporto, in maniera efficace ed efficiente: alla gestione dei processi relativi all'area giuridica ed economica; alla pianificazione ed al monitoraggio degli obiettivi legati all'area delle risorse umane; e alla definizione delle politiche del personale pubblico[82].

Le altre due fasi che si sono susseguite nel processo di privatizzazione sono riconducibili ad altre due fondamentali riforme in materia: la legge Brunetta (l. n. 15 del 2009, attuata con d.lgs. n. 150 del 2009) e la legge Madia (l. n. 124 del 2015). In particolare, la prima ha voluto promuovere l'efficienza dell'amministrazione pubblica tramite l'introduzione di sistemi di valutazione della performance, individuale e organizzativa, funzionali per l'introduzione del concetto di incentivazione, già esistente nel settore di impiego privato. Ad essa si deve la definizione di criteri per la differenziazione delle valutazioni dei dipendenti pubblici, così come l'introduzione degli Organismi interni di valutazione-OIV, della CIVIT (poi sostituita dall'ANAC) e del ciclo di gestione della performance[83].

La riforma Madia, invece, si è concentrata sul concetto di responsabilità disciplinare al fine di disincentivare nei dipendenti pubblici l'assunzione di comportamenti individuali scorretti. Sono state estese le ipotesi di responsabilità disciplinare e inasprite le sanzioni, nonché sono state adottate misure volte a rendere certo l'avvio del procedimento disciplinare: in caso di mancato avvio è stata prevista la responsabilità dirigenziale, in più, al fine di ridurre la discrezionalità interna, è stata disposta l'attribuzione delle competenze ad un ufficio ad hoc[84].

Tutti questi interventi normativi hanno attribuito al Dipartimento della funzione pubblica (DFP) un ruolo centrale sia per lo sviluppo di tecniche di misurazione che per la diffusione delle stesse tra le amministrazioni, centrali e locali. Si costituì, così, una rete nazionale per la valutazione, al fine di favorire la condivisione e la definizione di metodologie comuni. Il suddetto Dipartimento può agire in tal senso tramite la predisposizione di linee guida, la promozione di interventi di

[81] *Ibidem*.
[82] *Ibidem*.
[83] E. Cavalieri et al. (a cura di), *L'attuazione della "Legge Madia" e i successivi interventi in materia di lavoro pubblico*, Osservatorio in materia di pubblico impiego, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2/2020, p.3.
[84] Ivi, p.4.

rafforzamento della capacità amministrativa, l'incoraggiamento al confronto e alla sperimentazione di buone pratiche[85].

A tal proposito, sono state adottate cinque linee guida contenenti indicazioni essenziali per tutte le amministrazioni pubbliche:

- le Linee guida per il Piano della performance (giugno 2017);
- le Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance (dicembre 2017);
- le Linee guida per la Relazione annuale sulla performance (Novembre 2018);
- le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche (Novembre 2019);
- le Linee guida per la misurazione e la valutazione della performance individuale (Dicembre 2019).

Il Dipartimento, inoltre, monitora costantemente gli andamenti e, soprattutto, gli adempimenti delle singole amministrazioni tramite report annuali. Negli ultimi anni si è registrato un trend positivo nell'applicazione delle norme in materia di valutazione della performance. In particolare, nel 2021 il Piano della performance è stato pubblicato dall'85% delle amministrazioni[86]. Ciò conferma che pian piano, in un'ottica di trasparenza e *accountability,* si sta consolidando una nuova cultura basata sulla programmazione dell'attività per obiettivi, sulla misurazione e valutazione dei risultati e sulla pubblicazione degli esiti di questo processo[87].

1.5 I contratti di lavoro nel pubblico impiego e il costo del personale

Sulla base di quanto affrontato finora, a seguito della «contrattualizzazione del pubblico impiego»[88] è possibile affermare che, in Italia, la normativa emanata attesta la sottoposizione dei dipendenti pubblici alle disposizioni del Codice Civile e alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

---

[85] Ivi, p.9.
[86] DFP, *Rapporto periodico sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance*, 2 novembre 2021, https://www.performance.gov.it/system/files/Monitoraggio/Monitoraggio%20periodico%20%28novembre%202021%29.pdf
[87] E. Cavalieri et al. (a cura di), *L'attuazione della "Legge Madia" e i successivi interventi in materia di lavoro pubblico*, Osservatorio in materia di pubblico impiego, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2/2020, pp.11-12.
[88] Il processo che in Italia portò a una regolamentazione del rapporto di lavoro del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (statali o di altri enti territoriali), da una disciplina pubblicistica a una privatistica.

«La regolamentazione dei rapporti di lavoro e di impiego pubblico avviene tramite i contratti collettivi ed individuali, con l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire ai propri dipendenti la parità di trattamento contrattuale, nonché trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi»[89].

A tutto ciò si aggiunge il riconoscimento «al datore di lavoro pubblico dei poteri del datore di lavoro privato, con la possibilità di adottare tutte le misure inerenti all'organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro nelle materie soggette alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi»[90].

In una tale cornice normativa rientra senza dubbio anche il Testo Unico sul pubblico impiego, citato nel paragrafo precedente. In esso, oltre a quanto già detto, la contrattazione collettiva viene riconosciuta come un mezzo che unifica le discipline contrattualistiche pubbliche e private. Questa riunificazione assume carattere di specificità vista la natura pubblica del datore di lavoro che lo obbliga a perseguire fini di interesse pubblico e la cui azione è vincolata ai principi stabiliti, innanzitutto, dalla Costituzione e dalle norme di legge. La stessa peculiarità è assunta, inoltre, dal sistema di accesso agli impieghi pubblici che, ai sensi dell'art. 97 Cost., non può seguire la disciplina privatistica, bensì è soggetto a procedure selettive pubbliche per cui può essere proposto un ricorso di fronte al giudice amministrativo[91].

Attualmente, secondo le ultime stime del Ministero dell'economia e delle finanze circa i dati sull'occupazione pubblica[92], il totale del personale pubblico ammonta a 3,24 milioni di persone. In particolare, all'interno di questa cifra è possibile distinguere il personale stabile (3,05 milioni) dall'altro personale (190 mila). «Per personale stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione». Mentre, «nell'altro personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia)»[93].

---

[89] S. Cantisani, *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia",* Rivista giuridica "Il Diritto amministrativo", 2019, p.9.
[90] *Ibidem*.
[91] Ivi, p.12.
[92] Cfr. Conto Annuale, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/web/sicosito/occupazione.
[93] Nel c.d. altro personale rientrano forme di lavoro flessibili in cui operano le seguenti tipologie di soggetti, a vario titolo, all'interno della pubblica amministrazione: personale con contratto di lavoro a tempo determinato; personale con contratto di formazione e lavoro; lavoratori somministrati (ex interinali); lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità

Nell'ultimo decennio (2011-2020), gli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008 hanno influenzato il legislatore, il quale ha introdotto nuove misure con l'obiettivo di conseguire una riduzione della spesa, includendo in questa cornice anche le riforme relative al pubblico impiego.

L'operazione di revisione della spesa è stata declinata attraverso quattro principali linee di intervento: il blocco del turnover, il "fermo" della contrattazione collettiva e degli automatismi di incremento stipendiale, l'introduzione di limiti alla spesa destinata al trattamento economico accessorio e la fissazione di tetti retribuitivi[94]. Queste limitazioni hanno influenzato l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione «obbligando tutte le aziende pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ad adeguare le loro politiche di assunzione alle disposizioni previste»[95].

Nel 2011 si diede avvio ad un periodo di decretazione d'urgenza. Con il decreto legge 98/2011, poi convertito in legge (l. 111/2011), sono stati introdotti i piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, incentivati mediante la destinazione parziale delle risorse risparmiate alla contrattazione integrativa[96].

A questo si susseguirono altri decreti che portarono ad una produzione legislativa frammentata con interventi che miravano unicamente alla riduzione dei costi: scelte che non si allineano con la visione strategica che dovrebbe caratterizzare il sistema regolativo pubblico[97].

In un tale contesto di oggettiva esigenza di contenimento dei costi, un agire politico – poco lungimirante – ha inciso negativamente sull'immagine e sulla percezione diffusa del valore sociale del lavoro, nonché sul senso della funzione del servizio pubblico che – innegabilmente – necessita di un miglioramento in termini di produttività ed efficienza.

Quanto detto ha avuto come principale effetto quello di una sensibile riduzione della consistenza del personale in servizio. Come si può notare dal grafico e dalla tabella seguenti, con il passare degli anni si registra un costante calo del personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni. «Si ha una diminuzione totale pari all'1,2% rispetto al valore registrato nel 2011. Al netto dell'apporto degli enti, acquisiti di recente nella rilevazione, il calo è più marcato ed è pari al 2,3%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 76.760 unità»[98].

(LSU/(LPU). Cfr. Conto Annuale, Focus: Il pubblico impiego nel periodo 2011-2020, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/documentale.

[94] *Ibidem*.

[95] A. Viscomi, *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali, 137/2013, p.75.

[96] Ivi, p.76.

[97] *Ibidem*.

[98] Conto Annuale, Analisi: *Andamento dell'occupazione*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/analisi-commenti.

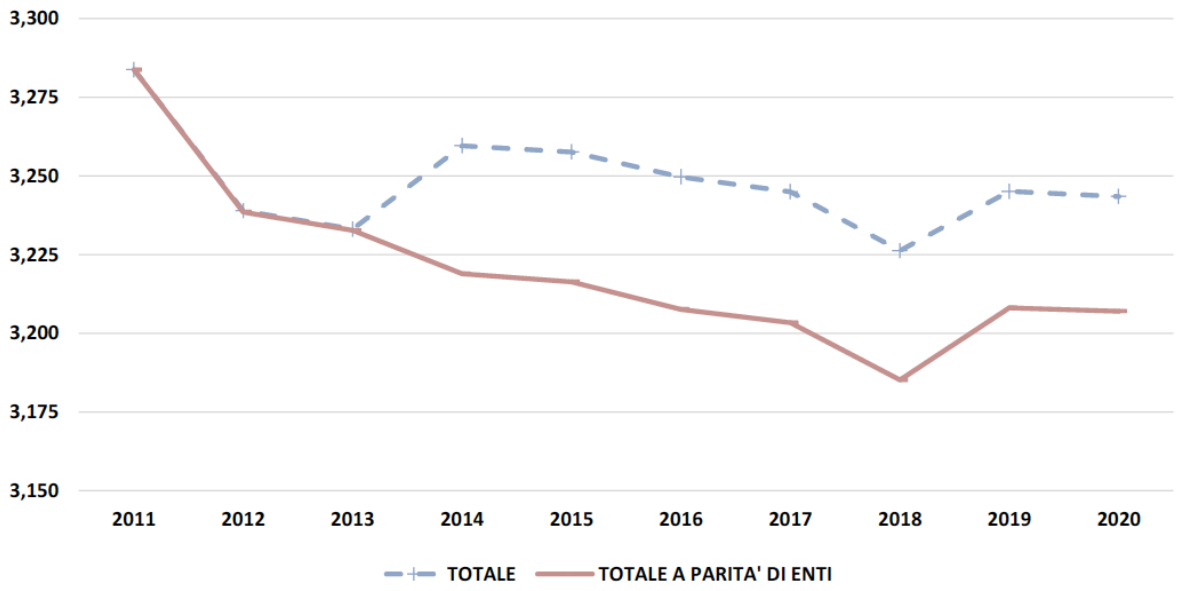

Figura 1.1: L'andamento occupazionale dei lavoratori del pubblico impiego, in termini di unità di personale, nell'arco temporale 2011-2020. Fonte: Conto Annuale, Focus: *Il pubblico impiego nel periodo 2011-2020*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/documentale.

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-2,6%	-1,7%	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-21,6%
FUNZIONI LOCALI	-2,3%	-1,0%	-0,9%	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,5%	-1,8%	-2,8%	-17,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,3%	1,3%	0,9%	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	1,5%	14,5%
SANITÀ	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	2,3%	-2,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2,3%	0,7%	240,1%	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	1,8%	218,9%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,9%	-1,1%	-0,2%	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-1,2%	-7,5%
TOTALE	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,6%	0,0%	-1,2%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,4%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,6%	0,7%	0,0%	-2,3%

Figura 1.2: Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, nell'arco temporale 2011-2020. Fonte: Conto Annuale, Analisi: *Andamento dell'occupazione*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/analisi-commenti.

Nella determinazione di una riduzione del personale e della spesa ad esso correlata, sono state efficaci le politiche di contenimento del turnover e la modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione, introdotte per la generalità dei comparti. Tuttavia, il protrarsi nel tempo di questa disciplina ha contribuito significativamente al rallentamento delle uscite, registrato nel decennio

preso in esame, causando un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici. Per quanto riguarda la spesa pubblica, dalle seguenti tabelle è possibile notare che anche il «costo del lavoro»[99] del pubblico impiego ha subito generalmente un calo. La distribuzione della spesa per comparto è stabile nel tempo, con alcune variazioni da un anno all'altro di qualche decimo di punto.

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	13.687	13.174	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.576	11.734
FUNZIONI LOCALI	27.096	26.362	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.542	23.172	22.188
ISTRUZIONE E RICERCA	46.737	45.129	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.512	51.665
SANITÀ	40.682	40.154	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.567	39.915	41.451
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.018	1.053	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353	3.284
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	35.944	34.465	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.022	35.920	36.437
TOTALE	165.164	160.336	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.984	166.447	166.758
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	165.164	160.259	158.208	156.948	156.807	156.960	157.309	163.126	163.846	164.241

Figura 1.3: Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro. Fonte: Conto Annuale, *Costo del lavoro*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/spese-e-retribuzioni/costo-del-lavoro.

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-3,7%	-1,2%	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,9%	-6,7%	-14,3%
FUNZIONI LOCALI	-2,7%	-2,7%	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,6%	-4,2%	-18,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-3,4%	0,0%	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	0,3%	10,5%
SANITÀ	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,9%	0,9%	3,8%	1,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3,4%	-2,8%	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,2%	-9,6%	-2,1%	222,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-4,1%	-1,4%	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,4%	-0,3%	1,4%	1,4%
TOTALE	-2,9%	-1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,3%	0,2%	1,0%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-3,0%	-1,3%	-0,8%	-0,1%	0,1%	0,2%	3,7%	0,4%	0,2%	-0,6%

Figura 1.4: Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro. Fonte: Conto Annuale, *Costo del lavoro*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/spese-e-retribuzioni/costo-del-lavoro.

[99] «Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP, al netto dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni, da U.E. e/o privati.» Cfr. Conto Annuale, *Costo del lavoro*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/spese-e-retribuzioni/costo-del-lavoro.

Solamente in intervalli di tempo considerevoli, si registrano mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro. Inoltre, «nella seconda parte del decennio si osserva una crescente concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca e, nell'ultimo anno, in quello della sanità, a discapito delle Funzioni centrali e locali che registrano i cali più drastici, rispettivamente del 6,7 % e del 4,2%»[100].

Dal 2011, la spesa complessiva per redditi del pubblico impiego riportata nell'ambito del Documento di Economia e Finanza 2022 e rapportata al Prodotto Interno Lordo (PIL) ha registrato la dinamica decrescente illustrata nel seguente grafico.

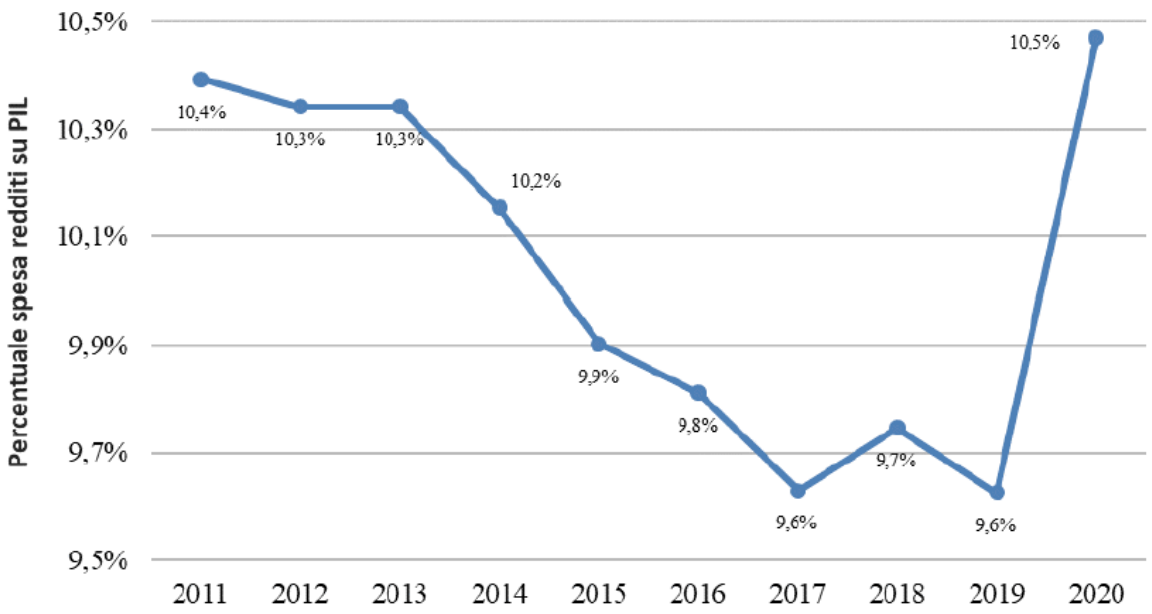

Figura 1.5: Percentuale della spesa per redditi rispetto al PIL nominale. Anni dal 2011 al 2020. Fonte: Conto Annuale, Focus: *Il pubblico impiego nel periodo 2011-2020*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/documentale.

La dinamica della spesa per redditi degli impiegati pubblici risente sino al 2017 delle numerose misure di limitazione della spesa per redditi introdotte a partire dal 2010. Esse hanno mantenuto sotto controllo l'andamento della spesa pubblica con lo scopo di impedirne la crescita a seguito del prolungato periodo di crisi economico-finanziaria che l'Italia ha dovuto fronteggiare.

La lieve ripresa registrata dal 2017 al 2018, come illustrata nella figura 1.5, deriva dagli effetti economici dei rinnovi dei contratti e degli «accordi del pubblico impiego (personale contrattualizzato

[100] Conto Annuale, Focus: *Il pubblico impiego nel periodo 2011-2020*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/documentale.

e carriere di diritto pubblico) relativi al triennio 2016-2018, poi siglati nel corso del 2018 e del 2019»[101].

Inoltre, la maggiore incidenza della spesa per redditi sul PIL nel 2020 non sembra riflettere una crescita strutturale, ma appare piuttosto imputabile all'eccezionale contrazione del PIL, determinata dallo stato di emergenza epidemiologica di Covid-19. In realtà, si ebbe un impatto limitato sulla spesa per redditi da lavoro dipendente, in ragione del blocco delle procedure concorsuali dovuto all'emergenza del periodo[102].

Infine, prendendo in considerazione la stima degli effetti delle disposizioni normative in vigore sino al 2025, occorre osservare anche l'andamento della spesa per redditi contenuta nel Documento di Economia e Finanza 2022 ed espressa sulla base della legislazione vigente.

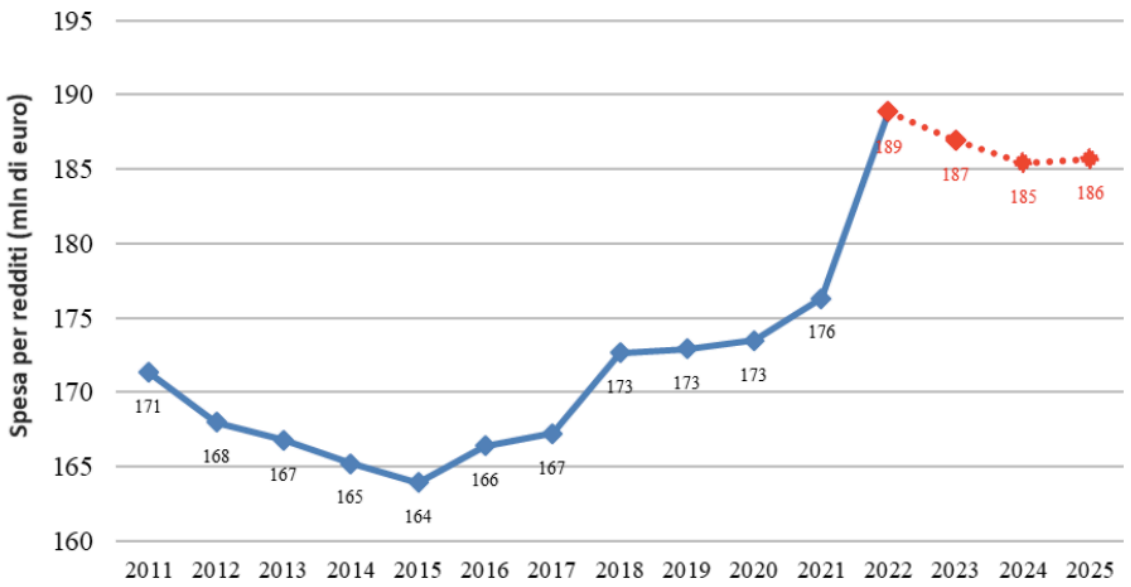

Figura 1.6: Spesa per redditi 2011/2025 a legislazione vigente (in colore rosso i valori stimati). Fonte: Conto Annuale, Focus: *Il pubblico impiego nel periodo 2011-2020*, MEF, dicembre 2021, https://www.contoannuale.mef.gov.it/it/documentale.

Le suddette previsioni includono «gli effetti conseguenti al rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziate dalla Legge di Bilancio, incrementi dell'1,3%, per il 2019, del 2,01% per il 2020 e del 3,72% complessivo a decorrere dal 2021. Grazie alle ulteriori risorse stanziate dalla Legge di Bilancio per il 2021 la percentuale di incremento a regime risulta pari al

[101] *Ibidem.*
[102] *Ibidem.*

3,78%. A ciò si aggiunge, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un ulteriore incremento a regime dello 0,46%»[103].

Hanno inciso nella previsione anche gli «effetti dell'incremento della spesa per le assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali di cui alle Leggi di bilancio per il 2018, 2019, 2020 e 2021 e lo stanziamento, nella legge di bilancio per il 2021, delle risorse destinate alla definizione dei nuovi ordini professionali»[104]. La stima tiene anche conto della maggiore spesa per il finanziamento dei contratti collettivi nazionali, in grado di coprire «gli oneri per l'anticipazione contrattuale riferita ai trienni 2022-2024, a partire dal 2022, e 2025-2027 per il 2025; tutti incrementi contrattuali e oneri che sono stati oggetto di un'aggiornata previsione in sede di DEF 2022»[105].

In conclusione, le trasformazioni circa il numero totale di impiegati pubblici e la loro relativa spesa pubblica, unite all'emergere dei nuovi bisogni sociali e delle nuove esigenze del mercato del lavoro che hanno avuto luogo nel corso degli ultimi decenni, hanno reso ancora più concreta la possibilità di un cambiamento delle condizioni istituzionali del settore pubblico nel suo insieme. Una ridefinizione degli approcci di gestione e delle politiche del personale possono provocare a tutti gli effetti la qualità, l'efficienza e l'efficacia finale dei processi di riforma avviati.

[103] *Ibidem*.
[104] *Ibidem*.
[105] *Ibidem*.

CAPITOLO SECONDO

PRATICHE DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE: TRA PUBBLICO E PRIVATO

2.1 La leva motivazionale e la *Public Service Motivation*

È opportuno analizzare il concetto più generale di motivazione, intesa come leva e strumento essenziale nell'organizzazione del lavoro. Per motivazione si intende «l'insieme dei motivi ad agire che sono in relazione a diversi obiettivi e interessi e che sono guidati da processi cognitivi ed emotivi»[106].

Si possono distinguere due differenti tipi di motivazione: quella «estrinseca che sta alla base del comportamento, perché è strumentale al raggiungimento di un risultato esterno positivo o ad evitarne uno negativo; quella intrinseca che implica lo svolgimento di un'attività perché in linea con il proprio interesse e i propri valori»[107]. È dalla motivazione intrinseca che deriva il piacere dello svolgimento del lavoro «favorendo comportamenti e prestazioni ad alto valore aggiunto, comprendenti fattori come la creatività, l'apprendimento e la condivisione di conoscenze»[108].

[106] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, pp.102-103.
[107] Ivi, p.105.
[108] *Ibidem*.

Da questa distinzione si deduce che pianificare l'organizzazione del lavoro in un'ottica di ricchezza di significato produce benefici in termini di performance organizzativa e, soprattutto, di soddisfazione personale. Sono proprio le scelte organizzative a dover definire la distribuzione dei compiti e dei ruoli all'interno di un contesto organizzativo, sulla base di requisiti e competenze personali (le capacità)[109] che afferiscono ad ogni singola persona presente nell'organizzazione.

Intorno agli anni Cinquanta, si diffuse un insieme di teorie e studi legati al significato psicologico del lavoro e al suo potenziale motivazionale[110]. L'uomo nasce come portatore di bisogni psicologici e relazionali che, ovviamente, il lavoro può contribuire a soddisfare, soprattutto se quest'ultimo possiede determinate caratteristiche che accrescono sia la motivazione che la soddisfazione. Questo approccio motivazionale e, in generale, tematiche come quella del design organizzativo (*organizational design*) trovarono terreno fertile nelle organizzazioni private che, staccandosi dal modello meccanicistico della catena produttiva (il c.d. fordismo), iniziarono pian piano ad includere nel loro vocabolario organizzativo temi come quello dell'*empowerment*, del *team work*, del coinvolgimento e della condivisione[111].

In particolare, i temi sui quali bisogna focalizzare l'attenzione per progettare il lavoro all'interno di contesti organizzativi sono l'innovazione, la soddisfazione del cliente, la qualità e la flessibilità. Sulla base di ciò, Hackman e Oldham (1980)[112] hanno costruito un modello che descrive le cinque caratteristiche fondamentali che il lavoro deve possedere per influire direttamente sulla motivazione intrinseca e sulla soddisfazione del singolo:

1. varietà dei compiti assegnati, che presuppone l'utilizzo di diverse abilità durante lo svolgimento;
2. identità del task, che misura la completezza del compito;
3. significatività del task, che permette di misurare il contributo del compito all'interno dell'organizzazione;
4. autonomia del lavoratore nelle scelte e nelle modalità di esecuzione;
5. feedback sull'efficacia della prestazione.

Questo modello si fonda sul collegamento esistente tra le caratteristiche del lavoro e gli stati psicologici critici, infatti, i primi tre fattori sono direttamente collegati al «significato attribuito al proprio lavoro»; il quarto influisce sulla «responsabilità del lavoro» e, infine, l'ultimo incide sulla

---

[109] Le capacità sono tutto quell'insieme di abilità individuali e conoscenze specifiche utili ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. Esse, insieme alla motivazione, sono elementi essenziali per il raggiungimento di un livello di prestazione elevato, che non può essere raggiunto se dovesse mancare anche uno solo dei due fattori. Cfr. G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016.
[110] Ivi, p. 104.
[111] Per approfondire si veda: A. Sammarra e S. Profili, *Capitolo Quinto: Analisi e progettazione del lavoro*, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016.
[112] J.R. Hackman e G.R. Oldham, *Work redesign*, Addison-Wesley, Reading, 1980.

«conoscenza dei risultati»[113]. L'effetto complessivo sulla motivazione e sulla soddisfazione può essere più o meno pronunciato, questo dipende dal contesto e dalle qualità del singolo lavoratore, quali il livello di competenze possedute o il bisogno di crescita e sviluppo professionale.

Pertanto, se da un lato il settore privato aveva fatto grandi passi avanti già a metà del XX secolo, dall'altro lato il settore pubblico dovette aspettare gli anni Novanta per poter vantare lo stesso risultato. Fu, infatti, proprio in quegli anni a diffondersi nella letteratura manageriale il filone teorico della *Public Service Motivation* (PSM, motivazione per il servizio pubblico) che si fonda sull'idea secondo cui «i motivi che spingono le persone ad agire, impegnarsi, orientare le scelte, gli sforzi e i comportamenti organizzativi siano differenti a seconda del settore in cui tali soggetti si trovano ad operare con particolare riguardo alla predisposizione individuale a rispondere a scopi e motivazioni presenti principalmente nelle organizzazioni pubbliche»[114].

La motivazione del servizio pubblico è, a tutti gli effetti, una forma di motivazione che si riferisce al desiderio di un individuo di contribuire alla società, quindi di fornire servizi alle persone con lo scopo di fare del bene agli altri. Il suo principale punto di riferimento è un collettivo, la comunità, l'organizzazione o in senso più ampio la società tutta[115].

Sulla base di quanto detto finora emerge la consapevolezza che la motivazione dei collaboratori vada coltivata. I bisogni a cui gli individui tendono sono differenti e la letteratura scientifica propone diversi studi che forniscono una serie di strategie da attivare per soddisfare i dipendenti di ogni livello. I due grandi filoni teorici sono i seguenti: i modelli orientati al contenuto, che aiutano a capire cosa motiva le persone ad agire e quali bisogni tendono a soddisfare, e i modelli orientati al processo, che aiutano ad analizzare secondo quali motivazioni gli individui selezionano percorsi di azione alternativi[116].

Più recentemente, accanto a queste strategie motivazionali classiche e dopo l'avvento della PSM, gli studi in materia si sono sviluppati sempre di più e hanno dato vita ad ulteriori tattiche e strumenti di incentivazione della motivazione da applicare nel settore pubblico. Paarlberg, Perry e Hondeghem (2008)[117] hanno prodotto il contributo più rilevante in tal senso, identificando 5 livelli sui quali un'organizzazione dovrebbe intervenire per orientare il comportamento dei propri lavoratori: individuo, lavoro, ambiente di lavoro, organizzazione e società. Sempre, Paarlberg, Perry e

---

[113] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, pp.105-106.
[114] M. Pezzillo Iacono e C. Galdiero, *Politiche e pratiche motivazionali: quali differenze tra pubblico e privato?*, Riviste in Organizzazione, La rivista di organizzazione aziendale, 2018, p.2.
[115] F. Homberg, *La rilevanza della Public Service Motivation*. Un breve commento, Luiss Open, 13 gennaio 2021.
[116] Per approfondire si veda: Massimo Pilati, *Capitolo Quarto: Il comportamento individuale nelle organizzazioni*, pp.81-90, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016.
[117] Paarlberg E. L., Perry J. L., Hondeghem A., *From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation,* Motivation in Public Management, The Call of Public Service, editato da James L. Perry e Annie Hondeghem, 2008.

Hondeghem (2008) propongono specifiche strategie per manipolare la PSM ad ognuno dei seguenti cinque livelli di analisi durante l'intero ciclo di gestione del personale (dal reclutamento al pensionamento):

1. «"Individuo", la strategia da attuare è quella di integrare la PSM nei processi di gestione delle risorse umane, ad esempio, tramite la selezione sulla base della motivazione, la familiarizzazione degli individui con aspettative di comportamenti che riflettono la PSM e l'inclusione nei sistemi di valutazione dell'osservazione di comportamenti che riflettono la motivazione;
2. "Lavoro", bisogna creare significatività del lavoro stabilendo obiettivi chiari e allineati con la PSM esistente, nonché diffondere la significatività sociale del lavoro;
3. "Ambiente di lavoro", occorre creare un ambiente che incoraggi la PSM promuovendo l'autoregolazione e le interazioni cooperative sul posto di lavoro, nonché predisporre incentivi che allineino la missione organizzativa con la PSM dei dipendenti, quindi ricompense che incentivino la motivazione intrinseca;
4. "Organizzazione", la strategia è quella di integrare la PSM nella missione e nella strategia organizzativa incoraggiando una leadership valoriale e articolando una visione organizzativa che rifletta il *commitment* alla PSM;
5. "Società", bisogna creare legittimazione sociale per il pubblico impiego tramite l'utilizzo dei media per portare il lavoro pubblico all'attenzione della società, ad esempio, tramite la possibilità di fare esperienze prelavorative all'interno del settore pubblico in modo che i valori della PA entrino a far parte dei programmi formativi»[118].

«Le tattiche proposte producono effetti di rinforzo e nessuna da sola è in grado di migliorare la performance» perché solamente l'utilizzo congiunto di tutte queste tecniche garantisce dei risultati significativi nei contesti lavorativi pubblici[119].

Altro fattore da tenere in considerazione, sempre in termini di strategie motivazionali, è l'utilizzo dell'incentivo economico. Nel settore pubblico, secondo la PSM, questo tipo di strumento non è efficace perché, nonostante si pensi che l'incentivo retributivo sia più adeguato a motivare i dipendenti rispetto ad altri incentivi (come le promozioni), esso non considera due ragioni fondamentali: la prima che le persone scelgono di lavorare nel settore pubblico perché vogliono svolgere un servizio per la collettività a prescindere dal compenso ottenuto; mentre, la seconda è data

[118] M. Barbieri, N. Bellé, P. Cantarelli, *Public Service Motivation: Lo Stato dell'Arte*, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, SDA Bocconi, Dicembre 2010, pp.16-17.
[119] *Ibidem*.

dalla difficoltà di misurazione dei risultati nella PA, in quanto i servizi erogati sono prevalentemente immateriali (politiche pubbliche o servizi come l'educazione, la cultura, ecc.)[120].

Da quanto detto finora, la PSM assume un ruolo di fondamentale importanza per l'organo dirigenziale all'interno di ogni amministrazione, in quanto produce i risultati che sono generalmente ricercati in tutti i tipi di organizzazione. Nel complesso, la motivazione del servizio pubblico emerge come un costrutto di grande impatto e, proprio per questa ragione, è molto probabile che «sfruttare la PSM attraverso un'attenta considerazione dei fattori scatenanti che aiutano ad attivarla e nutrirla produca effetti positivi per le organizzazioni e la società»[121].

In sintesi, la PSM sembra dimostrare che «in ambito pubblico sia necessario che *policy makers* e dirigenti orientino le proprie scelte di regolazione, di progettazione e di gestione delle risorse umane verso una logica volta a favorire la consapevolezza del benessere sociale prodotto dall'azione organizzativa»[122].

«Valorizzare la percezione dell'identità e la significatività delle mansioni, ricercare modelli organizzativi orientati ai processi, agli *outcome* e alla soddisfazione del cliente finale, costruire un sistema di obiettivi *smart*, sburocratizzare il lavoro e snellire il numero di livelli gerarchici», nonché predisporre l'ascolto attivo di *feedback* sia interni che esterni alle amministrazioni pubbliche, «sono tutte pratiche che possono impattare sulla motivazione intrinseca collegata alla PSM, incidendo sull'impegno, sulle prestazioni dei dipendenti pubblici e, di conseguenza, sulla performance organizzativa»[123].

«Motivare» è un fondamentale esercizio di influenza sulle persone, esso implica la capacità di riconoscere che cosa è importante per i diversi individui, quali sono gli incentivi che per loro hanno valore, quali i motivi che ritengono prioritari e quali le ragioni che guidano la loro condotta[124]. Persuadere gli altri, tramite la leva motivazionale, a comportarsi in un determinato modo per il perseguimento degli scopi organizzativi è un'azione di leadership che non solo implica l'interpretazione dei comportamenti altrui, ma anche – soprattutto – l'abilità di saper comunicare, su questo punto la trattazione verrà approfondita nel terzo paragrafo.

---

[120] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.299.
[121] F. Homberg, *La rilevanza della Public Service Motivation. Un breve commento*, Luiss Open, 13 gennaio 2021.
[122] M. Pezzillo Iacono e C. Galdiero, *Politiche e pratiche motivazionali: quali differenze tra pubblico e privato?,* in Riviste in Organizzazione, La rivista di organizzazione aziendale, 2018, p.7.
[123] *Ibidem*.
[124] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.25.

2.2 Il benessere organizzativo come leva di sviluppo delle risorse umane

Il benessere organizzativo può essere definito come «la capacità di un'organizzazione di promuovere e di mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»[125].

Ritrovarsi in un ottimo clima organizzativo significa lavorare in un'atmosfera che tiene conto di innumerevoli fattori come: «le relazioni interpersonali, il rapporto con i superiori, l'importanza attribuita a ogni singola attività lavorativa, il senso di appartenenza all'organizzazione di riferimento, l'equità nel trattamento retributivo e nell'offerta di opportunità di crescita e miglioramento lavorativo, l'ambiente di lavoro, l'assenza di differenze di genere e rispetto delle pari opportunità»[126].

Difatti, molteplici studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato come le strutture più efficienti siano quelle con dipendenti soddisfatti e con un "clima interno" sereno e partecipativo[127]. Gli elementi che migliorano la salute mentale e fisica dei dipendenti (motivazione, collaborazione, coinvolgimento, trasparenza, esatta circolazione delle informazioni, aggiornamento professionale, equità, flessibilità, fiducia) sono in grado di aumentare la produttività delle organizzazioni e, di conseguenza, di soddisfare gli utenti finali e la società tutta.

Tra il 2002 e il 2003, è stata condotta «una ricerca sul tema della salute organizzativa da un gruppo di lavoro coordinato dalla Facoltà di Psicologia dell'Università "La Sapienza" e formato da esperti e rappresentanti di amministrazioni pubbliche e private»[128]. Il risultato finale del lavoro ha portato allo sviluppo di una metodologia d'analisi del benessere e della qualità della vita degli ambienti di lavoro pubblici. Il progetto è stato anche sperimentato in undici amministrazioni ed è interessante leggere alcuni numeri, mettendo a confronto un grande contesto come quello ministeriale e un piccolo contesto come quello comunale.

Per comodità è opportuno riportare di seguito i dati relativi «al profilo generale dove tutte le dimensioni che superano il valore medio indicato dalla linea verticale di riferimento esprimono uniformemente una valutazione positiva della dimensione, e tutte le dimensioni al di sotto della media sono da considerare uniformemente come aspetti critici del benessere organizzativo»[129].

---

[125] G. Fulgione, *Motivazioni ed indicatori di Benessere Organizzativo*, Diritto.it, 8 marzo 2012.
[126] A. Brescia, *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, Lavoro@Confronto, Numero 11, Settembre/Ottobre 2015.
[127] Idem.
[128] F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.
[129] Ivi, p.67.

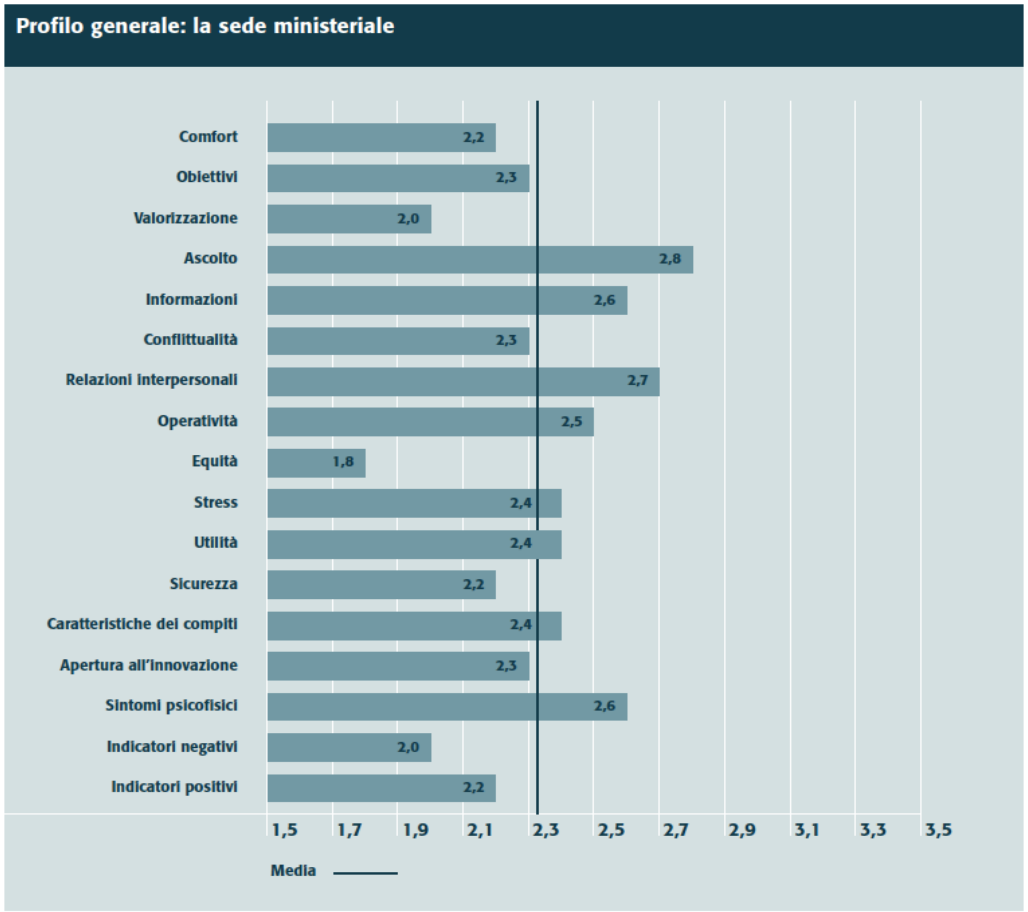

Figura 2.1: Dati relativi al profilo generale del contesto ministeriale dove sono stati coinvolti il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'economia e delle finanze. Fonte: F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.

Per quel che riguarda la sede ministeriale, «i dati suggeriscono l'idea di un ambiente lavorativo in cui i singoli descrivono un buon livello di ascolto e relazioni interpersonali e una discreta capacità di far fronte all'operatività quotidiana (informazioni ed operatività). Esiste anche una certa consapevolezza del valore sociale del proprio lavoro, il quale comporta un livello di stress non particolarmente intenso, pur se presente»[130].

Il personale, tuttavia, esprime insoddisfazione per la scarsa attenzione dimostrata dall'amministrazione nei loro confronti, la quale si rileva «nella percezione dell'inadeguatezza dell'area del comfort e della sicurezza, ma che raggiunge i livelli più alti quando si trattano i temi della valorizzazione e dell'equità, come se mancasse la possibilità di esprimere capacità e potenzialità individuali, così come il giusto riconoscimento da parte dell'amministrazione per il contributo dei singoli»[131].

[130] Ivi, pp.68-69.
[131] *Ibidem*.

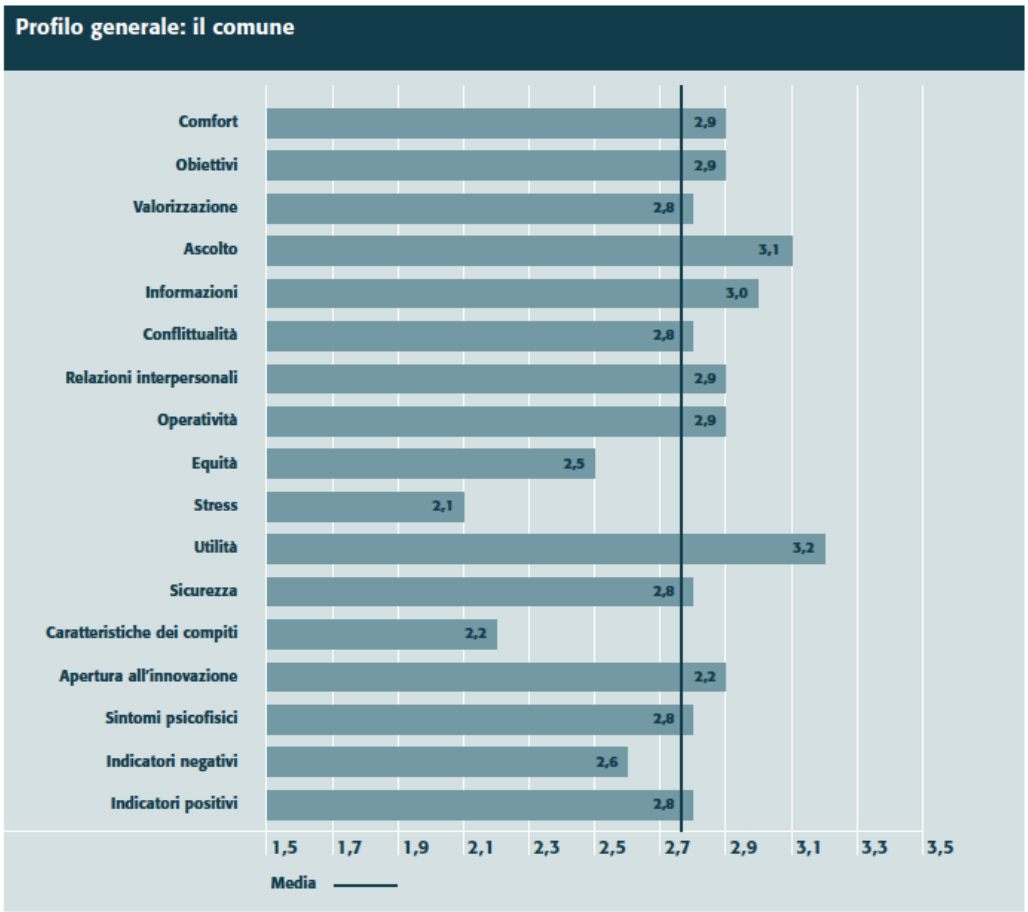

Figura 2.2: Dati relativi al profilo generale del contesto comunale dove sono stati coinvolti i seguenti Comuni: Borgo San Lorenzo, Caserta, Cesena, Como, Cosenza, Milazzo, Pesaro, Tortona. Fonte: F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.

Per quanto concerne la sede comunale, invece, si può subito notare «un punteggio medio totale superiore a quello dell'amministrazione precedente (circa 2,8) e un numero più elevato di fattori che superano il livello medio e che descrivono percezioni positive del benessere. Alle dimensioni positive, emerse nel profilo precedente, si aggiungono l'area del comfort, degli obiettivi, dell'innovazione, degli indicatori positivi; anche l'area della valorizzazione riesce a superare, seppur poco, il valore medio del profilo»[132]. Analogamente al contesto ministeriale, guardando alle valutazioni al di sotto della media, si possono notare sia l'area dell'equità che degli indicatori negativi. «Contrariamente al profilo precedente, inoltre, si rileva un livello superiore nelle aree strettamente collegate dello stress e delle caratteristiche del compito»[133].

Bisogna notare poi che la sostanziale differenza tra i due contesti «non risiede unicamente nel maggior numero di dimensioni positive e nel loro punteggio, bensì nella particolare configurazione

[132] Ivi, pp.76-77.
[133] *Ibidem*.

che assume il benessere e come esso viene costruito in una specifica amministrazione e come si realizza»[134].

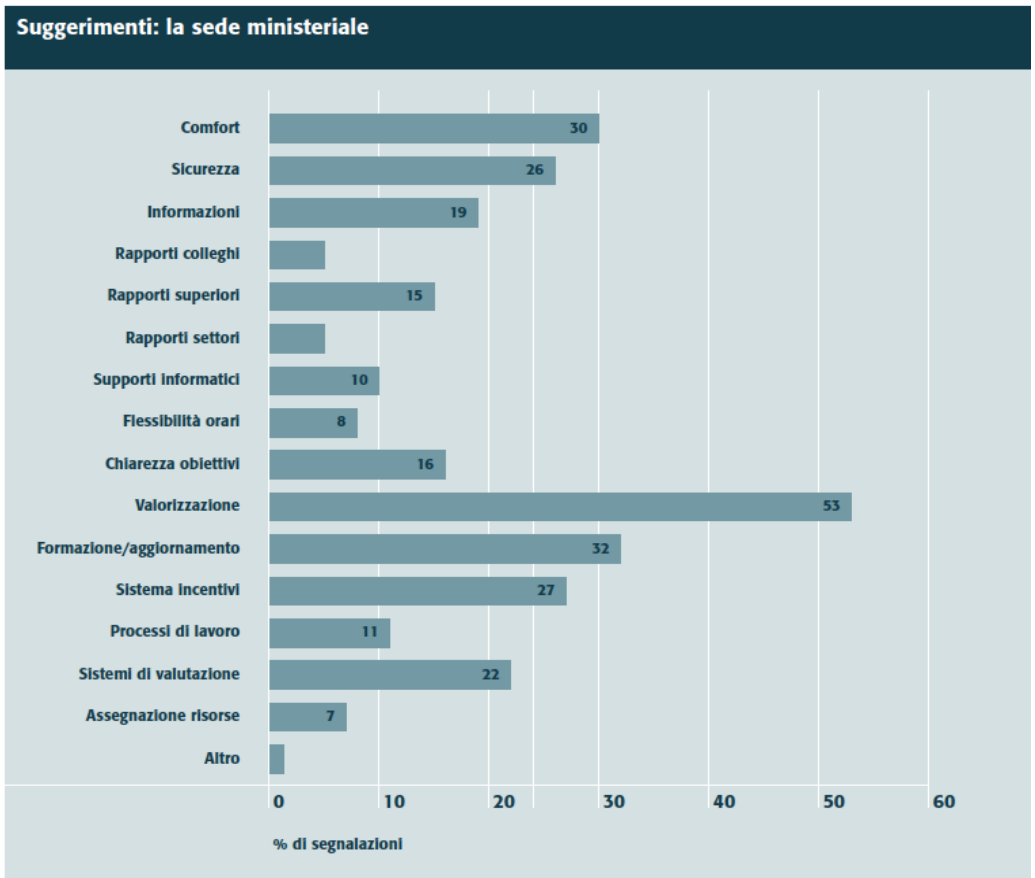

Figura 2.3: Dati relativi ai suggerimenti per il contesto ministeriale. Valori percentuali. Fonte: F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.

La stessa ricerca ha lavorato anche a dei suggerimenti sulle aree che necessitano un maggiore intervento, mostrando come essi differiscono sulla base del contesto. La sede ministeriale punta maggiormente su: valorizzazione, formazione e comfort. «La valorizzazione, quindi, inizialmente intesa come maggior spazio dato alle capacità dei singoli, viene adesso intesa come presupposto per un altrettanto necessario miglioramento nel sistema di valutazione delle persone»[135].

Le tre necessità prioritarie segnalate nel contesto comunale (valorizzazione, sistemi di incentivi e sistemi di valutazione), invece, esplicano il senso con cui la valorizzazione viene intesa in senso limitato nella suddetta amministrazione. Si esprime, infatti, «l'essenziale esigenza di criteri

[134] Ivi, p.78.
[135] Ivi, pp.79-81.

maggiormente equi nella valutazione, piuttosto che un maggiore incentivo delle capacità individuali»[136].

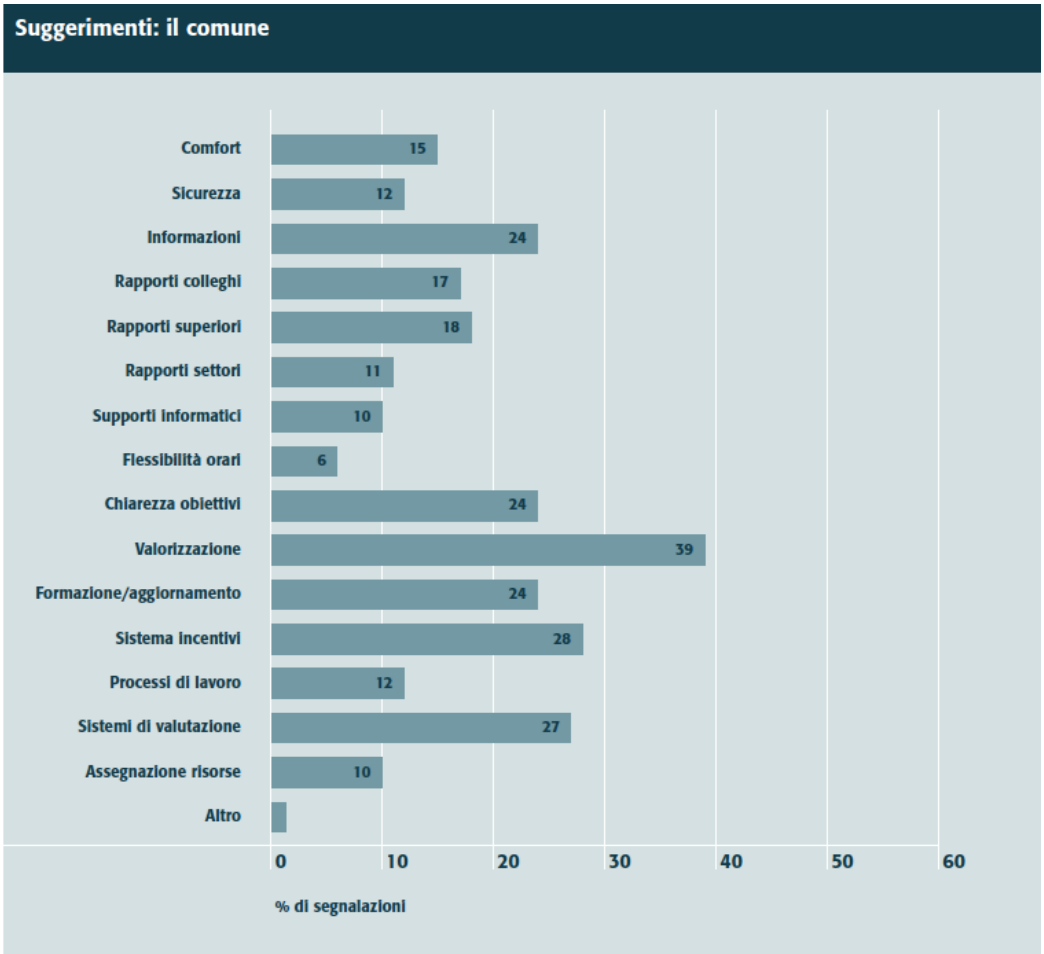

Figura 2.4: Dati relativi ai suggerimenti per il contesto comunale. Valori percentuali. Fonte: F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.

In termini di pianificazione, «una maggiore valorizzazione dell'apporto individuale per il personale del ministero, insieme ad una maggiore disponibilità ad innovarsi, potrebbe contribuire a fornire gli stimoli lavorativi che mancano e che vengono chiesti. Un riequilibrio delle relazioni tra individuo e organizzazione e una riflessione sulle modalità di gestione di lavori complessi, potrebbe giocare invece un ruolo importante sul livello di stress percepito nel personale del comune»[137].

Infine, «grazie alle differenze emerse nelle due amministrazioni, occorre evidenziare come non sia razionale ragionare in termini assoluti ai fini di un valido e accurato uso di strumenti valutativi come questo del benessere organizzativo»[138].

---

[136] *Ibidem*.
[137] *Ibidem*.
[138] *Ibidem*.

Una volta registrati i risultati di quest'indagine, nel 2004, il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato una direttiva indirizzata all'indicazione di «misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni»[139] che considerava la serenità dei lavoratori come presupposto fondamentale del benessere dell'organizzazione. Lo scopo della direttiva era quello di trasformare le AAPP in datori di lavoro esemplari, che mirano a favorire lo sviluppo di modelli gestionali delle risorse umane incentrati sul miglioramento degli ambienti lavorativi, l'aumento dei livelli di produttività e l'aumento della motivazione e della soddisfazione dei lavoratori stessi[140].

Si tratta di obiettivi molto sfidanti e finalizzati a garantire un sostegno adeguato ai singoli individui e ai gruppi di lavoro da parte del management. Sono, infatti, i dirigenti a dover gestire questi cambiamenti e a dover assicurare a tutta l'organizzazione un miglioramento dei processi, delle condizioni e dell'ambiente di lavoro, anche avvalendosi della consultazione dei dipendenti stessi.

La direttiva, pertanto, incentiva le amministrazioni pubbliche a «favorire politiche del personale attente alla salute psicofisica dei dipendenti offrendo ad essi la possibilità di svolgere le proprie attività in contesti organizzativi che favoriscano gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esista un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale»[141].

Valorizzare il personale pubblico è una potente leva e fattore di cambiamento: ciò quanto emerge da un'altra direttiva, risalente al 2001, in tema di «formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni»[142]. Questa, nello specifico, si rifà alla responsabilità dei dirigenti della gestione del personale, e delle risorse finanziarie ad essa connesse, di porre particolare attenzione alla qualità della formazione e all'efficienza ed efficacia dei processi formativi.

Nell'ultimo periodo, in particolare, si sta affrontando molto il tema del rinnovamento della pubblica amministrazione che segue e amplia le direttrici delle direttive appena menzionate. A marzo 2021, infatti, l'attuale Presidenza del consiglio dei ministri, complice anche la straordinaria possibilità offerta dalle risorse finanziarie in arrivo dall'Unione europea, ha firmato il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale". Un documento che si affianca all'obiettivo di rilancio e modernizzazione del "sistema Italia" contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

[139] Direttiva del Ministro della funzione pubblica, *«Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni»*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica, 24 marzo 2004.

[140] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009, pp.169-170.

[141] A. Brescia, *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, Lavoro@Confronto, Numero 11, Settembre/Ottobre 2015.

[142] Direttiva del Ministro della funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, «*Formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni»*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica, 13 dicembre 2001.

Il Patto punta alla costruzione di «una nuova Pubblica amministrazione tramite l'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e la valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (*reskilling*), con un'azione di modernizzazione costante e coerente con gli obiettivi di transizione digitale e sostenibilità ambientale»[143]. Le amministrazioni pubbliche devono adattarsi a scenari estremamente flessibili soprattutto sul piano della gestione delle risorse umane, dell'organizzazione e della tecnologia. Ci si vuole sempre di più avvicinare al concetto di gestione organizzativa che caratterizza, ormai da tempo, le grandi aziende private. «Flessibilità organizzativa vuol dire avere un'organizzazione duttile, capace di adattarsi alle esigenze dei cittadini e delle imprese con rapidità. Però è proprio la rapidità di azione uno dei problemi principali del malfunzionamento delle amministrazioni»[144].

Portare avanti questi obiettivi rendendoli concreti permetterà senza dubbio la creazione di un contesto lavorativo molto più sfidante, moderno e attrattivo. Questo perché si garantirà sia una costante innovazione delle competenze dei dipendenti pubblici che un miglioramento dei servizi erogati dalla PA nel suo complesso. Tutti incentivi validi a mantenere viva la motivazione e l'interesse nel lavoro che si svolge ogni giorno.

Quanto affrontato finora, rovina l'immagine di un pubblico impiego unico, ideale e sempre uguale per ogni contesto. Si perde la raffigurazione di un lavoro statico, poco propenso ad accogliere stimoli di cambiamento e, al suo posto, «emerge una realtà legata a un lavoro pubblico più intensamente impegnato nel confronto con l'esterno e con gli utenti; nonché emerge l'immagine di un dipendente pubblico sempre più coinvolto mentalmente e personalmente nella realizzazione dei propri compiti, con meno possibilità di ritrovarsi in situazioni ripetitive»[145].

Le amministrazioni pubbliche per poter svolgere le proprie attività hanno bisogno di una struttura organizzativa che deve stare al passo con i tempi, quindi deve adattare i propri processi di lavoro, così come la composizione del personale, alle richieste e necessità che impone la società moderna.

Per ottenere, pertanto, delle performance migliori, la qualità del personale deve essere elevata e per poter attrarre questo tipo di capitale umano, tutte le AAPP non possono puntare solamente ad un processo di selezione che valorizzi titoli ed esperienze, anzi devono puntare alla creazione di un ambiente organizzativo particolarmente stimolante e che possa essere paragonato al contesto lavorativo che si crea nel settore privato.

Questo cambiamento di paradigma fa riflettere in merito alla necessità di sviluppare delle competenze nella gestione di ritmi e contenuti del lavoro nettamente più complessi. «Il miglior

---

[143] Presidenza del consiglio dei ministri, «*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale»,* Roma, Dipartimento della funzione pubblica, 10 marzo 2021.
[144] *Ibidem*.
[145] F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003, pp.79-82.

ambiente in cui si può lavorare è quello che realizza la miglior convivenza possibile tra le persone», fondata su continue negoziazioni su quale sia il miglior modo di collaborare insieme[146].

Come l'esempio della ricerca sul benessere organizzativo ha confermato, «per qualsiasi contesto lavorativo è possibile parlare di punti di forza e di punti critici, tuttavia, se si opera nell'ottica di sviluppo e di crescita, piuttosto che in quella di raggiungimento di standard difficilmente identificabili, è pur sempre corretto considerare tutte le variabili di benessere e di malessere, di ciò che va bene e ciò che merita di essere migliorato»[147].

Servirebbe mettere da parte la ormai consueta forma eccessivamente gerarchica e formale, per dare spazio ad una struttura meno rigida e più informale. In quest'ottica, far acquisire al personale pubblico un maggior senso di appartenenza alla struttura amministrativa vuol dire anche saper trasmettere le giuste motivazioni e saper dare il giusto peso anche alla formazione e all'aggiornamento delle competenze dei propri dipendenti.

2.3 Gestione dei processi o gestione delle persone: sviluppo, performance e *work-life balance*

L'azienda pubblica permette ai propri organi di amministrazione di programmare il sistema gestionale interno. La programmazione è un insieme di strumenti logici e tecnici tramite cui si cerca di: porre rimedio alla frammentazione della gestione; realizzare un elevato grado di coordinamento nell'uso delle risorse; governare la complessità derivante dall'interdipendenza settoriale; rivalutare il principio dell'equilibrio più conveniente e soddisfacente dell'azienda; superare i limiti intrinseci del modello decisionale incrementale[148].

Alla base di questa tipologia di gestione vi sono le persone, i dipendenti, che garantiscono il buon funzionamento dell'azienda pubblica. Pertanto, una buona gestione delle persone è sintomo di una buona gestione amministrativa generale. Gestire il personale delle istituzioni pubbliche, oggi, significa misurarsi con una funzione aziendale molto complessa, con un sistema di regole specifico, con funzioni economiche e sociali e con vincoli ben precisi; nonostante tutto, è possibile introdurre

[146] *Ibidem*.
[147] *Ibidem*.
[148] E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pp.319-320.

logiche e modelli manageriali che costituiscono delle buone pratiche per la gestione delle risorse umane nel loro complesso[149].

In ambito privato, le linee guida per le pratiche di *people management* suggeriscono che bisogna sviluppare una certa consapevolezza sulla complessità dei fattori che interagiscono nell'influenzare il comportamento umano[150]. Da qui deriva il fatto che i processi decisionali e i processi psicologici sono molto dinamici nel loro processo di formazione. In questo contesto, ad assumere un ruolo preminente, vi è, da un lato, la capacità di autoregolazione delle persone e, dall'altro, il tempo. Gli atti di gestione si estrinsecano in un processo di scelta consapevole rispetto al contesto e al tempo in cui essa si realizza. Questa prospettiva di gestione permette di non accantonare la dimensione soggettiva, bensì di organizzare l'attività manageriale sia sul piano delle competenze che si manifesta nella risposta gestionale che si dà ai bisogni, sia sul piano del posizionamento che si riconosce nelle finalità e negli orientamenti propri dell'agire[151].

Il management, quindi, si concentra sulla valorizzazione del tempo di ciascuna persona potenziando le proprie capacità di ascolto per conoscere e gestire le differenze in modo appropriato. La leva della differenziazione e della personalizzazione nelle politiche di gestione del capitale umano implica: l'investimento di tanta energia di progettazione; l'impiego di risorse fondamentali sia materiali che immateriali; e infine, l'utilizzo di strumenti di ascolto adeguati a comprendere l'effettivo valore che le scelte di gestione aziendale hanno sulle persone[152].

Seguendo questa prospettiva, è possibile dedurre che le imprese non possono rinunciare a investire regolarmente sullo sviluppo del proprio capitale umano: è una leva fondamentale per la competitività e il management stesso. Lo sviluppo è un contenitore di numerosi strumenti che sono direttamente o indirettamente orientati a valorizzare le persone e, quindi, a motivarle e ad incrementare le loro competenze e il loro coinvolgimento all'interno del contesto organizzativo di cui fanno parte[153]. Pertanto, si tratta di un approccio in grado di utilizzare gli strumenti con una duplice finalità: *in primis*, garantire in modo dinamico la realizzazione degli obiettivi aziendali (gestione dei processi) e, parallelamente, garantire la soddisfazione degli individui (gestione delle persone).

Soprattutto oggi, sostenere le persone nei loro progetti di sviluppo creando un ambiente collaborativo che valorizzi le competenze e l'impegno non solo dei singoli, ma anche del gruppo, si è rivelata una grande sfida. Di quest'ultima sono responsabili, oltre che gli specialisti HR, anche i

[149] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.282-284.
[150] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp.108-109.
[151] *Ibidem*.
[152] Ivi, pp.110-111.
[153] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.207.

capi che, attraverso le c.d. «pratiche di sviluppo» influiscono positivamente o negativamente sui percorsi di crescita dei propri collaboratori[154].

Queste pratiche sono costituite da un set di strumenti che rendono possibile il perseguimento degli obiettivi di crescita individuali e organizzativi. Nella seguente figura, è possibile notare una chiara sintesi di questi strumenti. Il principale è sicuramente la formazione, perché fonte di apprendimento organizzativo, infatti, tramite di essa le aziende possono aggiornare le competenze dei dipendenti, nonché accrescere le performance e la produttività. Un secondo strumento principale è quello della valutazione che rappresenta un presupposto unico per poter identificare percorsi di sviluppo differenziati in funzione delle caratteristiche e delle attese individuali[155].

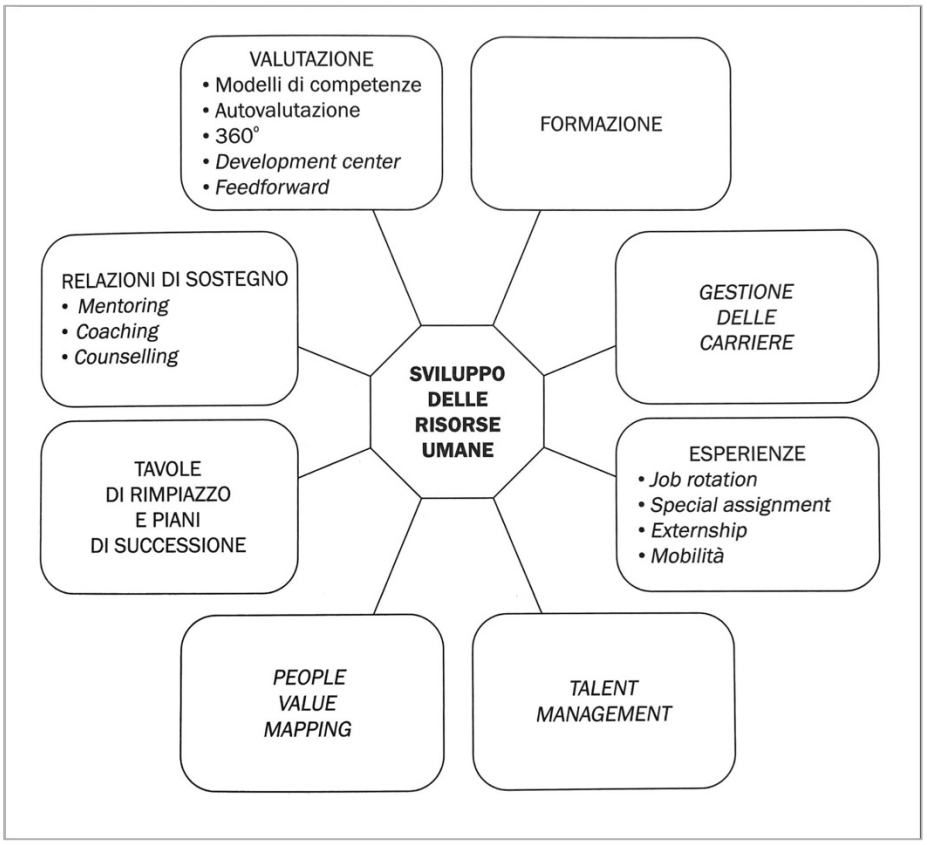

Figura 2.5: Lo sviluppo come sistema integrato di strumenti. Fonte: G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.211.

La valutazione, in particolare, risulta un efficace strumento di valorizzazione solo se collocata all'interno di un progetto condiviso tra collaboratore e capo, e se concepita a servizio delle leve di differenziazione e valorizzazione. Essa va ad incidere prioritariamente su tre aree:

[154] *Ibidem*.
[155] Ivi, p.210.

- strategico-organizzativa, che punta a garantire il corretto funzionamento dell'organizzazione e potenziare il suo valore complessivo;
- motivazionale, che mira a riconoscere e valorizzare il contributo delle persone indirizzando con efficacia l'agire individuale;
- di sviluppo, che, come anticipato, permette di supportare la crescita personale e professionale dei dipendenti[156].

Inoltre, con la valutazione si possono misurare quattro dimensioni ben precise: la posizione (ruolo); la performance (prestazione); le competenze; il potenziale[157]. Per semplificare la trattazione, si può dire che valutando la posizione, ci si limita a misurare il valore delle attività, delle responsabilità e dei compiti affidati ad una persona. Quando si valuta la performance, invece, ci si concentra sul risultato conseguito, sul reale contributo fornito dalla persona nel suo determinato ruolo andando, così, a verificare anche se sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati dall'azienda. Con le competenze si esaminano le persone in quanto tali, perciò il loro valore, i loro comportamenti e l'insieme di caratteristiche, abilità e conoscenze che sono visibilmente misurabili. Infine, con la valutazione del potenziale si è in grado di percepire quanto e come le persone possono svilupparsi nel contesto in cui lavorano con una prospettiva volta al cambiamento.

Ai fini del presente elaborato e di una comparazione con il settore pubblico, è utile soffermarsi sulla trattazione della valutazione della performance e alla conseguente gestione, meglio nota come sistema di «performance management».

Durante il processo di valutazione della performance, come anticipato, si misurano i risultati conseguiti dal singolo individuo in un determinato arco di tempo, sia dal punto di vista degli obiettivi raggiunti che dal punto di vista dei comportamenti organizzativi adottati. Sostanzialmente, ci si concentra sul valutare la portata di ciò che viene realizzato da una persona nel ruolo ricoperto, in relazione ad un obiettivo predefinito in quel determinato contesto organizzativo[158].

Pertanto, si assegna un valore al contributo complessivo su cui pesano abbastanza gli obiettivi prefissati fin dall'inizio dell'attività. La definizione degli obiettivi è una delle fasi più importanti di tutto il processo, questo perché ha una valenza motivazionale non indifferente. Sulla base di quanto detto perciò bisogna sottolineare che la scelta degli obiettivi non è affatto casuale, anzi essi devono essere: specifici, riferiti ad un arco temporale predeterminato, misurabili, realizzabili, coerenti con le responsabilità del ruolo[159].

---

[156] Ivi, p.167-168.
[157] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.150.
[158] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.170.
[159] Si tratta dei c.d. obiettivi SMART: «un acronimo che indica le 5 qualità fondamentali che un obiettivo deve possedere: specific (specifico), measurable (misurabile), achievable (raggiungibile), relevant (rilevante), time-based (basato sul

In un'ottica di management, è più importante focalizzarsi sui comportamenti agiti piuttosto che sui risultati. Non a caso, risultati e comportamenti possono avere un diverso peso all'interno del sistema valutativo, spesso si trovano anche sistemi integrati che si esplicano in modelli di competenze, i quali identificano le abilità critiche e i comportamenti correlati che le persone devono possedere o sviluppare per raggiungere gli obiettivi di crescita individuale e organizzativa[160]. La spiegazione alla base di queste pratiche sta nel fatto che se ci si concentra unicamente sui risultati, si rischia di incentivare comportamenti opportunistici nei collaboratori.

Quando il management intende allineare gli obiettivi individuali con le strategie dell'organizzazione mette in atto il «performance management», ossia un sistema vasto e colmo di strumenti, capace di integrare le componenti dell'organizzazione influenzando la performance individuale e complessiva[161].

Questo sistema si esplica in quattro fasi che rappresentano un vero e proprio ciclo di gestione: la pianificazione, l'attività di sviluppo, la gestione della performance e l'analisi congiunta della performance. Un sistema del genere viene calibrato per essere svolto durante l'arco di un anno, con dei momenti di feedback intermedio che permettono di monitorare l'andamento e raddrizzare le storture. Il manager è ben consapevole del fatto che, fornendo un riscontro, anche informale, sull'attività svolta, può migliorare la performance non solo in un'ottica di breve periodo, ma anche per il lungo periodo, avendo come riferimento l'obiettivo di sviluppo complessivo del collaboratore[162]. Pratiche positive come queste si dimostrano molto utili accrescere la fiducia, la motivazione e il *commitment*.

Educare alla valutazione è un'altra grande sfida del management odierno: dirigere sistemi di valutazione in modo positivo costruendo dei piani di gestione delle persone, può contribuire concretamente a guidare la propria organizzazione verso il successo. Al contrario, se questo piano di gestione manca, si ha la percezione generale di un contesto negativo, demotivante e poco produttivo: le persone si sentono abbandonate e vivono una situazione di malessere. Il management, dunque, è responsabile di questo e deve rispondere al «bisogno di centralità» che ogni persona esprime[163].

Alla valutazione della performance viene facilmente collegato anche lo strumento dei «rewards». A tal proposito, si parla del modello di «total rewards», un sistema premiante che è largamente utilizzato nella pratica manageriale perché capace di razionalizzare e rendere evidenti gli innumerevoli strumenti a disposizione per poter gestire le persone. I responsabili del management, in

---

tempo)». Per approfondire si veda: F. Borgia, *Realizzare i propri obiettivi: il metodo S.M.A.R.T. + E.*, 2019, consultabile in: https://www.psicologo-lecco.it/blog-e-news/42-realizzare-i-propri-obiettivi-il-metodo-s-m-a-r-t

[160] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, pp.171-172.

[161] Ivi, p.173.

[162] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.177.

[163] Ivi, pp.209-210.

un'ottica di ascolto attivo dei bisogni dei propri collaboratori, sono ben consapevoli del fatto che i premi possono essere tanti e variegati: sfide, dinamismo, *purpose*, stabilità, sicurezza, passione, crescita, autorealizzazione.

Il modello, infatti, postula un sistema premiante che racchiude al suo interno sia ricompense estrinseche/tangibili che ricompense intrinseche/intangibili[164]. Esso deve essere pensato con cura e attenzione in modo da differenziare le varie ricompense e migliorare le condizioni di lavoro, il che significa anche considerare il valore gratificante del contenuto del lavoro o di alcune sue caratteristiche come: l'autonomia, il coinvolgimento nella vita dell'impresa, la cultura organizzativa, gli stili di leadership, l'ambiente di lavoro, l'*engagement* e il *work-life balance*[165].

Nella figura seguente è rappresentato un esempio di questo sistema premiante dove, come anticipato, è possibile distinguere tra ricompense monetarie e non, erogate singolarmente o congiuntamente ad altre. Nel loro complesso, esse costituiscono l'unico fattore in grado di attrarre, trattenere e motivare le persone.

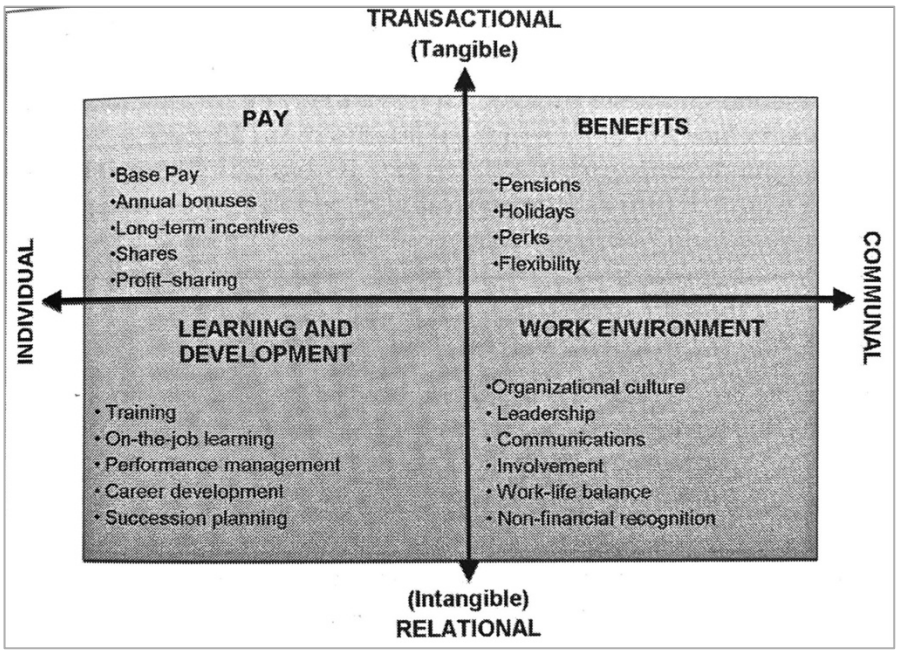

Figura 2.6: Un modello di *total rewards*. Fonte: G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.113.

Le ricompense monetarie, rappresentate nei quadranti superiori («Pay» e «Benefits»), descrivono le ricompense tangibili, necessarie per reclutare e trattenere i dipendenti. Ma da sole non possono influenzare quei comportamenti che aggiungono realmente valore, che creano la mentalità necessaria

[164] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.266.
[165] Ivi, p. 268.

affinché un dipendente contribuisca volontariamente e pienamente al successo competitivo dell'azienda. Le ricompense non monetarie, presenti nei quadranti inferiori delle risorse intangibili («Learning and development» e «Work environment»), sono essenziali per accrescere il valore dei quadranti superiori. Diversi studi in merito indicano che una combinazione di entrambe le tipologie di «rewards» contribuisce alla creazione di un rapporto di lavoro ampio e flessibile, in cui i dipendenti si impegnano per obiettivi, valori e successo a lungo termine comuni[166].

Un'attenzione particolare occorre riservare al concetto di *work-life balance*, ossia di conciliazione dei tempi di lavoro e di vita privata, perché esso è uno dei pilastri su cui si basa la moderna gestione delle risorse umane. Oggi, il tempo è una risorsa preziosa, un bene, da valorizzare e spendere al meglio, il che può mettere in discussione le aspettative e gli stili di vita che si sono consolidati finora. Pur di avere maggior tempo libero a disposizione, le persone sarebbero disposte a cambiare lavoro, anche a discapito della loro carriera e della loro retribuzione. Non a caso, recentemente, si è parlato spesso del fenomeno di *downshifting*[167], il quale sta influendo in maniera molto marcata sui processi aziendali e sulle strategie collettive espresse dai sindacati.

A confermare l'importanza di quanto detto è un'indagine condotta da Randstad, in cui si evidenzia che per il 65% dei lavoratori italiani intervistati, il *work-life balance* e un gradevole clima organizzativo sono i fattori prioritari quando si sceglie l'azienda in cui lavorare[168]. Il campione di lavoratori coinvolto, infatti, «ritiene che l'equilibrio tra vita privata e professionale sia uno degli elementi non offerti (o non comunicati) a sufficienza dalle aziende. Queste, al contrario, sempre secondo la percezione dei lavoratori italiani, sarebbero maggiormente concentrate su aspetti come la solidità finanziaria, l'ottima reputazione aziendale e la sicurezza del posto di lavoro»[169].

Il sondaggio ha rilevato, inoltre, una netta differenza delle percezioni sulla base del genere, della fascia di età e del livello di istruzione degli intervistati. «L'equilibrio vita/lavoro è un aspetto prioritario soprattutto per le donne, per i dipendenti con un basso livello di istruzione e per la generazione dei «*baby boomers*», ossia i lavoratori di età compresa tra i 58 e i 64 anni. Infine, un buon equilibrio tra vita privata e professionale è una priorità, soprattutto tra gli impiegati (65%) rispetto agli operai (63%) e tra i dipendenti che hanno mantenuto lo stesso datore di lavoro nella seconda metà del 2021 (66%) rispetto a chi, invece, ha cambiato azienda (59%)»[170].

---

[166] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp.113-114.
[167] Il fenomeno di «scambiare una carriera economicamente soddisfacente, ma stressante, con uno stile di vita meno faticoso e meno retribuito, ma più gratificante dal punto di vista personale». Cfr. G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, p.61
[168] Randstad, *Work life balance: come raggiungere il giusto equilibrio vita-lavoro*, 16 maggio 2022. Consultabile in: https://www.randstad.it/candidato/career-lab/news-lavoro/guida-su-come-raggiungere-lequilibrio-tra-vita-privata-e-lavoro-concretamente/
[169] *Ibidem*.
[170] *Ibidem*.

In generale, la richiesta di una vita equilibrata è, anche e soprattutto, per una ragione di salute, sia fisica che mentale. La scienza ha evidenziato come gli eccessivi carichi di lavoro siano associati a un maggior rischio di incorrere in problemi di salute (ictus e problemi cardiocircolatori) anche a livello psichico. Alcuni segnali (stress, irritabilità, difficoltà a concentrarsi, disturbi del sonno) sono indicativi del fatto che bisognerebbe regolare meglio le abitudini quotidiane, dedicando del tempo ai propri interessi, al di fuori della sfera professionale.

Sempre in questa indagine, Randstad ha analizzato le preferenze dei lavoratori italiani in merito agli strumenti da adottare per migliorare la situazione: «al primo posto, con il 42% delle preferenze, è stata indicata l'offerta di modalità di lavoro flessibile, seguita da benefit e vantaggi per i dipendenti al 34% e dall'offerta di uno sviluppo di carriera, indicata dal 31% del campione. Per quanto riguarda, invece, le azioni intraprese dai dipendenti stessi, è stato indicato, nel 22% dei casi, un maggiore ricorso al lavoro da remoto, la possibilità di beneficiare di fasce orarie flessibili (18%) e la riduzione delle ore di straordinario (16%)»[171].

Di recente, a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19 e del ricorso necessario allo strumento dello smart-working, ha assunto grande rilevanza anche il tema relativo al diritto alla disconnessione, ossia il diritto alla non reperibilità al di fuori dall'orario lavorativo che implica la netta definizione dei confini della propria disponibilità.

Su questo si è espresso inizialmente il Parlamento europeo con la Risoluzione del 21 gennaio 2021[172], con cui ha invitato gli Stati Membri a riconoscere questo diritto come fondamentale. Di conseguenza, il legislatore italiano, con il decreto-legge n. 30 del 13 marzo 2021[173] e sua conversione, «ha riconosciuto il diritto alla disconnessione da strumentazioni digitali per l'attività lavorativa in modalità agile, nel rispetto degli accordi già sottoscritti e, per il pubblico impiego, dell'eventuale contrattazione collettiva»[174].

Anche a livello di *work-life balance*, l'Italia si è adoperata per fornire una legislazione *ad hoc* a tutela di tutti i lavoratori: la conciliazione tra impegni familiari e lavorativi assume un significato più esteso che comprende il bilanciamento fra impegno professionale e realizzazione personale nelle relazioni primarie o anche nel tempo libero e nella società civile.

---

[171] *Ibidem*.

[172] Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione. Consultabile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0021_IT.html#title1

[173] Decreto-legge 13 marzo 2021, «*Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*», GU n.62 del 13-03-2021.

[174] Randstad, *Diritto alla disconnessione: cos'è e come funziona in Italia*, 17 giugno 2021. Consultabile in: https://www.randstad.it/candidato/career-lab/diritti-del-lavoratore/diritto-alla-disconnessione-cose-e-come-funziona-in-italia/

Il governo italiano ha elaborato, quindi, il decreto legislativo n.80 del 15 giugno 2015[175], le cui priorità sono quelle «di individuare misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, introducendo profonde modifiche al d.lgs. n. 151/2001»[176].

«La struttura dell'impianto complessivo resta sostanzialmente agganciata al sistema delle indennità e dei congedi parentali; la novità si ha con l'aggiunta nel testo del concetto di telelavoro, da intendere come uno strumento vantaggioso per i datori di lavoro privati che potranno non calcolare nei limiti numerici i dipendenti ammessi a distanza»[177].

Parallelamente alla riforma del mercato del lavoro, si assiste al riordino del comparto pubblico che si dirigeva verso una realtà destrutturata, attraverso forme di digitalizzazione sempre più efficienti e capillari. L'articolo 14 della legge Madia (l. n. 124 del 2015), contiene un vero e proprio programma che tende verso la miglior conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, tramite l'utilizzo dello strumento del telelavoro e l'implementazione di servizi di supporto alla genitorialità.

In generale, si cerca di migliorare le condizioni lavorative con effetti positivi nella quotidianità delle persone. «Le amministrazioni pubbliche sono state chiamate ad adottare misure organizzative attraverso le quali fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa»[178].

L'obiettivo era quello di fare in modo che, in circa tre anni, almeno il 10% dei dipendenti sarebbe stato in grado di avvalersi dello smart-working con la garanzia di non subire penalizzazioni circa il riconoscimento della loro produttività e professionalità. Ovviamente era un piano che doveva scontrarsi con le risorse di bilancio disponibili, però le nuove «modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione» erano alla base di un modello organizzativo più competitivo e dinamico che non andava a pregiudicare i risultati e la carriera[179].

«La qualità dei servizi e l'efficienza dell'azione amministrativa vengono costantemente misurati e monitorati attraverso indicatori come, ad esempio, il grado di soddisfazione dei cittadini e della

---

[175] Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, «*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014*, n. 183», (GU n.144 del 24-06-2015 - Suppl. Ordinario n. 34).

[176] Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53»*, (GU n.96 del 26-04-2001 - Suppl. Ordinario n. 93).

[177] F. Ferzetti e V. Lannutti, *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via delle remote working*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 3/2021, p.11.

[178] F. Ferzetti, *La promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 3/2016, p.8.

[179] F. Ferzetti e V. Lannutti, *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via delle remote working*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 3/2021, p.12.

comunità»[180]. Questo nuovo modello lavorativo non rappresenta un vantaggio solo per il lavoratore, ma anche per l'utente che ne beneficia in termini di risparmio e qualità del servizio erogato. «Per la collettività è possibile trovare nel telelavoro uno strumento per la politica di riequilibrio territoriale, soprattutto nelle aree urbane fortemente congestionate, con riflessi positivi sul sistema dei trasporti, sul risparmio energetico, sulla localizzazione equilibrata di attività e di funzioni»[181].

Per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti nelle amministrazioni pubbliche, un secondo fattore presente nello schema ideato nella legge Madia è rappresentato dalla possibilità di «stipulare convenzioni con strutture per l'infanzia, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, al fine di predisporre servizi di supporto alla genitorialità, durante i periodi di chiusura scolastica»[182]. Questo rientra a tutti gli effetti nelle politiche di *childcare*. A tal proposito, è utile sottolineare che i servizi per la prima infanzia ricoprono un ruolo centrale perché in grado di prevenire alcune forme di rischio sociale e produrre un ritorno economico per la società. Lo Stato, di recente, ha aperto ai cittadini la possibilità di fruire del bonus fino a 600 euro per l'acquisto dei «servizi di baby-sitting»[183] (in alternativa al congedo parentale), esternalizzando di fatto il servizio.

Gestire il proprio lavoro in modo più flessibile segna un'inversione di tendenza a causa del trend positivo del suo impiego nei vari contesti lavorativi analizzati, soprattutto per quel che riguarda il comparto pubblico. Le intenzioni di applicare questo modello nell'arco del tempo subiscono un'importante accelerazione grazie ai provvedimenti presi per un sostegno economico alle famiglie, ai lavoratori e alle imprese a seguito delle difficoltà connesse all'emergenza da Covid-19. «Tra gli aspetti più significativi vi è l'utilizzo del "lavoro agile" come modalità organizzativa ordinaria di cui possono beneficiare soprattutto le pubbliche amministrazioni»[184].

Al riguardo, secondo le stime ministeriali, un impiegato statale su tre continuerà a lavorare in smart-working anche in futuro: «almeno il 30% dei dipendenti pubblici sarà mantenuto in modalità "agile" prevedendo di poter trasformare una buona intenzione in realtà, così da gestire il 60% delle attività facendo ricorso a questo sistema anche una volta terminate le esigenze legate all'emergenza sanitaria»[185]. L'idea di consolidare lo smart-working, nonostante le difficoltà che possono emergere, insieme all'idea di implementare le competenze digitali sono dei presupposti alla base dell'esigenza

---

[180] *Ibidem*.
[181] S. Zoppi, Prefazione, in Scarpitti G., Zingarelli D. (a cura di), *Il telelavoro. Teorie e applicazioni. La destrutturazione del tempo e dello spazio nel lavoro post-industriale*, Milano, Franco Angeli, 1999, p.17.
[182] *Ibidem*.
[183] Per approfondire: INPS, https://www.inps.it/prestazioni-servizi/bonus-baby-sitting-e-centri-estivi-emergenza-covid-19
[184] S. Zoppi, Prefazione, in Scarpitti G., Zingarelli D. (a cura di), *Il telelavoro. Teorie e applicazioni. La destrutturazione del tempo e dello spazio nel lavoro post-industriale*, Milano, Franco Angeli, 1999, p.18.
[185] F. Ferzetti e V. Lannutti, *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via delle remote working*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 3/2021, p.18.

di delineare un nuovo volto per la PA nel suo complesso: un'amministrazione flessibile e dinamica, capace di abbattere le resistenze burocratiche che ancora rallentano la crescita del Paese.

Se da un lato vi è un decisivo miglioramento della qualità della vita, in termini di diminuzione dello stress da spostamento, risparmio economico, gestionale e di una migliore fruibilità delle aree urbane decongestionate dal traffico quotidiano, dall'altro lato, va tenuta in considerazione anche l'evidente difficoltà di controllo dei processi lavorativi a distanza e del rischio di generare un eccessivo isolamento del lavoratore[186]. Pertanto, un abuso di tale modello rischierebbe di provocare un punto di rottura capace di alimentare tensioni e crisi di natura psicosomatica, così come non possono essere sottovalutate le disuguaglianze sociali che si determinerebbero con un'applicazione non ragionata dell'istituto[187].

Ritornando alla tematica del controllo, queste misure e il raggiungimento o meno degli obiettivi costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di programmazione e misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Con l'intervento legislativo del 1999[188] sono state rafforzate le attività di programmazione grazie alla previsione per le amministrazioni di quattro diverse forme di controllo interno:

- «controllo di regolarità amministrativa e contabile, per garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- controllo di gestione, per verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;
- valutazione della dirigenza, per misurare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
- valutazione e controllo strategico, per controllare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti»[189].

A questo sistema in cui erano presenti evidenti lacune, si sono susseguiti altri due interventi normativi. Il primo nel 2001, con il decreto legislativo n.165 che ha definito i principi generali da includere nei diversi contratti collettivi nazionali in termini di valutazione; successivamente con il decreto legislativo n.150 del 2009 (la riforma Brunetta, menzionata nel capitolo precedente) si è

[186] Ivi, p.19.
[187] Ivi, p.20.
[188] Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, «*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*», (GU n.193 del 18-08-1999).
[189] A. Tabarrini, *Strumenti per aumentare la produttività nel settore pubblico: l'esperienza della riforma del pubblico impiego in Italia*, Note tematiche MEF, Dipartimento del Tesoro, Fascicolo n.2 - Febbraio 2008, pp.8-9.

affermato il principio secondo cui «ogni amministrazione pubblica è tenuta a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, a tutte le unità organizzative e a tutte le aree di responsabilità in cui si articola». Ciò ha eliminato il vincolo del 1999 della valutazione per i soli dirigenti, aprendola a tutti i dipendenti pubblici.

Ogni amministrazione è tenuta anche a sviluppare un ciclo di gestione della performance che comporta: la definizione e l'assegnazione di obiettivi rapportandoli alle risorse, una loro eventuale modifica, la valutazione delle performance organizzative individuali rendicontando i risultati agli organi di indirizzo politico, ai vertici dell'amministrazione e anche a soggetti esterni (organi, cittadini, utenti e altri soggetti interessati)[190].

Con il decreto Brunetta (d.lgs. 150/2009), è stata introdotta una forma di valutazione che va proposta con cadenza annuale e deve essere collegata agli indicatori relativi all'ambito organizzativo del singolo dipendente, nonché al raggiungimento di specifici obiettivi e alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura; a ciò si aggiunge anche la valutazione delle competenze professionali dimostrate e i comportamenti professionali e organizzativi[191].

La legge ha anche insistito sull'adozione dei criteri di differenziazione delle retribuzioni prevedendo un bonus annuale per l'eccellenza, un premio annuale per l'innovazione e delle regole più specifiche per le progressioni economiche e di carriera, nonché per la valorizzazione delle risorse. Con la riforma Madia (l. 124/2015) assume un importante ruolo all'interno della valutazione della performance anche il contributo dei cittadini, tramite sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti sulla qualità dei servizi.

Sostanzialmente, negli anni c'è stata una evoluzione del sistema di valutazione pubblico. Si può notare come si è passati dalla valutazione più orientata al controllo e all'ispezione a quella, attuale, predisposta in un'ottica di sviluppo delle risorse umane, molto simile a ciò che avviene nel sistema di impiego privato: è sempre necessario distinguere e chiarire la valutazione di cui si ha bisogno sulla base delle domande alle quali si vuole dare risposta[192].

Per quanto riguarda il ciclo di gestione della performance nelle aziende pubbliche, le sue fasi si possono riassumere nel seguente modo:

- La prima fase è quella della definizione dell'input strategico, quindi l'indirizzo di fondo che funge da bussola per tutto il sistema di valutazione e misurazione della performance. Si scelgono, così, gli indicatori che devono essere coerenti con le decisioni che

[190] S. FANELLI et al., *Management control nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, pp.100-101.
[191] *Ibidem*.
[192] A. Martini e M. Sisti, *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, Informaires, n.33, Dicembre 2007, p. 9.

garantiscono il successo dell'amministrazione di riferimento. In altre parole, il sistema di misurazione deve essere coerente con gli obiettivi strategici dell'amministrazione pubblica in cui si sta svolgendo il ciclo.

- Dopodiché, si predispone il *performance planning* (programmazione operativa) che comprende anche la programmazione delle risorse (budget). Esso deve permettere il raggiungimento concreto degli obiettivi prefissati e va a verificare qual è il loro impatto effettivo, nonché permette di concentrare l'attenzione sull'ottenimento di risultati rilevanti e coerenti con l'orientamento strategico.
- La precedente fase permette, quindi, di produrre tutti gli elementi necessari che servono alla misurazione della performance (*performance measurement*). È fondamentale avere adeguati sistemi di misurazione per verificare i risultati e adeguati sistemi informativi che vadano a sostegno della misurazione. Senza tutto ciò, il meccanismo di responsabilizzazione decade.
- Infine, si ha la fase della valutazione vera e propria (*performance evaluation*). Se gli esiti evidenziano uno scostamento tra obiettivi e risultati, allora esso è la base su cui svolgere l'attività di rendicontazione e di individuazione dei centri di responsabilità[193].

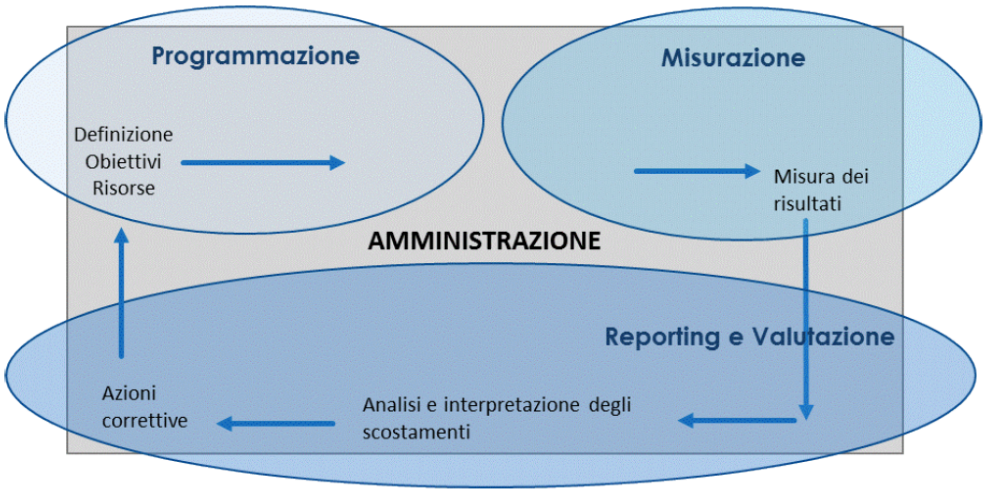

Figura 2.7: Un esempio di ciclo della performance nelle amministrazioni centrali dello Stato. Fonte: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2, Dicembre 2017.

Il ciclo della performance si basa su un'idea circolare del sistema di valutazione, ben esemplificata nella figura 2.7, secondo cui ogni ciclo serve come base per il miglioramento di quello

[193] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.157-158.

seguente, favorendo una logica di governo che è in grado di misurare il contributo delle aziende pubbliche per rendere chiara la loro capacità di rispondere ai bisogni collettivi[194].

Questo sistema permette una certa flessibilità, infatti, non sono escluse le azioni di revisione che permettono di rivedere gli obiettivi di risultato, ma rimane comunque immutata la logica di fondo, secondo cui per un'amministrazione il raggiungimento di certi obiettivi garantisce una certa qualità.

Le amministrazioni pubbliche, inoltre, sono obbligate a redigere due documenti principali:

- Piano della performance, che contiene una programmazione di lungo periodo (triennale) con l'indicazione degli indicatori, degli obiettivi e dei risultati attesi ed è definito dal Ministero di riferimento in collaborazione con i vari dirigenti ministeriali;
- Relazione sulla performance, che contiene le valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi fissati[195].

Ogni ente e, soprattutto, i vertici amministrativi sono responsabili dei risultati raggiunti. La mancata adozione del Piano porterebbe a delle conseguenze negative in termini organizzativi e gestionali per l'amministrazione stessa. I sistemi di performance management nelle istituzioni pubbliche, infatti, sono più critici e complessi rispetto a quelli presenti nel settore privato perché, grazie alla definizione degli obiettivi e dei sistemi di misurazione dei risultati, essi verificano il loro raggiungimento e precisano le finalità generali a cui ambire[196].

2.4 Come una buona comunicazione interna aumenta l'*employee engagement*

La comunicazione è un'attività fondamentale per la vita di un «animale sociale» come l'uomo e svolge un ruolo importante nella vita di qualunque azienda[197]. Dalla stessa etimologia della parola, la comunicazione è un processo di scambio, condivisione, contaminazione.

[194] Ivi, p.158.
[195] Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2, Dicembre 2017. Per approfondire: Portale della performance, https://performance.gov.it/performance.
[196] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.158.
[197] F. Maimone, *Capitolo 13: Organizzare la comunicazione*, testo disponibile online, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2020.

Essa si esplica attraverso diverse modalità e lo strumento utilizzato per comunicare causa effetti diversi che dipendono dalle caratteristiche del mezzo e anche dal modo in cui le persone, utilizzando le tecnologie di comunicazione, sviluppano delle precise pratiche individuali e collettive per usare gli strumenti comunicativi[198].

L'efficacia dipende anche dalle competenze a disposizione, ossia dalla capacità degli utenti di comunicare efficacemente, utilizzando un dato mezzo per un determinato fine. Da quanto detto si evince che qualunque comportamento è comunicazione, perciò risulta impossibile non comunicare.

In un contesto aziendale, in particolare, si parla di comunicazione interna o comunicazione organizzativa: una disciplina scientifica che studia i processi di comunicazione aziendale con un focus sulla relazione tra organizzazione e comunicazione. Una definizione più accurata descrive «la comunicazione organizzativa come l'insieme dei processi strategici e operativi di creazione, scambio e condivisione di messaggi [...] all'interno delle diverse reti di relazioni che costituiscono l'essenza dell'organizzazione e la sua collocazione nell'ambiente»[199].

La comunicazione organizzativa svolge un ruolo strategico perché è chiamata a contribuire al raggiungimento degli obiettivi aziendali, nonché punta a soddisfare i bisogni di tutti i dipendenti e degli stakeholder dell'impresa. L'approccio su cui si basa non è solo teorico, ma è soprattutto pratico, e si muove in un'ottica di management che intende integrare tutte le attività di comunicazione interna, esterna, marketing e *people management*. Questa modalità di agire migliora la sinergia e la coerenza tra le attività aziendali che il mercato chiede essere sempre più interdipendenti tra loro.

Solo per fare un esempio, da un lato i lavoratori sono i primi ad essere esposti agli effetti delle campagne pubblicitarie e delle azioni di comunicazione esterna della propria impresa grazie alla televisione, ai giornali e alla rete; dall'altro, gli stessi dipendenti possono diventare i migliori (o i peggiori, a seconda dei casi) testimonial della propria impresa, nei confronti di parenti e amici e/o comunicando sui *social media* o, semplicemente, con il "passaparola"; infine, quando interagiscono con clienti, fornitori o partner, i dipendenti, oltre a svolgere il proprio lavoro, compiono inconsapevolmente «comunicazione esterna»[200].

È chiaro che la comunicazione riveste un ruolo importante in qualsiasi tipo di azienda, che sia privata o che sia pubblica. Al giorno d'oggi, tutti i settori economici sono attraversati da un profondo processo di innovazione sulla base sfide provenienti dalla società, di conseguenza, le imprese devono adeguarsi e ricorrere a nuove strategie e modalità organizzative basate sull'ascolto, sull'interazione e

---

[198] *Ibidem*.
[199] E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa. Teorie, modelli e metodi*, Giuffré, Milano, 2000, p.195.
[200] F. Maimone, *Capitolo 13: Organizzare la comunicazione*, testo disponibile online, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2020.

la valorizzazione delle proprie risorse. In questa cornice, la comunicazione risulta fondamentale in quanto è la variabile strutturale e strategica del cambiamento all'interno del contesto organizzativo[201].

Lo sviluppo e il buon funzionamento di tutta l'organizzazione si fondano sulla creazione di un sistema di comunicazione interna improntato a sviluppare una politica di dialogo, di condivisione della *mission* e della visione aziendale, delle conoscenze, dei valori e della realizzazione di nuovi processi di apprendimento.

La comunicazione organizzativa si sviluppa su diversi livelli/macro-funzioni[202]:

- funzionale, definita anche operativa, comprende tutte le comunicazioni finalizzate allo svolgimento delle attività lavorative e al raggiungimento degli obiettivi, a livello individuale, nei gruppi, nelle unità operative e nelle aree aziendali;
- strategica, finalizzata a facilitare sia la diffusione di *mission*, *vision* e valori, sia la conoscenza di strategia, obiettivi, cambiamenti aziendali, nuovi prodotti e servizi. Inoltre, serve a facilitare i processi (strategici) di *change management*;
- formativa, finalizzata a favorire lo sviluppo delle competenze comunicative specialistiche, manageriali e trasversali;
- creativa, comprende tutte le attività di comunicazione finalizzate a facilitare la creazione e la condivisione di nuove idee, soluzioni e conoscenze;
- relazionale, per lo sviluppo delle relazioni all'interno e all'esterno di gruppi, alla gestione dei conflitti, alla mediazione tra differenti identità e culture, allo sviluppo del capitale relazionale e sociale;
- di gestione e valorizzazione della diversità organizzativa, con lo scopo di facilitare il *diversity management* in azienda;
- di sviluppo del benessere organizzativo, si propone di contribuire allo sviluppo del welfare aziendale.

L'obiettivo strumentale della comunicazione organizzativa è principalmente quello di promuovere il contributo e le sinergie delle risorse umane che fanno parte dell'azienda, così da partecipare alla creazione e alla diffusione di nuovo valore: una sapiente gestione dei propri

[201] S. Mazzarella, *La comunicazione interna*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, p.147.
[202] F. Maimone, *Capitolo 13: Organizzare la comunicazione*, testo disponibile online, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2020. Per approfondire: E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa. Teorie, modelli e metodi*, Giuffré, Milano, 2000.

collaboratori, unita ad un flusso *bottom-up* [203] delle informazioni, innesca un processo di innovazione che genera valore e migliora l'immagine dell'impresa nel suo complesso, sia all'interno che all'esterno[204].

Accanto a questo obiettivo, ve ne sono altri con una valenza più culturale e valoriale. La comunicazione organizzativa, infatti, si sviluppa per favorire un sistema di relazioni interpersonali basate sulla fiducia e lo scambio di feedback costante. Si alimenta, così, un circolo virtuoso che promuove comportamenti attivi da parte di tutti i soggetti: è chiaro che solamente quando le persone si sentono coinvolte e condividono a pieno la cultura aziendale, si alimenterà la loro motivazione, il loro senso di appartenenza, la collaborazione e lo spirito d'iniziativa[205].

La rete di relazioni che si instaura ha una natura e una valenza soprattutto psicologica. Si parla, pertanto, di contratto psicologico tra persona e organizzazione: esso colma i vuoti lasciati dal contratto formale e rappresenta un modello mentale che si basa sulle percezioni individuali circa gli obblighi reciproci esistenti tra le parti[206].

Quando il dipendente entra a far parte di un'azienda recepisce informazioni da più parti, le decodifica e da ciò trae origine il contratto psicologico, che contiene un insieme di azioni che il singolo pensa di dover compiere e di controprestazioni che si aspetta da parte dell'azienda: si manifesta, così, nell'individuo un alto livello di coinvolgimento, *commitment* e identificazione con l'organizzazione[207]. Il contenuto di questa tipologia di contratto non è uguale per tutti gli individui e per tutte le aziende, bensì esso muta in base al contesto, alle tempistiche e alle situazioni strategiche, sociali o economiche[208].

Per quanto riguarda il *commitment*, esso si fonda sulla volontà del collaboratore di sostenere l'organizzazione di cui fa parte, perché fortemente interessato a restare al suo interno dato che ne condivide a pieno i valori e i fini.

Un tale stato d'animo spiega anche perché, a volte, le persone sono motivate ad agire pur non ricevendo nulla in cambio (motivazione intrinseca). Si parla, in tal caso, di «*commitment* affettivo» basato proprio sul coinvolgimento emotivo del singolo. Ci si può, però, trovare anche in presenza di «*commitment* di continuità», che rappresenta un impegno opportunistico legato alla convenienza di

---

[203] Un modello relazionale in cui le informazioni provengono dal basso e giungono fino ai livelli più alti della gerarchia; dove un intervento può essere proposto dai collaboratori, anziché imposto dall'alto. Si conferisce, così, maggiore rilevanza al punto di vista dei dipendenti e si utilizza a pieno la leva dell'ascolto. Cfr. G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.112.
[204] S. Mazzarella, *La comunicazione interna*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, pp.152-153.
[205] *Ibidem*.
[206] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.157.
[207] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009, p.156.
[208] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.158.

quel posto di lavoro; di «*commitment* normativo», che indica una sorta di obbligazione morale nei confronti del contesto in cui si lavora[209].

Collegato al concetto di *commitment* vi è quello di identificazione organizzativa, un fenomeno tramite cui l'individuo si identifica con l'organizzazione a tal punto da modellare la propria identità, affinché agisca in maniera coerente con le norme e i valori aziendali. «Il concetto di identità organizzativa può essere inteso come il livello più profondo di appartenenza all'organizzazione, che spinge le persone ad atteggiamenti imprenditoriali e proattivi, propri di organizzazioni il cui controllo gerarchico perde importanza per lasciare spazio all'iniziativa delle persone»[210].

Sulla base di ciò, per far sì che un'organizzazione abbia successo, è fondamentale mettere i dipendenti nelle giuste condizioni per poterli coinvolgere e rendere parte integrante della visione aziendale. In questa cornice, accanto alla dimensione culturale, entra in gioco la comunicazione organizzativa. Quest'ultima, pertanto, punta strategicamente a favorire quattro linee di azione che contribuiscono allo sviluppo dell'identità organizzativa[211]:

- *alignment*, ossia l'allineamento tra obiettivi individuali e finalità strategiche dell'organizzazione che porta i dipendenti a trovare una ragione per impegnarsi e portare a compimenti gli obiettivi dell'organizzazione;
- *engagement* dei dipendenti, quindi il loro coinvolgimento più totale nei processi decisionali, favorendo in loro soddisfazione e riconoscimento così da raggiungere anche elevati livelli di produttività;
- *empowerment* del ruolo operativo dei dipendenti legittimandoli ad agire in nome dell'organizzazione, nonché il rafforzamento della loro disposizione psicologica in termini di senso di appartenenza e motivazione;
- *enabling*, ossia mettere i dipendenti nelle condizioni di godere di un ottimo livello di benessere organizzativo creando un ambiente di lavoro (suddivisione degli spazi) e un clima organizzativo (qualità relazionale e assistenza) su misura per le loro esigenze.

Le aziende hanno a disposizione un ampio ventaglio di scelte circa gli strumenti da utilizzare per implementare un buon sistema di comunicazione interna. Una prima distinzione può essere fatta in base alla tipologia di informazioni che vengono trasmesse. Si hanno, innanzitutto, gli strumenti «di contenuto», che hanno il solo fine di informare e trasmettere le informazioni in tempi rapidi e con

[209] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009, p.156.
[210] Ivi, p.157.
[211] «L'identità organizzativa è un valore condiviso che si sviluppa nel tempo attraverso un processo di costruzione, adattamento e ricostruzione dei valori su cui si fonda l'organizzazione». S. Mazzarella, *La comunicazione interna*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, pp.152-153.

efficacia, come, ad esempio, le newsletter, le bacheche, gli info point o le teleconferenze. Essi sono caratterizzati dall'impiego di flussi informativi unidirezionali e standardizzati che rientrano nella sfera della comunicazione gestionale[212].

Gli strumenti «di relazione», invece, sono utilizzati per far sviluppare un maggior coinvolgimento dei dipendenti rendendoli parte del processo decisionale e stimolando un clima proattivo. Alcuni esempi: i focus group, le riunioni aziendali, le convention o i social media interni. Essi sono utilizzati nell'ambito della comunicazione valoriale con un prevalente impiego di linguaggio colloquiale volto alla creazione di un legame emotivo[213].

La vera sfida per il management sta nel saper utilizzare in modo sapiente questi strumenti integrandoli tra loro al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Si tratta di una sfida perché i processi comunicativi e le relative modalità di ricezione e di interpretazione possono variare in relazione a tanti fattori oggettivi e soggettivi quali il contesto, l'ambiente e le entità che si frappongono tra mittente e destinatario. Di conseguenza, non è possibile creare un modello univoco e standardizzato da seguire per la veicolazione delle informazioni.

Con il tempo, inoltre, le aziende hanno abbandonato il vecchio modello comunicativo tarato sul lavoro di tipo fordista e hanno abbracciato l'idea di un'organizzazione più flessibile. È emersa la necessità di riadattare lo strumento di pianificazione classico sulla base di un nuovo approccio volto alla comunicazione di tipo 2.0, la quale utilizza strumenti digitali come i social network aziendali, blog, wiki e piattaforme per lo sviluppo di community aziendali[214].

Un'organizzazione deve essere in grado di rispondere rapidamente e proattivamente ai cambiamenti esterni adottando modelli gestionali e organizzativi di tipo flessibile. Le logiche del web 2.0 facilitano la spontanea e costante riaggregazione degli utenti, sulla base dei nuovi interessi, bisogni e pratiche comunicative.

Il piano di comunicazione organizzativa classico prevede la pianificazione delle iniziative e delle attività di comunicazione da attuare in azienda nel periodo prestabilito (generalmente un anno) e si articola in quattro fasi[215]:

1. analisi delle esigenze di comunicazione e segmentazione dei pubblici interni (*communication audit*);
2. progettazione e pianificazione delle azioni;
3. attuazione delle iniziative;

---

[212] S. Mazzarella, *La comunicazione interna*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, pp.154-155.
[213] Ibidem.
[214] F. Maimone, *Capitolo 13: Organizzare la comunicazione*, testo disponibile online, in Gabrielli G. e Profili S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2020.
[215] *Ibidem*.

4. monitoraggio e valutazione dei risultati.

Queste fasi dovrebbero integrarsi in un processo circolare: il monitoraggio e la verifica finale, infatti, dovrebbero fornire le indicazioni per progettare e ricalibrare le attività di comunicazione, una volta conclusosi il piano.

I media digitali ribaltano tutto il processo e il concetto stesso della pianificazione tradizionale. Al contrario di quanto previsto nello schema classico, i fabbisogni, gli obiettivi e i target non sono più definiti unicamente come input del processo, ma possono essere considerati anche come output. Pertanto, può essere vantaggioso, soprattutto nelle aziende più dinamiche e orientate al mercato, adottare uno schema a matrice, che risponde all'esigenza di gestire le attività di comunicazione in contesti che devono operare in un ambiente in continuo cambiamento[216]. Lo schema individua dei macro-obiettivi del piano di comunicazione e delle iniziative di comunicazione (che si incrociano secondo lo schema matriciale). Le iniziative, a loro volta, si articolano in tempi, micro-obiettivi, target e modalità di attuazione, come descritto nella seguente figura.

	Macro-obiettivo 1						Macro-obiettivo 2					
Iniziativa A	M/O e T						M/O e T					
Iniziativa B		M/01 e T1	M/02 e T2	M/03 e T3								
Iniziativa C					M/01 e T1	M/02 e T2						

Figura 2.8: Un esempio di matrice delle iniziative di comunicazione (ogni cella corrisponde a una frazione del tempo t totale); M/O = Modalità/micro-obiettivi, T = target. La modalità include le azioni, gli strumenti, il tono di voce e i messaggi chiave e/o le metafore che guidano le iniziative di comunicazione. Il controllo periodico degli effetti è indicato dalla doppia linea di separazione tra caselle. Ogni colonna corrisponde a una frazione X del tempo di durata del piano. Fonte: G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2020.

Questo schema consente di incrociare la singola iniziativa di comunicazione con più obiettivi. Il monitoraggio delle iniziative di comunicazione è il motore della fase di realizzazione del piano. Il controllo periodico degli effetti consente di aggiustare il piano rispetto a quanto è stato già attuato con i micro-obiettivi, i tempi e i target. I macro-obiettivi e le iniziative di comunicazione, invece, dovrebbero rappresentare le costanti dello schema matriciale. Il tutto segue un approccio di miglioramento costante delle iniziative di comunicazione[217].

[216] *Ibidem*.
[217] *Ibidem*.

Quanto affrontato finora, in termini di *commitment*, contratto psicologico, identità organizzativa, *engagement* e comunicazione deve essere letto anche sotto la lente e il punto di vista delle amministrazioni pubbliche. Dato che sul piano formale del contratto giuridico, la relazione individuo-organizzazione si fonda su un rapporto di tipo privato, ciò non vuol dire che essa debba rimanere ancorata alle logiche burocratiche tradizionali.

Anche alle aziende pubbliche, oggi, si chiede una risposta immediata ai mutamenti, ai nuovi compiti e alle nuove responsabilità che sia la società che il legislatore italiano impone loro. In questo caso, però, si tratta di un cambiamento più radicale in quanto vengono messi in discussione i valori fondanti dell'amministrazione pubblica e, parallelamente, il contratto psicologico del dipendente pubblico[218].

Finora, sotto il profilo del *commitment*, la pubblica amministrazione si è sempre collocata nel quadrante dell'approccio «di continuità» dove la ragione e la motivazione alla base del lavoro è rintracciabile in una spiegazione opportunistica legata alla garanzia del c.d. «posto fisso». Non sorprende il fatto che lo stesso contesto organizzativo pubblico è caratterizzato dall'inserimento di profili con personalità di tipo «indifferente», legata al non voler perdere la certezza della retribuzione e della pensione.

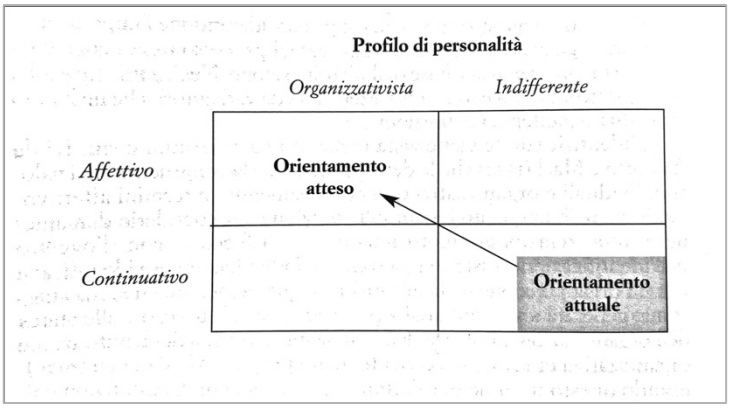

Figura 2.9: Profili di *commitment* e cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione. Fonte: A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009, p.158.

Il nuovo paradigma strategico chiede alle aziende pubbliche un nuovo tipo di impegno, per cui servono dipendenti con una personalità di tipo «organizzativista», in quanto capaci di identificarsi a pieno con il contesto organizzativo e trovare al suo interno ulteriori possibilità di sviluppo, per avere successo sia dal punto di vista personale che collettivo[219]. Come si può notare dalla figura 2.9, si attende un progressivo passaggio ad un modello «affettivo» di *commitment* organizzativo, dove la

[218] A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009, p.158.
[219] *Ibidem*.

spinta motivazionale è dovuta ad un efficace coinvolgimento delle persone, tramite una comunicazione volta al riconoscimento dell'importanza del ruolo dei dipendenti all'interno dell'amministrazione.

2.5 Il *public people management* negli altri Paesi europei: l'esperienza francese e inglese

Nel seguente paragrafo, verrà trattato in maniera sintetica – ma efficace – il tema della gestione delle risorse umane del settore pubblico in contesti europei, differenti da quello italiano. In particolare, è utile analizzare sia la Francia che il Regno Unito. Questi posseggono due sistemi diversi di amministrazione pubblica e, di conseguenza, due diversi approcci alla relativa gestione delle risorse umane. Il modello amministrativo italiano si colloca in una posizione intermedia tra questi due perché, pur essendo storicamente più simile al modello francese, a partire dagli anni '90 ha pian piano introdotto al suo interno principi e istituti organizzativi propri del modello anglosassone.

Il modello amministrativo francese ha subito negli anni diverse iniziative di riforma, in particolar modo circa la modernizzazione della Funzione pubblica francese, tramite: la ridefinizione delle competenze sia dello Stato centrale che delle autonomie locali e la ricerca di sistemi flessibili per ottenere una maggior efficienza delle amministrazioni pubbliche.

La Francia ha sviluppato un particolare punto di vista sulla riforma amministrativa che si concentra principalmente su tre direttrici: decentramento (trasferimento di poteri dal centro alla periferia); deconcentrazione (trasferimento di competenze e autonomia gestionale alle unità periferiche del governo centrale e alle agenzie); modernizzazione[220].

Questi tre obiettivi sono stati realizzati mediante due tipi di interventi normativi: le leggi di finanza (LOLF), in particolare quella del 1° agosto 2001, che ha rivoluzionato la struttura del bilancio statale e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, e le leggi sul decentramento, di cui la principale è la legge del 13 agosto 2004[221].

Nell'ordinamento francese, il potere politico e quello amministrativo sono per tradizione distinti, ma, nonostante ciò, la connessione tra le due sfere dell'attività amministrativa e del vertice politico è consentita grazie alla sperimentazione di formule di raccordo.

---

[220] Formez, *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*, 2006, p.5.
[221] Formez, *Innovazione e lavoro pubblico. Alcune esperienze in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Ufficio Stampa ed editoria, 2007, pp.22-23.

Il reclutamento dei funzionari pubblici è centralizzato e competitivo per tutte le sedi amministrative e rientra tra i c.d. sistemi *career-based*[222] nei quali i dipendenti pubblici restano in servizio nel pubblico impiego per tutta la loro vita lavorativa. Le persone, una volta reclutate sulla base delle competenze accademiche e del superamento di un concorso iniziale, sono assegnate ad un determinata posizione che in quel momento risulta organizzativamente disponibile. Questo «può includere lo spostamento dello staff da un'organizzazione all'altra e da un'area di specializzazione ad un'altra. Questo modello è caratterizzato da limitate possibilità di entrata nel pubblico impiego a metà carriera e una forte enfasi sullo sviluppo di carriera interno»[223].

Inoltre, vi è un sistema altamente rigido per l'inserimento di funzionari di livello più elevato caratterizzato da un alto grado di lealtà, preparazione accademica, professionalità e capacità di adattamento. Esso poggia le basi, *in primis*, sulla elevata formazione che precede l'accesso agli impieghi superiori dello Stato, la quale avviene attraverso le più importanti istituzioni formative del Paese: «l'*Ècole Nationale d'Administration* (ENA) e l'*Ècole Polytechnique.* Gli allievi di queste scuole, una volta conclusa la formazione iniziale, vengono inseriti direttamente nei *Grand Corps*, organizzazioni interne al pubblico impiego»[224].

La logica del sistema *career-based,* che garantisce ai burocrati di svolgere la loro attività all'interno delle istituzioni lungo l'intera vita professionale, ha incoraggiato in loro la formazione di una forte identità organizzativa, nonché di una piena condivisione delle rigorose regole deontologiche di contesto. Tutto ciò ovviamente assicura l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative, allontanando il rischio di condizionamenti esterni che potrebbero deviare i loro comportamenti.

Nel tempo, questa concezione ha permesso alla funzione pubblica francese di confrontarsi in modo equo con il potere politico, arrivando addirittura ad una sorta di osmosi tra le due sfere. Tuttavia, questo rappresenta contestualmente un limite per l'innovazione amministrativa: riguardo all'ENA sono state manifestate critiche circa una scarsa managerialità ed insufficiente specializzazione che si innestano sulla tradizione e cultura amministrativa francese, inscalfibile dai concetti di Public Management (NPM) emersi nel Regno Unito e negli altri paesi anglosassoni[225].

---

[222] In un sistema *career-based*, l'ingresso nel settore pubblico avviene all'inizio della vita professionale dell'individuo, solitamente al termine degli studi e dopo aver superato un concorso. Tutta la carriera professionale si svolge all'interno della pubblica amministrazione con la possibilità di cambiare ruolo, funzione, ente. Cfr. M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.285.

[223] *Ibidem*.

[224] Formez, *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*, 2006, p.6. Per approfondire si veda: P. Gambale et al., *Capitolo 2: Discipline e politiche di accesso al lavoro presso le amministrazioni pubbliche* in Formez, *Innovazione e lavoro pubblico. Alcune esperienze in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Ufficio Stampa ed editoria, 2007, pp. 49-67.

[225] Formez, *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*, 2006, p.6.

Sul tema, solo di recente, sono stati introdotti alcuni istituti, vicini alle logiche manageriali, nell'ambito della riforma di bilancio dello Stato. Questa, in particolare, ha responsabilizzato i funzionari operativi e ha spinto ad adottare un approccio per competenze/professione e a considerare in modo più attento il merito individuale nell'avanzamento di carriera[226].

Dalla figura seguente si possono evincere le principali peculiarità che caratterizzano i due modelli: francese e inglese. Si può notare come, nonostante le differenze, il sistema italiano sia catalogato nello stesso insieme di quello francese.

	Sistema career-based	Sistema position-based
Diffusione	Corea, Francia, Italia, Messico, Spagna	Belgio, Canada, Finlandia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti
Caratteristiche	• La selezione e il reclutamento sono finalizzati all'accesso a una carriera nella PA • Sistema chiuso • Ingresso a inizio carriera tramite concorso pubblico	• La selezione e il reclutamento sono finalizzati all'accesso a una posizione aperta • Sistema aperto • Mobilità tra pubblico e privato
Vantaggi	• Forte identificazione nell'amministrazione pubblica • Valori e cultura condivisa	• Cultura e comportamenti non autoreferenziali • Maggiore orientamento alla performance e alla trasparenza
Svantaggi	• Scarso orientamento alla performance e alla trasparenza • I sistemi di gestione e di carriera sono molto lontani dal resto del mercato del lavoro	• Scarsa identificazione e senso di appartenenza all'amministrazione pubblica • Rischio di far prevalere le competenze specialistiche, su una più ampia visione d'insieme

Figura 2.10: Tabella riepilogativa delle differenze tra i sistemi *career-based* e *position-based*. Fonte: M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.287.

Nel sistema amministrativo inglese, o più propriamente anglosassone, il governo è visto come istituzione al servizio del cittadino che valuta costantemente il suo operato. Essendo il loro ordinamento giuridico basato su un sistema di *common law*, le leggi sono importanti ma non centrali e, soprattutto, non esiste il diritto amministrativo. Per questo, ai funzionari è richiesta una formazione generalista e non esclusivamente giuridica. In questo contesto amministrativo è nato e si è diffuso negli anni '80 l'approccio del *New Public Man*agement, finalizzato all'utilizzo all'interno del settore pubblico (nelle funzioni di amministrazione, contabilità e controllo, organizzazione e gestione delle risorse umane) di modelli teorici e tecnici di tipo aziendale.

Il modello di gestione del pubblico impiego rientra nei c.d. modelli *position-based*[227] che si «basano sulla selezione dei migliori candidati per ciascuna posizione, sia attraverso reclutamento

[226] Ivi, pp.12-13.

[227] In un sistema *position-based*, l'ingresso nel settore pubblico avviene tramite modalità più flessibili e variegate, sulla base delle posizioni che si rendono via via disponibili. In questo sistema vi è molta mobilità tra settore pubblico e privato, quindi, la vita professionale dell'individuo è ibrida. Cfr. M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.285-286.

interno che attraverso la ricerca sui mercati esterni». Questi sistemi sono caratterizzati da un ingresso più flessibile all'interno delle amministrazioni pubbliche con la possibilità di farlo durante tutto l'arco della vita professionale dell'individuo.

Negli ultimi 20 anni sono state introdotte molte novità in termini di gestione. A livello micro, si pensi a: la gestione per obiettivi, il 360° feedback, la tecnica dell'*assessment center* e la valutazione basata sulle competenze. A livello macro, invece, si hanno: le privatizzazioni, la creazione delle *Next Steps Agencies*, la separazione dei due ambiti di erogazione dei servizi e implementazione delle politiche dalle funzioni di regolazione e definizione delle policy[228]. È mutata anche l'immagine del funzionario inglese: formalmente rimane una figura neutrale ed imparziale, ma i profondi interventi di riforma lo hanno trasformato in un uomo di fiducia politica, un consigliere scelto non solo per le capacità professionali[229].

Ci sono stati altri cambiamenti anche per quanto concerne il reclutamento del personale dirigenziale. «Nel 1996 è stato istituito il *Senior Civil Service* (SCS) cui fanno capo i dirigenti di livello più elevato, i consiglieri politici e gli amministratori più importanti e che rispondeva all'esigenza di disporre di personale dotato di alte competenze e di un background culturale comune e condiviso»[230]. Per coloro che appartengono ai gradi meno elevati del SCS, tutte le procedure di management del personale vengono gestite in esclusiva da ciascun dipartimento ministeriale. Naturalmente l'accesso alle diverse posizioni di *senior level* (*permanent secretary e deputy secretary*) è libero e non vincolato, poiché, come spiegato prima, si può procedere al reclutamento di profili provenienti dal mercato del lavoro esterno attraverso specifiche procedure concorsuali.

Per garantire un certo margine di flessibilità nel perseguimento di determinati obiettivi, la *Civil Service Commission* può adottare procedure di nomina a carattere non selettivo, tramite delle nomine ad hoc: di breve periodo (della durata massima di cinque anni); di distacco; di ex dipendenti pubblici; di trasferimento nell'ambito dell'amministrazione[231].

Un'altra modalità, un po' più tradizionale, di reclutamento nell'amministrazione avviene con il cosiddetto *Fast Stream development program*, che consente a giovani e brillanti laureati, che si sono formati nelle migliori università inglesi, di essere inseriti direttamente nei livelli amministrativi più elevati al fine di dirigere settori come l'economia e gli affari interni ed esteri, ossia quelli più importanti e cruciali.

---

[228] Formez, *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*, 2006, p.21.
[229] *Ibidem*.
[230] *Ibidem*.
[231] Formez, *Innovazione e lavoro pubblico. Alcune esperienze in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Ufficio Stampa ed editoria, 2007, p.69.

Dal punto di vista del reclutamento, della formazione e della gestione del pubblico impiego, l'esperienza inglese dimostra di essere quella che per prima si è allontanata dal modello classico weberiano, procedendo nella direzione della managerializzazione del pubblico impiego[232].

I profondi cambiamenti della macchina organizzativa hanno cambiato radicalmente la pubblica amministrazione inglese. Un esempio è il venir meno del principio di responsabilità ministeriale dovuto alla «nascita delle *Next Steps Agencies* nel 1988, che ha portato alla creazione di entità organizzative dotate di autonomia rilevante, al vertice delle quali sono stati collocati dirigenti di nomina politica» con cui sono stati stipulati contratti a tempo determinato[233].

Queste agenzie e il relativo programma «Next Steps» sono state introdotte nel sistema amministrativo britannico grazie al progetto politico di riforma di stampo neoliberista, secondo cui occorreva inserire questi nuovi organi, quasi autonome o del tutto indipendenti, all'interno dei Dipartimenti governativi al fine di svolgere funzioni operative sotto la guida di un direttore responsabile della loro attuazione, delegato da parte del Ministro a capo del Dipartimento[234].

Esse sono in una posizione intermedia tra il possedere una relativa autonomia organizzativa e l'essere obbligatoriamente interdipendenti in termini di policy con i dicasteri ai quali fanno riferimento. Le agenzie sono chiamate ad operare in ottica manageriale, cercando di massimizzare i benefici e ridurre i costi tramite un personale dirigente contrattualizzato sulla base del rendimento e facilmente licenziabile[235].

Inoltre, a differenza di quanto presente nel sistema amministrativo francese e italiano, in Gran Bretagna vengono utilizzati strumenti molto innovativi in chiave di gestione del pubblico impiego.

Si pensi allo *Skill Escalator* che fornisce al personale la possibilità di influenzare il proprio percorso di carriera tramite l'acquisizione di nuove competenze investendo sul proprio sviluppo personale. I dipendenti vengono continuamente spinti ad aggiornarsi, estendere le proprie conoscenze e capacità: si tratta di una modalità di apprendimento lasciato alla completa autonomia del singolo dipendente che, così, può mirare ad impadronirsi di nuove skills necessarie per ricoprire un nuovo ruolo con un determinato grado di responsabilità. Formarsi non vuol dire ottenere automaticamente la posizione desiderata, ma sicuramente offre maggiori possibilità nel caso in cui si creino delle posizioni vacanti all'interno della struttura dell'organizzazione[236].

È evidente che questo strumento mira ad evitare la stagnazione delle carriere e di stimolare il personale alla proattività ponendolo di fronte a sfide concrete e superabili. Dal punto di vista dei

---

[232] *Ibidem*.
[233] Ivi, p.37.
[234] *Ibidem*.
[235] *Ibidem*.
[236] Formez, *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*, 2006, p.24.

vantaggi organizzativi: i dipendenti si sentono soddisfatti e, parallelamente, vengono create figure decisive per il buon funzionamento dell'ente[237]. Un tale programma di sviluppo delle risorse interne all'organizzazione garantisce la copertura delle posizioni vacanti o di quelle per le quali è difficile reclutare personale altamente specializzato nel mercato esterno.

Un altro strumento innovativo è quello della *Bradford Formula*, ossia un modello attraverso cui è possibile valutare l'irregolarità delle presenze dei dipendenti con riferimento, in particolare, ad assenze brevi e continuative per malattia le quali possono comportare maggiori costi ed essere più dannose rispetto a quelle prolungate.

La formula fa corrispondere un punteggio alle assenze in base alla tipologia e alla ripetizione in un determinato arco temporale. Il punteggio viene inserito nel sistema informatico e i casi critici vengono segnalati al responsabile del dipartimento. In molte amministrazioni è stata utilizzata principalmente per la gestione delle assenze brevi e supporta i manager nell'individuazione della migliore modalità per gestire le singole casistiche[238].

È ovvio che un sistema del genere per poter funzionare bene deve essere comunicato internamente in maniera efficace e chiara. Spesso per l'organizzazione è complicato gestire l'assenza di un solo giorno, in quanto è più semplice sostituire una persona per un periodo più lungo. In più, se l'assenza viene notificata senza preavviso e ripetutamente, i colleghi si vedono costretti a dover colmare la mancanza provocata in modo repentino e con non pochi inconvenienti. Ciò vuol dire che un mancato monitoraggio delle assenze da parte dell'organizzazione, soprattutto se si tratta di questa tipologia di assenze può essere interpretato in maniera errata dal resto del personale creando un certo disagio e forte malcontento[239].

Il sistema amministrativo britannico è molto all'avanguardia perché enfatizza un modello di gestione più semplice, con poca burocrazia e più libertà e autonomia nel portare avanti la riforma. All'interno della struttura organizzativa dei vari Dipartimenti, ogni membro dello staff viene affiancato da un *Line Manager* che ha come obiettivo finale quello di lavorare in modo costruttivo con le risorse affidate tramite, supporto, feedback e coaching per il raggiungimento degli obiettivi lavorativi e per definire un programma di sviluppo che rifletta i fabbisogni formativi e di crescita dell'intero contesto organizzativo[240].

Sulla scia della figura di supporto del *Line Manager*, negli anni sono state introdotte altre figure all'interno delle varie Direzioni: i cosiddetti *Business Partners*, ossia degli esperti senior altamente specializzati in gestione delle risorse umane che sono coinvolti in tutti gli aspetti di pianificazione del

---

[237] *Ibidem*.
[238] Ivi, p.25.
[239] *Ibidem*.
[240] Ivi, p.26.

business e svolgono un ruolo strategico, proattivo, di consulenza e coaching per la gestione HR della singola direzione generale[241].

Altri interessanti progetti messi in atto solo in alcuni Dipartimenti sono i seguenti: l'introduzione dell'*Helpline* per le risorse umane che è una modalità diretta per supportare i manager e lo staff; un programma di supporto al project e program management delle Direzioni generali; un supporto online per i managers che attraverso le soluzioni tecnologiche possono gestire più velocemente il reclutamento del personale, le assenze e le ferie.

In conclusione, come si è potuto evincere dagli argomenti trattati in queste pagine, non è affatto semplice gestire le persone. La presenza di innumerevoli variabili, peraltro non controllabili, complica il lavoro nel settore privato dove i margini di manovra sono maggiori, mentre lo triplica nel settore pubblico dove, invece, ci sono più vincoli e freni.

Ciò è dimostrato soprattutto dalle esperienze estere appena analizzate, il sistema francese è più rigido e ancorato al modello di gestione classico; il sistema inglese, invece, è più proiettato verso una gestione flessibile e integrata. L'Italia si sta avvicinando a quest'ultima modalità grazie alle riforme intraprese negli anni e che, per avere successo, dovranno orientarsi verso la buona prassi del prestare maggiore attenzione alle capacità e ai bisogni dei propri dipendenti.

[241] Ivi, p.28.

CAPITOLO TERZO

RIQUALIFICAZIONE DELLA PA PER ATTRARRE, SELEZIONARE E TRATTENERE I MIGLIORI PROFILI PROFESSIONALI

3.1 Le risorse umane come valore del sistema organizzativo

Dopo aver affrontato negli scorsi capitoli la tematica riguardante la gestione delle risorse umane in un contesto organizzativo pubblico e privato, adesso è chiaro come il loro ruolo assuma una certa criticità e importanza. Esse costituiscono l'elemento fondante dell'organizzazione e possono determinare il successo o il fallimento dei processi di cambiamento visto che sono chiamate ad applicarli[242]. Le nuove norme contrattuali hanno – indubbiamente – recepito la priorità e l'importanza che deve essere loro conferita anche tramite l'introduzione di strumenti che coinvolgono a pieno tutti i dipendenti. Tuttavia, spesso accade che gli individui stessi non si sentano al centro del processo. Le innumerevoli modifiche nel mercato del lavoro odierno, unite alla richiesta di un set di competenze sempre più specifico e ad alta qualificazione professionale, non incoraggia chi già lavora all'interno delle amministrazioni pubbliche e non attrae chi, invece, si trova al di fuori.

[242] S. FANELLI et al., *Management control nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, p.85.

Chi lavora nella PA ha bisogno di competenze, di motivazione e, soprattutto, deve avere consapevolezza della centralità del proprio ruolo, della rilevanza della missione – colma di valori. La nuova realtà del lavoro pubblico è associata anche a una domanda di personale ad alta qualificazione professionale (*knowledge intensive*) che chiede una complessiva riorganizzazione delle mansioni e delle logiche di base.

«Questa condizione organizzativa, insieme alla realtà del postfordismo, ha evidenziato la centralità delle risorse umane come fattore distintivo di competizione»[243]. Le conseguenze di questa consapevolezza si sono tradotte in rivoluzionarie idee di management che assumono espressioni differenti come: economia della conoscenza, sviluppo delle competenze o apprendimento organizzativo. Ciò che accomuna tutti questi paradigmi è mettere in «evidenza la centralità e la valorizzazione delle persone, come fattore fondamentale per la competizione e i modelli partecipativi, come strategia per affrontare le relazioni tra capitale e lavoro»[244].

Queste riflessioni sottolineano – con molta forza – la necessità di ricercare nella modalità di gestione delle persone un approccio integrato che tenga conto delle innumerevoli determinanti discusse nelle pagine precedenti e che, per comodità, verranno riassunte di seguito.

In primo luogo, bisogna considerare l'imprevedibilità della variabile del comportamento umano: le sue determinanti sono così numerose e strettamente correlate tra loro, che non si può pensare ad un approccio meccanicistico, bensì ad un *modus operandi* che tenga conto della complessità esistente e la usi come un vantaggio per l'intera organizzazione.

Un altro fattore da considerare è il processo motivazionale del singolo individuo, cosa lo spinge ad agire in un determinato modo, i suoi processi cognitivi, i suoi interessi e obiettivi. L'azienda deve essere dotata della c.d. «attitudine di motivare», secondo cui si è ben consapevoli che lo stesso bisogno può essere soddisfatto in modo diverso a seconda delle persone e del contesto temporale in cui si trovano[245].

Di conseguenza, emerge la leva dell'ascolto come strumento cardine tramite cui registrare i bisogni degli individui all'interno di un'organizzazione. Le persone hanno diversi obiettivi da raggiungere e questi cambiano a causa della specifica personalità, della storia e del contesto. Pertanto, piuttosto che utilizzare la logica che la ricompensa economica come unico valore incentivante, occorre avere a disposizione un insieme di strumenti volti alla valorizzazione delle risorse e a dare un'ampia risposta ai bisogni, alle aspettative e ai progetti dei propri dipendenti[246].

---

[243] F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003, p. 17.
[244] *Ibidem*.
[245] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp.118-119.
[246] *Ibidem*.

Infine, è chiaro come la sola leva economica non risponda alle necessità di questo approccio integrato la cui efficacia risiede, soprattutto, sulle ricompense non finanziarie o implicite, quindi su riconoscimenti che si riferiscono al clima organizzativo, alla motivazione, al work-life balance, al benessere mentale, e così via. Si tratta di un sistema di management innovativo che incrocia l'ascolto dei bisogni con la capacità di soddisfarli e di comunicare in modo appropriato tutto il processo[247].

In tema di impiego pubblico, come anticipato, «la qualità dei risultati dipende dalle qualità professionali e personali dei dipendenti, che spesso si trovano anche nella situazione di dover sopperire, con il loro impegno, a carenze strutturali e a difficoltà operative»[248]. Tuttavia, non sempre nel settore pubblico si è tenuto conto di tutto ciò e non ne sono state tratte le conseguenze sotto il profilo degli investimenti, della valorizzazione, dello sviluppo.

Oggi, le pubbliche amministrazioni sono poste di fronte a tre sfide:

- essere attrattive per i migliori talenti. Per fornire dei servizi migliori, il personale pubblico deve essere dotato di skills e qualità elevate, pertanto occorre rendere maggiormente competitive le amministrazioni sul mercato del lavoro così da attrarre i profili migliori. Raggiungere questo obiettivo significa perfezionare il raccordo con le università, così come migliorare le tecniche di selezione, le condizioni di lavoro e la rilevanza pubblica delle possibilità che un lavoro del genere può offrire;
- lavorare sul senso di appartenenza e la motivazione delle persone che vi lavorano. Molto spesso si sente parlare di personale demotivato, perché non adeguatamente coinvolto nei processi decisionali e di riforma dell'amministrazione. Non basta investire solo sull'immagine della PA nel suo complesso, ma bisogna farlo anche sull'immagine dei funzionari pubblici, ascoltandoli e coinvolgendoli al massimo;
- adeguare le capacità e le competenze dei lavoratori. Nonostante la maggior parte del personale amministrativo sia diplomato o laureato, le percentuali sono pur sempre ridotte se comparate agli elevati profili che si trovano nel settore privato. Questo vuol dire che un'ottima strategia per potersi ben "piazzare sul mercato" è investire nella formazione e in percorsi di apprendimento che facciano sviluppare nuove hard e soft skills[249].

Da tutto questo si evince come le politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane siano molto articolate. Con le riforme, di cui si è ampiamente parlato nei capitoli precedenti, si è cercato di adeguare alla dinamicità del mercato i meccanismi normativi e contrattuali della pubblica

---

[247] *Ibidem*.
[248] F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003, pp.17-18.
[249] *Ibidem*.

amministrazione, tuttavia i risultati ottenuti sono stati modesti. Il legislatore non si è mosso verso la costruzione di una vera e propria strategia, bensì si è soffermato sulla fattibilità giuridica della norma, tralasciando la valutazione delle condizioni ottimali di trade-off.

Guardare al bilancio – come è giusto che sia – ma non pianificare una strategia di riforma adeguata può provocare un rischio, ossia quello di non sviluppare affatto competenze o svilupparne poche che non sono spendibili nell'immediato futuro, il che rende più complessa la gestione dei rapporti in termini di equità e governo. «Il nuovo sistema ha permesso di sbloccare posizioni di lavoro e di migliorare in parte la flessibilità dei ruoli organizzativi, ma ha messo in luce anche le carenze gestionali nelle logiche di definizione dei profili e delle famiglie professionali, di programmazione e sviluppo del personale, di coerenza tra percorsi di valutazione e formazione»[250].

L'attenzione è stata rivolta a specifiche politiche di direzione del personale, ossia le politiche retributive, le carriere e le relazioni sindacali alla ricerca dell'efficienza, la quale ha ceduto il passo a nuove istanze nello spazio di azione collettivo quali: qualità del lavoro, opportunità di sviluppo professionale, miglioramento delle relazioni interne, dei valori e dei codici morali, nonché di regole di gestione sostenibili.

Negli ultimi anni, le aziende private stanno valorizzando sempre di più la dimensione soggettiva, il coinvolgimento e l'intelligenza emotiva, mettendo in secondo piano gli aspetti automatici e ingegneristici dell'attività. A questo approccio deve ispirarsi anche l'amministrazione pubblica che può fare tesoro delle esperienze e dei risultati ottenuti dal settore privato.

Finora, se guardiamo all'intervento formativo si possono notare delle contraddizioni: «la stragrande maggioranza delle iniziative di sviluppo rivolte ai dipendenti pubblici si situa nell'area del "sapere" (quasi sempre in termini di aggiornamento normativo), qualche iniziativa va nella direzione del "saper fare" (dopo la lezione accademica, in alcuni corsi segue l'esercitazione), ma in modo raro si è investito nella direzione del "saper essere"»[251].

Con gli strumenti che, oggi, si hanno a disposizione si può dar vita a: «laboratori autogestiti o cogestiti dai dipendenti, centrati sulla qualità delle relazioni o sulla partecipazione alle decisioni; la possibilità di poter proporre soluzioni organizzative o di poter comunicare il proprio disagio nei confronti del collega, o del superiore, senza preoccuparsi del "provvedimento disciplinare" o del "conflitto sindacale"; la condivisione dei risultati positivi favorendo il protagonismo e la visibilità di tutti gli operatori coinvolti; la creazione di momenti di riconoscimento positivo; la possibilità di incontro a prescindere dai ruoli aziendali; l'utilizzo della incentivazione per premiare il lavoro di gruppo e non solo la produttività individuale; la possibilità di conoscere e confrontare gli elementi

[250] *Ibidem*.
[251] Ivi, p.20.

vincenti di altri enti; le indagini sul benessere dell'ente con la possibilità di poter discutere e confrontarsi sui risultati»[252].

Tutti progetti attuabili e che possono portare a dei risultati di successo solamente se i responsabili effettuano una scelta di gestione consapevole e ragionata. È chiaro, quindi, che i dirigenti rivestono un ruolo di fondamentale importanza, soprattutto in contesti dove si riscontra grande resistenza al cambiamento, perché visto come un elemento esterno disturbante e minaccioso[253].

Accettare i processi di riforma richiede un investimento «sulla motivazione intrinseca dei lavoratori, sul legame tra i lavoratori e l'organizzazione e sull'immagine che si trasferisce nell'autostima e nell'efficacia personale. Il cambiamento si dovrebbe innescare più facilmente laddove l'autonomia gestionale da parte dei dirigenti e dei collaboratori viene maggiormente distinta dai ruoli di indirizzo e controllo, riferita agli amministratori e ai responsabili politici»[254].

Per realizzare quanto detto serve investire sulle figure dirigenziali pubbliche e sulla crescita della cultura manageriale all'interno degli enti in cui permane ancora la cultura dell'adempimento giuridico-burocratico o del fordismo meccanicistico[255]. I dirigenti dovrebbero incaricarsi del compito di costruire il senso del lavoro e di fornire identità e valori condivisi, tramite l'ascolto e il coinvolgimento emotivo delle persone dovrebbero farsi carico e sforzarsi per cooperare andando oltre i formalismi procedurali.

I valori professionali di riferimento a cui si deve tendere, così come la formulazione di strategie di azione valide, devono essere slegate dalle impostazioni politiche, soprattutto in Italia, dove la dirigenza e, in generale, il ceto burocratico professionale hanno subito storicamente un difficile percorso di costruzione, per certi versi ancora professionalmente irrisolto[256]. L'attribuzione di nuovi ruoli e scenari di azione deve collocarsi in una cornice di senso accettata e condivisa, senza la quale si ha il rischio di ricorrere in modo errato ai miti manageriali e non a quelli burocratici.

Le persone creano valore, le risorse umane di un'organizzazione creano valore al suo interno: la prossima sfida è «quella di "umanizzare" il lavoro pubblico per migliorare i servizi e renderlo attraente sul mercato del lavoro odierno»[257]. Riqualificare il settore pubblico dando senso e dignità al concetto di lavoro significa puntare sulla motivazione, sul commitment, sulla valorizzazione, piuttosto che introdurre solamente logiche legate allo scambio retribuzione-prestazione.

---

[252] *Ibidem*.
[253] *Ibidem*.
[254] Ivi, p.21.
[255] *Ibidem*.
[256] Cfr. S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
[257] F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003, pp.22-23.

È chiaro che l'azienda dovrebbe porsi nell'ottica di dover investire sulle figure professionali, tenendo conto del punto di vista relazionale, degli aspetti psicologici e motivazionali, ma anche della salute psicofisica dei collaboratori. Le risorse umane hanno un valore centrale per l'organizzazione, perché contribuiscono allo sviluppo e permettono l'adattamento ai cambiamenti della società: la loro formazione diventa un aspetto centrale per la crescita dell'azienda.

3.2 L'*employer branding* nelle organizzazioni pubbliche

Lo strumento di *employer branding*, la reputazione dell'azienda come luogo di lavoro, rappresenta una risposta efficace ai cambiamenti che si sono susseguiti negli anni all'interno del mercato. In particolare, la crescente instabilità e la necessità di sviluppare le leve di *retention* e *attraction*, verso neolaureati ed elevati profili professionali, ha contribuito ad un maggiore impegno da parte delle organizzazioni nel migliorare la qualità della percezione della loro immagine come quella di contesti lavorativi che soddisfano le esigenze di sviluppo e riconoscimento dei propri collaboratori.

Esso promuove verso i dipendenti attuali e potenziali una particolare esperienza di lavoro che le persone possono vivere in quel determinato contesto. A questo concetto è fortemente connesso anche il marketing e la c.d. *science of branding* secondo cui il brand di un'organizzazione rappresenta un fattore strategico per influenzare le scelte[258].

Non è un caso che l'elevata capacità attrattiva di un'azienda sia data dalla sua reputazione in termini di business: le organizzazioni con un certo successo, in termini di performance, tendono ad essere più attrattive rispetto a quelle che non registrano ottimi risultati. Quindi, la solidità economica è un fattore a cui di solito si dà spessore in termini di *employer branding*, ma – ovviamente – accanto ad esso vi è anche il benessere dei dipendenti, ovvero l'insieme degli elementi tangibili e intangibili con cui l'organizzazione esprime il proprio posizionamento nei confronti delle risorse umane.

La percezione del brand è legata ad attributi strumentali e psicologici, ossia da un lato alle caratteristiche oggettive e concrete associate al datore di lavoro o alla posizione quali: localizzazione geografica, performance, salario, benefit, opportunità di carriera; dall'altro lato, alle dimensioni soggettive e agli elementi simbolici come il prestigio, il dinamismo, la creatività, la sensibilità

[258] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.136.

sociale[259]. Tutti elementi in grado di suscitare interesse e attrazione perché permettono di creare nelle persone un senso di affiliazione e di identità sociale e organizzativa. In particolare, gli elementi psicologici sono molto più forti e determinanti rispetto a quelli strumentali, perché permettono di differenziare in modo significativo il proprio giudizio sulla base di ingredienti che, nella loro diversa combinazione, concorrono a distinguere un'azienda da un'altra e a diversificare le differenti esperienze lavorative[260].

In questo contesto diventa essenziale la funzione del brand, il quale rappresenta, insieme alle persone, il vero capitale dell'organizzazione. Esso deve comunicare gli scopi ma anche l'affidabilità e la credibilità. In termini linguistici il brand rappresenta nello stesso momento il significante e il significato dell'azienda: esso agisce da collegamento verso gli stakeholder esterni e da collante tra i dipendenti, perché si basa su un insieme di valori espliciti e impliciti che ne caratterizzano la promessa[261]. L'azienda, quindi, si fa carico della definizione di una *brand strategy* e per farlo deve avere ben chiara la *vision*, la *mission* e i *values*, ossia rispettivamente il «perché si fa», il «cosa si fa» e il «come si fa».

Tutto ciò consente di instaurare un legame tra l'organizzazione e non solo chi lavora al suo interno, ma anche con coloro che sono esterni al contesto e ne conoscono le potenzialità. È chiaro, infatti, come in un mercato del lavoro molto affollato, si deve cercare di costruire un brand che trasmetta in modo immediato un messaggio e lo renda unico e differente rispetto a tutte le alternative presenti. Ciò che viene veicolato contribuisce alla creazione di diverse aspettative che devono essere poi confermate. La coerenza di un'azienda, che non illude o delude i propri dipendenti, è la chiave per avere la reputazione di un *employer* di successo.

Il valore del brand è fondamentale per orientare le scelte e trattenere i collaboratori nel tempo. Questi ultimi, inoltre, hanno un ruolo fondamentale perché, essendo legati all'azienda, le loro azioni sono strategiche per la credibilità del luogo in cui lavorano. Essi sono dei veri e propri *ambassador*, ossia i portavoce dell'azienda che sono orgogliosi di appartenere a quell'organizzazione e disposti a trasmetterne la cultura[262]. Occorre porre attenzione al senso di appartenenza dei dipendenti, perché se si dovessero sentire lontani dai valori aziendale, allora difficilmente ne parlerebbero in maniera positiva o si sentirebbero motivati a contribuire a questo tipo di comunicazione. Si parla, a tal proposito, di *employee branding*, ossia il processo attraverso cui le persone interiorizzano i valori

[259] G. Gabrielli, *People management*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp.140-141.
[260] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.137.
[261] C. Ventura, *Il brand management*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, p.295.
[262] Ivi, p.302.

dell'azienda e sono motivati a proiettarli ai clienti e a tutti gli stakeholder con cui vengono in contatto[263].

Di conseguenza, il *personal branding* di un singolo collaboratore diviene un mezzo tramite cui l'azienda può crescere e autopromuoversi. Il valore di una persona non trova espressione soltanto all'interno di un contesto, ma anche nei canali esterni e in contesti non del tutto professionali. Anche un solo individuo può rovinare la reputazione dell'azienda minando la sua immagine e creando danni che ricadono sui colleghi e sui manager di alto livello, per questo si cercano sempre di più collaboratori che valorizzino al meglio il proprio ruolo e che diventino più coinvolti e più consapevoli: tutto questo funge da valore aggiunto per l'organizzazione di riferimento e contribuisce a far crescere la visibilità e l'attrattività del suo brand.

Se un'azienda ha una ottima reputazione riesce ad attrarre e trattenere i collaboratori migliori, si crea così un clima che stimola il senso di appartenenza e l'identità collettiva generando anche vantaggi in termini di produttività[264]. Secondo la *Randstad Employer Brand Research* del 2022[265], in Italia il profilo del datore di lavoro ideale dovrebbe avere le seguenti caratteristiche: un'atmosfera piacevole e un buon equilibrio fra vita lavorativa e vita privata (entrambi individuati dal 65% dei lavoratori); la presenza di un chiaro modello di *total reward* che comprenda retribuzioni e benefit interessanti (61% degli intervistati); infine, la sicurezza sul posto di lavoro e la visibilità del percorso di carriera, rispettivamente con il 58% e 54%.

Diventa fondamentale trasmettere le giuste percezioni e presentare con trasparenza i propri valori, così come è fondamentale investire sulle qualità che attraggono maggiormente i migliori talenti e li spingano a contribuire, proattivamente con il proprio lavoro, agli obiettivi aziendali. Il brand deve evolversi contestualmente alla trasformazione della società in cui opera, nonché deve adeguarsi ai nuovi linguaggi: esso vive nel presente e si adatta alla moderna dinamicità[266].

Da tutto ciò la pubblica amministrazione italiana non può esimersi. Se si guarda all'amministrazione in termini di brand, è innegabile il fatto che è obiettivamente poco amata perché lenta, poco efficiente, caotica e altamente burocratica. Non è vista come un punto di riferimento, ma questo non vuol dire che non può migliorare la propria immagine e reputazione allineandosi alle esigenze esterne[267]. Facendo leva su queste criticità si può creare significato stabilendo e comunicando ciò che è l'organizzazione, cosa la rende unica e le caratteristiche che perdurerano nel

---

[263] G. Comin e G. Giansante, *Tu puoi cambiare il mondo*, Venezia, Marsilio Editori, 2021, p.134.
[264] Ivi, p.135.
[265] Uno studio rappresentativo dell'employer brand basato sulle percezioni del pubblico generale e sulla capacità attrattiva delle più importanti aziende a livello globale. Disponibile in: https://www.randstad.it/randstad-employer-brand-research/.
[266] C. Ventura, *Il brand management*, in Comin G. (a cura di), *Comunicazione integrata e reputation management*, Roma, Luiss University Press, 2019, p.277
[267] A. D'Errico e G. Bonanomi, *#PA Brand Expert*, Milano, Franco Angeli, 2021, pp.20-21.

tempo. La risorsa strategica per fare ciò è il *corporate brand* che implica seguire un approccio di *brand-orientation*, tramite cui l'immagine dell'organizzazione diviene un elemento indispensabile su cui fondare delle performance più elevate e un suo sviluppo nel tempo[268]. In altre parole, questa strategia coinvolge tutti coloro che operano all'interno dell'organizzazione che – volontariamente – devono contribuire allo sviluppo e al consolidamento del brand, sia all'interno che all'esterno del contesto lavorativo.

Creare un solido corporate brand consente all'organizzazione di essere maggiormente visibile e distinguersi dalle altre, difatti, si crea maggiore consapevolezza e legittimazione di quel contesto agli occhi dei vari stakeholder e, soprattutto, delle persone che popolano il mercato del lavoro. Gli studi in materia hanno evidenziato che per avere successo con questi strumenti occorre presentare il brand come una singola unità e comunicare la propria identità con chiarezza in modo da essere facilmente riconoscibile: applicare questo approccio nelle amministrazioni pubbliche può risultare complesso per il semplice fatto che è presente una molteplicità di identità e di valori che le caratterizzano[269].

In generale, ciò che emerge in termini di bisogni collettivi e bisogni individuali si manifesta tramite la costituzione di unità differenziate: i cosiddetti uffici centrali e territoriali. Tuttavia, la presenza di innumerevoli strutture potrebbe indurre il management organizzativo a privilegiare una identità specifica che rappresenti l'intera organizzazione, ma facendo questo si rischierebbe di perdere il *commitment* dei dipendenti e di indebolire il contratto psicologico che hanno stipulato[270].

Un altro tipo di soluzione sarebbe individuare dei valori chiave che vadano bene per l'amministrazione pubblica nel suo complesso e che risultino adattabili con le diverse identità presenti. Anche in questo caso, però, ci sono dei rischi, ossia si potrebbero generare dei problemi circa la differenziazione e l'identificazione dell'organizzazione minando la sua unicità.

Una terza via da poter seguire è quella di valorizzare le aziende pubbliche utilizzando le contraddittorietà dei valori e presentandosi con un'identità articolata. Questo meccanismo consente di: promuovere l'unicità; assicurare flessibilità di azione; contribuire alla costruzione e al rafforzamento della reputazione[271].

La presenza di numerose strutture rende l'amministrazione pubblica unica perché ha il potenziale di poter contemperare le attività e rispondere a tutte le esigenze dei cittadini, nonché costituisce un vero e proprio vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti che non hanno a disposizione questa capillarità. La caratteristica della molteplicità, inoltre, assicura flessibilità perché le organizzazioni pubbliche sono in grado di fronteggiare le sfide provenienti dall'esterno sapendo

---

[268] G. Levanti, *La comunicazione istituzionale nelle organizzazioni pubbliche: opportunità e criticità connesse con il corporate brand orientation*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. No. 3, 2015, p. 57.
[269] Ivi, p.59.
[270] Ivi, p.60.
[271] Ivi, p.61.

rispondere ai differenti bisogni del mercato che sono sempre più complessi. Includere nella comunicazione del brand la presenza di tante identità contribuisce a rendere sempre più coerente e reale l'immagine della PA confermando le aspettative di tutte le parti sociali. Sostanzialmente, visto che il processo di *branding* deve basarsi sulle caratteristiche che contraddistinguono l'amministrazione, e dato che questa unicità è data dalla sua natura composita e articolata, allora bisogna comunicare questa essenza senza generare alcun tipo di ambiguità e aspettativa distorta[272]. Valorizzare i punti di forza e le peculiarità permette di creare nel tempo un brand forte che incrementa, a sua volta, la consapevolezza e la credibilità necessarie per avere successo e reclutare i migliori.

È possibile affermare che l'interesse delle amministrazioni pubbliche per il *branding* è un fenomeno abbastanza recente. «Il crescente interesse verso questa politica volta a costruire, differenziare e rendere attraente l'identità dell'organizzazione pubblica e i beni e servizi che essa produce, è imputabile al cambiamento del ruolo dello Stato nella società. In Italia, lo Stato non ha mai goduto di una grande reputazione circa le sue capacità di gratificare i dipendenti, ciò ha reso meno convincente il datore di lavoro pubblico come soggetto capace di valorizzare le persone nella sua organizzazione»[273].

Questo perché fino a pochi anni fa non era «urgente competere sul mercato del lavoro per acquisire risorse umane più qualificate e motivate, ma dopo aver iniziato a sperimentare una reale competizione nell'offerta di beni e servizi e ad avvertire una netta riduzione delle risorse economiche a loro disposizione, il bisogno si è fatto sentire»[274]. Le amministrazioni, inoltre, inizialmente non godevano di ampia autonomia organizzativa e, di conseguenza, «di operatività, responsabilità e identità proprie, ostacolando di fatto il management a sviluppare competenze, sensibilità e motivazione verso qualsiasi forma di brand»[275]. Infine, si pensava che lavorare all'interno del settore pubblico fosse di per sé sinonimo di una buona reputazione perché i dipendenti possono soddisfare bisogni di ordine superiore come: «lavorare per il bene comune, contribuire al progresso della società, tutelare l'interesse nazionale, esercitare una professione nelle migliori condizioni possibili»[276].

Il crescente interesse verso questa specifica area della gestione delle risorse umane può essere spiegato grazie ai dati del rapporto OECD denominato *Competitive Public Employer Project*[277], dove Äijälä (2001) rileva che alcuni problemi di reclutamento hanno un considerevole impatto per le politiche di *employer branding*:

---

[272] Ivi, pp.62-63.
[273] R. Ingrassia, *L'employer branding nelle organizzazioni pubbliche*, Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.2/2017, p.6.
[274] *Ibidem*.
[275] *Ibidem*.
[276] Ivi, pp.7-8.
[277] K. Äijälä, *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, Parigi, OECD, 2001.

- «problemi demografici, che hanno provocato una maggiore crescita di competizione fra datori di lavoro pubblici e privati a causa di una minore disponibilità di forza lavoro per l'elevato invecchiamento medio degli organici, una grande quantità di pensionamenti e una forza lavoro in entrata quantitativamente inferiore a quella in uscita;
- problemi retributivi, secondo cui il settore pubblico pagherebbe salari medi più bassi rispetto al settore privato;
- problemi di immagine, per cui la percezione collettiva del settore pubblico è quella di un ambiente di lavoro monotono, poco innovativo e di scarso prestigio sociale;
- problemi relativi allo *human resource management*, come carenza di chiari percorsi di carriera, poca attenzione alle leve dello sviluppo e della motivazione, mancanza di innovazione nella selezione delle risorse. Le politiche del personale sono percepite come non trasparenti e poco rispettose del merito e della professionalità»[278].

I problemi sopraelencati costituiscono chiaramente la base per una scarsa competitività del sistema pubblico, nonché per la sua limitata capacità di presentarsi come un datore di lavoro attraente[279]. Sempre in base a questa ricerca OECD, alcuni Paesi europei hanno espresso la volontà di diventare un c.d. *employer of choice*, quindi un datore di lavoro ideale che sia particolarmente attraente per i giovani. Per poterlo diventare si devono fissare obiettivi come aumentare l'efficienza, l'efficacia, la flessibilità e migliorare la qualità del settore pubblico in base alle esigenze economiche e alle crescenti aspettative sociali: fattori chiave per la selezione dei giovani con elevata professionalità, nonché per trattenere il personale e prevenire la fuga verso il settore privato[280].

Un'immagine di settore pubblico attraente dal punto di vista della gestione del personale può incoraggiare i migliori a candidarsi. È possibile individuare, in tal senso, alcune aree di riforma che potenzierebbero l'*employer brand* della PA:

- l'innovazione dei sistemi di pubblicità delle posizioni vacanti, è ampiamente dimostrato che quando i siti web aziendali predispongono una adeguata job description con informazioni complete e approfondite sui profili lavorativi ricercati, ciò «garantisce delle ottime candidature e una più elevata *retention* da parte dei neoassunti durante il periodo di prova»[281];

---

[278] Ivi, pp.10-12.
[279] R. Ingrassia, *L'employer branding nelle organizzazioni pubbliche*, Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.2/2017, p.9.
[280] K. Äijälä, *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, Parigi, OECD, 2001, p.12.
[281] S. Selden e J. Orenstein, *Government E-Recruiting Web Sites: The influence of erecruitment content and usability on recruiting and hiring outcomes in US state governments*. International Journal of Selection and Assessment, 2011, 19, 1: 31.

- l'utilizzo di criteri di assegnazione delle posizioni dirigenziali basati sul riconoscimento delle professionalità e delle capacità di leadership;
- la maggiore apertura delle posizioni a candidati stranieri e alla mobilità tra settore pubblico e settori privato;
- la promozione delle eque opportunità tra donne e uomini[282].

A ciò si può aggiungere l'incentivo alla *Public Service Motivation* e, quindi, «all'operare per il bene comune e il progresso della società in un contesto di assenza di logiche di profitto, dove si tutelano gli interessi nazionali, il valore del servizio pubblico e la giustizia sociale»[283]. In ogni caso, accanto ai fattori ideologici dati dalla motivazione convivono i fattori organizzativi, economici e istituzionali che assumono un ruolo dirimente nella scelta del proprio datore di lavoro. Si pensi alla sicurezza, alla presenza di retribuzioni elevate, alle prospettive di carriera e al rispetto della diversità e dei diritti del lavoro.

Per quanto riguarda il *commitment*, nella ricerca OECD, Äijälä (2001) individua alcune aree di riferimento per le politiche di *employer branding*: sviluppo delle capacità di leadership e di management sulla base di criteri di reclutamento che valorizzino le potenzialità umane; programmi di formazione che chiariscano le competenze e i comportamenti attesi dei dipendenti e, soprattutto, di coloro che ricoprono ruoli direttivi, nonché promuovano il professionismo; politiche di pari opportunità con riferimento al genere, alla religione, all'etnia volte a eliminare le diversità culturali; il riequilibrio delle condizioni di lavoro tra il comparto pubblico e privato attraverso una progettazione pensata per rendere più eque le basi del confronto con il datore di lavoro privato[284].

In Europa, ma non solo, molti Paesi hanno già iniziato a implementare con successo molte di queste pratiche: «la Danimarca, per esempio, ha sviluppato programmi di *mentoring*, *coaching* e *networking* volti a coltivare e formare potenziali capi; la Germania ha programmi di sviluppo che prevedono accordi per regolari percorsi di carriera, assessment differenziati e promozione delle donne; il Portogallo ha intrapreso politiche di *attraction* degli specialisti informatici, professionisti che tendono a preferire il settore privato nonostante la maggiore stabilità occupazionale, i minori carichi di lavoro e il work-life balance offerti dal settore pubblico; infine, Giappone e Corea hanno ideato sistemi di gestione che permettono ai *civil servants* di lavorare per un determinato arco di tempo al di fuori del settore pubblico»[285].

---

[282] K. Äijälä, *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, Parigi, OECD, 2001, pp.16-17.
[283] *Ibidem*.
[284] Ivi, pp.17-21.
[285] R. Ingrassia, *L'employer branding nelle organizzazioni pubbliche*, Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.2/2017, p.12.

«In termini di *retention*, il turnover volontario è un indicatore che segnala la capacità dell'organizzazione di soddisfare i bisogni personali di coloro che ne fanno parte e allo stesso tempo di mantenere persone esperte all'interno del sistema. In generale, le pratiche reali che favoriscono il *commitment* organizzativo sono le stesse che influenzano le decisioni di rimanere all'interno del sistema»: alcuni strumenti utili a questi fini sono gli incentivi e i bonus retributivi rivolti a specifiche categorie di personale che incentivano la stabilità del loro posto di lavoro[286].

Quanto affrontato finora pone le basi per la costruzione di una forte *value proposition* del datore di lavoro pubblico che porta all'acquisizione di un certo vantaggio competitivo sul mercato. Le promesse che il settore pubblico comunica devono puntare alla valorizzazione, alla delimitazione delle aspettative dei candidati sulle condizioni del rapporto contrattuale e ad un sapiente esercizio dell'intero ciclo di gestione del personale[287].

Per ottenere visibilità, rilevanza, consapevolezza e consenso, la comunicazione di questo nuovo brand parte anche da chi già lavora all'interno della PA. Il profilo personale dei dipendenti pubblici può essere usato in maniera strategica tramite delle policy ad hoc che li faccia diventare dei *brand advocate*[288]. Da tempo si cerca sempre di trovare il giusto *influencer* o la giusta pubblicità che rappresenti il brand e lo diffonda, ma «i migliori *influencer* potrebbero essere proprio i dipendenti, perché essi hanno un interesse e una comprensione dell'azienda migliore di chiunque altro»[289].

Dopotutto, le persone sono l'essenza delle amministrazioni pubbliche e, di conseguenza, ciascun dipendente, in qualunque ruolo vada a ricoprire, porta con sé e si impegna a gestire una certa responsabilità, la c.d. responsabilità d'immagine[290]. Un primo interesse della PA è quello di fidelizzare non solo i propri collaboratori, ma anche i cittadini, facendoli sentire parte di una grande e caloroso sistema che agisce in buona fede e fa funzionare nel complesso tutta la macchina statale.

Per raggiungere e comunicare il messaggio alla società odierna, il mondo digitale può fornire un grande supporto. Qualunque azione compiuta sul web lascia una traccia e comunica qualcosa offrendo un'immagine efficace di chi e cosa fa quella determinata persona, nonché valorizza le sue attività e interessi. In un'ottica di trasparenza, per la pubblica amministrazione diventa indispensabile creare uno *storytelling* efficace che arrivi sempre più velocemente al mondo esterno, al fine di promuovere non solo la propria immagine di datore di lavoro, ma anche per far conoscere e rendere più consapevoli gli utenti sui propri servizi.

---

[286] Ivi, p.13.
[287] Ivi, p.14.
[288] A. D'Errico e G. Bonanomi, *#PA Brand Expert*, Milano, Franco Angeli, 2021, p.27.
[289] G. Comin e G. Giansante, *Tu puoi cambiare il mondo*, Venezia, Marsilio Editori, 2021, p.135.
[290] A. D'Errico e G. Bonanomi, *#PA Brand Expert*, Milano, Franco Angeli, 2021, p.48.

3.3 *Recruiting*: il trend dei concorsi e le nuove modalità di selezione

Il DNA dell'azienda (*vision*, *mission* e *values*) e i comportamenti da mettere in atto devono essere condivisi e accettati dai dipendenti, in questo un ruolo cruciale lo riveste il processo di selezione. Quest'ultimo, se realizzato in modo corretto, permette a tutti gli effetti di capire se un candidato "fitta" con l'organizzazione. Si parla, infatti, di *person-environment fit*, ossia la completa sintonia tra la persona e il contesto lavorativo, che si esplica in due dimensioni: la prima che tiene conto dell'allineamento tra l'individuo e il contesto lavorativo (*person-organization fit*); la seconda che osserva la relazione tra la persona e il lavoro che deve svolgere (*person-job fit*)[291].

Quest'ultimo osserva la coincidenza tra contenuto del lavoro e qualità e caratteristiche del candidato, ovvero della natura del lavoro e delle attitudini della persona: si tratta di un parametro che influenza in modo significativo i livelli di performance individuali. Quando, invece, si parla di *person-organization fit* si fa riferimento alla sintonia tra la persona e l'organizzazione, quindi all'insieme di valori che rappresentano l'azienda. Questa tipologia di *fitting* influisce sul *commitment* e sulla propensione degli individui a portare avanti determinati comportamenti di cittadinanza organizzativa.

È chiaro che in un processo di selezione privato queste due dimensioni possano essere maggiormente sviscerate, perché si utilizzano strumenti e metodologie più accurate e sensibili che consentono di prendere una decisione nel modo più appropriato. Si pensi, ad esempio, al colloquio conoscitivo, ai test attitudinali, all'*assessment centre*, alle interviste situazionali o anche alle simulazioni[292].

Il lavoro nel settore pubblico e il relativo processo di reclutamento vengono sanciti, innanzitutto, dall'articolo 97 della Carta Costituzionale che, oltre a dare una definizione sintetica di ciò che si intende per pubbliche amministrazioni e per pubblici uffici, sancisce le modalità di accesso con il seguente testo: «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

A questo testo normativo si affianca anche il contenuto del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in cui si chiarisce che «per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro

[291] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.148.
[292] Per approfondire: Ivi, pp.149-156.

autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria»[293].

Ai sensi dell'articolo 35 del suddetto decreto legislativo, «l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro e tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta». L'avvio di queste procedure è determinato da ogni amministrazione sulla base dei fabbisogni del personale indicati dal piano di programmazione triennale.

«Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, se opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- rispetto delle pari opportunità;
- decentramento delle procedure;
- composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali»[294].

Come già anticipato nei capitoli precedenti e come si può notare da quanto scritto finora, le modalità di selezione del pubblico impiego sono molto stringenti e rigide in quanto lo Stato deve rendere conto delle sue azioni a tutti i cittadini. Diviene, pertanto, obbligatorio garantire e far valere determinati diritti durante un processo di selezione che è anche suscettibile di ricorso amministrativo.

Per queste ragioni, i concorsi pubblici devono essere adeguatamente pubblicizzati in modo tale che tutti possano esserne a conoscenza. Il canale principale tramite cui avviene la pubblicazione dei concorsi banditi dagli enti pubblici è la Gazzetta Ufficiale. Il testo di cui si dà visione è quello del bando di concorso, al cui interno sono specificati il tipo e il numero dei posti disponibili, i requisiti

[293] D.lgs. 165/2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Articolo 7 comma 6.
[294] *Ibidem*, articolo 35 comma 3.

richiesti per l'ammissione, i termini di presentazione della domanda e della documentazione di partecipazione, la data di scadenza, le prove e le materie d'esame, nonché eventuali indicazioni specifiche per ogni organo.

Esistono diverse tipologie di concorsi:

- «concorso pubblico per esami», dove l'assunzione avviene dopo che i candidati hanno sostenuto e superato una o più prove che possono essere scritte e orali e sotto forma di test a risposta multipla;
- «concorso pubblico per titoli», per cui le persone sono tenute solo presentare i titoli richiesti dal bando e sulla loro base viene elaborata una graduatoria che stabilisce l'ordine di assunzione. Pertanto, i candidati non devono sostenere prove di alcuna sorta perché la selezione si basa su titoli di studio accademici ed eventuali specializzazioni, esperienze lavorative maturate e pubblicazioni;
- «concorso pubblico per titoli ed esami», dove la selezione dei candidati è effettuata utilizzando entrambe le prime due modalità. Ciò vuol dire che, nella composizione delle graduatorie finali, si terrà conto sia degli esiti delle prove sostenute che della valutazione dei titoli posseduti.

È doveroso esaminare se questa metodologia di recruiting sia efficace da un punto di vista quantitativo. Secondo i dati della ricerca sul lavoro pubblico di quest'anno[295], al netto dei passaggi da altre Amministrazioni, nel 2020 sono entrate nella PA 146.227 persone, un numero addirittura inferiore a quello del 2019. «L'81,7% dei nuovi dipendenti entrano attraverso un concorso, mentre il 9,9% tramite le assunzioni a tempo determinato. I nuovi assunti nel 2020 sono entrati per il 41% nella Sanità, percentuale oltre che raddoppiata rispetto all'anno precedente, il 27% nella scuola e il 20% nelle funzioni local»i[296]. Nel 2021 le stime della Ragioneria ci confermano una sostanziale staticità. Come si può notare dal seguente grafico, sempre nel 2020, si abbassa il numero delle assunzioni per concorso rispetto al 2019.

[295] FPA, Ricerca "Lavoro Pubblico 2022", Portale FPA Digital, 14 giugno 2022.
[296] Ivi, p. 11.

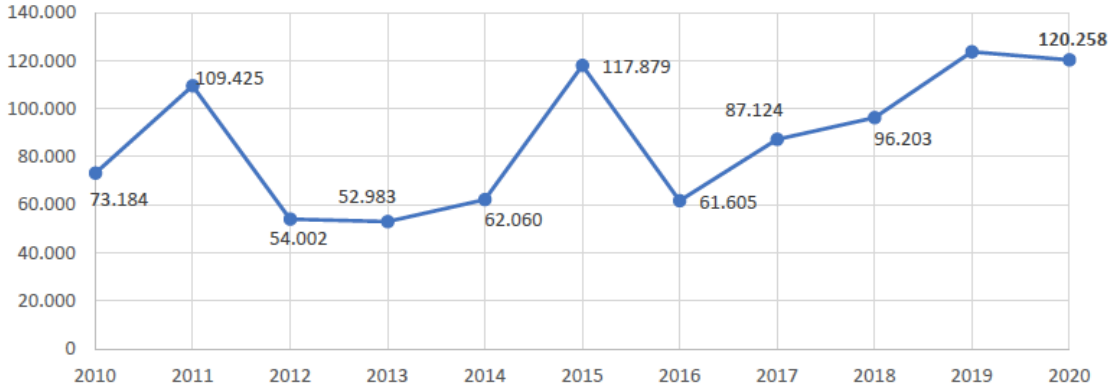

Figura 3.1: Assunti per concorso in base all'anno di riferimento. Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2020. FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2022"*, Portale FPA Digital, 14 giugno 2022.

Occorre poi dare uno sguardo ai dati relativi ai cosiddetti grandi concorsi. A marzo 2021, prima che fosse pubblicato il D.lg. 44/2021 sulle misure urgenti per il contenimento dell'epidemia, il Dipartimento della funzione pubblica aveva censito oltre 190.000 posti, già banditi o in imminente uscita, che avrebbero dovuto concludersi in breve tempo grazie alle nuove regole "sblocca concorsi"[297]. A poco più di un anno dall'introduzione delle nuove regole concorsuali, è stato monitorato lo stato di avanzamento di 55 delle più significative procedure indette tra il 2019 e il 2021, per un totale di 103 mila posti messi a concorso da Amministrazioni appartenenti a comparti diversi.

Ciò che emerge dalla ricerca in questione mostra che soltanto 30 dei 55 concorsi indetti si sono conclusi e sono stati assegnati circa 14,5 mila posti sui 103 mila a bando. Tra i 25 ancora in corso si trovano i grandi concorsi della scuola, che fanno salire a oltre 88 mila i posti ancora vacanti. I cambiamenti che sono stati introdotti nel quadro delle regole per i concorsi sembra stiano funzionando per quel che riguarda le tempistiche di assegnazione. «I giorni medi trascorsi dalla data di pubblicazione dei bandi alla data di comunicazione degli esiti sono stati di 674 per i concorsi banditi nel 2019; 423 nel 2020 e 141 per quelli banditi nel 2021»[298].

Tuttavia, guardando all'altra faccia della medaglia, bisogna notare che il numero delle procedure concorsuali ancora aperte è abbastanza elevato. A ciò si aggiunge il fatto che per questi concorsi pendenti le tempistiche si sono dilatate molto: «si contano 1.021 giorni in media per le 4 procedure ancora in corso dal 2019; 713 per le 6 del 2020 che non hanno ancora pubblicato le graduatorie e 248 per i 15 concorsi banditi nel 2021»[299].

---

[297] In particolare, «l'articolo 10 del decreto legge 44/2021 si è posto l'obiettivo di sbloccare le procedure di svolgimento dei concorsi pubblici che si erano fermati a causa della pandemia da Covid-19. La riforma individua nuove modalità di svolgimento per ogni tipologia di concorso garantendo prove digitali, selezioni rapide e trasparenti». Per approfondire si veda: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-06-2021/concorsi-pubblici-e-legge-la-riforma-brunetta-prove-semplificate-e

[298] FPA, Ricerca "Lavoro Pubblico 2022", Portale FPA Digital, 14 giugno 2022, p.12.

[299] *Ibidem*.

Un altro fattore da tenere in considerazione quando si pianificano le assunzioni è quello del pensionamento. Attualmente le pubbliche amministrazioni si ritrovano in una situazione di sofferenza perché le procedure di selezione e di stabilizzazione non riescono a camminare di pari passo con le politiche di pensionamento. La bilancia del turn-over, ossia la bilancia assunti-cessati non riesce a riequilibrarsi: la dinamica di uscita è troppo marcata, mentre le assunzioni richiedono tempi troppo lunghi[300].

Un fenomeno aggravato dalle politiche di anticipazione pensionistica, le quali hanno un forte peso sul disequilibrio complessivo del sistema previdenziale. Le scelte che hanno permesso, tra il 1965 e il 1997, di andare in pensione sotto i 40 anni con meno di 20 anni di contributi versati generano irregolarità sulla tenuta del sistema pensionistico nel suo complesso e, in particolare, di quello di chi lavora nel pubblico. «Attualmente il 58,5% dei pensionati pubblici (considerando le pensioni attualmente vigenti) è andato in pensione anticipata e appena il 14,3% perché raggiunti limiti di età: generando indubbiamente uno smisurato squilibrio generazionale»[301].

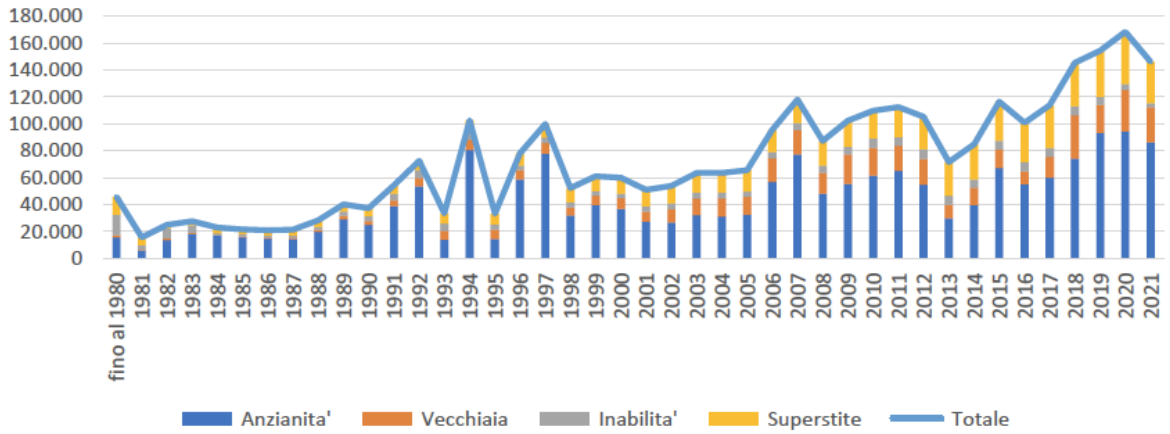

Figura 3.2: I pensionamenti del pubblico impiego (pensioni vigenti al 1° gennaio 2022). Fonte: elaborazione FPA su dati INPS, 2022. FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2022"*, Portale FPA Digital, 14 giugno 2022.

[300] FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2021"*, Portale FPA Digital, 21 luglio 2021, p.11.
[301] FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2022"*, Portale FPA Digital, 14 giugno 2022, p.24.

	Tasso di turn over *(assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre*	Tasso di sostituzione (assunti/cessati)	Differenza assunti - cessati
Totale PA	**-0,6**	**0,89**	**-19.110**
Funzioni centrali	-3,2	0,52	-7.338
Funzioni locali	-1,6	0,80	-8.044
Istruzione e ricerca	-0,8	0,82	-9.377
Sanità	0,3	1,06	2.124
Comparto autonomo o fuori comparto	-0,7	0,82	-291
Personale in regime di Diritto Pubblico	0,7	1,16	3.816

Figura 3.3: Tasso di turn over, tasso di sostituzione e differenza assunti-cessati per comparto. Fonte: elaborazione FPA su dati RGS - Conto annuale 2019. FPA, Ricerca "Lavoro Pubblico 2021", Portale FPA Digital, 21 luglio 2021.

Dalla figura 3.2 si può notare come di anno in anno il numero dei pensionamenti è cresciuto, tuttavia non è presente un adeguato livello di rimpiazzo delle figure mancanti. Nella figura 3.3, infatti, si nota come la mancata sostituzione di 19 mila persone determina un'erosione nel complesso pari a -0,6%. «Il tasso di sostituzione si aggira intorno allo 0,8 % per le funzioni locali, istruzione e ricerca, comparto autonomo o fuori comparto»[302].

Il Dipartimento della funzione pubblica punta all'obiettivo di passare dagli attuali 3,2 milioni a quota 4 milioni di dipendenti pubblici entro il 2028, avvicinandoci così agli odierni valori di Francia (5,7 milioni), Regno Unito (5,3 milioni) e Germania (5 milioni)[303]. Per definire un tale piano di medio termine per l'occupazione pubblica, si dovrà stabilire anche un appropriato rapporto tra il numero dei cittadini residenti e il numero dei dipendenti pubblici.

Attualmente, in Italia il rapporto tra dipendenti pubblici/numero totale dei residenti è pari al 5,5%, mentre in Francia si ha l'8,3%, in Inghilterra l'8% e in Spagna il 7%. Considerando la situazione demografica italiana e le relative stime Istat, si prevede una decrescita della popolazione residente da 59,6 milioni (1° gennaio 2020) a 58,2 milioni nel 2028, pertanto, se dovesse concretamente aumentare il numero dei dipendenti pubblici a 4 milioni, il rapporto tra le due suddette grandezze salirebbe al 6,9%[304]. Fino al 2028 andranno in pensione più di 550 mila persone, quindi dovranno essere assunte almeno 1.285.000 di risorse, il che vuol dire fare posto a più di 200.000 nuovi ingressi all'anno[305].

Questi dati e questi obiettivi di crescita del personale pubblico fanno passare in primo piano la necessità di miglioramento dei meccanismi di selezione e delle procedure di accesso all'impiego pubblico. Si dovrebbe dar vita ad una vera e propria macchina concorsuale che in tempi record deve

[302] Ivi, p.26.
[303] Ivi, p.27.
[304] *Ibidem*.
[305] *Ibidem*.

essere in grado di agire su più fronti: identificazione del fabbisogno; pubblicazione bandi; gestione delle candidature; valutazione ed esami; gestione dei ricorsi e contrattualizzazione.

Un supporto per raggiungere questi obiettivi può essere quello della stabilizzazione di coloro che vengono assunti con contratti a tempo determinato nelle varie amministrazioni centrali e locali, ma una risorsa da cui poter maggiormente attingere è quella della disoccupazione giovanile che si attesta a circa il 14,1%[306]. L'incremento delle loro prospettive occupazionali e delle loro competenze rappresenta una delle tre priorità trasversali del PNRR che è connessa a favorire l'ingresso e l'avvicinamento dei giovani al settore pubblico.

Grazie agli ultimi interventi del legislatore sono state introdotte nuova modalità di selezione del pubblico impiego. Un esempio è quello dell'implementazione di percorsi di reclutamento dedicati ai giovani attraverso le selezioni bandite nel portale InPA[307]. Si tratta di processi rivolti a giovani altamente qualificati che hanno conseguito dottorati, master, esperienze internazionali e che si intende inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi e una formazione *ad hoc*. Essi sono sovvenzionati attraverso le seguenti risorse: «1 milione di euro nel 2021, 4 milioni nel 2022 e altri 4 milioni di euro nel 2023, per un totale di 9 milioni di euro complessivi»[308].

Un altro strumento utile e innovativo ha come target quello degli studenti universitari a cui è data la possibilità di svolgere un tirocinio curriculare della durata di 6 mesi finalizzato alla redazione della tesi di laurea magistrale. Il c.d. programma "Tirocinio inPA"[309] prevede un'indennità di partecipazione che sarà definita dai relativi bandi e per l'anno 2022 sono stati stanziati 400.000 euro.

Il programma "Dottorato inPA"[310], invece, è rivolto a tutti coloro che possiedono un titolo di studio magistrale e che superano le prove di ammissione al corso di dottorato dell'ateneo partner. L'obiettivo è quello di legare il conseguimento del dottorato di ricerca ad un contratto di apprendistato

---

[306] Ivi, p.30.

[307] Il portale InPA è «il Portale Nazionale del reclutamento che nasce con l'obiettivo di accelerare il percorso di modernizzazione e rinnovamento del Paese supportando l'Ufficio per i concorsi e il reclutamento del Dipartimento della Funzione Pubblica nella realizzazione del nuovo sistema di reclutamento pubblico. Il progetto intende velocizzare, semplificare e digitalizzare i processi organizzativi delle procedure di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni per ridurne i costi economici e sociali. Il Portale supporta le Pubbliche Amministrazioni italiane nella gestione delle procedure concorsuali e nel reclutamento di professionisti sulla base del fabbisogno interno e, al contempo, i cittadini e professionisti che desiderano partecipare a concorsi pubblici ed entrare all'interno del network di reclutamento». Cfr. https://www.inpa.gov.it/il-progetto/

[308] FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2022"*, Portale FPA Digital, 14 giugno 2022, p.30.

[309] L'iniziativa si rivolge a studenti con età inferiore a 28 anni iscritti a corsi di laurea magistrale o magistrale a ciclo unico con media dei voti non inferiore a 28/30 e in possesso, rispettivamente, del 30 e del 70% dei crediti formativi del piano di studi. Cfr. https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/27-05-2022/pnrr-al-via-tirocini-retribuiti-e-dottorati-nella-pa

[310] Saranno istituite fino a 20 borse di dottorato all'anno in materie di interesse della PA, con una copertura totale di 600.000 euro. Potranno partecipare i soggetti in possesso di laurea magistrale, con voto non inferiore a 105/110 ed età non superiore a 29 anni. Cfr. https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/27-05-2022/pnrr-al-via-tirocini-retribuiti-e-dottorati-nella-pa

di terzo livello da svolgere all'interno di un'amministrazione pubblica con una retribuzione di 30.000 euro lordi annui.

Infine, sono state semplificate le procedure concorsuali per i bandi post-emergenza, «ricorrendo agli strumenti digitali per lo svolgimento delle prove, secondo le seguenti modalità: una sola prova scritta e una prova orale; l'utilizzo di strumenti informatici e digitali per le prove scritte e per le prove orali; una fase di valutazione dei titoli di studio legalmente riconosciuti per l'ammissione alle successive fasi concorsuali, i quali, congiuntamente all'esperienza professionale, possono concorrere alla formazione del punteggio finale»[311].

«Le amministrazioni pubbliche, assicurando comunque la trasparenza, l'omogeneità e lo stesso grado di selettività tra tutti i concorrenti, avranno anche la possibilità di adottare differenti modalità di selezione come alternativa a quelle più complesse già disposte dalle attuali norme di legge, come l'utilizzo di sedi decentrate in ragione del numero di partecipanti e, se necessario, la non contestualità delle prove»[312]. Per le amministrazioni che intendono realizzare i concorsi secondo queste nuove modalità semplificate, viene istituito al Formez un presidio informativo dedicato di risposta e affiancamento[313].

Per rinnovare i processi di reclutamento e selezione bisogna guardare al futuro e ai cambiamenti delle attività e dei servizi da erogare, perché i profili da selezionare devono anche essere adeguati al contesto e alle necessità che il mercato impone. La selezione deve essere focalizzata sulle skills, pertanto servirebbe cambiare l'oggetto delle prove e testare le competenze specialistiche e le competenze trasversali. Un test che vada a valutare unicamente le conoscenze teoriche relative a materie perlopiù giuridiche non permette di capire se il candidato abbia quelle competenze ideali a ricoprire un ruolo più specialistico e tecnico, come ad esempio quello dell'esperto informatico.

Osservare le hard e le soft skills non è semplice con gli strumenti classici di cui il settore pubblico dispone, ma mutuare dal settore privato determinate modalità di *recruiting* potrebbe tornare utile. Di recente, a seguito dell'emergenza pandemica e nel quadro delle riforme della PA, anche grazie alle possibilità di investimento fornite dal PNRR, si è pensato di introdurre nei concorsi per il personale non dirigenziale dei sistemi di valutazione basati sulle competenze e sulle attitudini. Tra di essi si indica il ricorso tipici strumenti dell'*assessment centre* delle aziende private quali i test selettivi «in

[311] «Con il decreto legge n. 44/2021 sono state definite le nuove regole per sbloccare i concorsi già banditi, per quelli che saranno banditi durante lo stato di emergenza e per quelli a regime». Per approfondire si veda: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/08-04-2021/concorsi-pubblici-ecco-il-vademecum-tutte-le-novita-12-slide

[312] *Ibidem*.

[313] Dipartimento della funzione pubblica, *Concorsi pubblici, si cambia: prove digitali, procedure più rapide*, 31 marzo 2021. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-04-2021/concorsi-pubblici-si-cambia-test-digitali-e-sedi-territoriali

linea con il profilo professionale e prove tese alla verifica del possesso di competenze trasversali, ossia prove di gruppo e individuali, basate su analisi di casi o situazioni concrete»[314].

Con queste metodologie si valutano la capacità di orientamento ai risultati, di «lavoro in gruppo, di gestione del tempo, di orientamento strategico, di ragionamento logico e matematico, nonché le capacità relazionali, capacità analitiche e di pianificazione e la leadership, la creatività, la proattività, la comunicazione e le abilità tecniche e linguistiche»[315]. «Per i ruoli più elevati e professionali degli alti dirigenti, le competenze fondamentali sono il pensiero strategico, le capacità gestionali relative alle risorse umane, il potere decisionale, la collaborazione, l'orientamento al risultato, la capacità di fare networking e la consapevolezza politica»[316].

L'utilizzo dell'*assessment centre* quale ulteriore strumento di valutazione delle candidature più idonee alla copertura dei ruoli cercati è la vera novità normativa inserita nel decreto-legge del 30 aprile 2022, n. 36[317]. Si tratta di un elemento di grande innovazione ed è un passo avanti verso l'idea di rinnovamento della PA tanto auspicata. Tuttavia, sono strumenti che devono essere gestiti con competenza e da personale altamente qualificato perché, vista la complessità del metodo, una somministrazione poco attenta comporta il serio rischio di registrare risultati falsati.

Sono indubbiamente metodologie valide che permettono di ricevere tante informazioni e non possono essere utilizzate senza aver ben analizzato l'organizzazione. Un'analisi accurata del contesto, del fabbisogno, del profilo di competenze ricercato sostiene le basi per la progettazione organizzativa e un adeguato sistema di selezione delle risorse umane, elaborato per conseguire il risultato atteso.

A tal proposito, si parla di «reingegnerizzazione della gestione del personale che implica una gestione del personale a 360 gradi, fondata sull'analisi delle competenze e sui fabbisogni di personale: fattori necessari per verificare ciò che è già presente nella PA e per impostare i relativi piani di reclutamento e selezione»[318]. Dunque, le direttrici su cui muoversi sono le seguenti: definire profili professionali targettizzati e competenze innovative; supportare le amministrazioni nella definizione del fabbisogno di personale; determinare nuove procedure concorsuali con test ad hoc per le professioni.

---

[314] A. Cassano, *L'assessment nei concorsi pubblici anche per le posizioni non dirigenziali: cos'è e come usarlo*, Agenda Digitale, 18 maggio 2022. Disponibile in: https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/lassessment-nei-concorsi-pubblici-anche-per-le-posizioni-non-dirigenziali-cose-e-come-usarlo/

[315] *Ibidem*.

[316] *Ibidem*.

[317] Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

[318] G. Miccoli, *Fabbisogni di personale e processi di selezione: così si innova davvero la PA*, Agenda Digitale, 15 febbraio 2022. Disponibile in: G. Miccoli, *Fabbisogni di personale e processi di selezione: così si innova davvero la PA*, Agenda Digitale, 15 febbraio 2022. Disponibile in: https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/fabbisogni-di-personale-e-processi-di-selezione-cosi-si-innova-davvero-la-pa/

Si tratta di una nuova sfida per la PA: la creazione di un planning strategico che integra informazioni circa capienza economica e necessità dell'ente, colmando le lacune tra fabbisogni di personale quantitativo e qualitativo e indicando procedure concorsuali allineate al fabbisogno.

3.4 Il concetto di carriera e l'evoluzione del sistema retributivo per i dipendenti pubblici

Tra le leve di gestione delle risorse umane, il management delle carriere rappresenta un'area abbastanza sfidante. Il tema della carriera è abbastanza complesso e incerto anche per l'individuo. Spesso ci si ritrova a dare un senso completamente diverso a cosa si intende per carriera e per soddisfazione del percorso che è stato svolto: soltanto a posteriori si può ricostruire il vero significato.

Le carriere sono totalmente imprevedibili, soprattutto oggi che si parla di società dinamica soggetta a molti cambiamenti. Diventa così difficile poter immaginare il proprio futuro e le conseguenze delle scelte e delle azioni che si compiono.

Secondo l'approccio tradizionale, la carriera è definita come un percorso di mobilità all'interno di una singola organizzazione: si tratta del percorso strutturale della propria occupazione e rappresenta anche un aspetto significativo della vita di una persona. Si possono distinguere, difatti, due dimensioni del concetto di carriera, una vera e propria dualità: quella oggettiva che racchiude le unità organizzative, i livelli gerarchici, le posizioni; quella soggettiva, ricca di significati che gli individui stessi le assegnano[319]. Ogni percorso è unico, così come è unica anche la percezione di "carriera di successo", perché frutto della sequenza evolutiva delle esperienze di lavoro di ciascuno nel tempo.

Solo attraverso l'analisi congiunta di entrambe le dimensioni appena citate è possibile comprendere la carriera e, soprattutto, la sua gestione. Dal punto di vista organizzativo, il management di qualsiasi tipo di azienda deve provvedere ad una saggia pianificazione delle carriere, esso è uno strumento imprescindibile per[320]:

- garantire l'allineamento tra il piano strategico e le competenze e conoscenze delle risorse umane così da avere successo sul mercato;
- assicurare la disponibilità delle risorse, in particolar modo coloro che ricoprono i ruoli chiave in modo da garantire la giusta continuità;

[319] G. Gabrielli e S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, ISEDI, 2016, p.216.
[320] Ivi, p.218.

- trattenere le risorse di valore all'interno dell'organizzazione;
- garantire lo sviluppo e la crescita nel lungo periodo.

In tutto ciò il tempo riveste un ruolo fondamentale nel determinare quali sono le priorità del singolo individuo. La carriera è, infatti, una componente chiave per la propria realizzazione personale, nonché uno dei fattori che contribuisce alla costruzione della propria identità. Per queste ragioni, può significare: successo, sicurezza, ricompense economiche, soddisfazione personale, valorizzazione delle proprie capacità e riconoscimento.

Anche nel settore pubblico è presente il concetto di percorso di carriera: tramite l'assunzione, ogni individuo viene inquadrato in categorie che corrispondono al livello di professionalità correlato; ad ognuna di esse, generalmente individuata dall'ordine A, B, C, D, viene associato anche uno specifico livello economico crescente indicato da un numero posto di fianco alla lettera (ad esempio C1, C2, C3, C4). Si può notare che ogni dipendente pubblico, lungo tutto il corso della sua vita professionale può aspirare a due tipologie di progressioni[321]:

- progressione orizzontale, per cui pur rimanendo nello stesso livello di inquadramento ottiene un avanzamento di livello economico;
- progressione verticale, con cui semplicemente si passa ad una categoria superiore.

La distinzione tra queste due modalità di progressione, la prima economica e la seconda di carriera, ha come logica di fondo quella di rendere indipendente la leva retributiva da quella delle opportunità legata al percorso di lavoro stesso[322]. Difatti, il passaggio ad una categoria più elevata corrisponde alla c.d. «promozione» grazie alla quale si assegnano più funzioni, nonché maggiore responsabilità e compiti di coordinamento[323].

Occorre fare anche una distinzione tra il personale pubblico che occupa una posizione non dirigenziale e chi, invece, possiede questo ruolo. I primi godono di un modello molto più dinamico rispetto ai secondi. Su questo aspetto, le politiche di gestione sono dirimenti perché più riescono a trattare i percorsi di carriera in maniera trasparente e chiara, nonché in coerenza con la propria autonomia gestionale, e più riescono a ottenere successo nel perseguire l'orientamento strategico della struttura e degli individui stessi.

Ai dipendenti e ai funzionari non dirigenti che svolgono attività di autonomia, secondo i vincoli di spesa, è possibile assegnare un incarico specifico di elevata professionalità. Si tratta di incarichi a

[321] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.291-292.
[322] Ivi, p.292.
[323] Per approfondire si veda: G. Nicosia, *Riflessioni sulla carriera del personale nelle società pubbliche?*, Rivista Trimestrale "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", Fascicolo 4, Torino: Giappichelli, 2018.

tempo determinato seguiti da una valutazione sulla prestazione che può portare ad un rinnovo (normalmente ogni tre anni): una leva fondamentale per le politiche di gestione del personale, in particolar modo per quelle di sviluppo[324]. Con questo strumento dinamico è possibile progettare modelli organizzativi più flessibili che vadano a valorizzare i quadri intermedi.

Per i ruoli dirigenziali, la gestione del percorso di carriera è più rigida, così come lo sono le modalità di accesso al ruolo. I dirigenti occupano già una categoria molto elevata perché, generalmente, il concorso è riservato a funzionari che abbiano già maturato una certa esperienza all'interno delle istituzioni pubbliche (cinque anni)[325]. Per certi versi può essere considerato l'apice della carriera, ma si può puntare molto sulla variabile remunerativa, quindi sulle progressioni orizzontali.

In questo quadro rientrano le politiche di retribuzione e incentivazione e, di conseguenza, la variabile dello stipendio dei dipendenti pubblici. Nelle amministrazioni pubbliche, questa tipologia di politiche è composta da due fattori: il primo è quello della capacità di spesa pubblica influenzata dalla congiuntura economica; il secondo è dato dalle scelte compiute dalle singole amministrazioni nella definizione della gestione delle risorse a disposizione[326].

La busta paga dei dipendenti pubblici è composta da una serie di istituti contrattuali, spesso differenziati fra i diversi comparti, che sono elencati di seguito[327]:

- la «retribuzione base» che ha il peso più rilevante e comprende le voci retributive dovute ai singoli in base al comparto e all'inquadramento. Con questo criterio allo stipendio sono sommate: tredicesima mensilità, assegni *ad personam*, istituti di anzianità e così via;
- le «indennità fisse» che comprende voci largamente assimilabili a quelle base perché percepite da tutto il personale, ma che hanno valori spesso graduati in base alle categorie di inquadramento. Ad esempio, si parla di «indennità di amministrazione» per le Agenzie fiscali e per i Ministeri, di «ente» per gli Enti pubblici non economici e per gli Enti di ricerca, di «comparto» per le Autonomie locali, di «ateneo» per le Università;
- le «indennità variabili», un fattore legato a legate ad una prestazione il cui svolgimento non è richiesto a tutto il personale. Per questo motivo, è composta da una grande quantità di istituti, usualmente legati ad una specifica prestazione, che può implicare un impegno aggiuntivo, un determinato disagio o rischio;
- la «premialità», declinata come grandezza individuale e complessiva di ente. È legata all'istituto della performance ed alla possibilità di ottenerne misurazioni attendibili. In più,

[324] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp.292-293.
[325] Ivi, p.295.
[326] *Ibidem*.
[327] ARAN, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti – n. 2/2021, pp.3-4.

è una voce che in via teorica dovrebbe avere una elevata variabilità sia a livello microeconomico che lungo la dimensione temporale;

- la «responsabilità», che rappresenta una leva notevole interesse dal punto di vista gestionale perché tratta di un istituto destinato ad un numero limitato di risorse tendente a valorizzare situazioni di eccellenza. Si pensi all'indennità di funzione per le posizioni organizzative o alla retribuzione di posizione;
- infine, lo «straordinario», un istituto alquanto marginale e con un peso di poco rilevante.

Anche in questo caso occorre fare una distinzione della retribuzione in base al ruolo. I dipendenti non dirigenti hanno una componente variabile non troppo significativa: è una voce che varia, soprattutto in base al settore dell'ente presso cui lavorano e può esplicarsi ad esempio con indennità, reperibilità, straordinari, premi di produttività, quindi è principalmente una retribuzione legata alla performance[328].

Per i ruoli dirigenziali, come accennato in precedenza, la remunerazione è una leva di fondamentale importanza. La parte variabile, in particolare, a volte può superare la retribuzione fissa e si compone di due parti: la retribuzione di posizione, legata ai diversi ruoli dirigenziali e caratterizzata da criteri oggettivi, ossia le funzioni e responsabilità che sono affidati loro; la retribuzione di risultato si lega, invece, alla prestazione che viene effettuata in un determinato arco di tempo (di solito un anno)[329]. La prima può variare sulla base della posizione ricoperta, quindi dell'incarico contrattualizzato e verificato ogni tre o cinque anni, mentre la seconda si modifica sulla base degli obiettivi raggiunti e in modo proporzionale ai livelli di performance registrati.

La concreta efficacia di questo strumento dipende dalla capacità amministrativa del singolo ente che, a sua volta, è influenzata dalla percezione degli incentivi economici nel settore pubblico che varia da individuo a individuo e sulla base della loro motivazione intrinseca e dalla composizione dei sistemi di valutazione dei risultati e dei relativi premi[330].

I grafici sottostanti contengono una media di dati retributivi comprendenti tutte le figure non dirigenziali ed inquadrate con un contratto a tempo indeterminato. Da una loro analisi si può notare che sommando le due aree blu (chiaro per la retribuzione base e scuro per le indennità fisse) si ottiene una dimensione della retribuzione legata a componenti fisse il cui valore è molto elevato per tutti i comparti, infatti, quelli in cui si registra una importante quota riservata alla «premialità» sono le

[328] M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, p.294.
[329] Ivi, p.295.
[330] Ivi, p.299.

«Autonomie locali (6%), i Ministeri (7%), gli Enti pubblici non economici (13%) e le Agenzie fiscali (14%)»[331].

È chiaro che la presenza di una elevata quota di premialità è sintomo di una struttura retributiva incentivante, ma questo può essere confermato solo se l'attribuzione dei premi ai singoli sia l'effetto di una adeguata valutazione delle prestazioni individuali e dell'intera organizzazione. In questo senso, anche quando le quote di premialità sono modeste (come nei casi della Scuola, della Sanità o degli Enti di ricerca) ma attribuite solo in presenza di un elevato merito, si configura uno stile gestionale a cui poter auspicare.

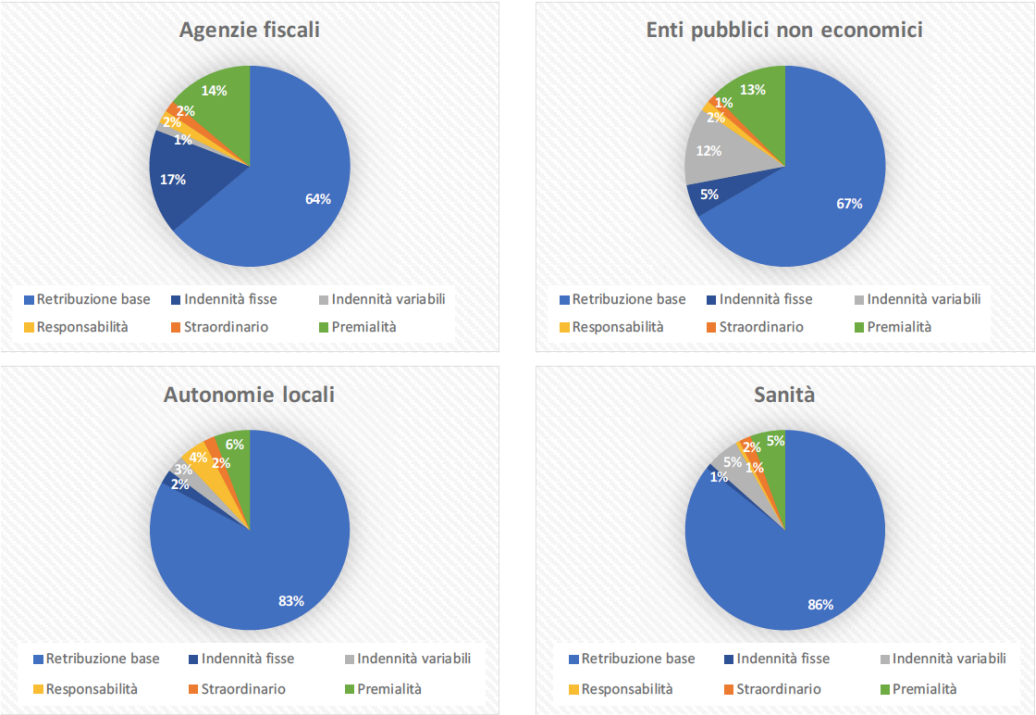

Figura 3.4: Il peso delle diverse voci nella retribuzione complessiva. Personale dei Comparti, valori al 2019. Fonte: ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021.

[331] ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021, p.5.

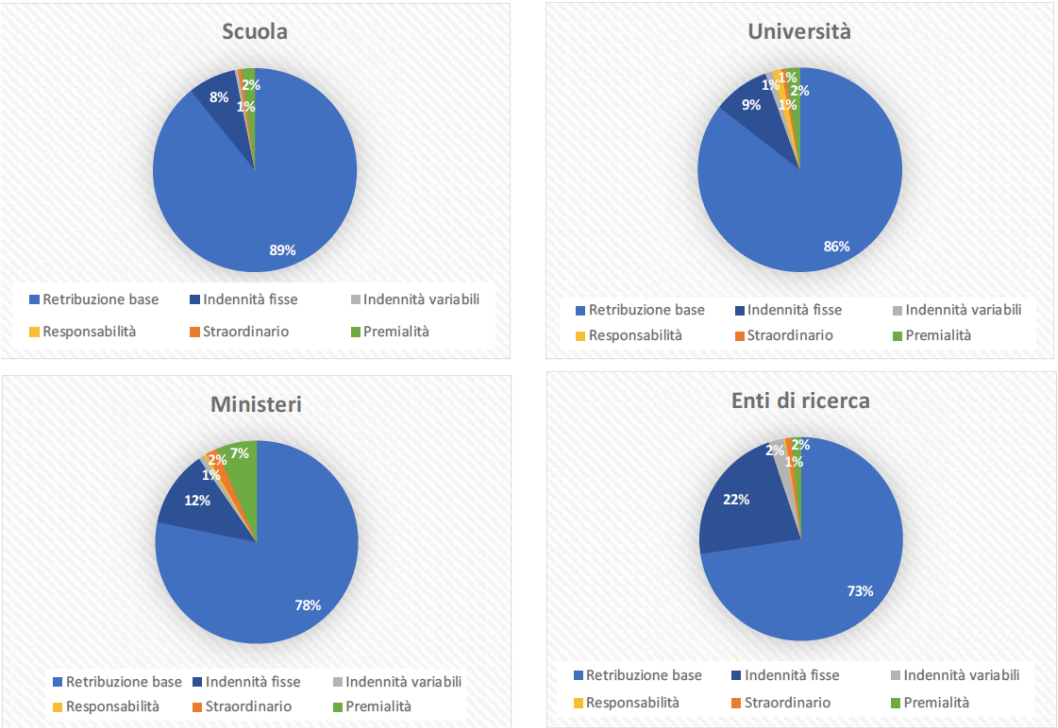

Figura 3.5: Il peso delle diverse voci nella retribuzione complessiva. Personale dei Comparti, valori al 2019. Fonte: ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021.

Per quanto riguarda la retribuzione e i relativi livelli retributivi, il rapporto pubblicato dall'Aran fornisce molti spunti di riflessione. In particolare, è stata effettuata un'analisi della dinamica delle retribuzioni contrattuali dei settori pubblici e privati: «un focus specifico che prende in considerazione gli andamenti delle sole voci retributive (importi definiti nel contratto nazionale) con dati delle retribuzioni contrattuali del settore privato e della pubblica amministrazione aggiornati al 28 aprile 2022, data del comunicato stampa Istat che riporta le informazioni del primo trimestre dell'anno»[332].

[332] ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021, p.12.

	Numeri indici - Medie annue									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Settore privato (non dirigenti)[1]	**96,4**	**97,9**	**99,5**	**100,3**	**101,0**	**102,1**	**102,9**	**103,6**	**104,5**	**105,1**
Industria	95,3	97,4	99,7	100,2	100,7	101,6	102,5	103,4	104,4	105,5
Servizi privati	104,6	98,5	99,4	100,4	101,2	102,5	103,1	103,7	104,4	104,7
P.A. (non dirigenti)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,1**	**102,8**	**104,7**	**105,0**	**105,0**	**105,3**
Comparti di contrattazione collettiva[2]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	102,2	104,1	104,3	104,3	104,7
Altri comparti pubblici [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,8	105,4	107,4	107,6	107,6	108,0
P.A. (dirigenti)	**100,1**	**100,3**	**100,2**	**100,0**	**100,0**	**100,1**	**100,6**	**105,3**	**108,5**	**109,4**
Dirigenti contrattualizzati [4]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,7	107,0	110,9	111,3
Altri dirigenti comparti pubblici [5]	100,3	100,9	100,7	100,0	100,0	100,2	100,5	101,8	103,5	105,4
Complesso P.A. (dir. e non dir.)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,1**	**102,4**	**104,0**	**105,0**	**105,6**	**106,0**
Indice generale economia [6]	**97,4**	**98,5**	**99,7**	**100,2**	**100,7**	**102,2**	**103,2**	**104,0**	**104,8**	**105,3**

	Variazioni percentuali annue e cumulate										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	*2022/2013*
Settore privato (non dirigenti)[1]	**1,9**	**1,6**	**1,6**	**0,8**	**0,7**	**1,1**	**0,8**	**0,7**	**0,9**	**0,9**	**11,5**
Industria	1,8	2,2	2,3	0,5	0,5	0,9	0,9	0,8	1,1	1,5	13,2
Servizi privati	2,0	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	0,5	0,6	0,8	0,4	9,7
P.A. (non dirigenti)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**2,7**	**1,9**	**0,2**	**0,0**	**0,3**	**5,3**
Comparti di contrattazione collettiva[2]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	1,8	0,2	0,0	0,3	4,7
Altri comparti pubblici [3]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	4,6	1,9	0,2	0,0	0,3	8,0
P.A. (dirigenti)	**0,7**	**0,2**	**-0,1**	**-0,2**	**0,0**	**0,1**	**0,6**	**4,7**	**3,1**	**0,8**	**10,0**
Dirigenti contrattualizzati [4]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	6,2	3,7	0,3	11,3
Altri dirigenti comparti pubblici [5]	2,0	0,6	-0,2	-0,7	0,0	0,2	0,3	1,3	1,7	1,8	7,1
Complesso P.A. (dir. e non dir.)	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**2,2**	**1,6**	**0,9**	**0,5**	**0,4**	**6,1**
Indice generale economia [6]	**1,4**	**1,1**	**1,1**	**0,5**	**0,6**	**1,4**	**1,0**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**9,8**
Inflazione [7]	**1,2**	**0,2**	**0,1**	**-0,1**	**1,2**	**1,2**	**0,6**	**-0,2**	**1,9**	**5,2**	**11,8**

Fonte: Elaborazioni Aran su dati Istat.

[1] Media ponderata di Agricoltura, Industria e Servizi privati.

[2] Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

[3] Personale pubblico non dirigente per il quale gli incrementi retributivi sono determinati in sedi differenti dall'Aran (Forze armate e dell'ordine).

[4] Dirigenza pubblica contrattualizzata Aran - Aree.

[5] Dirigenza pubblica non contrattualizzata: Professori e Ricercatori universitari, Magistrati e personale con qualifica dirigenziale delle Forze armate e dell'ordine

[6] Il valore differisce da quello pubblicato dall'Istat in quanto considera anche il dato della dirigenza della PA.

[7] Il dato 2022 è relativo all'inflazione acquisita su base annua, pubblicata da Istat in data 15 aprile (prezzi al consumo marzo 2022).

Figura 3.6: Retribuzioni contrattuali: medie annue dei numeri indice, variazioni % annue e cumulate. Fonte: ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021.

Nelle tabelle della figura 3.6 si può notare che nel corso del decennio preso in esame (2013-2022) la variazione cumulata registra una crescita delle retribuzioni contrattuali per l'intera economia del +9,8%. In particolare, complessivamente «il settore privato riporta un +11,5% con un +13,2% per l'industria che parrebbe risentire meno della crisi»[333].

Dai grafici si percepisce come il settore privato sia quello che possiede valori sempre sopra la media, con effetti che hanno influenzato molto le dinamiche occupazionali. Sempre all'interno di

[333] *Ibidem*.

questo cluster si ha un «+9,7% per i servizi privati, che riportano una crescita vicino alla media dell'intera economia»[334].

Guardando il settore pubblico, invece, si registrano delle variazioni percentuali molto più basse rispetto al settore privato. Si registra un «+6,1% per il complesso della pubblica amministrazione, presumibilmente dovuto al blocco contrattuale fino al 2016 e al riavvio delle trattative avvenute nel corso dell'ultimo triennio e, in particolare, la crescita cumulata del periodo è composta da un +8,0% per il personale non dirigente delle forze armate e dell'ordine, e dal +4,7% per il personale non dirigente rappresentato dall'Aran come parte datoriale»[335]. Il complesso dirigenziale, invece, riporta «un +10,0% in cui la dirigenza contrattualizzata cresce dell'11,3% e i dirigenti in regime di diritto pubblico del 7,1%»[336].

Volendo pensare ad una situazione futura, considerando tutte le variabili in gioco quali «la tempistica dei rinnovi contrattuali, i meccanismi di determinazione degli incrementi attualmente seguiti e la persistenza della spinta inflazionistica, per la fine del 2022 è verosimile giungere ad una perdita di potere d'acquisto misurabile in quasi cinque punti percentuali»[337].

Anche la figura 3.7 conferma le tendenze appena enunciate. «La curva delle retribuzioni contrattuali dei servizi privati espone un andamento in crescita costante che dal 2004 in poi si trova sempre sopra la curva dell'inflazione; mentre, le retribuzioni per l'industria mostrano una crescita costante e di gran lunga superiore agli altri comparti e all'inflazione»[338].

Per quanto riguarda il settore pubblico si hanno dei periodi di complessiva stabilità e successivamente di crescita. La curva delle retribuzioni contrattuali del personale non dirigente dei comparti di contrattazione collettiva Aran è stabile dal 2010 al 2018, e al di sotto della curva dell'indice di inflazione dal 2011. Soltanto dal 2018 in poi, con la sottoscrizione CCNL di competenza Aran, è tornata a crescere, ma rimane comunque ferma da allora.

Le retribuzioni contrattuali degli altri comparti pubblici (forze dell'ordine e forze armate), rimangono costanti dal 2011 al 2017, ma successivamente registrano un aumento che supera il livello di inflazione e si stabilizza dal 2018.

---

[334] ARAN, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti – n. 2/2021, p.12.
[335] *Ibidem*.
[336] *Ibidem*.
[337] Ivi, p.13.
[338] Ivi, pp.18-19.

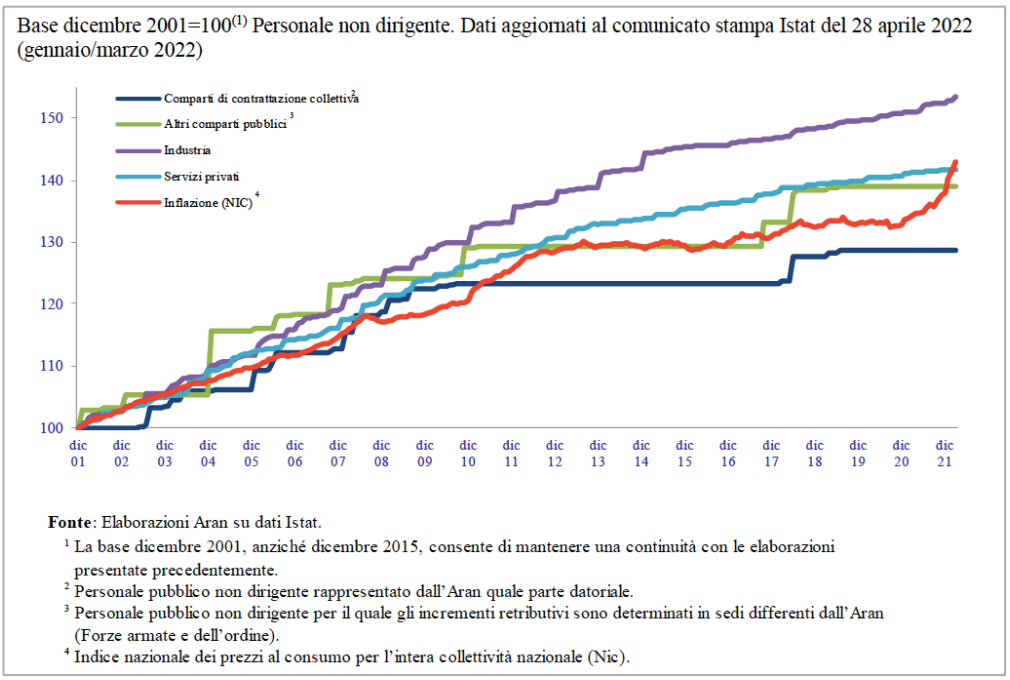

Figura 3.7: Retribuzioni contrattuali della Pubblica Amministrazione e del Settore Privato e confronti con l'inflazione. Fonte: ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* – n. 2/2021.

Per dare uno sguardo più ravvicinato ai diversi comparti pubblici e alle differenze retributive tra di essi, occorre fare ricorso ai dati forniti dal Conto Annuale redatto dal MEF e dalla Ragioneria dello Stato. Il valore medio della retribuzione oscilla tra i 35.000 e i 37.000 euro annui mostrando un lieve aumento negli anni. Tuttavia alcuni comparti si attestano ben al di sotto la media come quello delle Funzioni locali e dell'Istruzione e Ricerca.

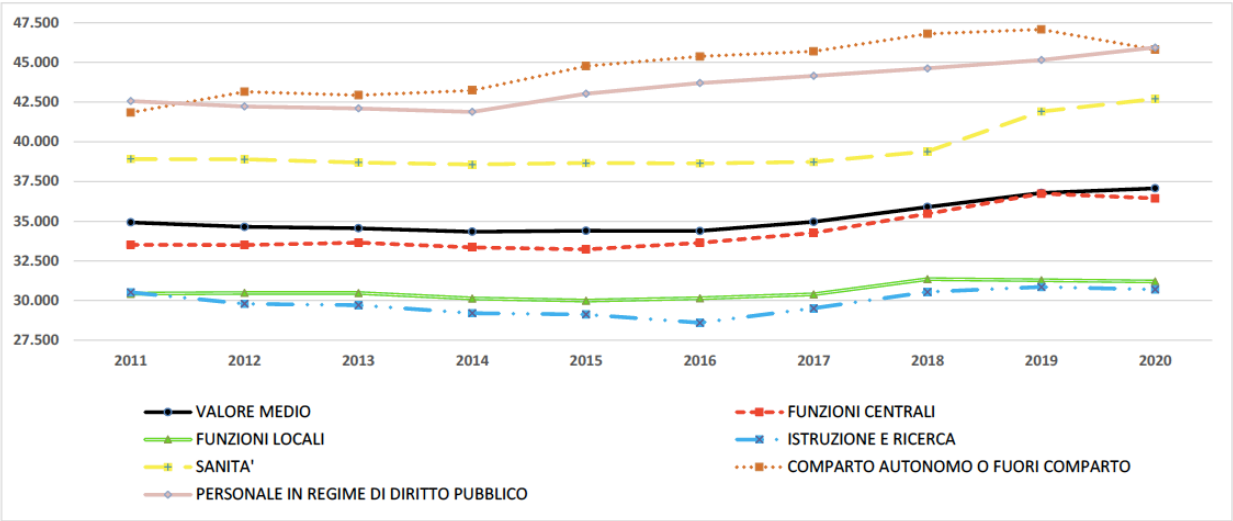

Figura 3.8: Andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego dal 2011 al 2020. Fonte: Conto Annuale, Focus: *Le retribuzioni medie*, MEF, dicembre 2021, https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/documentale/.

Poco sotto la media si trovano le Funzioni centrali. Al di sopra, invece, con una retribuzione abbastanza elevata si trova il comparto della Sanità, che nel 2019 registra un marcato incremento che ha avuto, a sua volta, dei riflessi sul totale del pubblico impiego di alcune centinaia di euro. È evidente, infine, che le categorie con una retribuzione più dinamica e più competitiva sono quelle del Comparto autonomo o fuori comparto e del Personale in regime di diritto pubblico.

«La tornata contrattuale del triennio 2016-2018 ha determinato la variazione delle retribuzioni medie osservata nel 2018: si ha un incremento complessivo del 2,7%. La variabilità degli incrementi retributivi osservata fra i comparti trova spiegazione soprattutto nel diverso peso che il personale dirigente, per il quale i rispettivi CCNL sono stati sottoscritti solo a partire dal 2019, ha all'interno dei comparti stessi»[339].

«La crescita del comparto delle Funzioni centrali è in parte legata all'ingresso nella rilevazione degli ordini professionali, le cui retribuzioni si posizionano nella sua fascia più elevata»[340]. Il 2020 è stato l'anno segnato dall'emergenza pandemica, pertanto buona parte degli incrementi sono dovuti a questa situazione emergenziale.

In generale, «con la ripresa della contrattazione e con le progressioni di carriera, nelle amministrazioni più grandi e articolate, le retribuzioni delle qualifiche di vertice non apicali si sono sempre più avvicinate al valore delle retribuzioni delle qualifiche apicali, che non possono valersi degli incrementi contrattuali perché soggette al tetto dei 240.000€ euro annui»[341]. Tuttavia, recentemente con la legge di bilancio del 2022, questo limite è stato sbloccato prevedendo che il tetto possa essere incrementato della percentuale fissata in sede di rinnovo contrattuale.

Tutti questi dati confermano la tendenza delle pubbliche amministrazioni a pagare meno del settore privato e a garantire lo sviluppo della carriera in termini economici-retributivi basandosi tradizionalmente sull'anzianità di servizio. Tuttavia, soprattutto nei Paesi del nord Europa, la tendenza si sta spostando verso nomine che pongono sempre più l'accento sul merito e sulle competenze[342]. Un modo per migliorare e mantenere la motivazione del personale più giovane potrebbe essere lo sviluppo di una politica di promozione adeguata. Per poter fare leva sul reclutamento e la fidelizzazione dei dipendenti occorre dar loro l'opportunità di ricevere compiti più impegnativi e di essere promossi in base ai propri risultati.

---

[339] Conto Annuale, Focus: *Le retribuzioni medie*, MEF, dicembre 2021, p.8.
[340] *Ibidem*.
[341] Ivi, p.9.
[342] K. Äijälä, *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, Parigi, OECD, 2001, p.17.

3.5 Gestire le nuove generazioni: aspettative e impatto sulle modalità di management

Quando si parla di «generazione» si intende quell'insieme di persone nate e vissute nello stesso periodo e che sono cresciute vivendo gli stessi eventi e condizioni. Ogni membro che compone la generazione ha delle determinate attitudini, comportamenti e motivazioni che condivide con i suoi coetanei e su cui poter lavorare in un contesto di gestione. In generale, è possibile distinguere l'attuale popolazione in sei generazioni:

- Veterani, nati tra il 1925 e il 1945;
- Baby Boomers, nati tra il 1946 e il 1964;
- Generazione X, nati tra il 1965 e il 1980;
- Millennials, nati tra il 1981 e il 1995;
- Generazione Z, nati tra il 1996 e il 2010;
- Generazione Alpha, nati dal 2011 in poi.

Grazie a questa suddivisione è possibile clusterizzare a sua volta anche le aspettative e le ambizioni delle persone che sono simili ma sostanzialmente differenti, così come sono diversi anche gli stili di comunicazione, di relazione e di linguaggio[343]. Lo studio delle generazioni e l'analisi dei loro comportamenti fornisce una serie di dati molto preziosa per chi lavora con le persone, in quanto permette di capire quali visioni hanno del mondo e quali sono i punti di incontro. Le generazioni costituiscono una vera e propria chiave di lettura per capire su quali driver si muovono gli individui.

In particolare, guardando ai Millennials, essi hanno delle inclinazioni che li caratterizzano: si sentono lontani dall'idea di proprietà; privilegiano i trasporti pubblici e non il possesso dell'automobile; sono molto attenti all'ambiente e alla sensibilità ecologica; sono a loro agio con la tecnologia; si impegnano dal punto di vista sociale e politico.

In un contesto aziendale, questa generazione è più competitiva rispetto alle altre e fa molto affidamento al networking esterno. Apprezzano un percorso di carriera variegato e desiderano fare molta esperienza cambiando ruoli anche all'interno dello stesso contesto. Fanno molta attenzione anche al tema dell'etica e dell'equità, sostengono lo sviluppo e l'apprendimento e sono meno propensi ad un approccio di team.

Nel complesso, il valore aggiunto che questa generazione porta all'interno dell'azienda è sintetizzabile in questi nove fattori:

[343] T. Botteri & G. Cremonesi, *Millennials e oltre! Nuove generazioni e paradigmi manageriali*. Milano: Franco Angeli, 2019, p.14.

1. «digitalizzazione, orami connaturata nella loro essenza;
2. *work-life balance*, quindi la forte interconnessione tra vita lavorativa e vita privata;
3. desiderio di senso, la volontà di contribuire in modo attivo al progetto;
4. importanza delle relazioni, quindi il voler mantenere buoni rapporti sia all'interno che all'esterno del contesto lavorativo;
5. informalità, per cui tendono a rendere meno burocratico il contesto;
6. bisogno di riconoscimento, che implica la ricerca di un feedback costante;
7. emotività, che guarda anche all'aspetto psicologico del lavoro;
8. semplificazione e velocità di risposta;
9. multitasking, quindi la capacità di gestire più stimoli contemporaneamente»[344].

La Generazione Z, invece, anche definita come la generazione dei Millennials 2.0, è quella che: «pone molta attenzione ai temi economici, avendo vissuto il periodo di grande crisi e recessione; si focalizza molto sul futuro, al contrario dei Millennials che sono orientati al presente; è nata con il digitale, per cui sono completamente immersi nella tecnologia e hanno una soglia dell'attenzione molto bassa, per questo riescono a prendere le decisioni in pochissimo tempo; infine, hanno un concetto di socialità virtuale molto differente rispetto ai predecessori»[345].

«Il loro stile di vita può essere sintetizzato in 4C: Comunicazione, Collaborazione, Connessione e Creatività; questo spiega il loro forte desiderio di indipendenza e di rifiuto dei classici modelli gerarchici»[346]. Anche il concetto del tempo viene completamente rivoluzionato, essi non concepiscono più un rigido orario di lavoro dalle 9 alle 18, ma preferiscono maggiore flessibilità con pause brevi e frequenti, così come prediligono una maggiore conciliazione del lavoro con altre attività più piacevoli.

Per questi nativi digitali, la tecnologia e la digitalizzazione giocano un ruolo cruciale nei processi di socializzazione: da quelli più informali ai formalismi dei rapporti lavorativi. La Generazione Z costituisce una fetta importante della forza lavoro dei prossimi anni. Ciò significa che le aziende sono costrette a rivedere tutte le strategie di *recruiting*, investire sull'employer branding e adattare il tutto in base a questo preciso target[347]. In materia di *employer branding*, la ricerca di Randstad[348] mette in luce cosa cercano i potenziali dipendenti in base alla generazione di appartenenza mostrando dei

[344] Ivi, pp.36-42.
[345] Ivi, pp.119-122.
[346] Ivi, p.123.
[347] Randstad, *Generazione Z e lavoro: come attrarre i talenti più giovani*, 13 maggio 2022, disponibile in: https://www.randstad.it/knowledge360/gestione-del-personale/generazione-z-e-lavoro-come-le-aziende-possono-attrarre-i-talenti-piu-giovani

[348] Randstad Employer Brand Research 2022. Disponibile in: https://www.randstad.it/randstad-employer-brand-research/

risultati molto interessanti. Si osservano delle significative differenze tra le diverse fasce di età. I Boomers ritengono indispensabile l'equilibrio tra vita privata e lavorativa, per la Generazione X è cruciale la vicinanza al luogo di lavoro e per i Millennials la retribuzione. Per la Generazione Z, le priorità nella scelta del datore di lavoro sono le seguenti:

- atmosfera di lavoro
- visibilità del percorso di carriera
- diversità e inclusione.

In particolare, si può notare che i giovani tra i 18 e i 24 anni abbiano anche più paura, rispetto ad altre generazioni, di perdere il lavoro. Ciò che distingue nettamente la Generazione Z rispetto alle generazioni precedenti è il peso dato all'attenzione del datore di lavoro per diversità, inclusione e diversity management: un indicatore sostanzialmente ignorato dalle altre generazioni, ma che i giovanissimi ritengono molto importante[349].

Questa generazione, infine, si caratterizzata per una riscoperta dei valori, della voglia di lottare per i propri diritti e per l'uguaglianza sociale. I giovani di oggi sono molto più aperti e flessibili dei loro predecessori, possiedono una visione ampia e libera da categorie ormai superate. Per queste ragioni si aspettano che l'azienda per la quale lavorano rispecchi questa visione: essi hanno l'aspettativa di trovare sul posto di lavoro flessibilità culturale e organizzativa e che permetta ai dipendenti di lavorare da remoto e in fasce orarie variabili[350].

Sebbene tutte le generazioni abbiano sofferto per le conseguenze economiche causate dalla pandemia, è evidente che la Generazione Z sia stata colpita dalla perdita di posti di lavoro e dal più alto tasso di disoccupazione; tuttora sta affrontando grandi sfide soprattutto per quanto riguarda il proprio percorso di studio, visto lo stravolgimento delle tradizionali modalità di apprendimento universitario e i relativi programmi di laurea[351].

Visti i numerosi effetti negativi, per le aziende diventa necessario costruire un ambiente di lavoro che permetta alle persone di crescere professionalmente e ricevere un adeguato supporto per il benessere mentale ed il well-being. È una necessità comune a tutti i giovani di oggi che segnalano alti livelli di ansia e depressione rispetto alle persone più anziane e si aspettano che le aziende offrano un pronto supporto qualora ne avessero bisogno[352].

---

[349] Randstad, *Generazione Z e lavoro: come attrarre i talenti più giovani*, 13 maggio 2022, disponibile in: https://www.randstad.it/knowledge360/gestione-del-personale/generazione-z-e-lavoro-come-le-aziende-possono-attrarre-i-talenti-piu-giovani

[350] *Ibidem*.

[351] J. Wang, Hays, Cosa devono sapere i datori di lavoro sulla Generazione Z, [Online] https://www.hays.it/consigli-di-carriera/cosa-devono-sapere-datori-lavoro-generazione-z.

[352] *Ibidem*.

Le organizzazioni, inoltre, devono essere consapevoli del possibile aumento del gap di competenze tra i membri della Generazione Z e le generazioni precedenti, e devono essere potenzialmente pronte affinché il processo di gestione si focalizzi maggiormente sul *mentoring* intergenerazionale e sul supporto da fornire a questi giovani professionisti.

Ai trend analizzati finora si aggiunge anche quello del fenomeno YOLO – "You Only Live Once" – che ha caratterizzato negli ultimi mesi l'atteggiamento degli impiegati annoiati da un certo tipo di lavoro[353]. «Per un numero sempre più crescente di persone il terrore e l'ansia dell'anno appena passato stanno lasciando il posto a un nuovo tipo di rischio professionale, ossia quello di lasciare il proprio posto di lavoro – sicuro e stabile – per intraprendere un nuovo percorso di carriera, magari più incerto, ma di gran lunga più soddisfacente, perché come dice l'acronimo: si vive una volta sola»[354].

Temendo un esodo, i datori di lavoro si stanno muovendo nell'ottica di prevenire il *burnout* psicologico dei dipendenti. Ad esempio, di recente «LinkedIn ha concesso alla maggior parte dei suoi dipendenti una settimana di riposo retribuita, mentre ai dipendenti di Twitter è stato concesso un giorno in più al mese per ricaricarsi, nella cornice di un programma chiamato #DayofRest. Credit Suisse ha concesso ai suoi banchieri junior 20.000 dollari di "indennità per lo stile di vita", mentre Houlihan Lokey, un'altra azienda di Wall Street, ha concesso a molti dei suoi dipendenti più ferie interamente pagate»[355]. Gli aumenti, le ferie, i benefit possono indurre alcuni dipendenti a restare al dove si trovano, ma per gli altri il problema resta e l'unica soluzione è un cambiamento radicale nello stile della YOLO economy.

I bisogni imposti dalla pandemia e dalla velocità con cui si è diffusa la percezione del "lavorare connessi" hanno prodotto effetti concreti – soprattutto per alcune fasce d'età – contribuendo all'individuazione di nuove possibilità lavorative e di guadagno legate ai concetti di soddisfazione e realizzazione personale.

Una recente ricerca condotto da Microsoft[356] ha rilevato che oltre il 40% della forza lavoro globale sta valutando di lasciare il proprio datore di lavoro entro il 2022. Inoltre, ha evidenziato un malessere diffuso tra i giovani della Generazione Z che lavorano, i quali hanno maggiormente risentito della mancanza di relazione e networking con gli altri colleghi, come pure della difficoltà di esprimere un'idea durante i meeting online, o di trovare un senso al proprio ruolo professionale.

Le nuove generazioni offrono nuovi punti di vista e lottano contro lo status quo. Essendo la Z, la prima generazione che inizia il proprio lavoro in un ambiente quasi interamente da remoto, la loro

---

[353] K. Roose, *Welcome to the YOLO Economy*, New York Times, 21 aprile 2021. Disponibile in: https://www.nytimes.com/2021/04/21/technology/welcome-to-the-yolo-economy.html
[354] *Ibidem.*
[355] *Ibidem.*
[356] Microsoft, *The Next Great Disruption Is Hybrid Work - Are We Ready?,* 22 marzo 2021. Disponibile in: https://www.microsoft.com/en-us/worklab/work-trend-index/hybrid-work

esperienza è fondamentale perché darà vita a determinate aspettative e atteggiamenti nei confronti del lavoro in futuro[357].

Il mondo di oggi è volatile, incerto, complesso e ambiguo. Ogni tipologia di azienda deve tenere bene a mente tutto ciò, perché in uno scenario mutevole vi è bisogno di una vera e propria alleanza tra generazioni. L'intergenerazionalità giocherà un ruolo chiave nel processo di gestione delle risorse umane, sarà un nuovo valore e una nuova linea guida. A tal proposito, si parla di *variety management* generazionale, ossia uno strumento che può supportare il manager della gestione pratica delle persone in azienda. Si tratta di un diagramma radiante dove ognuno dei raggi rappresenta una delle dieci caratteristiche raffigurate nell'immagine sottostante[358].

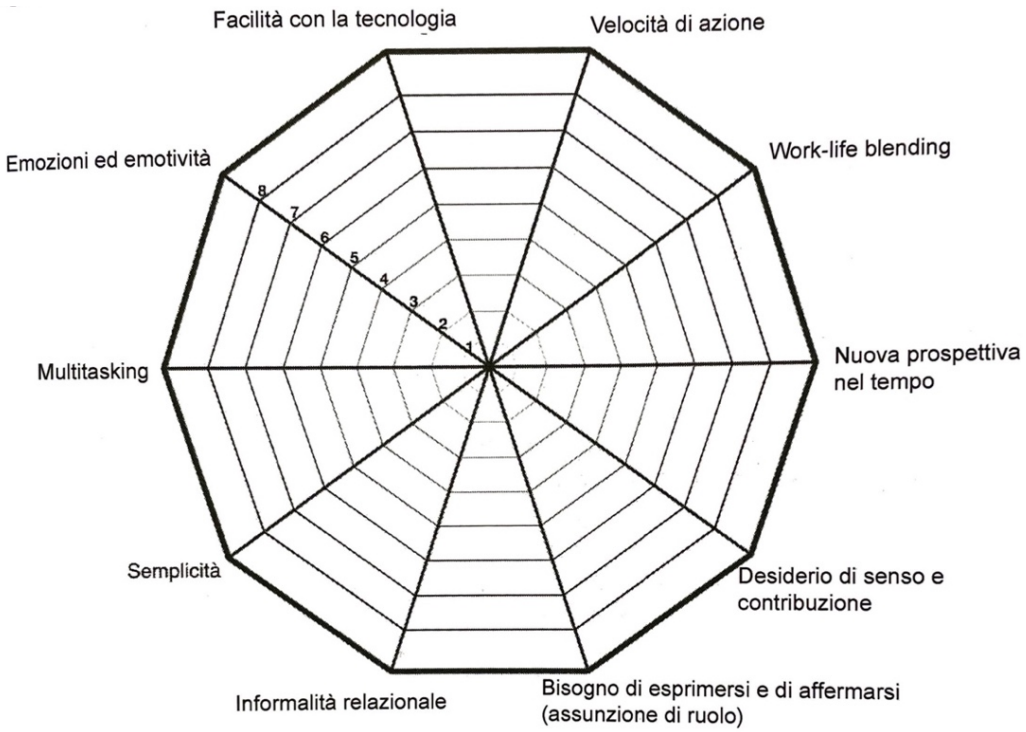

Figura 3.9: Diagramma del variety management generazionale. Fonte: T. Botteri & G. Cremonesi, Millennials e oltre! Nuove generazioni e paradigmi manageriali. Milano: Franco Angeli, 2019.

Questo diagramma è graduato e chiunque può compilarlo sulla base delle proprie percezioni, di quanto ci si rispecchia in quel fattore e quanto lo si condivide. Mettendo a confronto i risultati si possono ricavare molte informazioni circa i punti di contatto e ci si può predisporre più facilmente al confronto e all'integrazione. Ogni variabile del radiante è presente in maniera differente in ogni

[357] *Ibidem*.
[358] T. Botteri & G. Cremonesi, *Millennials e oltre! Nuove generazioni e paradigmi manageriali*. Milano: Franco Angeli, 2019, pp.56-57.

persona, di conseguenza occorre verificare le varie combinazioni e sulla base di ciò modulare la gestione. I tratti comuni sono un punto di partenza per creare l'integrazione generazionale, nonché valorizzare il contributo di tutti all'interno dell'organizzazione dando vita ad un approccio inclusivo[359].

Per poter tenere conto di tutte le informazioni e i fatti analizzati finora, la miglior competenza su cui il management deve investire è quella del saper osservare. Analizzare i risultati che scaturiscono dal suddetto diagramma è sicuramente la base da cui iniziare, ma non è l'unico mezzo che il team ha a disposizione. La capacità di osservare va alimentata, allenata ed esercitata dal manager, il quale tramite essa può superare i pregiudizi dati da uno sguardo superficiale e poco attento. La visione del manager deve essere il più equilibrata e oggettiva possibile affinché il suo lavoro possa essere svolto bene, infatti, questa tipologia di osservazione ha un approccio finalizzato alla conoscenza, al rispetto dell'altro e richiede una certa flessibilità di pensiero, perché non vi è un'unica verità[360].

In conclusione, dal punto di vista pratico, la modalità di management differiscono in base alla platea di risorse che popola un determinato contesto organizzativo. È utile, perciò, identificare quegli strumenti che permettono di adottare una gestione positiva per tutte le generazioni presenti. Innanzitutto, un primo passo può essere quello di creare convivialità nel team di lavoro, riducendo le attività ripetitive e dando sfogo alla creatività[361]. Avere all'interno dell'azienda un contesto intergenerazionale è sicuramente un valore aggiunto se lo si sa gestire al meglio, per cui bisogna rispettare i valori, l'educazione e le aspettative di tutti; infine, saper coinvolgere tutte le risorse negli obiettivi e nei piani di azione aziendali contribuisce a tutto ciò[362].

Anche per il settore pubblico si può pensare di attuare, o quantomeno tener conto, di tutte le variabili che entrano in gioco. Se si pensa che l'obiettivo di medio-lungo termine è quello di abbassare l'età media degli impiegati pubblici, allora diventa essenziale attrarre e trattenere i membri della Generazione Z. Per le amministrazioni pubbliche questo vuol dire fare uno sforzo non indifferente e accettare questa ennesima sfida. I giovani non desiderano altro che essere riconosciuti come professionisti al pari degli adulti. Essi fanno parte di una generazione che conosce molte più cose rispetto ai predecessori alla loro stessa età; pertanto, dimostrare loro di capirli e renderli parte di un progetto pieno di significato e responsabilità – come può essere il lavoro pubblico – è indubbiamente un ottimo punto di partenza.

---

[359] *Ibidem*.
[360] Ivi, pp.65-67.
[361] Ivi, p.194.
[362] *Ibidem*.

CAPITOLO QUARTO

IL RILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PNRR, RIFORME E NUOVI SCENARI

4.1 Le opportunità del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU, ovvero il pacchetto di aiuti e sovvenzioni provenienti dall'Unione Europea che ammontano ad un totale di 750 miliardi di euro. «Il Piano si sviluppa su tre direttrici condivise a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale»[363].

Il suo obiettivo è quello di rimediare ai «danni economici e sociali della crisi pandemica e, in particolare, esso contribuisce a risolvere le debolezze strutturali dell'economia italiana, e ad accompagnare il Paese su un percorso di transizione ecologica e ambientale, riducendo i divari territoriali, generazionali e di genere»[364].

Per l'Italia si tratta di un'opportunità irrinunciabile di sviluppo che fornisce ingenti investimenti con cui «modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo e intensificare il contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze: può essere l'occasione per la

[363] MEF, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 25 maggio 2021. Disponibile in: https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/
[364] *Ibidem*.

ripresa un percorso di crescita economica sostenibile e stabile nel tempo, rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato il Paese negli ultimi decenni»[365].

«Il Piano si articola in sei missioni:

1. "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura", per promuovere la trasformazione digitale del Paese, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e investire in turismo e cultura – due settori chiave per l'Italia;
2. "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica", per migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico e assicurare una transizione ambientale equa e inclusiva;
3. "Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile", per lo sviluppo di un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile e presente in tutte le aree del Paese;
4. "Istruzione e Ricerca", per rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche, la ricerca e la transizione digitale;
5. "Inclusione e Coesione", per facilitare la partecipazione attiva al mercato del lavoro, rafforzare le relative politiche e favorire l'inclusione sociale;
6. "Salute", per rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure»[366].

Il PNRR è, innanzitutto, un piano di riforma che si propone «un ambizioso programma volto a favorire la fase di attuazione, contribuire alla modernizzazione del Paese e rendere il contesto economico più favorevole allo sviluppo di attività imprenditoriali»[367]. Si prevedono, infatti, le seguenti riforme:

- «"Riforma della pubblica amministrazione" per dare servizi migliori, favorire il reclutamento di giovani, investire nel capitale umano e aumentare il grado di digitalizzazione;
- "Riforma della giustizia" per ridurre la durata dei procedimenti giudiziari, soprattutto civili, e il forte peso degli arretrati;
- "Riforme di semplificazioni orizzontali", in materia di concessione di permessi e autorizzazioni e appalti pubblici, per garantire la realizzazione e il massimo impatto degli investimenti;

[365] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Governo Draghi, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 30 aprile 2021. Disponibile in: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf
[366] MEF, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 25 maggio 2021. Disponibile in: https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/
[367] *Ibidem*.

- "Riforme per promuovere la concorrenza" come strumento di coesione sociale e crescita economica»[368].

Ai fini del presente elaborato è opportuno incentrare la trattazione sulle riforme dedicate alla pubblica amministrazione. Negli ultimi anni, le debolezze del sistema amministrativo italiano hanno rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e ad un sapiente utilizzo degli investimenti pubblici. Il PNRR affronta queste problematiche e si prefigge di promuovere un'ambiziosa agenda di riforme per tutto il complesso della PA.

Gli obiettivi fondamentali che il Piano si prefigge e tramite cui è possibile promuovere un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche sono i seguenti: «la digitalizzazione dei processi e dei servizi, il rafforzamento della capacità gestionale e la fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali»[369]. Inoltre, la sfida più importante che questo Piano si pone è quella dell'aumento permanente dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche e della loro capacità di «decidere e implementare progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale»[370].

Visti i crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, l'amministrazione italiana si trova a gestire un insieme di norme e procedure estremamente complesse e che, nel tempo, si sono gradualmente sovrapposte senza un efficace coordinamento tra i diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale).

Tutti questi problemi strutturali che la PA deve gestire portano ad una progressiva perdita della capacità di implementazione degli investimenti, sia pubblici che privati, da parte di tutto il sistema-Paese. È chiaro che una riforma strutturale dell'intera amministrazione sia necessaria e che essa debba «tener conto sia dei vincoli interni quali il necessario ricambio generazionale o l'adeguamento delle competenze, che di quelli esterni, come i ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure»[371].

Vi sono state, pertanto, «le necessità di: definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone; ed eliminare gli ostacoli che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal Piano»[372].

---

[368] *Ibidem*.
[369] *Ibidem*.
[370] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Governo Draghi, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 30 aprile 2021. Disponibile in: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf
[371] *Ibidem*.
[372] *Ibidem*.

Partendo da questi presupposti è stato predisposto un programma la cui realizzazione segue quattro assi principali:

- «"Accesso", per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
- Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme»[373].

«Non tutte le azioni previste implicano una spesa finanziaria: molte di esse sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure, e alcune richiedono provvedimenti normativi o regolamentari, diversamente articolati da un punto di vista temporale»[374].

Sotto il profilo normativo sono stati già definiti i tempi delle cinque misure legislative previste: tre adottate con decreto-legge, una con legge delega ed una con legge ordinaria. Nell'immagine sottostante vi è un riquadro esemplificativo delle varie fasi: dopo i Decreti-legge sulle "Semplificazioni", sul "Reclutamento PA" e sulle "Carriere"; recentemente, da giugno 2022, è stata iniziata la predisposizione della Legge Delega per la "Riforma del Pubblico Impiego", i cui decreti legislativi saranno emanati entro giugno 2023 e, infine, si arriverà al traguardo finale previsto per dicembre 2023 con la Legge sulla "Gestione delle Risorse Umane della PA"[375].

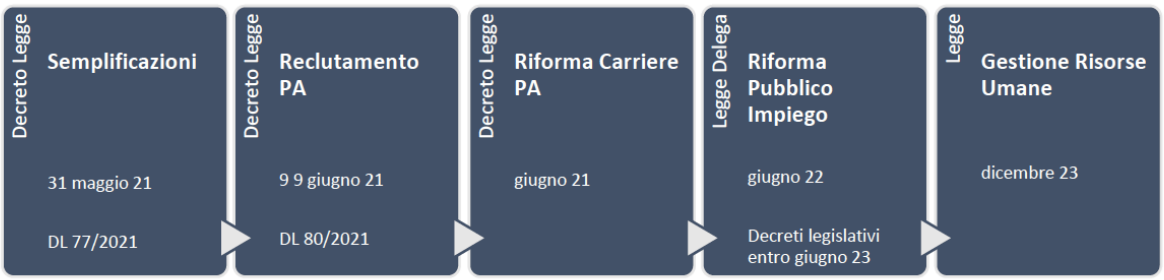

Figura 4.1: Piano normativo 2021-2023. Fonte: FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2021"*, Portale FPA Digital, 21 luglio 2021.

[373] *Ibidem*.
[374] *Ibidem*.
[375] FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2021"*, Portale FPA Digital, 21 luglio 2021, p.43.

Gli investimenti previsti si articolano in modo differente, come si può notare dal grafico che segue. In merito al primo asse di intervento che riguarda il miglioramento delle forme di accesso alla pubblica amministrazione, l'attuale percentuale di investimento è pari all'1,6% del totale previsto per la capacità amministrativa. «Si tratta di circa 20,5 milioni di euro che servono a coprire le politiche finalizzate a riformare i meccanismi di selezione del personale, ad innovare e centralizzare il sistema per la pianificazione strategica del capitale umano delle amministrazioni, centrali e locali, e monitorare le performance di individui e organizzazioni»[376].

In particolare, «11,5 milioni saranno dedicati alla creazione del portale unico per il reclutamento e 9 milioni alle necessarie procedure di reclutamento di esperti e tecnici (15.000) che saranno assunti a tempo determinato per lavorare sulle diverse componenti del PNRR»[377]. A tal proposito, si prevede uno tale sviluppo che permetterà ai candidati di avere a disposizione una chiara mappa dei bandi disponibili e di avere la possibilità di seguire le procedure di selezione, dalla pubblicazione alle graduatorie finali. È uno strumento molto valido con cui verranno gestite anche «le assunzioni a tempo determinato, i tirocini formativi, le procedure *fast-track*, previste dal PNRR, o anche le esperienze di mobilità tra amministrazioni UE»[378].

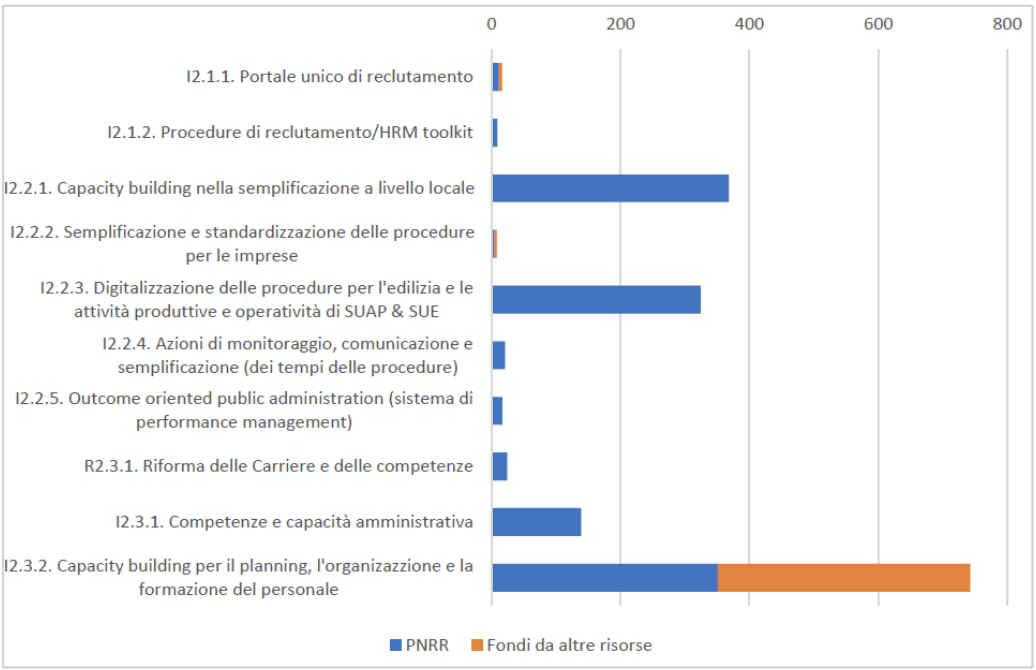

Figura 4.2: Capacità amministrativa: le azioni e gli investimenti (milioni di euro). Fonte: FPA, Ricerca "Lavoro Pubblico 2021", Portale FPA Digital, 21 luglio 2021.

[376] Ivi, p.44.
[377] *Ibidem*.
[378] *Ibidem*.

Per quanto concerne gli assi della buona amministrazione e della digitalizzazione, è previsto un investimento pari a «734,2 milioni di euro (57,9% dell'investimento totale sulla capacità amministrativa), dove 324,4 milioni spettano alla digitalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative e 368,4 milioni al *capacity building* nella semplificazione a livello locale»[379]. Della restante parte, «circa 22 milioni saranno utilizzati per il monitoraggio e la comunicazione delle azioni compiute, tramite la realizzazione di una task force centrale che sarà responsabile del coordinamento generale e della supervisione delle attività di assistenza tecnica»[380].

«Gli altri 16,4 milioni saranno dedicati alla misurazione delle performance tramite:

- una piattaforma digitale della performance di raccolta e offerta di indicatori chiave da utilizzare anche per finalità di *budgeting* e pianificazione;
- la riforma del sistema di nomina dei componenti degli Organismi di Valutazione Indipendenti;
- un'iniziativa di supporto tecnico per le amministrazioni più grandi (ministeri e agenzie governative centrali, regioni, grandi comuni), finalizzata a definire gli indicatori chiave, nonché le risorse mirate alla diffusione dei sistemi di gestione della performance»[381].

«Gli ultimi 3 milioni verranno utilizzati a partire dal 2024 per proseguire il lavoro di screening dei procedimenti amministrativi, funzionale a semplificarli e a eliminare gli eccessivi formalismi»[382].

In merito all'ultimo asse, ossia quello delle competenze, il Piano prevede di spendere il 40,5% delle risorse della capacità amministrativa del PNRR: «in questo ambito rientra la riforma delle Competenze e delle Carriere, su cui si investiranno 24,3 milioni e che si pone la finalità di allineare le conoscenze e le capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro, nonché di favorire percorsi di carriera anche tra diverse amministrazioni, eliminando alcuni impedimenti normativi alla mobilità dei dipendenti pubblici»[383].

La riforma sarà articolata in cinque fasi: «creazione di un quadro comune di competenze; liberalizzazione del mercato del lavoro nella PA (mobilità orizzontale); nuova articolazione dei livelli (mobilità verticale); accesso alla dirigenza; unificazione di alcuni profili professionali e collegamento al sistema delle performance»[384].

Anche alla leva della formazione è riservata una fetta di investimenti che vale complessivamente 139 milioni di euro. Esso prevede un piano strategico di "Formazione Massiva" volto a realizzare un

[379] *Ibidem*.
[380] *Ibidem*.
[381] Ivi, p.45.
[382] *Ibidem*.
[383] *Ibidem*.
[384] Per approfondire si veda: FPA, *Ricerca "Lavoro Pubblico 2021"*, Portale FPA Digital, 21 luglio 2021, pp.45-46.

programma di «Massive Open Online Courses» (MOOC), legato ai fabbisogni percepiti e pianificato a livello centrale con il supporto della SNA, in partnership con Formez, e in coordinamento con istituzioni accademiche e di formazione nazionali e internazionali.

Lo scopo di questo progetto è quello di incrementare le competenze chiave quali: «*Digital Revolution*, transizione *Green*, innovazione sociale, *Program and Project Management*, *Performance Evaluation*, *Impact Assessment*, gestione del team, *Change Management*, etica e pari opportunità»[385].

In conclusione, se si volesse dare uno sguardo d'insieme, con una prospettiva di medio-lungo periodo, alle risorse totali da investire nella fase di ripresa del pubblico impiego, è necessario distinguere quanto affrontato su due diversi livelli.

Il primo è quello degli investimenti e delle misure di riforma funzionali alla spesa. Attualmente, «le dotazioni di personale (per numero e competenze) della PA centrale e locale non permetterebbero di gestire una spesa espansiva, come quella prevista, perché, senza le adeguate semplificazioni amministrative e normative, l'Italia non sarebbe in grado di garantire la tempestività e l'efficienza nell'utilizzo di tutte queste risorse»[386]. Ciò vorrebbe dire che, sulla base del funzionamento del PNRR, si rischia di perdere quanto stanziato dall'UE.

Il secondo, invece, riguarda gli investimenti per ridisegnare una pubblica amministrazione «capace di realizzare politiche robuste e servizi flessibili. Si tratta di investimenti legati a riforme che guardano alle risorse da investire con una prospettiva di lungo-termine e aspirano a ricomporre l'apparato pubblico»[387].

Le regole e gli strumenti hanno iniziato a svilupparsi a partire «dal 2021 e continueranno a farlo fino alla fine del 2023, mentre, lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali amministrazioni è previsto verso la fine del 2023; e, infine, la riforma del sistema di formazione e le azioni a supporto delle medie amministrazioni saranno implementate per tutta la durata del programma, fino al 2026»[388].

In sintesi, con il blocco del turnover, il blocco della formazione e dello sviluppo e gli stringenti vincoli normativi, la PA deve affrontare questa ennesima sfida, ovvero spendere in modo qualificato e veloce i fondi del PNRR, muovendosi verso una importante valorizzazione del capitale umano con una selezione rapida che guarda non solo ai tecnicismi, ma anche alle *soft skills*. A ciò si aggiunge la digitalizzazione dei servizi e dei processi e la semplificazione normativa e amministrativa.

[385] Ivi, p.47.
[386] Ivi, p.48.
[387] Ivi, p.49.
[388] Ivi, p. 47.

4.2 Il ruolo strategico della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) può essere definita come «l'istituzione deputata a selezionare, reclutare e formare i funzionari e i dirigenti pubblici»[389]. Essa costituisce lo snodo centrale del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica e ha lo scopo di «migliorare l'efficienza e la qualità della pubblica amministrazione italiana». «La SNA rappresenta una preziosa fonte di sapere e di esperienze che contribuiscono all'incremento qualitativo delle attività di formazione e ricerca», le quali godono di un corpo docente «composto da esperti provenienti dal mondo accademico, dai ruoli della pubblica amministrazione e dalle organizzazioni internazionali»[390].

«Le principali attività della SNA sono le seguenti:

- la selezione e il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche centrali;
- l'erogazione della formazione per tutti i dipendenti pubblici;
- lo sviluppo di programmi di ricerca sulla pubblica amministrazione, le politiche pubbliche e l'economia pubblica;
- la consulenza e l'assistenza tecnica alle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dei programmi di riforma e innovazione»[391].

Anche sul versante internazionale, la Scuola fonda gran parte delle sue attività sostenendo l'Italia sulla scena mondiale. Per sviluppare «azioni di buon governo, la SNA investe fortemente nel reciproco scambio di *best practices* tra istituzioni internazionali, concentrandosi su due aree di intervento:

- progettazione ed erogazione di corsi di formazione internazionali per i dipendenti pubblici, dirigenti e diplomatici stranieri;
- partnership con network di scuole internazionali e istituzioni internazionali che operano nel settore della pubblica amministrazione e del *public management*»[392].

[389] SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione, https://sna.gov.it/chi-siamo/chi-siamo/.
[390] *Ibidem*.
[391] *Ibidem*.
[392] *Ibidem*.

Si può dire generalmente che l'attività della SNA si svolge con le seguenti finalità: aumentare e diversificare la formazione; favorire la pertinenza e le partnership istituzionali; sostenere la ricerca e la Scuola come *think tank*; l'internazionalizzazione[393].

La *mission* della SNA, invece, si articola in «due linee di azione: la prima è quella relativa alla selezione e formazione dei nuovi dirigenti dello Stato, mentre, la seconda è legata all'accompagnamento delle riforme con lo strumento della formazione»[394]. In particolare, la Scuola si prefigge di assicurare un canale costante e altamente competitivo di reclutamento della dirigenza pubblica – tramite l'annuale corso-concorso – in modo da offrire ai giovani di talento la possibilità di ambire ad una carriera di prestigio fin da subito.

Gli obiettivi a cui la SNA punta in maniera costante riguardano lo sviluppo di una programmazione strategica incentrata su:

- «lo sviluppo di competenze;
- il potenziamento delle metodologie didattiche tese ad aiutare la formazione di un nuovo modello di dirigente pubblico;
- il rinnovo di programmi di formazione specialistica necessari a implementare riforme specifiche (ad esempio, sulla contabilità, l'innovazione tecnologica, la prevenzione della corruzione)» [395].

A seguito dell'emergenza pandemica degli ultimi anni e dei sostegni finanziari stanziati per l'Italia e, in particolare, con il secondo decreto legge per velocizzare l'attuazione del PNRR (DL n. 36/2022), il governo Draghi si è concentrato anche sul potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. La disposizione al quale si fa riferimento è l'articolo 12, il quale interviene al fine di rafforzare la capacità organizzativa e amministrativa della Scuola, alla luce della sua nuova governance, introdotta con il decreto-legge n. 80 del 2021, e dell'attuazione degli obiettivi connessi al PNRR[396].

Lo stesso Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, nel corso di un'audizione tenutasi presso il Senato della Repubblica, si è espresso su queste nuove misure inerenti la SNA[397]. Il suo intervento si è focalizzato sulle profonde innovazioni che hanno riguardato la Scuola nel corso del 2021 a causa della «centralità della formazione nell'ambito del PNRR e della necessità di un

[393] SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione, https://sna.gov.it/chi-siamo/chi-siamo/attivita/.
[394] SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione, https://sna.gov.it/chi-siamo/chi-siamo/mission/.
[395] *Ibidem*.
[396] Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36. *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR).
[397] Audizione On. Prof. Renato Brunetta, Ministro per la Pubblica Amministrazione, sul Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, presso le Commissioni Affari Costituzionali e Istruzione, Senato della Repubblica, 24 maggio 2022.

maggiore coinvolgimento del personale degli enti territoriali nei processi di valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni»[398].

I numerosi interventi normativi hanno ampliato gli obiettivi, i compiti e le funzioni della SNA, a fronte dei quali «la dinamica del personale si è mossa in controtendenza con un più che dimezzamento delle risorse non dirigenziali e una riduzione di poco meno di un terzo del personale dirigenziale della Scuola»[399]. Il fine ultimo è quello di adeguare la SNA alle nuove ed impegnative sfide, così da metterla in condizione di raggiungere gli ambiziosi obiettivi che gli sono stati assegnati.

Pertanto, il governo ha deciso, innanzitutto, di intervenire con la modifica del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, sulla "Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)", «prevedendo la nomina di un Vicepresidente da scegliere tra le medesime categorie di soggetti indicate per la scelta del Presidente e potenziando la dotazione organica della Scuola».

In merito al potenziamento della capacità della SNA, invece, si è pensato di intervenire attraverso misure per il conferimento di incarichi e il reclutamento di personale non docente. Per migliorare la formazione sul territorio nazionale, la struttura si arricchisce di poli formativi localizzati che si sommano alla sede di Roma e alla sede distaccata di Caserta.

A ciò, la Professoressa Paola Severino, presidente della SNA, ha aggiunto, in un'intervista al Corriere della Sera, che dall'anno prossimo la Scuola potrà erogare direttamente master e dottorati di ricerca[400]. L'intenzione è quella di implementare quanto prima tutti questi programmi, con l'augurio che anche gli atenei italiano siano stimolati ad erogare master specifici per il settore pubblico. «La SNA deve essere un grande hub tra PA, mondo delle imprese e università. Per alimentare l'interazione pubblico-privato, la Scuola ha già cominciato a creare "comunità di pratica", corsi che riuniranno dirigenti del mondo delle aziende e della PA su specifiche tematiche. Armonizzare il linguaggio e confrontarsi sulle criticità è fondamentale. Bisogna vincere la diffidenza reciproca»[401].

Sempre secondo la prof.ssa Severino, la riforma della SNA ha tra i suoi elementi qualificanti la nascita dei poli formativi territoriali. Questo implica il coinvolgimento di dirigenti e funzionari di tutte le articolazioni dello Stato e non solo esclusivamente dei ministeri centrali, come avveniva in passato. Le realtà territoriali svolgono un ruolo cruciale nel raccogliere e favorire le sfide delle grandi transizioni, digitale e ambientale, previste dal PNRR. «Questi poli saranno un acceleratore del dialogo tra i diversi livelli di governo e permetteranno di arricchire il bagaglio di competenze della dirigenza

[398] *Ibidem*.
[399] *Ibidem*.
[400] G. Ferraino, *La spinta di giovani e digitale cambia la pubblica amministrazione*, Corriere della Sera, 6 settembre 2022.
[401] *Ibidem*.

territoriale, la più potentemente investita dalle esigenze di gestione, monitoraggio e rendicontazione dei fondi del PNRR»[402].

Più in generale, le tematiche che verranno affrontate verteranno sulla transizione digitale e ambientale, sulla cybersecurity, sulla semplificazione e la leadership. Esse serviranno a rivitalizzare gli enti, ma anche a costruire nuovi modelli per imparare ad affrontare ogni evento, anche imprevedibile. «La formazione, rafforzata con la sinergia tra mondi diversi, è una leva fondamentale di sviluppo e di innovazione delle politiche pubbliche. Questo è l'obiettivo della nuova SNA, al servizio della nuova Italia»[403].

L'approccio che attualmente si sta cercando di sviluppare nella Scuola per la selezione e la formazione del personale si colloca nel quadro del più ampio piano strategico, fortemente voluto dal Ministro Brunetta, «per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione: il piano "Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese"».

Per queste ragioni, le due principali aree sulle quali investire sono le seguenti:

- «valorizzazione (*enhancement*) delle competenze e del capitale umano esistente;
- esplorazione (*exploration*) di nuovi modelli e modalità di formazione delle competenze che serviranno per l'innovazione della PA nel futuro»[404].

La valorizzazione delle competenze agisce sui temi del miglioramento dei processi, dell'efficienza dell'azione amministrativa, di come aumentare la produttività, migliorando poi l'esecuzione. Di conseguenza, serve offrire programmi che diano delle risposte a breve termine alle esigenze delle amministrazioni, agendo sull'integrazione dei processi e sulla capacità di gestire l'amministrazione per obiettivi e risultati.

«In questa direzione l'offerta formativa della SNA propone corsi sulla gestione delle risorse umane, la gestione per processi (*project management*), la comunicazione, il *procurement*, la prevenzione della corruzione, la trasparenza etc.», con l'obiettivo di costruire percorsi professionalizzanti, dove le attività didattiche siano interdisciplinari e orientate alla discussione e all'analisi dei concreti problemi della PA[405]. Inoltre, in un'ottica di confronto con il settore privato, una novità introdotta nei corsi SNA del 2022 è stata quella del maggior coinvolgimento di autorevoli esponenti del mondo delle imprese, con testimonianze, confronti e *case studies*.

---

[402] G. Trovati, *Severino: «Alleati di università e imprese per innovare tutta la dirigenza»*, Il Sole 24ore, 9 agosto 2022.
[403] *Ibidem*.
[404] P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.
[405] *Ibidem*.

Per quanto riguarda la seconda area di intervento, l'esplorazione di nuovi modelli di formazione, essa si muove sulla ricerca di metodologie che supportino l'innovazione, la sperimentazione, la flessibilità e la ricerca di nuove soluzioni e modelli, validi anche nel lungo termine. A tal proposito, l'offerta formativa della SNA è stata arricchita con corsi, destinati soprattutto ai dirigenti, che si focalizzano su: l'analisi delle politiche pubbliche, il management dello sviluppo sostenibile e la previsione strategica; con l'obiettivo di rafforzare le capacità delle amministrazioni di percepire e gestire i cambiamenti emergenti, costruire relazioni formali e informali e favorire la proattività interna delle persone[406].

In questo quadro di strumenti, uno particolarmente innovativo per l'Italia è costituito dalla creazione di "comunità di pratica", ossia una metodologia di "apprendimento tra pari" che coinvolge un gruppo di professionisti che, interagendo tra loro, cercano di individuare soluzioni su problemi concreti e *best practices* da condividere. Sulla base di linee guida comuni, ancora in fase di definizione, questo strumento verrà sviluppato dalla SNA con il coinvolgimento anche delle università e di dirigenti sia pubblici che privati.

Infine, negli ultimi mesi, la Scuola sta intensificando i contatti con organismi gemelli di altri Paesi europei e dell'OCSE. In particolare, si punta sullo sviluppo di attività congiunte con altre Scuole nazionali finalizzate allo scambio di *best practices* e di funzionari e dirigenti. La prof.ssa Severino afferma che «in tale quadro è stata avviata anche la collaborazione con l'Istituto Universitario Europeo, principale organismo europeo deputato alla formazione sulle tematiche europee che ha sede in Italia, con cui la SNA ha appena concluso un accordo di collaborazione»[407].

4.3 Come immaginare il "nuovo" dipendente pubblico

Oggi, è difficile dare una definizione puntuale di "dipendente pubblico", poiché essa dipende da una combinazione di regole che non sono universali nel tempo e nello spazio, dato che sono soggette a mutamenti. Il modo in cui queste regole si combinano tra loro può portare ad una definizione di dipendente pubblico che potrebbe anche avvicinarsi a ciò che si intende per dipendente privato.

Per definire il volto dell'impiegato pubblico è necessario tenere conto di due dimensioni tra loro congiunte, ossia quella oggettiva e quella soggettiva. Dal punto di vista soggettivo, essere un

[406] *Ibidem*.
[407] *Ibidem*.

impiegato pubblico significa fare riferimento alla persona che lavora alle dipendenze della pubblica amministrazione; mentre, dal punto di vista oggettivo il dipendente pubblico è identificato in funzione dell'insieme di regole che disciplinano il rapporto di lavoro alle dipendenze della PA[408].

Queste regole sono rappresentate dalle «fonti giuridiche del rapporto di lavoro e sono essenzialmente la legge e il contratto collettivo. La misura in cui, in un dato momento storico, nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico prevalga l'una o l'altra fonte disegna la vera natura del pubblico impiego»[409]. Da quanto detto deriva la considerazione per cui il profilo soggettivo è tendenzialmente statico, mentre il profilo oggettivo è con più frequenza soggetto a modifiche e cambi di direzione.

Nella loro essenza, i dipendenti pubblici dipingono il volto umano dell'amministrazione nel suo complesso. Come già ampiamente descritto nei capitoli precedenti, essi costituiscono il vero valore delle organizzazioni pubbliche. Non è un caso se le recenti riforme legate al Piano di Ripresa e Resilienza si concentrino sulla loro valorizzazione e il loro sviluppo. Di recente, come già evidenziato in precedenza, il Dipartimento della funzione pubblica ha progettato un piano strategico dal nome "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese", volto alla valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione.

Lo stesso Ministro Brunetta ha sottolineato che «per le amministrazioni pubbliche comincia un percorso importante di "ricarica delle batterie", che si aggiungerà al 'cambio del sangue' nella PA legato al turnover e alle decine di migliaia di assunzioni per l'attuazione del PNRR» e che «all'immissione di competenze dovuta ai flussi in ingresso si accompagnerà un investimento massiccio nella formazione dei dipendenti pubblici già in servizio, valorizzata nei nuovi contratti di lavoro, attraverso miglioramenti di carriera e di retribuzione, e rafforzata dal rilancio della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e di Formez PA»[410].

Il programma è rivolto ai «3,2 milioni di dipendenti pubblici ed è articolato in due filoni»:

- il primo che «punta ad accrescere le conoscenze e le competenze dei lavoratori pubblici, agevolando la loro formazione specialistica presso oltre 70 Università presenti su tutto il territorio italiano». Si tratta del c.d. progetto «PA 110 e lode» che consente l'iscrizione dei dipendenti pubblici – a condizioni agevolate – a corsi di laurea, corsi di specializzazione e master;

[408] OpenBDAP, *Pubblico impiego: Chi è il dipendente pubblico?*, 27 dicembre 2021. Disponibile in: https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/IlDipendentePubblico
[409] *Ibidem*.
[410] Dipartimento della funzione pubblica, *Parte il Piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese"*, 10 gennaio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%9Cri-formare-la-pa-persone-qualificate.

- il secondo «prevede l'avvio di programmi formativi specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR, partendo da quella digitale, con partner pubblici e privati, nazionali e internazionali». Si pensi all'iniziativa «Syllabus per le competenze digitali», che offre pacchetti formativi in collaborazione con i top players nazionali e internazionali, pubblici e privati, del settore tecnologico[411].

Tutti questi progetti diventeranno strutturali e gestiti da Formez e SNA. Il disegno immaginato, in fase di realizzazione, contempla non solo la crescita professionale di ciascun dipendente pubblico – opportunamente valorizzata dai contratti per garantire miglioramenti retributivi e di carriera – ma considera anche la crescita complessiva della qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese, perché avere una PA qualificata, qualifica a sua volta tutto il Paese[412].

Si può, pertanto, sottolineare il fatto che la formazione diventa un asset fondamentale nella definizione del "nuovo" dipendente pubblico. Il continuo investimento sul capitale umano dà l'opportunità di investire sulle politiche di accesso e reclutamento e sullo sviluppo delle competenze.

L'obiettivo è quello di creare una sorta di «Next Generation PA: una nuova classe di *civil servant*, orgogliosi del loro ruolo e motivati da un ambiente lavorativo che incentiva il merito, valorizza i talenti personali e promuove nuove forme di organizzazione»[413].

È naturale, quindi, pensare in prospettiva all'immagine dei "nuovi" dipendenti pubblici come a coloro che lavorano in un contesto che li pone al centro e che li coinvolge in tutti i processi. Ogni impiegato viene adeguatamente valorizzato e posto nelle condizioni per poter migliorare. In questo quadro, una variabile fondamentale è il clima organizzativo che, visti i numerosi cambiamenti in atto, ha tutti i presupposti per poter diventare un fattore decisivo di *retention* degli impiegati pubblici.

Il "nuovo" dipendente pubblico sarà anche più giovane. L'implementazione di politiche volte all'*attraction* dei talenti e delle risorse più promettenti potrebbe costituire – senza ombra di dubbio – il trampolino di lancio verso lo "svecchiamento" della PA. Dal grafico sottostante si può notare come gran parte dei dipendenti pubblici si trovi nella fascia di età compresa tra i 50 e i 59 anni, a cui segue la fascia dei 40-49 anni di età.

---

[411] R. Brunetta, *Lo stato dell'arte della riforma della PA*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 10 maggio 2022.
[412] *Ibidem*.
[413] P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.

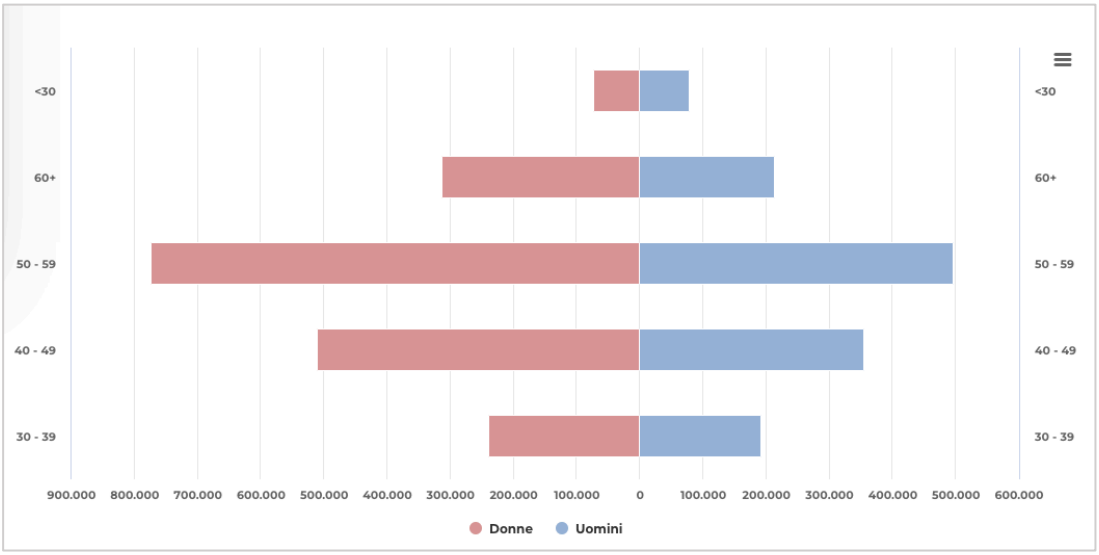

Figura 4.3: Distribuzione per età e per genere dei dipendenti pubblici italiani. Fonte: Elaborazione OpenBDAP su Conto Annuale MEF 2020, https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/PIM/Esplora.

Il Piano di riforma della PA ha già fatto qualche passo avanti in questi termini, creando una campagna pubblicitaria *ad hoc* per: far conoscere ai dipendenti pubblici le opportunità offerte dal Piano stesso e i benefici legati all'investire sulla propria formazione; promuovere l'*employer branding*, di cui il programma strategico di formazione è parte integrante; rendere attrattiva la PA, soprattutto per i giovani più qualificati, nonché trasmettere l'idea che entrare a farne parte è solo l'inizio di un brillante percorso di crescita professionale[414].

Lo spot ha come target primario i dipendenti pubblici, nonché i potenziali nuovi ingressi, mentre, il target secondario è rappresentato da tutti i cittadini; in questo modo si crea la giusta consapevolezza circa l'investimento che si sta portando avanti sul settore pubblico e circa l'obiettivo finale di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici[415].

Tutte queste iniziative fanno ben sperare e accolgono positivamente l'immagine dell'alba di una nuova stagione per i dipendenti pubblici, così come fa ben sperare la nuova frontiera del reclutamento. A questo proposito si esprime Cecilia Maceli, direttrice dell'ufficio concorsi del Dipartimento della funzione pubblica, la quale spiega come il portale InPA abbia registrato l'iscrizione di circa 6 milioni di persone, le quali possono direttamente cercare l'opportunità di concorso e candidarsi con un semplice clic: una logica di funzionamento molto simile alle odierne piattaforme digitali di recruitment, come ad esempio LinkedIn[416].

[414] Dipartimento della funzione pubblica, «*Ri-formare la PA: persone qualificate per qualificare il paese*», 21 marzo 2022. Disponibile in: https://www.governo.it/it/media/ri-formare-la-pa-persone-qualificate-qualificare-il-paese/19448
[415] *Ibidem*.
[416] C. Maceli, *Le nuove regole sul reclutamento pubblico* in Relazione 2021 su livelli e qualità servizi amministrazioni pubbliche, CNEL, 14 aprile 2022, pp.41-42.

Si tratta di pratiche già diffuse nel settore privato, ma per la pubblica amministrazione italiana è un approccio rivoluzionario che comporta, innanzitutto, una riflessione su quale modello di competenze (*competency framework*) la PA stessa debba adottare: un aspetto cruciale anche per la leva della formazione, perché permetterà di innovare la procedura di *onboarding* grazie ai modelli di competenze che saranno individuati[417].

4.4 Un'amministrazione pubblica innovativa: scenari futuri e prospettive di sviluppo

Alla base di questa nuova immagine di dipendente pubblico vi è l'innovazione complessiva di tutta la pubblica amministrazione. In tal senso, già dal mese di marzo del 2021, il governo italiano ha sottoscritto con le principali organizzazioni sindacali un «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale»[418], con l'obiettivo di concordare le linee guida da seguire nell'attuare le riforme legate al PNRR. In esso si è stabilita la centralità politica del mutamento della pubblica amministrazione e la consapevolezza che l'innovazione tecnologica debba camminare di pari passo con quella delle competenze e delle capacità del personale.

I cambiamenti in corso nella PA, uniti alla combinazione tra le riforme, il processo di innovazione del personale e il passaggio generazionale, possono determinare quel salto di qualità tanto atteso dalla società e dall'economia italiana. Senza ombra di dubbio è chiaro che, oltre a focalizzarsi sull'efficientamento degli investimenti, sia necessario anche valutare il miglioramento delle logiche di funzionamento del sistema[419]. Sembra difficile portare a compimento, in modo efficace, il miglioramento richiesto alle istituzioni, senza intervenire anche sul principio delle responsabilità istituzionali e del decentramento di governance dei servizi pubblici. Difatti, la tematica relativa alla creazione di valore aggiunto e della maggiore competitività sul mercato riguarda tutte le amministrazioni pubbliche centrali e locali, il che vuol dire che le variabili vengono influenzate dall'assetto dei poteri tra Stato ed enti locali, definito dal Titolo V della Costituzione italiana.

Su questo tema si è espresso anche il Ministro Brunetta, secondo il quale «il rafforzamento della capacità amministrativa, in particolare degli enti locali, è un tassello fondamentale della strategia

---

[417] P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.

[418] Per approfondire si veda: *Firma del 'Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale'*, Dipartimento della funzione pubblica. Disponibile in: https://www.governo.it/it/articolo/firma-del-patto-l-innovazione-del-lavoro-pubblico-e-la-coesione-sociale/16372

[419] R. Benini, *Il Recovery Plan e le prospettive di rinnovamento dei servizi pubblici per la società italiana*, Rivista trimestrale di scienza della amministrazione, n.3/2021, pp.13-14.

complessiva. Oltre a tutte le misure messe in campo per rispondere al grido di dolore dei sindaci e delle amministrazioni locali, da maggio 2022 sarà operativa la piattaforma *Capacity Italy* (realizzata con Cassa depositi e prestiti, Invitalia e Medio Credito Centrale) per fornire assistenza tecnica e progettuale a Regioni, Province e Comuni. Una struttura dotata di una potenza di fuoco di 600 professionisti, in grado di intercettare velocemente le esigenze dei territori. *Capacity Italy* sarà un altro catalizzatore del cambiamento. Una sorta di *training on the job* per tanti dipendenti, chiamati a relazionarsi con esperti di ogni disciplina»[420].

Una tendenziale novità relativa alle amministrazioni pubbliche che permette di superare la frammentazione è quella del PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione: un documento unico di programmazione e governance che accorpa i piani della performance, dei fabbisogni del personale, della parità di genere, del lavoro agile e dell'anticorruzione[421]. L'obiettivo con cui nasce il Piano è quello di «garantire la massima semplificazione, sostenere una visione integrata e complessiva dei diversi assi di programmazione, garantire la qualità e la trasparenza dei servizi per cittadini e imprese e la progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso»[422].

La sua *ratio* è quella di sostituire i diversi Piani[423], già previsti dal legislatore, con questo documento unico suddiviso in quattro differenti sezioni, di cui una è dedicata propriamente all'«Organizzazione e capitale umano», contenente il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione o dall'Ente. Pertanto, all'interno del PIAO vengono definiti – tra le altre cose – «la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, nonché gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e alla progressione di carriera del personale»[424].

Inoltre, è sempre questa la sede in cui le amministrazioni precisano il loro fabbisogno in termini di risorse da inserire, gli strumenti che intendono usare per il loro reclutamento e «per la

---

[420] R. Brunetta, *Lo stato dell'arte della riforma della PA*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 10 maggio 2022.
[421] FPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, Portale FPA Digital, 8 Settembre 2022. Disponibile in: https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/
[422] *Ibidem*.
[423] «I Piani assorbiti dal PIAO sono i seguenti: Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle azioni concrete (PAC); Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD); Piano della Performance (PdP); Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PtPCT); Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA); Piano di Azioni Positive (PAP)». *Ibidem*.
[424] FPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, Portale FPA Digital, 8 Settembre 2022. Disponibile in: https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/

valorizzazione delle risorse interne, prevedendo anche specifiche percentuali di posti disponibili, nei limiti stabiliti dalla legge, destinate alle progressioni di carriera del personale»[425].

La chiave di lettura complessiva che si può dare sia al Patto sopramenzionato che alle riforme in atto del PNRR, è una visione condivisa della costruzione di un'innovativa pubblica amministrazione, che «si fonda sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (*reskilling*) con un'azione di modernizzazione costante, efficace e continua, per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale»[426].

La leva della formazione riveste un importante valore: perché, da un lato, le persone la percepiscono come un diritto/dovere; mentre, dall'altro, le amministrazioni la interpretano come un investimento organizzativo necessario, ossia una variabile strategica che non può essere assimilata ad una semplice voce di bilancio nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico[427].

A tal proposito, all'interno delle linee strategiche di sviluppo delle attività della SNA è previsto un significativo investimento sulla ricerca di metodologie formative più adeguate a supportare gli interventi previsti dal PNRR, sia in termini di modalità di supporto alle amministrazioni, che verso un rinnovato rapporto di collaborazione con le Università italiane[428].

L'agenda di riforma si concentra sul rendere la PA più moderna, più centrata sul capitale umano, sul lavoro di qualità e sul creare spazi di innovazione che dimostrino all'Europa che l'Italia ha una pubblica amministrazione all'avanguardia e che può finalmente fare scuola per la futura classe dirigente pubblica europea[429].

In conclusione, si può ben sperare in un futuro in cui le amministrazioni pubbliche, grazie a questa innovativa metodologia di gestione, siano popolate da dipendenti pubblici con un alto livello di motivazione e professionalizzazione. Si tratterà di un contesto in cui valorizzare il capitale umano e la conoscenza significa aumentare efficienza, fiducia, legalità, proattività, cambiamento, ma anche assicurare l'innovazione sostenibile dei processi e dei servizi.

---

[425] *Ibidem*.
[426] S. Angeletti, *Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione,* in Relazione 2021 su livelli e qualità servizi amministrazioni pubbliche, CNEL, 14 aprile 2022, p.54.
[427] Ivi, p.55.
[428] P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.
[429] R. Brunetta, *Lo stato dell'arte della riforma della PA*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 10 maggio 2022.

CONCLUSIONI

Il presente elaborato di tesi ha inteso esaminare un tema che, al giorno d'oggi, assume un particolare rilievo, ossia l'efficacia delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, la loro capacità di attrarre, reclutare e trattenere i migliori talenti, ossia quei profili professionali giovani o altamente qualificati che, tendenzialmente, lavorano nel settore privato o si trasferiscono all'estero.

Per portare avanti questa ricerca è stato effettuato un esame descrittivo e analitico circa le modalità di gestione delle risorse umane afferenti ai sistemi di impiego privato e pubblico. L'obiettivo di questo elaborato, infatti, è stato quello di analizzare la pubblica amministrazione sotto la lente del sistema di impiego pubblico, focalizzando il discorso su tutte le leve di gestione organizzativa del personale, per individuare, in comparazione con il settore privato, le strategie più ottimali da poter mutuare a livello pubblico. Questa tesi, attraverso l'utilizzo di indagini e di dati reperiti dai principali enti nazionali, ha offerto un'ampia panoramica sullo stato delle politiche di gestione del pubblico impiego e sugli strumenti che potrebbero essere sperimentati dal management pubblico.

In particolare, nel corso del primo capitolo è stato compiuto un breve *excursus* storico relativamente all'evoluzione dell'ingerenza statale nel contesto amministrativo, che ha portato ad un'analisi più approfondita dei modelli gestionali delle "aziende pubbliche". È stato poi affrontato il tema del sistema di impiego pubblico, fornendo nel testo tutti gli opportuni spunti riguardo la sua organizzazione e contrattualizzazione, nonché il tema della spesa pubblica destinata a questo comparto e le riforme che lo hanno riguardato negli anni.

Successivamente, all'interno del secondo capitolo sono state esaminate le diverse pratiche di gestione delle risorse umane sia da un punto di vista di management privato che pubblico. In questa sede, l'elaborato si è focalizzato sulle tematiche relative alla leva motivazionale, al benessere organizzativo, allo sviluppo, alla performance, al *work-life balance* e alla comunicazione organizzativa; per poi concentrarsi sulla comparazione del sistema di gestione del pubblico impiego italiano con quello del sistema amministrativo francese e inglese.

Con il terzo capitolo è stato esaminato il tema centrale di questo elaborato, ossia la riqualificazione della PA italiana al fine di attrarre potenzialmente i migliori. In queste pagine, l'analisi è stata incentrata sul concetto di *employer branding* e sulle modalità con cui esso potrebbe

riscuotere successo nella pubblica amministrazione italiana. Sono state poi analizzate anche le innovative modalità di *recruiting* introdotte recentemente, così come le tendenze che si sono registrate a livello concorsuale, il concetto di percorso di carriera e l'evoluzione del sistema retributivo pubblico. Infine, il capitolo si è chiuso con una riflessione circa le aspettative e l'impatto che le nuove generazioni hanno sulle modalità di gestione delle risorse umane in un contesto organizzativo.

L'ultima parte dell'elaborato, invece, ha preso in esame il complessivo rilancio delle amministrazioni pubbliche e il ruolo centrale che in questo quadro hanno sia il PNRR che la SNA; per poi concludersi con delle considerazioni finali sulla possibile immagine del rinnovato dipendente pubblico e sulle prospettive future che riguarderanno la pubblica amministrazione nel suo complesso.

Sulla base dell'analisi effettuata nel corso di questi quattro capitoli e sulla base di un'ampia bibliografia e sitografia, nonché di un utile richiamo ai principali riferimenti normativi in materia, nelle pagine seguenti si avanzano alcune osservazioni conclusive, a cui si affiancano anche delle potenziali indicazioni di policy.

È ormai evidente che sullo sfondo di una società sempre più esigente e mutevole, il mercato del lavoro subisce inevitabilmente delle profonde trasformazioni. I flussi che lo caratterizzano sono molto dinamici e, spesso, si fa fatica ad anticiparli o a tenerne il passo. Il reclutamento di risorse giovani e talentuose risulta sempre più complicato, nonché altrettanto difficile risulta mantenere queste risorse all'interno di quello specifico contesto lavorativo. La vivacità del mercato, infatti, intensifica la competitività e tende a far spostare i lavoratori verso i luoghi di lavoro percepiti come più attraenti.

A soffrire tutto ciò non è soltanto il settore privato, in quanto anche la pubblica amministrazione deve fronteggiare tale situazione e, di conseguenza, essere abbastanza competitiva sul mercato del lavoro. L'evoluzione del ruolo dello Stato e della sua ingerenza nel settore amministrativo chiarisce lo scenario e lo spazio di manovra attuale. Il passaggio dal modello idealtipico weberiano a quello di «Welfare State» è stato soltanto un primo passo verso il progressivo aumento di funzioni che si ha con lo «Stato dei servizi» e, in seguito, con lo «Stato regolatore».

In quest'ultimo, dal punto di vista tecnico e amministrativo si sviluppa un'organizzazione similare a quella delle imprese private, favorendo l'affermazione di un mercato concorrenziale che garantisce il rispetto e la tutela degli interessi pubblici. L'amministrazione, infatti, riveste un ruolo peculiare sia dal punto di vista esecutivo che sotto il profilo funzionale al raccordo di tutto il tessuto sociale.

Dunque, adeguarsi ai mutamenti sociali significa adattare anche i modelli di gestione delle amministrazioni pubbliche sulla base delle traiettorie indicate dal contesto politico-istituzionale di riferimento. I due paradigmi che sono stati adottati, ossia il *New Public Management* e la *governance*, hanno dettato le linee guida di un modello manageriale innovativo, introducendo un nuovo modo di agire e di definire l'erogazione dei servizi pubblici. Si tratta di due modelli che credono in

un'amministrazione autonoma e complementare rispetto alla funzione politica, nonché sostengono che la responsabilità amministrativa deve unicamente concernere le modalità gestionali e gli obiettivi operativi.

La gestione e le attività operative sono frutto del lavoro dei dipendenti pubblici che godono di un certo sistema composto da diritti, doveri, dimensioni relazionali e sociali, nonché di rapporti di scambio economico dati da prestazioni di lavoro e controprestazioni di retribuzione. Naturalmente non si tratta di un sistema perfetto, in quanto si registrano continue disfunzioni organizzative che compromettono la validità dell'azione amministrativa, la quale si aggrava man mano che cresce il livello di complessità. Nonostante l'introduzione dei paradigmi innovativi, di cui si è accennato in precedenza, il sistema di gestione necessita di ulteriori modifiche, soprattutto sul versante della gestione del personale pubblico: il perno cui si fonda la pubblica amministrazione in generale.

A tal proposito, le innumerevoli riforme susseguitesi nel tempo, al fine di semplificare le procedure amministrative e rinnovare l'amministrazione pubblica – come ampiamente approfondito nella trattazione – hanno permesso il consolidarsi di una nuova cultura organizzativa che si fonda sulla trasparenza e sull'*accountability*, nonché sulla programmazione per obiettivi, sulla misurazione e valutazione delle performance e sulla pubblicazione degli esiti di questo processo.

L'analisi effettuata nel presente elaborato ha mostrato, innanzitutto, che dopo la crisi economica del 2008 vi sia stata una tendenziale riduzione della spesa pubblica, che ha influenzato, in particolar modo, le riforme sul pubblico impiego e i relativi costi del personale. La dinamica decrescente del costo del lavoro ha inciso in modo negativo sulla spesa per le assunzioni, alimentando le politiche di contenimento del turnover, una disciplina che ha: rallentato le uscite, aumentato l'età media dei dipendenti pubblici e ridotto il numero complessivo del personale pubblico dipendente. In tal senso, emergono nuovi bisogni volti alla ridefinizione degli approcci di gestione e alla garanzia dell'efficacia dei processi di riforma, che devono muoversi seguendo la linea dello sblocco del turnover e dell'implementazione di nuove regole di reclutamento, di cui si parlerà a breve.

Nello specifico, la comparazione settore pubblico-settore privato si è focalizzata su diverse pratiche di gestione quali: la motivazione, il benessere organizzativo, il *work-life balance* e la comunicazione. Relativamente alla prima, è possibile affermare che la motivazione riveste un ruolo di primo ordine nella gestione delle risorse umane, soprattutto per i dipendenti pubblici, in quanto spinti dal desiderio di contribuire alla società e fornire servizi con lo scopo di fare del bene agli altri.

Tuttavia, la motivazione va coltivata perché nel tempo può scemare e perdere la sua forza: questo implica per il datore di lavoro pubblico il dovere di proporre delle strategie adeguate ad ogni livello di dipendenti, al fine di comprendere i loro bisogni e cercare di soddisfarli. In particolare, si potrebbe pensare di integrare l'analisi della motivazione all'interno dei processi di selezione e dei sistemi di

valutazione; oppure di educare il contesto lavorativo promuovendo un ambiente che stimoli la motivazione intrinseca. Tutto questo fa sì che la leva della *Public Service Motivation* venga integrata nel modello di gestione, producendo indubbiamente dei vantaggi per tutta l'organizzazione.

A questa tematica si ricollega quella del benessere organizzativo e del *work-life balance*, un'altra leva fondamentale per la gestione delle persone. Un dato rilevante, emerso dall'analisi svolta all'interno del secondo capitolo, mostra come un determinato clima organizzativo possa influire positivamente sui collaboratori e li stimoli a lavorare in maniera efficiente. In questo contesto rientra anche l'analisi del livello di stress percepito dai dipendenti, il quale potrebbe migliorare grazie ad un migliore bilanciamento delle relazioni interpersonali e delle modalità di management.

Un fattore comune a più amministrazioni, di cui si lamenta la mancanza, è la valorizzazione: i dipendenti pubblici si sentono poco valorizzati e percepiscono di non ricevere un giusto riconoscimento per il lavoro svolto. Dunque, pensare di poter intervenire in tale direzione, con la predisposizione di politiche del personale volte allo sviluppo, può costituire una robusta leva di cambiamento. Il contesto lavorativo pubblico ha bisogno di adattarsi ai vari scenari, pertanto, servirebbe una certa flessibilità organizzativa che punti ad un miglioramento della qualità del lavoro tramite strumenti di ascolto attivo, differenziazione e personalizzazione.

Un maggiore interesse verso lo sviluppo del personale porta a risultati positivi non solo sul versante della motivazione, ma anche su quello della performance. Difatti, è ampiamente dimostrato il fatto che il processo di valutazione, se collocato all'interno di un progetto condiviso tra capo e collaboratori, vada ad incidere positivamente sulla valorizzazione del singolo. L'insegnamento proveniente dal settore privato è che l'educazione alla valutazione, ossia il dirigere sistemi di valutazione in modo da costruire piani di gestione delle persone, possa guidare realmente l'organizzazione verso il successo. Ogni persona viene posta al centro e si risponde alle sue necessità con un modello che racchiude al suo interno una grande varietà di ricompense da assegnare in modo razionale, incidendo sulla gratificazione, nonché sulla cultura organizzativa e l'*engagement* dei dipendenti.

Relativamente alla valutazione delle performance e al miglioramento del benessere, con la riforma Brunetta e la riforma Madia, approfondite nel corso della trattazione, il settore pubblico ha compiuto numerosi passi avanti circa il potenziamento delle condizioni lavorative e della quotidianità dei dipendenti pubblici. Come affrontato nel corso del secondo capitolo, lo strumento a cui le amministrazioni hanno fatto maggiore ricorso è quello dello *smart-working*, che risulta fondamentale per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. È chiaro come il consolidamento di questo strumento si muova nell'ottica di creare un'amministrazione flessibile, dinamica e, soprattutto, più digitale.

Avere maggiore flessibilità lavorativa è un requisito essenziale per i lavoratori pubblici, i quali attualmente possono ricorrere a questa modalità di lavoro in modo del tutto volontario solo se rientrano in determinate categorie. Insistere su questa linea di indirizzo e inserire lo *smart-working* a regime, in maniera definitiva per tutti i dipendenti, potrebbe solamente giovare all'organizzazione pubblica. Questa leva, infatti, influenzerebbe il *commitment* dei collaboratori già presenti e ingaggerebbe ulteriormente coloro che intendono entrare a farne parte.

In futuro, poi, si potrebbe anche pensare ad un ulteriore strumento di *attraction*, ossia l'inquadramento della settimana lavorativa corta come una procedura di lavoro ordinaria. Non è un caso se nei Paesi dove questa modalità di lavoro è ampiamente utilizzata, si registrino livelli di stress molto inferiori rispetto alla media, nonché livelli di benessere e di produttività molto elevati. Una pubblica amministrazione di questo tipo sarebbe sicuramente molto più attraente del settore privato, dove – si sa bene che – i ritmi lavorativi spesso superano anche le quaranta ore settimanali previste nel contratto.

Relativamente al versante comunicativo, l'elaborato ha preso in considerazione sia la comunicazione interna che quella esterna. Per quanto riguarda la prima tipologia, essa si pone come obiettivo strumentale quello di promuovere il contributo delle singole risorse in modo da creare e diffondere valore: si innesca un processo di innovazione continua che migliora anche l'immagine dell'azienda e non solo la motivazione e la collaborazione dei singoli.

La comunicazione organizzativa permette la creazione di un'identità in cui ogni dipendente può riconoscersi, ponendo le basi per una strategia comunicativa che coinvolge tutti all'interno dei processi decisionali e favorisce la loro soddisfazione e il riconoscimento del loro lavoro. Il modello comunicativo odierno deve essere flessibile e in grado di adattarsi facilmente al contesto in cui opera, infatti, oggi, si parla di una comunicazione di tipo 2.0 dove viene privilegiato l'utilizzo di piattaforme e social network interni all'azienda.

Questa leva permette di influenzare il *commitment* e l'*engagement* di tutti i dipendenti nei confronti dell'organizzazione, perché comunicare efficacemente vuol dire anche rendere i propri collaboratori maggiormente consapevoli dei servizi di cui possono usufruire, nonché degli output che ci si aspetta da loro. Dunque, si tratta di una modalità di management che privilegia la trasparenza e il coinvolgimento totale di ogni individuo.

Anche le aziende pubbliche devono mirare a questo modello, puntando – sulla scia di quanto detto prima – ad una maggiore valorizzazione dei dipendenti pubblici e al riconoscimento dell'importanza del loro ruolo all'interno dell'amministrazione pubblica.

Sull'importanza delle risorse umane all'interno del contesto pubblico, le politiche di gestione e sviluppo degli impiegati dovrebbero dedicare ampio spazio, al fine di dar vita ad un vero e proprio

modello "affettivo" di *commitment* organizzativo, che spinge molto sulla leva motivazionale e sul senso di appartenenza e *retention* dei dipendenti.

Quanto affrontato si ricollega anche con il tema della comunicazione esterna e, in particolare, dell'immagine della pubblica amministrazione: una leva utilizzata principalmente per attrarre i migliori profili presenti sul mercato del lavoro. Nel corso della trattazione si è dimostrato come la definizione di una *brand strategy*, in cui sono ben delineati *vision*, *mission* e *values* dell'organizzazione, consenta di instaurare un legame tra l'azienda e non solo chi lavora al suo interno, ma anche con coloro che sono esterni al contesto e sono messi nelle condizioni di conoscere le potenzialità che quel luogo di lavoro può offrire.

La *talent attraction* costituisce una vera e propria sfida per il management pubblico in quanto, nonostante gli innumerevoli sforzi della PA di muoversi in questa direzione, si registrano pur sempre delle ostilità e dei freni all'interno del sistema pubblico stesso. Si pensi agli scalini retributivi che vanno in controtendenza con le altre categorie contrattualizzate, provocando anche un cortocircuito a livello sindacale; oppure, si pensi ai malfunzionamenti dell'assetto comunicativo che spesso non facilitano il processo di maturazione di una decisione tramite un'adeguata analisi e valutazione degli interessi in gioco.

Comunicare in modo efficace e coerente con le informazioni diffuse è la chiave per avere la reputazione di "employer di successo": un elemento psicologico in grado di suscitare interesse e senso di affiliazione nelle persone. Il valore di una reputazione di successo, infatti, incide sulle leve di *attraction* e *retention* dei dipendenti, creando un clima che stimola il senso di appartenenza, l'identità collettiva e innumerevoli vantaggi in termini di produttività. Anche da questo punto di vista le amministrazioni pubbliche non possono non adottare una strategia vincente: la creazione di un solido brand della PA consentirebbe all'amministrazione di essere maggiormente visibile e distinguersi sul mercato, nonché di creare maggiore consapevolezza, legittimazione e credibilità del contesto lavorativo pubblico.

In tal senso, è possibile ipotizzare – sulla base di quanto affrontato nel testo – una proposta di policy per la definizione di un brand strategico, la quale consiste nella valorizzazione della peculiarità della PA e dell'identità di tutte le aziende pubbliche. L'idea, infatti, è quella di promuovere l'unicità della singola amministrazione e dei valori che la caratterizzano per rafforzarne la sua reputazione e la sua flessibilità di azione.

Ciò vuol dire che ogni azienda pubblica, da quella centrale a quella locale, viene intesa come unica perché ha il potenziale di rispondere a tutte le esigenze dei cittadini ed essere capillarmente presente con un certo vantaggio competitivo. Un posizionamento del genere migliora la percezione del settore pubblico dimostrando che si tratta di un ambiente di lavoro molto articolato e – per certi

versi – anche innovativo, conferendogli quel senso di prestigio sociale di cui si lamenta la mancanza. In altre parole, seguendo queste direttrici, la pubblica amministrazione dà vita ad una vera e propria strategia di marketing volta a rendere la propria immagine più "fresca" e "appetibile" per il target di riferimento.

Per poter ambire all'appellativo di *employer of choice,* quindi, è necessario conferire alla PA italiana l'immagine di un luogo di lavoro attraente e stimolante, dove chi entra a farne parte difficilmente ne esce in modo volontario.

Questo tipo di strategia viene alimentata anche dai dipendenti stessi, in quanto il loro *personal branding* influenza la percezione generale e la visibilità di tutto il brand. Anche su questo versante le politiche di gestione del personale devono cercare di responsabilizzare tutti i dipendenti pubblici sull'importanza che riveste il loro ruolo e la loro immagine per l'amministrazione nel suo complesso.

In un mondo sempre più digitale e connesso creare uno *storytelling* efficace, che promuova l'immagine sia del datore di lavoro che del dipendente, potrebbe essere quel valore aggiunto che spinge i talenti a lavorare nel settore pubblico.

Relativamente al processo di selezione e reclutamento, l'analisi effettuata nel corso del primo e del terzo capitolo permette di evidenziare come la pubblica amministrazione italiana sia sottorganico: il numero dei pensionamenti supera il numero delle assunzioni, determinando un *gap* difficile da coprire. L'obiettivo primario del Dipartimento della funzione pubblica è quello di accrescere il numero di dipendenti pubblici per arrivare ad una quota complessiva pari a circa 4 milioni entro il 2028.

Le riforme, che negli ultimi anni si sono mosse in tal senso, hanno iniziato a stravolgere il processo di selezione con modalità del tutto innovative, si pensi al portale InPA o alle procedure semplificate di svolgimento dei concorsi. Tuttavia, nonostante l'indubbia validità di queste metodologie, la vera innovazione si ha se il processo di *recruiting* viene progettato sulla base dei reali fabbisogni del contesto amministrativo di riferimento, adeguando la selezione alle necessità e focalizzando i test sulle hard e soft skills che caratterizzano il ruolo da ricoprire.

Le politiche di reclutamento del personale pubblico dovrebbero muoversi in questa direzione, quindi modificando l'oggetto delle prove per testare competenze specialistiche e trasversali. Come evidenziato nel testo, la più recente novità – introdotta grazie al PNRR – è costituita dall'intenzione di utilizzare l'*assessment centre* come ulteriore strumento di valutazione delle candidature. Questo naturalmente fa ben sperare, ma per l'implementazione è necessario che tali processi di selezione siano accuratamente gestiti da personale qualificato e idoneo, perché le informazioni e i risultati che scaturiscono da un test del genere sono adoperabili soltanto se vengono interpretate con la lente di un esperto.

Inoltre, ciò che rende più complesso il sistema di selezione del pubblico impiego è dato dall'eccessivo numero di candidature, spesso effettuate in modo non razionale, di persone che credono che quel determinato concorso non si ripresenterà nuovamente nel breve periodo. Tutto questo sovraccarica le amministrazioni che ricorrono necessariamente allo strumento della preselezione, la quale non testa realmente le capacità che servono per ricoprire il ruolo per cui si compie la selezione. Una soluzione a questa problematica potrebbe essere quella di garantire con cadenza annuale la stessa tipologia di concorsi e, di conseguenza, la pubblicazione dei relativi bandi.

È ovvio che una tale strategia può innestarsi solamente se si adotta un adeguato piano di programmazione e di analisi dei fabbisogni, come anticipato poc'anzi. Attualmente, in questa direzione si muove solo il corso-concorso indetto dalla SNA per il reclutamento diretto di nuove figure dirigenziali; perciò rendere anche le altre tipologie di concorsi più stabili e "sicure" nel tempo garantirebbe uno sgravio di lavoro delle amministrazioni per la gestione delle procedure di reclutamento.

A tal proposito, nel presente elaborato sono state analizzate due realtà, la Francia e la Gran Bretagna, che rappresentano due differenti modelli di management, nonché due sistemi di reclutamento diversi, ma pur sempre efficaci. Ciò che accomuna i due Paesi europei è dato dal fatto che il reclutamento dei dipendenti pubblici parta dall'avvicinamento al contesto universitario, o più in generale alla formazione tramite scuole specializzate, in cui è più semplice intercettare i talenti e non lasciarseli sfuggire. Effettivamente, anche in termini di *employer branding*, avvicinarsi ai giovani durante il loro percorso accademico permette di ingaggiarli più facilmente, in quanto si spinge molto sulla visibilità dell'amministrazione e sulla motivazione intrinseca a lavorare per il settore pubblico, quindi per la costruzione del bene comune.

Oggi, infatti, una grande sfida del management è quella di gestire le nuove generazioni, ossia i Millennials e la Generazione Z. Ogni tipo di organizzazione deve essere consapevole del gap di competenze che può esserci tra i giovani e le generazioni precedenti. La gestione dovrebbe focalizzarsi su una sorta di *mentoring* intergenerazionale che si instaura in una cornice più ampia di *variety management*: uno strumento che è in grado di supportare il management nella gestione di tutti i cluster generazionali presenti.

Attualmente i giovani hanno altissime aspettative circa il loro futuro posto di lavoro, per questo motivo non si accontentano e ricercano contesti in cui si conferisce particolare attenzione al clima organizzativo, al comunicare chiari percorsi di carriera e alla diversità e all'inclusione. Il manager, che osserva attentamente i propri dipendenti e riesce a catturare tutte le informazioni circa le loro esigenze e necessità, è indubbiamente un passo avanti rispetto a chi questo strumento non lo utilizza affatto.

Per il settore pubblico si tratta di un'ennesima sfida, in quanto le amministrazioni dovrebbero utilizzare in modo razionale sia lo strumento dell'ascolto che dell'osservazione per raggiungere l'obiettivo di attrarre e trattenere i giovani al proprio interno. Diventa, pertanto, essenziale dotarsi di una visione di management finalizzata alla conoscenza e al rispetto dell'altro: si tratta di un grande sforzo perché richiede una certa flessibilità di pensiero, nonché la presenza di figure qualificate, anche sotto il profilo psicologico, che possano raccogliere e analizzare queste preziose informazioni, in modo da supportare i manager nella gestione positiva di tutte le generazioni presenti in quel determinato contesto.

Un'altra leva fondamentale nella gestione delle risorse umane è quella relativa alla retribuzione e ai percorsi di carriera, ossia due strumenti legati tra loro ma complessi da gestire per il management. Come dimostrato nel corso del terzo capitolo, la concreta efficacia di queste leve dipende, innanzitutto, dalla capacità amministrativa del singolo ente e, successivamente, dalla percezione che ha il singolo individuo sugli incentivi, la quale varia sulla base della motivazione individuale e della composizione dei sistemi incentivanti.

In generale, dai dati presenti in questo elaborato, si può affermare che le retribuzioni del settore privato superano di gran lunga quelle del settore pubblico; inoltre, si registra nel tempo una crescita costante delle retribuzioni private, mentre per quelle pubbliche vi è solamente un lieve aumento che si è stabilizzato in attesa del prossimo rinnovo contrattuale. La tendenza del settore pubblico si conferma essere quella di pagare meno del settore privato e garantire uno sviluppo di carriera solamente in termini retributivi sulla base dell'anzianità di servizio e dei titoli posseduti.

Per poter utilizzare la leva dell'*attraction* e poter motivare il personale pubblico servirebbe l'implementazione di una politica di promozione del personale legata molto di più agli obiettivi e ai risultati raggiunti. Come descritto poc'anzi, i giovani prediligono posti di lavoro in cui vi è la visibilità di percorsi di carriera chiari, ibridi e con una certa mobilità, volti a rispecchiare la dinamicità con cui sono cresciuti. Da ciò si deduce che, in presenza della proposta di una carriera legata soltanto agli anni di lavoro, verrebbe minato anche il concetto di fidelizzazione dei dipendenti, i quali in mancanza di una adeguata incentivazione non si impegnerebbero nello svolgimento di un lavoro efficiente e, di conseguenza, anche il livello di produttività ne risentirebbe.

A tal proposito, sulla scorta di quanto affrontato in precedenza circa i modelli europei di Francia e Gran Bretagna, quest'ultima può vantarsi dell'utilizzo di strumenti molto innovativi in chiave di gestione e formazione del personale. Si pensi, come approfondito nel corso della trattazione, allo strumento dello *Skill Escalator*, con cui i dipendenti inglesi possono influenzare il proprio *career path* grazie all'acquisizione di nuove competenze da poter spendere per svilupparsi e ricoprire nuovi

ruoli. Ai dipendenti inglesi, infatti, viene riconosciuta una grande autonomia e libertà nello scegliere come formarsi e come costruire la propria carriera.

Pertanto, progettare all'interno del settore pubblico italiano un sistema flessibile di *total rewards*, che comprenda sia retribuzioni che benefit, e che sia legato al raggiungimento di obiettivi "s.m.a.r.t.", potrebbe influenzare l'impegno, la motivazione e l'*engagement* dei dipendenti pubblici. In un tale contesto, è chiaro che i vantaggi organizzativi dell'avere dipendenti soddisfatti del proprio lavoro e continuamente stimolati ad aggiornarsi e migliorarsi non fanno altro che incidere sul buon funzionamento dell'amministrazione nel suo complesso.

Il presente elaborato si è, infine, concentrato sulle attuali dimensioni di riforma, esaminando il ruolo centrale della SNA e del PNRR. In particolare, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione è stata potenziata e occupa un ruolo di primo ordine nell'ambito dello sviluppo e della formazione dei dipendenti pubblici. La leva della formazione, infatti, ha una grande rilevanza tra le varie pratiche di gestione. Le numerose riforme che si sono susseguite negli anni hanno ampliato sempre di più il raggio d'azione e le competenze della Scuola, in modo da alimentare pratiche di buon governo volte alla complessiva progettazione di corsi di formazione e al consolidamento di partnership con altre realtà amministrative internazionali.

Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella sua parte dedicata alla PA, si prefigge un netto miglioramento dei servizi, della digitalizzazione, delle modalità di reclutamento dei giovani e del potenziamento del personale. Già dal 2021, l'Italia ha iniziato a muovere i primi passi verso questo rinnovamento delle amministrazioni pubbliche, segnando un tracciato chiaro e ben delineato dei decreti e delle leggi che devono essere attuate nel corso del tempo e con tappa finale il 2023, quando si prevede l'adozione di un testo di riforma sulla gestione delle risorse umane della PA. Come evidenziato dai dati citati all'interno del quarto capitolo, infatti, i fondi sono ingenti e gli investimenti focalizzati sulla "capacità amministrativa" sono perlopiù dedicati all'organizzazione e alla formazione del personale pubblico.

In conclusione, dunque, è possibile affermare che la parola chiave è "valorizzazione", declinata in tutte le sue sfaccettature, in quanto può avere come oggetto: le persone, le competenze, i processi, la comunicazione e – ancora – la trasparenza, l'innovazione, le comunità, le *best practices*, la carriera; così come il brand, il benessere, l'identità, la semplificazione o anche la collaborazione. Da quanto trattato, risulta ormai chiaro che gestire le persone sia il fulcro da cui dipende a cascata il funzionamento di tutto il meccanismo. Non ci si può permettere la presenza di un difetto interno legato a questa parte così essenziale. In tal senso, i dipendenti pubblici hanno una doppia responsabilità, perché non solo si occupano di tenere in piedi tutta la macchina statale, ma sorreggono anche l'onore e l'onere di dover lavorare al fine di realizzare il bene comune.

Le riforme più recenti e il successivo sviluppo di strumenti validi ed efficaci delineano già l'immagine di una nuova amministrazione pubblica, dove il singolo dipendente viene posto al centro di tutto il sistema e dove si assiste sempre di più ad un clima organizzativo giovane, dinamico e digitale. I cambiamenti in corso, uniti al processo di innovazione del personale e al passaggio generazionale, hanno tutti i presupposti per determinare quel salto di qualità tanto desiderato e attrarre sempre di più i profili altamente qualificati, a condizione che si tenga effettivamente conto e si prenda spunto – per quanto possibile – dalle pratiche di *human resource management* già sperimentate e formalizzate sia nel settore privato che in altri contesti internazionali.

BIBLIOGRAFIA

- ÄIJÄLÄ, K. (2001). *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*. Parigi: OECD. Disponibile in: http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf

- ANGELETTI, S. (2022). *Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione.* Relazione 2021 su livelli e qualità servizi amministrazioni pubbliche. CNEL, 14 aprile 2022.

- AVALLONE, F. & BONARETTI M. (2003). *Benessere Organizzativo: per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.

- BARBIERI M., BELLÉ N., CANTARELLI P. (2010). *Public Service Motivation: Lo Stato dell'Arte*. Scuola superiore della Pubblica Amministrazione. SDA Bocconi. Dicembre 2010.

- BENINI, R. (2021). *Il Recovery Plan e le prospettive di rinnovamento dei servizi pubblici per la società italiana*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 3, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2021.3.01

- BORGONOVI, E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.

- BOTTERI, T. & CREMONESI, G. (2019). *Millennials e oltre! Nuove generazioni e paradigmi manageriali*. Milano: Franco Angeli.

- BOVAIRD, T., & LOFFLER, E. (2001). Emerging trends in public management and governance. BBS Teaching and Research Review, 5(5), 1-9.

- BOZZAO, P. (2022). *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 1s, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2022.1S.01

- BRAGA, A. (2018). *Riformare la Pubblica amministrazione. Obiettivi e limiti del cambiamento.* Rivista "Sviluppo & Organizzazione". Agosto/Settembre 2018.

- CANTISANI, S. (2019). *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia"*. Rivista giuridica "Il Diritto amministrativo". Febbraio 2019.

- CARINCI, F. (2009). *Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 80/2008.

- CANNAVÒ, E. & CAVALIERI, E. (a cura di), (2020). *L'attuazione della "Legge Madia" e i successivi interventi in materia di lavoro pubblico*. Osservatorio in materia di pubblico impiego. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. 2/2020.

- COMIN, G. et al. (2019). *Comunicazione integrata e reputation management*. Roma: Luiss University Press.

- COMIN, G. & GIANSANTE, G. (2021). *Tu puoi cambiare il mondo. La reputazione personale: promuovere il talento, condividere il valore*. Venezia: Marsilio.

- CHIARINI, R. (2018). *The Reform of Public Employment in Italy between Continuity and Change*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 4, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2018.4.04

- CHIRICO, A. et al. (2006). *La gestione del personale nella Pubblica Amministrazione*, Quaderni Consip, Consip S.p.A.

- CLARICH, M. (2019) *Manuale di diritto amministrativo*. Quarta edizione. Bologna: Il Mulino.

- CUCCINIELLO, M. et al. (2018). *Management Pubblico*, Milano: Egea.

- D'ERRICO, A., BONANOMI, G. (2021). *#PA Brand Expert. Competenze e strumenti per i comunicatori della pubblica amministrazione*. Milano: Franco Angeli.

- DRECHSLER, W., & RANDMA-LIIV, T. (2015). *The new public management then and now: Lessons from the transition in Central and Eastern Europe*. Implementation of New Public Management Tools. Experiences from transition and emerging countries, 33-49.

- FANELLI, S. et al. (2019). *Management control nelle aziende pubbliche*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

- FAZZI, L. (2014). *Pubblica amministrazione, governance e terzo settore: i dilemmi del nuovo welfare in Italia*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. (1), 5–22. Disponibile in: https://www.francoangeli.it/riviste/SchedaRivista.aspx?IDArticolo=50369

- FERRAINO, G. (2022). *La spinta di giovani e digitale cambia la pubblica amministrazione*. Corriere della Sera, 6 settembre 2022.

- FERZETTI, F. (2016). *La promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.* Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 3, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2016.3.8

- FERZETTI, F. e LANNUTTI, V. (2021). *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via del remote working*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 3, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2021.3.05

- FLYNN, N. (1995). *The future of public sector management: Are there some lessons from Europe?*. International Journal of Public Sector Management.

- FORMEZ (2006). *La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto*.

- FORMEZ (2007). *Innovazione e lavoro pubblico. Alcune esperienze in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Ufficio Stampa ed editoria.

- FPA (2021). *Ricerca "Lavoro Pubblico 2021"*. Portale FPA Digital, 21 luglio 2021.

- FPA (2022). *Ricerca "Lavoro Pubblico 2022"*. Portale FPA Digital, 14 giugno 2022.

- GABRIELLI, G. (2010). *People Management*. Milano: Franco Angeli.

- GABRIELLI, G. & PROFILI, S. (2016). *Organizzazione e gestione delle risorse umane*. Novara: Isedi.

- GARILLI, A. (2018). *La gestione del personale nelle società a controllo pubblico. Riordino della disciplina speciale e soluzioni interpretative.* Rivista Trimestrale "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni". Fascicolo 4. Torino: Giappichelli. Disponibile in: https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/gestione-del-personale-nelle-societa-controllo-pubblico

- HACKMAN, J.R. & OLDHAM, G.R. (1980). Work redesign. Reading: Addison-Wesley.

- HINNA, A. (2009). *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*. Roma: Carocci.

- INGRASSIA, R. (2017). *L'employer branding nelle organizzazioni pubbliche*. Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. n.2/2017. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2017.2.1

- INGRASSIA, R. (2017). *Il controllo dell'Employer Branding nello spazio pubblico in rete*. Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. n.2/2017. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2017.2.2

- INVERNIZZI E. (2002). *La comunicazione organizzativa. Teorie, modelli e metodi*. Milano: Giuffré.

- LA SPINA, A. (2020). *Politiche pubbliche: analisi e valutazione*. Seconda edizione. Bologna: Il Mulino.

- LAZZARA, P. (2021). *La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. no. 4s, pp. 1. Disponibile in: https://doi.org/10.32049/RTSA.2021.4S.02

- LEVANTI, G. (2015). *La comunicazione istituzionale nelle organizzazioni pubbliche: opportunità e criticità connesse con il corporate brand orientation*. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione. No. 3, pp. 53–66. Disponibile in: https://www.francoangeli.it/Riviste/SchedaRivista.aspx?IDArticolo=55291&Tipo=Articolo%20PDF&idRivista=46

- LOERA, B. et al. (2018). *L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC*. Psicologia Sociale, (3), 267-296. Disponibile in: https://doi.org/10.1482/91433

- MACELI, C. (2022). *Le nuove regole sul reclutamento pubblico*. Relazione 2021 su livelli e qualità servizi amministrazioni pubbliche. CNEL, 14 aprile 2022.

- MARTINI, A. e SISTI M. (2007). *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*. Informaires, n.33, Dicembre 2007. Disponibile in: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Mart/Martini_Sisti_A-ciascuno-il-suo.pdf

- MATTARELLA, B. (2009*). La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione.* Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – anno 2009.

- MELIS, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana* (Nuova edizione). Bologna: Il Mulino.

- MERIGGI, M. & TEDOLDI, L. (2021). *Storia delle istituzioni politiche: dall'antico regime all'era globale*. Roma: Carocci.

- NICOSIA, G. (2018). *Riflessioni sulla carriera del personale nelle società pubbliche?* Rivista Trimestrale "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni". Fascicolo 4. Torino: Giappichelli. Disponibile in: https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/carriera-del-personale-nelle-societa-pubbliche

- PEZZILLO, I. M., & GALDIERO, C. (2018). *Politiche e pratiche motivazionali: quali differenze tra pubblico e privato?*. Riviste in Organizzazione. La rivista di organizzazione aziendale.

- POLLITT C. & BOUCKAERT G. (2002). *La riforma del management pubblico*. Milano: Università Bocconi Editore.

- POLLITT C. & BOUCKAERT G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- PILATI, M. & TOSI, H. L. (2017). *Comportamento organizzativo: individui, relazioni, organizzazione, management*. Terza edizione. Milano: EGEA.

- SELDEN S. & ORENSTEIN J. (2011). *Government E-Recruiting Web Sites: The influence of e-recruitment content and usability on recruiting and hiring outcomes in US state governments*. International Journal of Selection and Assessment, 19, 1: 31. DOI:10.1111/ j.1468-2389.2011.00532.x.

- SEPE, S. (2018). *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017).* Napoli: Editoriale Scientifica srl.

- SQUEGLIA, M. (2018). *Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?* Rivista Trimestrale "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni". Fascicolo 4. Torino: Giappichelli. Disponibile in: http://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/Welfare-aziendale-e-pubblica-amministrazione

- STARINEKA O. & VORONCHUK I. (2014). *Employer branding training development for public organizations.* Regional Formation and Development Studies, 3: 207. Disponibile in: http://dx.doi.org/10.15181/rfds.v14i3.877

- STEIJN B. (2008). *Person-Environment Fit and Public Service Motivation*, International Public Management Journal, 11:1, 13-27. Disponibile in: https://doi.org/10.1080/10967490801887863

- TABARRINI, A. (2008). *Strumenti per aumentare la produttività nel settore pubblico: l'esperienza della riforma del pubblico impiego in italia*. Note tematiche MEF. Dipartimento del Tesoro. Fascicolo n.2 - Febbraio 2008. Disponibile in: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MEF_/MEF_n--2-2008---La-produttivit--nel-settore-pubblico.pdf

- TROVATI, G. (2022). *Severino: «Alleati di università e imprese per innovare tutta la dirigenza»*. Il Sole 24ore, 9 agosto 2022.

- VALOTTI, G., (2018). *Riforme istituzionali e cambiamento manageriale: un'alleanza per il futuro della PA*. Rivista italiana di Public Management. vol.1, n.1, gennaio 2018.

- VISCOMI, A. (2013). *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali.* Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali. (137), 53–89. Disponibile in: https://doi.org/10.3280/GDL2013-137002

- ZOPPI, S. (1999). Prefazione. In Scarpitti G., Zingarelli D. (a cura di). *Il telelavoro. Teorie e applicazioni. La destrutturazione del tempo e dello spazio nel lavoro post-industriale*. Milano: Franco Angeli.

SITOGRAFIA

- ALLEGRETTI, S. e TIRONI, A. (2021). *Smart working, ma non solo: ecco le parole chiave del cambiamento organizzativo nella PA*. [Online] Disponibile in: https://www.forumpa.it/riforma-pa/smart-working-ma-non-solo-ecco-le-parole-chiave-del-cambiamento-organizzativo-nella-pa/

- BORGIA, F. (2019). Realizzare i propri obiettivi: il metodo S.M.A.R.T. + E. [Online] 15 agosto 2019. Disponibile in: https://www.psicologo-lecco.it/blog-e-news/42-realizzare-i-propri-obiettivi-il-metodo-s-m-a-r-t

- BRESCIA, A. (2015). *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, Lavoro@Confronto, [Online] Numero 11. Disponibile in: http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-11/la-salute-organizzativa-nella-pubblica-amministrazione

- BRUNETTA, R. (2022). *Audizione sul Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, presso le Commissioni Affari Costituzionali e Istruzione*. Senato della Repubblica, 24 maggio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/24-05-2022/pa-brunetta-con-decreto-pnrr-2-raggiungeremo-la-milestone-del-30-giugno

- BRUNETTA, R. (2022). *Lo stato dell'arte della riforma della PA*. SDA Bocconi, 10 maggio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-05-2022/investire-sulle-persone-una-pa-moderna-e-competente-la-scommessa-della

- CASSANO, A. (2022). *L'assessment nei concorsi pubblici anche per le posizioni non dirigenziali: cos'è e come usarlo*. Agenda Digitale. [Online] 18 maggio 2022. Disponibile in: https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/lassessment-nei-concorsi-pubblici-anche-per-le-posizioni-non-dirigenziali-cose-e-come-usarlo/

- Dipartimento della funzione pubblica. (2021) *Concorsi pubblici, si cambia: prove digitali, procedure più rapide*. [Online] 31 marzo 2021. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-04-2021/concorsi-pubblici-si-cambia-test-digitali-e-sedi-territoriali

- Dipartimento della funzione pubblica. (2021) *Concorsi pubblici: è legge la riforma Brunetta. Prove semplificate e trasparenti*. [Online] 1 giugno 2021. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-06-2021/concorsi-pubblici-e-legge-la-riforma-brunetta-prove-semplificate-e

- Dipartimento della funzione pubblica. (2021) *Parte il Piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese"*. [Online] 10 gennaio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%9Cri-formare-la-pa-persone-qualificate

- Dipartimento della funzione pubblica. (2022). *Parte il Piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese"*. [Online] 10 gennaio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%9Cri-formare-la-pa-persone-qualificate

- Dipartimento della funzione pubblica. (2022) *Pnrr, al via tirocini retribuiti e dottorati nella Pa*. [Online] 27 maggio 2022. Disponibile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/27-05-2022/pnrr-al-via-tirocini-retribuiti-e-dottorati-nella-pa

- FPA. (2022) *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*. Portale FPA Digital. [Online] 8 Settembre 2022. Disponibile in: https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/

- FRATTOLA, E. (2019). *L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008*. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. [Online] 17 giugno 2019. Disponibile in: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-andamento-dell-occupazione-pubblica-italiana-dal-2008

- FULGIONE, G. (2012). *Motivazioni ed indicatori di Benessere Organizzativo*, Diritto.it. [Online] 8 marzo 2012. Disponibile in: https://www.diritto.it/motivazioni-ed-indicatori-di-benessere-organizzativo/

- HOMBERG, F. (2021) *La rilevanza della Public Service Motivation. Un breve commento*. Luiss Open. [Online] 13 gennaio 2021. Disponibile in: https://open.luiss.it/2021/01/13/la-rilevanza-della-public-service-motivation-un-breve-commento/

- MEF. (2021) *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. [Online] 25 maggio 2021. Disponibile in: https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/

- MICCOLI, G. (2022). *Fabbisogni di personale e processi di selezione: così si innova davvero la PA*. Agenda Digitale. [Online] 15 febbraio 2022. Disponibile in: https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/fabbisogni-di-personale-e-processi-di-selezione-cosi-si-innova-davvero-la-pa/

- Microsoft (2021). *The Next Great Disruption Is Hybrid Work - Are We Ready?* [Online] 22 marzo 2021. Disponibile in: https://www.microsoft.com/en-us/worklab/work-trend-index/hybrid-work

- OpenBDAP. Banca dati amministrazioni pubbliche. I dati della finanza pubblica accessibili a tutti. Disponibile in: https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/PIM

- OpenBDAP. (2021). *Pubblico impiego: Chi è il dipendente pubblico?* [Online] 27 dicembre 2021. Disponibile in: https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/IlDipendentePubblico

- PALOMBA, R. (2021). *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA.* Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. [Online] 10 aprile 2021. Disponibile in: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-blocco-e-sblocco-del-turnover-gli-effetti-sulla-pa

- Portale InPA, https://www.inpa.gov.it/il-progetto/

- PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ (2015). *Comunicazione e reputazione nelle pubbliche amministrazioni: intervista a Toni Muzi Falconi.* [Online] Disponibile in: http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/view/interviste/intervista/article/comunicazione-e-reputazione-nelle-pubbliche-amministrazioni-intervista-a-toni-muzi-falconi/index.html

- RANDSTAD (2021). *Diritto alla disconnessione: cos'è e come funziona in Italia*. [Online] 17 giugno 2021. Disponibile in: https://www.randstad.it/candidato/career-lab/diritti-del-lavoratore/diritto-alla-disconnessione-cose-e-come-funziona-in-italia/

- RANDSTAD (2022). *Work life balance: come raggiungere il giusto equilibrio vita-lavoro*. [Online] 16 maggio 2022. Disponibile in: https://www.randstad.it/candidato/career-lab/news-lavoro/guida-su-come-raggiungere-lequilibrio-tra-vita-privata-e-lavoro-concretamente/

- ROOSE, K. (2021). *Welcome to the YOLO Economy*. New York Times. [Online] 21 aprile 2021. Disponibile in: https://www.nytimes.com/2021/04/21/technology/welcome-to-the-yolo-economy.html

- SEVERINO, P. (2022). *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*. SDA Bocconi, 9 maggio 2022. Disponibile in: https://sna.gov.it/nc/tutte-le-news/dettaglio-news/article/la-formazione-come-leva-di-sviluppo-investire-sulle-persone-per-una-pa-moderna-e-competente-due/

RIFERIMENTI NORMATIVI

- D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*.

- Legge 15 marzo 1997, n.59, *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

- D.Lgs. 4 novembre 1997, n. 396, *Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n.80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

- D.Lgs. 29 ottobre 1998, n.387, *Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, *Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191*.

- Direttiva del Ministro della funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, *Formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento della funzione pubblica, 13 dicembre 2001, http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/13-12-2001/direttiva-sulla-formazione

- Direttiva del Ministro della funzione pubblica, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento della funzione pubblica, 24 marzo 2004, http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-03-2004/direttiva-benessere-organizzativo-nella-pa

- D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

- D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80, *Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

- Legge 22 maggio 2017, n.81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.*

- Direttiva Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 3/2017, *Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.*

- Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance – Ministeri – PCM – Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2, Dicembre 2017.

- Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, PCM – Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 5, Dicembre 2019.

- Raccomandazione del Consiglio sulla Leadership e la Capacità del Servizio Pubblico – 2019.
- Circolare Funzione pubblica n. 2/2020, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*.

- Circolare Funzione pubblica n. 3/2020, *Indicazioni per il rientro in sicurezza sui luoghi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*.

- Direttiva Funzione pubblica n. 1/2020, *Prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 nelle pubbliche amministrazioni al di fuori delle aree di cui all'articolo 1 del decreto-legge n.6 del 2020*.

- Direttiva Funzione pubblica n. 2/2020, *Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

- Direttiva Funzione pubblica n. 3/2020, *Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni*.

- Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021. *Raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione*.

- Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, Dipartimento della funzione pubblica, 10 marzo 2021.

- Decreto-legge 13 marzo 2021, *Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*.

- Decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*.

- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei ministri, 30 aprile 2021.

- Conto Annuale, MEF, dicembre 2021.
- D.P.C.M. – Dipartimento Funzione Pubblica 23 marzo 2022, *Esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione*.

- Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e* resilienza (PNRR).

ABSTRACT

Il presente lavoro di tesi intende portare avanti un progetto di ricerca che esamini in maniera descrittiva e analitica le modalità di gestione delle risorse umane afferenti ai sistemi di impiego privato e pubblico, in modo da individuare delle valide strategie di policy che si concentrino sull'efficienza delle amministrazioni pubbliche e, in particolar modo, sulla loro attrattività.

L'elaborato si esplica attraverso un'analisi comparata delle pratiche di gestione delle risorse umane sia da un punto di vista di management privato che pubblico, al fine di individuare una possibile strategia di riqualificazione dell'immagine e del brand della PA italiana per attrarre, selezionare e trattenere i migliori. Nello specifico, il confronto avviene tramite l'utilizzo di un'ampia bibliografia e sitografia, nonché di un opportuno richiamo ai principali riferimenti normativi in materia di pubblico impiego e di amministrazione pubblica nel suo complesso.

La riflessione iniziale che ha caratterizzato la nascita di quest'idea è data dal fatto che l'attività amministrativa ricopre da sempre un ruolo di fondamentale importanza nell'ambito della realizzazione del bene comune. Tuttavia, attualmente, la pubblica amministrazione italiana si trova in un momento di stagnazione causato dal blocco del turnover, dall'età media molto elevata dei dipendenti, dalla crescente complessità dei processi e dei servizi da fornire: tutti fattori che non facilitano il compito dei burocrati e del legislatore, i quali sono sempre più in difficoltà nel rimpiazzare i pensionati e coprire quel gap di competenze che ormai si è formato. In più, a ciò si aggiunge anche la difficoltà nel reclutare all'interno del settore pubblico profili professionali giovani o altamente qualificati, in quanto essi preferiscono accettare proposte di lavoro provenienti dal settore privato dove si rileva la presenza di maggiori gratificazioni, non solo dal punto di vista più strettamente retributivo.

Nel corso della trattazione, dunque, si cerca di dar risposta ad alcuni quesiti, come ad esempio quelli riguardanti l'individuazione di regole di reclutamento e gestione delle risorse umane che possono migliorare nel complesso l'*employer branding* della PA italiana; o anche quelli concernenti l'identificazione di strumenti validi con cui migliorare il benessere organizzativo, aumentare la motivazione del pubblico impiego e, di conseguenza, attrarre, reclutare e trattenere i talenti.

Nel tentativo di sviluppare un'innovativa strategia di management pubblico che dia una risposta a questi interrogativi, l'elaborato si articola in quattro capitoli nei quali si ripercorrono le principali teorie organizzative, le modalità e gli strumenti volti a promuovere una gestione che valorizzi il capitale umano. L'ampio utilizzo di dati quantitativi, corredati da grafici e tabelle, agevola concretamente l'interpretazione del contesto su cui impiantare le riflessioni finali circa il rinnovamento del sistema di pubblico impiego.

All'interno del primo capitolo si esamina, da un punto di vista macro, l'organizzazione del lavoro pubblico al fine di comprendere pienamente le dinamiche presenti nel settore, nonché il contesto storico e normativo su cui i modelli organizzativi pubblici si innestano. In particolare, la trattazione ha analizzato l'evoluzione del modello statale e della sua ingerenza nella pubblica amministrazione, esplicando le quattro fasi caratterizzanti tutto il percorso, che risultano essere strettamente legate tra loro: si parte dallo "Stato dei diritti formali", per passare al "Welfare State", allo "Stato dei servizi" e, infine, si culmina nello "Stato regolatore.

Ciò porterà a definire in modo netto le differenze fra i vari modelli e i relativi periodi di riferimento, nonché permetterà di sottolineare come il cambiamento delle modalità di rapporto pubblico-privato riguardi specialmente il paradigma potere/libertà. In questa cornice il ruolo dell'amministrazione è particolarmente importante perché, da un lato, riveste la funzione complementare di rafforzare il tessuto sociale di tutto il Paese e, dall'altro, il suo "agire" amministrativo cammina di pari passo con l'interpretazione della realtà politico-istituzionale del momento.

Sempre nel corso del primo capitolo, si compie una disamina sui diversi modelli di gestione delle aziende pubbliche, mostrando come gli studi in materia si siano concentrati sulla combinazione di teoria e pratica. La trattazione si sofferma su due paradigmi ben precisi: il *New Public Management* e la *governance.* Come si vedrà, entrambi i modelli forniscono molti spunti di riflessione, perché al primo si deve la vera e propria aziendalizzazione della pubblica amministrazione, mentre al secondo si deve l'interazione dell'amministrazione con gli *stakeholders* e il relativo coordinamento dei vari interessi in gioco. Inoltre, la combinazione tra i due modelli consente di spiegare a tutti gli effetti il ruolo autonomo e complementare della pubblica amministrazione rispetto alla funzione politica.

Successivamente, il testo analizza nel dettaglio il sistema di impiego pubblico e privato, cogliendo analogie e differenze tra le diverse modalità di gestione. La discussione verte sul comprendere i diritti e i doveri dei dipendenti nel contesto in cui operano, concentrandosi particolarmente sul ruolo dell'impiegato pubblico e sulla validità dell'azione amministrativa che, negli anni, ha registrato innumerevoli malfunzionamenti.

In tal senso, i processi di riforma sul pubblico impiego costituiscono un chiaro segnale di volontà di prendere spunto dalle *best practices* del sistema di impiego privato, nonché di correggere gli errori e migliorare l'efficienza amministrativa nel suo complesso.

La scelta di abbandonare il modello burocratico per avvicinarsi ad un approccio più paragonabile a quello del settore privato permette di superare la rigidità presente nel processo di gestione del personale pubblico. Difatti, nel 1993 si ricorre alla cosiddetta "privatizzazione del pubblico impiego" e successivamente, nel 1997, ad un modello integrato di gestione del personale. Si può notare, poi, che gran parte di queste riforme, adottate a cavallo tra gli anni '90 e gli anni 2000, per poi essere riprese più recentemente con la riforma Brunetta (2009) e la riforma Madia (2015), subiscono inevitabilmente la crisi economica del 2008. Dopo tale evento vi è stata una tendenziale riduzione della spesa pubblica che ha influenzato, in particolar modo, le riforme sul pubblico impiego e i relativi costi del personale.

La dinamica decrescente del costo del lavoro ha inciso in modo negativo sulla spesa per le assunzioni alimentando le politiche di contenimento del turnover, una disciplina che ha: rallentato le uscite, aumentato l'età media dei dipendenti pubblici e ridotto il numero complessivo del personale pubblico dipendente. In tal senso, emergono nuovi bisogni volti alla ridefinizione degli approcci di gestione e alla garanzia dell'efficacia dei processi di riforma, che devono muoversi seguendo la linea dello sblocco del turnover e dell'implementazione di nuove regole di reclutamento. Infine, le stime mostrano come le trasformazioni subite dal pubblico impiego, anche in merito alle diverse tipologie di contratti e alle politiche di contenimento, rendono sempre più concreta la possibilità e la volontà di una ridefinizione degli approcci di gestione.

Per ricollegarsi a questa considerazione, nel corso del secondo capitolo viene svolto un esame più puntuale circa le pratiche di gestione delle risorse umane. A partire dal concetto di *Public Service Motivation,* si analizzerà la cosiddetta leva motivazionale che si trova alla base di ogni comportamento umano. Dall'insieme delle teorie e degli studi legati al significato psicologico della motivazione emergerà la deduzione per cui, nel processo di pianificazione del lavoro organizzativo, bisogna tener conto degli elementi che influenzano la motivazione e la soddisfazione del singolo.

La motivazione, difatti, va coltivata nel tempo perché può scemare e perdere la sua forza: questo implica per il datore di lavoro pubblico il dovere di proporre delle strategie adeguate ad ogni livello di dipendenti, al fine di comprendere i loro bisogni e cercare di soddisfarli. In tal senso, la proposta a cui si può pensare è quella di integrare l'analisi della motivazione all'interno dei processi di selezione e dei sistemi di valutazione; oppure di educare il contesto lavorativo promuovendo un ambiente che stimoli la motivazione intrinseca. Tutto questo fa sì che la leva della *Public Service Motivation* venga

integrata nel modello di gestione organizzativa, producendo indubbiamente dei vantaggi per tutta l'organizzazione.

Anche gli studi sul benessere organizzativo confermano quanto appena esplicitato, mostrando come – effettivamente – costruire un ambiente volto a soddisfare i bisogni sociali e a valorizzare il contributo del singolo costituisce una delle leve più importanti in termini di management delle persone.

Un dato rilevante, emerso dall'analisi svolta all'interno del secondo capitolo, mostra come un determinato clima organizzativo possa influire positivamente sui collaboratori e li stimoli a lavorare in maniera efficiente. In questo contesto rientra anche l'analisi del livello di stress percepito dai dipendenti, il quale potrebbe migliorare grazie ad un migliore bilanciamento delle relazioni interpersonali e delle modalità di management.

I risultati del confronto di due realtà: la sede ministeriale, in rappresentanza delle amministrazioni centrali, e la sede comunale, in rappresentanza delle amministrazioni locali; serviranno a comprendere come ogni contesto organizzativo sia unico e, perciò, necessiti di regole *ad hoc* e di una certa flessibilità organizzativa. Da ciò consegue che la gestione dei processi, unita alla gestione delle persone, non risulta semplice come, invece, potrebbe sembrare.

La predisposizione di un sistema gestionale interno necessita di una certa autonomia, in quanto gli strumenti logici e tecnici devono essere funzionali a una mansione molto complessa che richiede di rispettare dei vincoli ben precisi. Inoltre, il management deve saper utilizzare in modo efficiente determinate leve, come ad esempio la leva motivazionale, la leva dello sviluppo, o quella della performance o del *work-life balance.* Tutti questi mezzi hanno una duplice finalità: garantire in modo dinamico la realizzazione degli obiettivi aziendali e garantire la soddisfazione dei collaboratori.

Il contesto lavorativo pubblico ha bisogno di adattarsi ai vari scenari, pertanto, servirebbe una certa flessibilità organizzativa che punti ad un miglioramento della qualità del lavoro tramite strumenti di ascolto attivo, differenziazione e personalizzazione. Un maggiore interesse verso lo sviluppo del personale porta a risultati positivi non solo sul versante della motivazione, ma anche su quello delle performance.

Nel presente elaborato, ogni pratica gestionale viene accuratamente esaminata e arricchita da dettagli riguardanti sia il settore pubblico che privato; in particolare, si fa ricorso allo studio di un sistema premiante, meglio conosciuto come modello di *total rewards*. In più, vengono anche analizzati i dati circa le percezioni degli individui sulla tematica dell'equilibrio vita/lavoro, le quali permetteranno di comprendere le preferenze dei lavoratori e come muoversi di conseguenza.

A questo si legherà anche il tema della valutazione e della misurazione, tramite il quale si esaminano gli schemi valutativi utilizzati nel sistema di impiego pubblico, al fine di un miglioramento della qualità del lavoro e dei servizi offerti.

Difatti, è ampiamente dimostrato il fatto che il processo di valutazione, se collocato all'interno di un progetto condiviso tra capo e collaboratori, vada ad incidere positivamente sulla valorizzazione del singolo. L'insegnamento proveniente dal settore privato è che l'educazione alla valutazione, ossia il dirigere sistemi di valutazione in modo da costruire piani di gestione delle persone, può guidare realmente l'organizzazione verso il successo.

Il testo esamina anche che le pratiche di gestione relative alla leva comunicativa, ossia la comunicazione interna e l'*employee engagement*, concentrandosi sulle diverse modalità con cui questo strumento esplica il suo ruolo strategico all'interno dell'organizzazione sia pubblica che privata. La descrizione dettagliata di tutti gli obiettivi e i livelli su cui agisce la comunicazione organizzativa permette di comprendere perché questa leva sia una vera sfida per il management. Quest'ultimo, infatti, deve essere in grado di saper utilizzare questi strumenti in modo sapiente e finalizzato ad ingaggiare e aumentare il *commitment* dei dipendenti: un tema su cui la pubblica amministrazione deve investire ancora molto per un efficace coinvolgimento delle persone.

La seconda parte dell'elaborato si conclude con un'analisi comparata sul *public people management* del sistema italiano con quello di altri due Paesi europei: la Francia e la Gran Bretagna, che rappresentano due differenti modelli di management, nonché due sistemi di reclutamento diversi, ma pur sempre efficaci. La trattazione si concentra, in modo trasversale, sul tema della gestione delle risorse umane, guardando al modello amministrativo francese e inglese sia sul versante del reclutamento del personale pubblico – di livello dirigenziale e non – che sul versante della formazione del personale. Infine, si darà spazio ad alcuni strumenti ritenuti estremamente vantaggiosi all'interno di un processo di gestione, quali lo *Skill Escalator* e la *Bradford Formula*.

Relativamente alla tematica della riqualificazione della PA italiana allo scopo di poter attrarre, selezionare e trattenere i migliori profili professionali, dal testo emerge chiaramente come le risorse umane siano il vero fulcro di qualsiasi organizzazione e specialmente dell'amministrazione pubblica. Tutto ciò viene confermato dalle riflessioni sul valore che viene attribuito alle persone all'interno del contesto organizzativo, in cui si sottolinea con forza la necessità di ricercare nella modalità di gestione delle risorse umane un approccio integrato che tenga conto delle innumerevoli leve citate.

La *talent attraction* costituisce una vera e propria sfida per il management pubblico in quanto, nonostante gli innumerevoli sforzi della PA di muoversi in questa direzione, si registrano pur sempre dei freni all'interno del sistema pubblico stesso.

Comunicare in modo efficace e coerente con le informazioni diffuse è la chiave per avere la reputazione di "employer di successo": un elemento psicologico in grado di suscitare interesse e senso di affiliazione nelle persone. Il valore di una reputazione di successo, infatti, incide sulle leve di *attraction* e *retention* dei dipendenti creando un clima che stimola il senso di appartenenza, l'identità collettiva e innumerevoli vantaggi in termini di produttività.

Anche da questo punto di vista le amministrazioni pubbliche non possono non adottare una strategia vincente, in grado di promuove tra i dipendenti attuali e potenziali una particolare esperienza di lavoro che le persone possono vivere in quel determinato contesto. In termini tecnici si parla di *employer branding*, un mezzo tramite cui si lavora sull'immagine che l'organizzazione trasmette verso l'esterno, al fine di rendere sempre più attrattiva l'amministrazione pubblica sul mercato.

L'analisi del profilo del datore di lavoro ideale fornisce anche delle preziose indicazioni su quali siano le possibili modalità con cui predisporre una valida strategia di *branding* per la pubblica amministrazione. Non è un caso se l'annoso problema relativo al reclutamento di profili professionali altamente qualificati trova nell'attuale brand della PA un forte alleato; questo perché l'odierno ambiente di lavoro pubblico è ritenuto come poco stimolante e monotono, diversamente da quanto percepito nelle realtà private particolarmente sfidanti e internazionalizzate.

Lo strumento dell'*employer branding* che gestisce proprio la reputazione dell'azienda come luogo di lavoro è intimamente connesso al concetto di attrattività di un'organizzazione, da ciò deriva il fatto che: più l'azienda gode di una buona reputazione e più aumenta la sua capacità attrattiva. Di conseguenza, la funzione del brand, unita a quella delle persone, rappresenta il vero capitale di un'organizzazione.

A tal proposito, la trattazione si concentra anche sulla tematica del *recruiting*, analizzando specialmente i trend concorsuali e le novità delle procedure di reclutamento pubblico che sono state introdotte negli ultimi anni. Le nuove regole in materia concorsuale sembra stiano funzionando sul versante delle tempistiche di assegnazione, tuttavia si registra ancora una tendenza negativa per quel che riguarda l'andamento dei cosiddetti "grandi concorsi".

Si osserva, infine, come le recenti riforme hanno iniziato a stravolgere il processo di selezione con modalità del tutto innovative, si pensi al portale InPA o alle procedure semplificate di svolgimento dei concorsi. Tuttavia, nonostante l'indubbia validità di queste metodologie, la vera innovazione si ha se il processo di *recruiting* viene progettato sulla base dei reali fabbisogni del contesto amministrativo di riferimento, con una selezione adeguata alle necessità e focalizzata sulle hard e soft skills che caratterizzano il ruolo da ricoprire.

Le politiche di reclutamento del personale pubblico, infatti, dovrebbero muoversi in questa direzione, modificando l'oggetto delle prove per testare competenze specialistiche e competenze

trasversali. Come si evidenzia nel testo, la più recente novità – introdotta grazie al PNRR – è costituita dalla volontà di utilizzare dell'*assessment centre* come ulteriore strumento di valutazione delle candidature. Questo naturalmente fa ben sperare, ma per l'implementazione è necessario che tali processi di selezione siano accuratamente gestiti da personale qualificato e idoneo, perché le informazioni e i risultati che scaturiscono da un test del genere sono adoperabili soltanto se vengono interpretate con la lente di un esperto.

A tal proposito, l'analisi dei sistemi di Francia e Gran Bretagna mostra come il reclutamento dei dipendenti pubblici parta dall'avvicinamento al contesto universitario, o più in generale alla formazione tramite scuole specializzate, in cui è più semplice intercettare i talenti e non lasciarseli sfuggire. Effettivamente, anche in termini di *employer branding*, avvicinarsi ai giovani durante il loro percorso accademico permette di ingaggiarli più facilmente, in quanto si spinge molto sulla visibilità dell'amministrazione e sulla motivazione intrinseca a lavorare per il settore pubblico, quindi per la costruzione del bene comune.

Dopo quanto evidenziato, la trattazione si sofferma anche sulla descrizione analitica del concetto di carriera e dell'evoluzione del sistema retributivo del pubblico impiego. Entrambi considerabili come leve di gestione particolarmente sfidanti per il management. Una saggia pianificazione delle carriere, infatti, risulta essere un passaggio imprescindibile per ogni tipo di azienda, perché essa è una componente chiave per la realizzazione personale del singolo individuo. In questa cornice rientra anche il senso di soddisfazione e gratificazione che, a seconda della persona, può variare ed essere legato a diverse premialità, non solo di stampo economico.

All'interno dell'amministrazione pubblica questa pianificazione sembra mancare, infatti, nel corso del testo si fanno delle considerazioni circa i percorsi di carriera ad oggi esistenti, ossia le progressioni verticali e orizzontali. Per quanto riguarda, invece, la leva retributiva del pubblico impiego, la sua dinamica non subisce rilevanti cambiamenti nel tempo e, in comparazione con il settore privato, i dati confermano una chiara differenza dei livelli retributivi, che risultano nettamente più inferiori.

Questo tema, unito a quello delle carriere, contribuisce ancora di più a rendere poco attraente la PA in veste di datore di lavoro, soprattutto per le giovani generazioni. La trattazione, infatti, esamina proprio la gestione organizzativa delle nuove generazioni, le loro necessità e le possibili modalità di management. Sarà evidente come un moderno contesto organizzativo necessiti di un processo di gestione delle risorse umane che privilegi l'intergenerazionalità e che si adegui alla propria popolazione organizzativa.

Ogni tipo di azienda deve essere consapevole del gap di competenze che può esserci tra i giovani e le generazioni precedenti. La gestione, infatti, dovrebbe focalizzarsi su una sorta di *mentoring*

intergenerazionale che si instaura in una cornice più ampia di *variety management*: uno strumento che è in grado di supportare il management nella gestione di tutti i cluster generazionali di persone presenti.

A tutto ciò si aggiunge il fatto che, oggi, i giovani hanno altissime aspettative circa il loro futuro posto di lavoro, per questo motivo non si accontentano e ricercano contesti in cui si conferisce particolare attenzione al clima organizzativo, al comunicare chiari percorsi di carriera e alla diversità e all'inclusione. Il manager, che osserva attentamente i propri dipendenti e riesce a catturare tutte le informazioni circa le loro esigenze e necessità, è indubbiamente un passo avanti rispetto a chi questo strumento non lo utilizza affatto.

Quanto finora descritto rappresenta per il settore pubblico un'ennesima sfida, in quanto le amministrazioni dovrebbero utilizzare in modo razionale sia lo strumento dell'ascolto che dell'osservazione per raggiungere l'obiettivo di attrarre e trattenere i giovani al proprio interno. Diventa, pertanto, essenziale dotarsi di una visione di management finalizzata alla conoscenza e al rispetto dell'altro: si tratta di un grande sforzo perché richiede una certa flessibilità di pensiero, nonché la presenza di figure qualificate, anche sotto il profilo psicologico, che possano raccogliere e analizzare queste preziose informazioni, in modo da supportare i manager nella gestione positiva di tutte le generazioni presenti in quel determinato contesto.

Inoltre, i trend circa le aspettative dei giovani evidenziano la loro volontà di essere parte di un progetto pieno di significato e di responsabilità. Su questo aspetto il pubblico impiego ha molto da offrire e, come viene esplicato nella parte finale dell'elaborato, si tratta di un ottimo punto di partenza per il rilancio e il *re-branding* delle amministrazioni pubbliche.

Come descritto poc'anzi, i giovani prediligono posti di lavoro in cui vi è la visibilità di percorsi di carriera chiari, ibridi e con una certa mobilità, volti a rispecchiare la dinamicità con cui sono cresciuti. Da ciò si deduce che, in presenza della proposta di una carriera legata soltanto agli anni di lavoro, verrebbe minato anche il concetto di fidelizzazione dei dipendenti, i quali in mancanza di una adeguata incentivazione non si impegnerebbero nello svolgimento di un lavoro efficiente e, di conseguenza, anche il livello di produttività ne risentirebbe.

Al fine di ovviare a questo problema e utilizzare in modo saggio sia la leva dell'*attraction* che la leva motivazionale, servirebbe l'implementazione di una politica di promozione del personale pubblico legata molto di più agli obiettivi e ai risultati raggiunti. Da quanto esaminato, difatti, si evince che progettare all'interno del settore pubblico italiano un sistema flessibile di *total reward*, che comprenda sia retribuzioni che benefit, e che sia legato al raggiungimento di obiettivi "s.m.a.r.t.", potrebbe influenzare l'impegno, la motivazione e l'*engagement* dei dipendenti pubblici.

In un tale contesto, è chiaro che i vantaggi organizzativi dell'avere dipendenti soddisfatti del proprio lavoro e continuamente stimolati ad aggiornarsi e migliorarsi non fanno altro che incidere sul buon funzionamento dell'amministrazione nel suo complesso.

Nella parte finale dell'elaborato, infine, si cerca di fornire un quadro complessivo sul rilancio della PA prendendo in esame, innanzitutto, le opportunità fornite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Oltre a compiere una piccola sintesi su cosa è il Piano e su come si articola, la trattazione si concentra sul programma di riforma della pubblica amministrazione, considerando sia i suoi obiettivi che i suoi vincoli. In particolare, si può notare che le opportunità fornite si compongono di un programma normativo, che prevede delle vere e proprie misure legislative, e di un piano più strettamente finanziario, il quale prevede un certo ammontare di investimenti da destinare in diversa misura al comparto amministrativo.

Parallelamente a questo aspetto, viene potenziata anche la Scuola Nazionale dell'Amministrazione che costituisce il principale polo formativo per tutti i dipendenti pubblici. Anche in questo caso, dopo una breve presentazione del funzionamento e dei principi della SNA, si compie un'analisi più specifica sul nuovo ruolo che essa assumerà nel quadro del più ampio piano strategico sulla valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche.

Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella sua parte dedicata alla PA, si prefigge un netto miglioramento dei servizi, della digitalizzazione, delle modalità di reclutamento dei giovani e del potenziamento del personale. L'Italia ha iniziato a muovere i primi passi verso questo rinnovamento delle amministrazioni pubbliche già dal 2021, segnando un tracciato chiaro e ben delineato dei decreti e delle leggi che devono essere attuate nel corso del tempo e con tappa finale il 2023, quando si prevede l'adozione di un testo di riforma sulla gestione delle risorse umane della PA. Come evidenziano i dati citati all'interno del testo, infatti, i fondi sono ingenti e gli investimenti focalizzati sulla "capacità amministrativa" sono perlopiù dedicati all'organizzazione e alla formazione del personale pubblico.

L'elaborato lascia, infine, spazio anche a due considerazioni: la prima riguardante la nuova immagine del dipendente pubblico, ossia cosa qualificherà la futura classe di *civil servants,* in termini di caratteristiche soggettive e oggettive e di obiettivi che li guideranno nel loro agire; la seconda riguardante gli scenari e le prospettive di sviluppo della PA nel suo complesso, dando uno sguardo più lungimirante alle recenti riforme, le quali saranno decisive per poter incidere sulla sua concreta innovazione futura.

In conclusione, l'analisi compiuta circa i sistemi di *human resource management* dal punto di vista pubblico e privato, pongono la trattazione nelle condizioni di fornire degli spunti di riflessione e delle possibili indicazioni di policy sugli strumenti e le metodologie che possono essere mutuate

all'interno della cultura organizzativa pubblica. Il fine ultimo è quello di potenziare la capacità di attrarre e trattenere capitale umano delle pubbliche amministrazioni, in particolare nell'ottica di un miglioramento dell'*employer branding* e di un ripensamento delle regole di reclutamento e valorizzazione, inerenti la gestione delle risorse umane nel settore pubblico.

Da quanto sintetizzato, risulta evidente che gestire le persone sia il fulcro da cui dipende a cascata il funzionamento di tutto il meccanismo, in quanto i dipendenti pubblici hanno una doppia responsabilità: non si occupano soltanto di tenere in piedi tutta la macchina statale, ma sorreggono anche l'onore e l'onere di dover lavorare al fine di realizzare il bene comune.

Le direzioni verso cui ci si sta muovendo fanno ben sperare riguardo lo sviluppo di strumenti validi ed efficaci che fanno immaginare la nuova amministrazione pubblica come un luogo dove il singolo dipendente viene posto al centro di tutto il sistema e dove il clima organizzativo è sempre più digitale, giovane e dinamico.

I cambiamenti in corso, uniti al processo di innovazione del personale e al passaggio generazionale, hanno tutti i presupposti per determinare quel salto di qualità tanto desiderato e, in particolare, incidere sulla loro capacità di attrarre, reclutare e trattenere i migliori talenti, ossia quei profili professionali giovani e altamente qualificati che tendenzialmente lavorano nel settore privato o si trasferiscono all'estero.

La condizione necessaria e sufficiente affinché si ottengano questi risultati è quella per cui si deve prendere spunto – a tutti gli effetti – dalle *best practices* di *human resource management* formalizzate in altri contesti organizzativi, come il settore privato o i sistemi amministrativi esteri, che hanno già dato prova del loro successo.