

# Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

# 12° lezione

## La gestione del personale nella Pubblica Amministrazione

# Politica del personale

- Acquisizione
- conservazione
- gestione
- valorizzazione

Con riferimento alle  
risorse umane

***Politica= vincolo +  
promozione***

# Condizionamenti storici

- Importazione modello europeo continentale della burocrazia di carriera
- separatezza dal modo produttivo
- predominio del formalismo giuridico
- sviluppo amministrazioni parallele
- Influsso dei limiti del capitalismo italiano
- p.a. come risposta ai problemi occupazionali delle aree depresse
- impostazione centralista dell'amministrazione

# Riforme

Con il dlgs. 29 del 1993 e dlgs. 165/01 si sono introdotte una serie di riforme che hanno riguardato il personale nella pubblica amministrazione. Tra le principali:

- esercizio dei poteri del datore di lavoro;
- gestione degli organici;
- nuovo sistema di classificazione del personale;
- retribuzione variabile;
- molteplicità delle formule di impiego e innovazione nella selezione del personale.

# LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO



## OBIETTIVI

- ✓ Accrescere l'**efficienza**
- ✓ Razionalizzare **costo del personale** e contenere la spesa entro i **vincoli di finanza pubblica**
- ✓ Realizzare la **migliore utilizzazione delle risorse umane** attraverso cura della formazione e applicazione di condizioni uniformi a quelle del lavoro privato

# La gestione del personale

- Non vi sono differenze di principio tra gestione del personale pubblico e privato;
- Vi sono però due elementi specifici dell'impiego del dipendente pubblico:
  - la presenza di personale con uno status particolare (storicamente divisione tra dipendenti aventi un regime giuridico speciale (PUBBLICO) e dipendenti con regime giuridico identico a quello dei lavoratori operanti nel settore privato;
  - la presenza di limiti e vincoli nelle decisioni del datore di lavoro per preservare l'interesse pubblico.

# Differenti regimi giuridici

- L'origine è la necessità di avere regole speciali per gestire lavoratori che sono impiegati in compiti di interesse costituzionale o comunque con un particolare potere contrattuale;
- Prima della riforma, da provvedimento per dipendenti di limitate funzioni, si è diffuso senza alcun nesso alle motivazioni originarie;
- Tra i due regimi cambia sostanzialmente l'oggetto dello scambio contrattuale, nei regimi pubblicistici l'operatore non è ricompensato in base ai risultati raggiunti ma in base alla sua capacità di aderire agli obiettivi dell'organizzazione e rappresentarla e svilupparla secondo determinati principi.



# Vincoli e limiti al datore di lavoro pubblico a tutele dell'interesse pubblico

- Sistema di accesso per concorso pubblico con garanzia per minoranze e cittadini svantaggiati (norma costituzionale art. 97);
- Sistema di definizione degli organici, accanto a una natura organizzativa vi è la necessità di contenere i costi complessivi;
- Particolari vincoli nel sistema contrattuale (controlli e ratifica dei contratti nazionali e decentrati).

**PRIVATIZZAZIONE DEL RAPPORTO  
DI LAVORO**

**d.lgs. 23/1993 (oggi 165/01)**

**REGOLE EQUIPARABILI AL  
PRIVATO**

**RUOLO IMPORTANTE DEI  
CONTRATTI COLLETTIVI**

# PIU FLESSIBILITÀ NELL'UTILIZZO DEL FATTORE LAVORO E RAFFORZAMENTO ORIENTAMENTO AI RISULTATI



La “**privatizzazione**” dei  
rapporti di lavoro

Nell'ambito dei rapporti di lavoro la posizione della p.a.  
viene assimilata a quella del privato datore di lavoro

**P.A. = datore di lavoro privato**

## Elementi di riforma (1/2)

- le specificità del lavoro pubblico entro precisi confini: i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto
- introduzione della fonte contrattuale: i rapporti di lavoro sono regolati contrattualmente sia sul piano individuale sia collettivo

## Elementi di riforma (2/2)

- poteri del privato datore di lavoro: nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi pubblicistici le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro
- superamento della specialità del lavoro pubblico: la competenza a decidere su tutte le controversie (tranne le procedure concorsuali per assunzioni) è devoluta al giudice ordinario. Il giudice ordinario decide anche sulle liti legate a comportamenti antisindacali o che riguardano la contrattazione collettiva

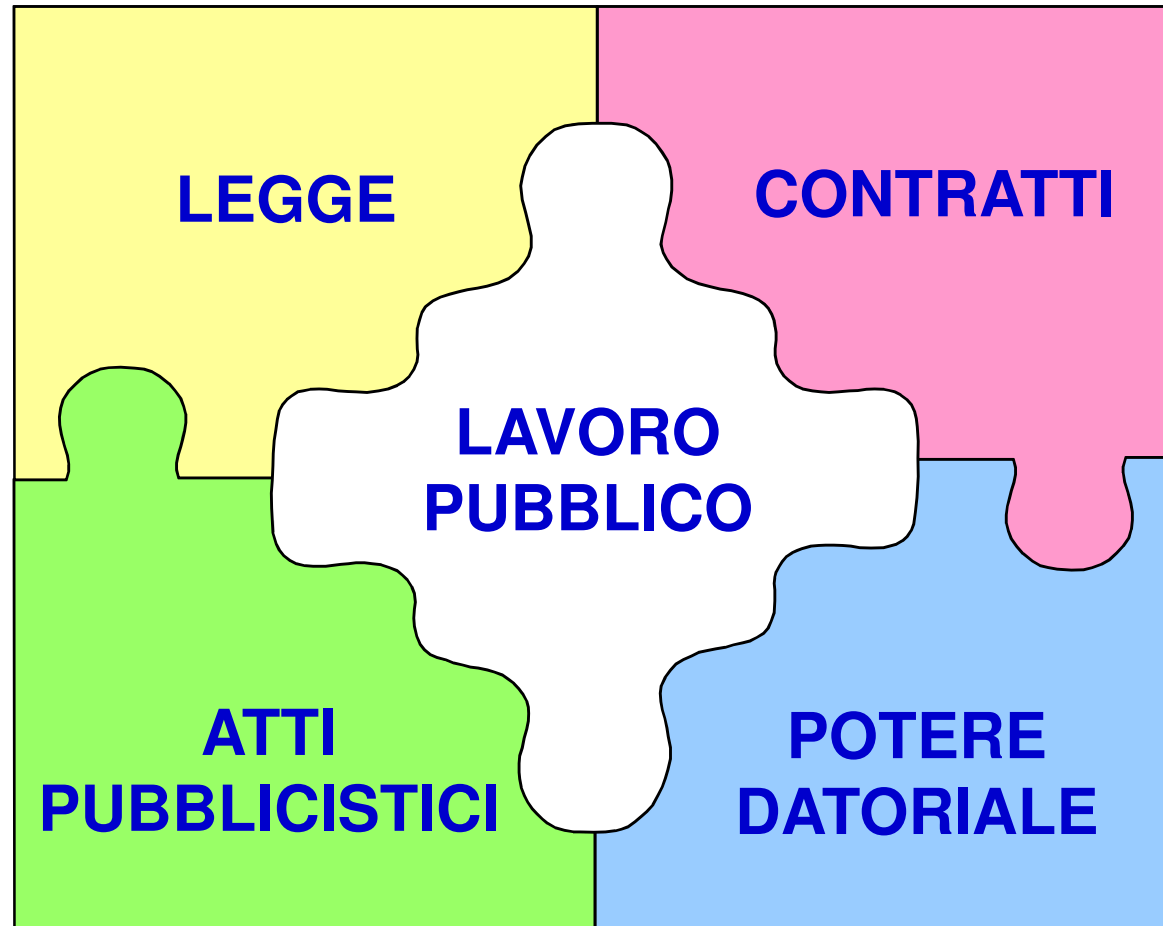
## IL PERNO DELLA RIFORMA: ATTIVARE CIRCUITI DI RESPONSABILITA'

- La riforma punta molto sulla **dirigenza**, direttamente responsabilizzata nella sfera della gestione
- Si prevedono meccanismi per **stimolare la dirigenza**, imitando l'azione che il mercato svolge nei confronti delle imprese
- L'accento viene posto non più sul valore garantistico della **legalità** (che ovviamente permane), bensì sui **principi aziendalistici** di efficacia, efficienza, economicità



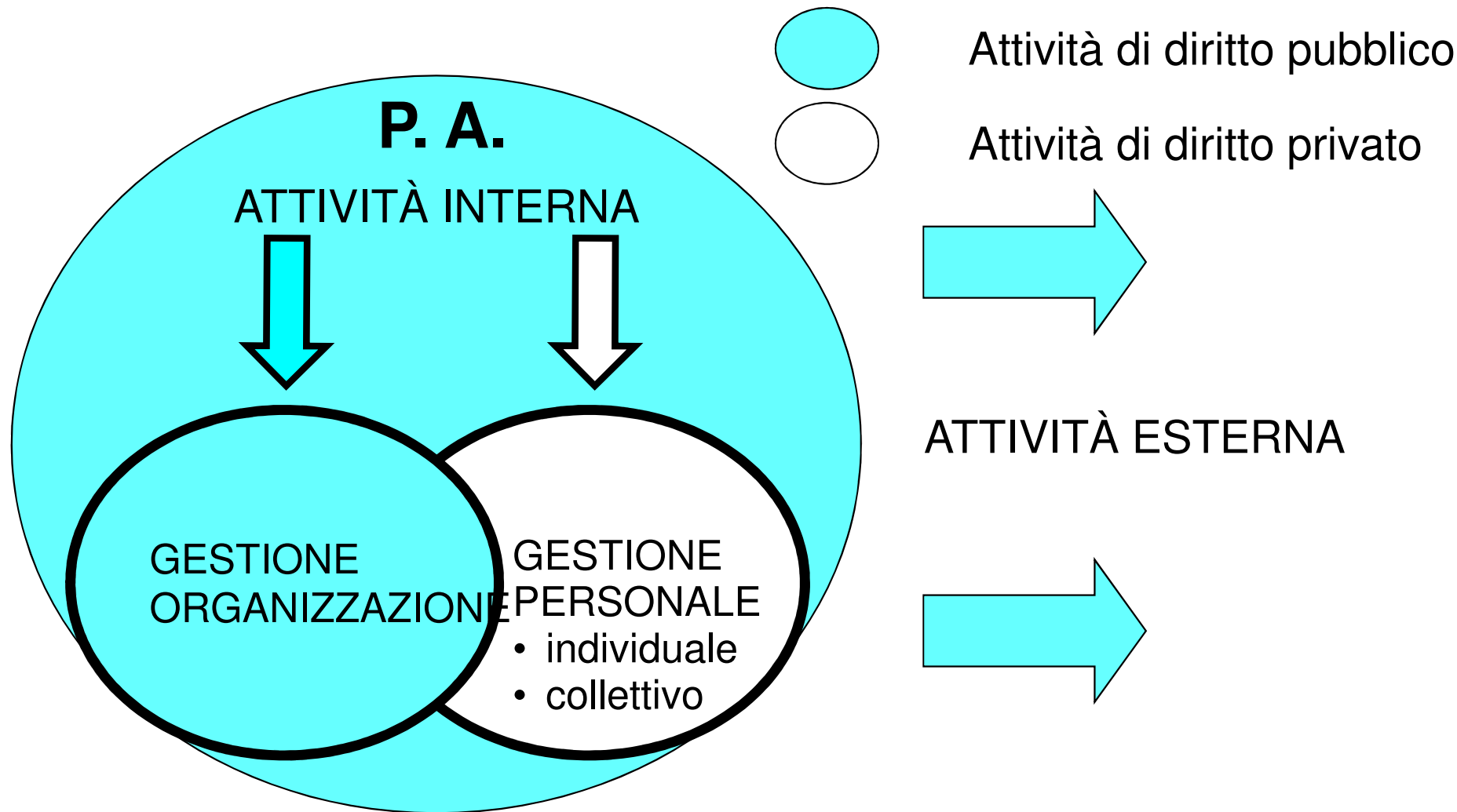
**LE CULTURE ECONOMICA ED ORGANIZZATIVA CHIEDONO  
SPAZIO A QUELLA GIURIDICA**

# IL LAVORO PUBBLICO





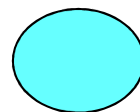
# D.LGS. 29/93 (oggi D.Lgs. n. 165/2001): PRIMA FASE DELLA PRIVATIZZAZIONE



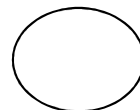




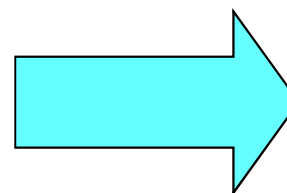
# D.LGS. 29/93 (oggi D.Lgs. n. 165/2001): SECONDA FASE DELLA PRIVATIZZAZIONE



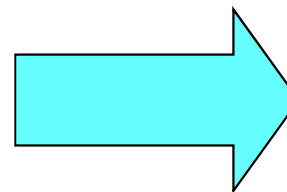
Attività di diritto pubblico



Attività di diritto privato



ATTIVITÀ ESTERNA



# L'organo politico di indirizzo

La macro-organizzazione di competenza dell'organo di indirizzo:

- Articolazione delle strutture apicali dell'ente e individuazione dei servizi
- Atti generali (programmazione, indirizzo ...) inerenti alla organizzazione ed alla gestione
- Criteri generali di distribuzione delle risorse tra le strutture apicali (PEG)
- Materia degli incarichi dirigenziali
- Determinazione della dotazione organica complessiva

# Il potere di organizzazione della dirigenza

L'organizzazione del lavoro di competenza della Dirigenza:

- L'articolazione e l'organizzazione interna delle strutture interne ai servizi
- Incarichi di direzione delle strutture interne ai servizi
- Distribuzione delle risorse tra gli uffici
- Organizzazione del lavoro
- Gestione del personale



## IL CONFINE TRA “AMBIENTE PUBBLICISTICO” E “AMBIENTE PRIVATISTICO”



### ART. 2 CO. 1 D. LGS. 165/2001

Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da **disposizioni di legge** e, sulla base dei medesimi, mediante **atti organizzativi**, secondo i rispettivi ordinamenti:

- Linee fondamentali di organizzazione degli uffici
- Uffici di maggiore rilevanza
- Modi di conferimento degli incarichi
- Dotazioni organiche complessive



## LE SPECIFICITA' DEL LAVORO PUBBLICO ENTRO PRECISI CONFINI



### **ART. 2 CO. 2 D. LGS. 165/2001**

I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disp. del Capo I, Tit. II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, **fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto**

## **CENTRALITA' DELLA FONTE CONTRATTUALE**



### **ART. 2 CO. 3 D. LGS. 165/2001**

3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali.



## **POTERE DEL DATORE DI LAVORO**



### **ART. 5 CO. 2 D. LGS. 165/2001**

**2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.**

# GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SUL FUNZIONAMENTO ORGANIZZATIVO

- C'è un **datore di lavoro** che si identifica nel **dirigente**
- Il dirigente-datore di lavoro, responsabilizzato sui risultati, è chiamato a:
  - **gestire** al meglio la “**risorsa umana**” (motivare, promuovere lo sviluppo professionale...)
  - **gestire il conflitto** (saper negoziare)
- Non basta più solo “**amministrare**”: è necessario soprattutto “**gestire**”
- L'**organizzazione** non è più “un **dato esterno alla sua azione**”, ma una “**leva gestionale**” (da un'organizzazione statica a un'organizzazione adattiva, flessibile, controllabile ed efficiente)
- L'organizzazione diventa funzionale agli obiettivi (**organizzazione e gestione per obiettivi**)



## GLI ATTI DI GESTIONE

- Non è più **l'atto di nomina** a costituire il rapporto, ma il **contratto individuale**
- Gli atti di gestione non sono più **atti di diritto amministrativo**, ma **atti di diritto comune** (muta il regime giuridico del rapporto)
- Quindi, gli **atti di gestione**:
  - **non devono essere motivati** se non quando previsto (p.es. dal contratto collettivo)
  - **non vi è decadenza** per farne valere l'illegittimità

# SITUAZIONI A CONFRONTO

## *PRE-RIFORMA*

- Rapporto di lavoro conglobato nel “pubblico”
- Rapporto di lavoro costituito e gestito con atti amministrativi
- Potere dell’amministrazione basato sulla legge per soddisfare un superiore interesse pubblico
- Posizione di supremazia speciale dell’amministrazione
- Per il dipendente, solo posizioni di interesse legittimo

## *POST-RIFORMA*

- Rapporto di lavoro regolato negozialmente
- Rapporto costituito con il contratto individuale e gestito con atti di diritto comune
- Potere dell’amministrazione esercitato dai dirigenti con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro
- Posizioni nel rapporto di lavoro sullo stesso piano
- Per il dipendente, diritti ed obblighi



# PRIMA E DOPO LA RIFORMA

## PRIMA

**DIRITTO  
AMMINISTRATIVO**



- *LEGALITA'*
- *TIPICITA'*
- *IMPARZIALITA'*
- *FORMALITA'*



## DOPO

***DIRITTO DEL  
LAVORO***



- *COMPOSIZIONE DI  
INTERESSI*
- *REGOLAZIONE  
DEL CONFLITTO*
- *DIRITTI ED  
OBBLIGHI DELLE  
PARTI*

***MANAGEMENT***



- *CONSEGUIMENTO  
OBIETTIVI*
- *QUALITA'*
- *ECONOMICITA'*
- *EQUITA'*





# IL RAPPORTO PRIVATISTICO

- Potere direttivo
- Potere di vigilanza
- Potere disciplinare
  
- Divieto di discriminare
- Rispetto dignità
- Tutela professionalità
  
- Retribuire
- Tutelare la salute
- Tutela ass. e prev.
  
- Mettere a disposizione il lavoro
- Diligenza, obbedienza, fedeltà
  
- Diritti patrimoniali
- Diritti personali
- Diritti sindacali



ESERCITA POTERI  
PRIVATISTICI

I POTERI SONO  
LIMITATI DAI DIRITTI  
DEL LAVORATORE

HA DEGLI  
OBBLIGHI

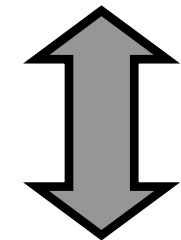
HA DEGLI  
OBBLIGHI

HA DEI  
DIRITTI



**DATORE DI  
LAVORO  
PUBBLICO**

**PRESTATORE DI  
LAVORO**

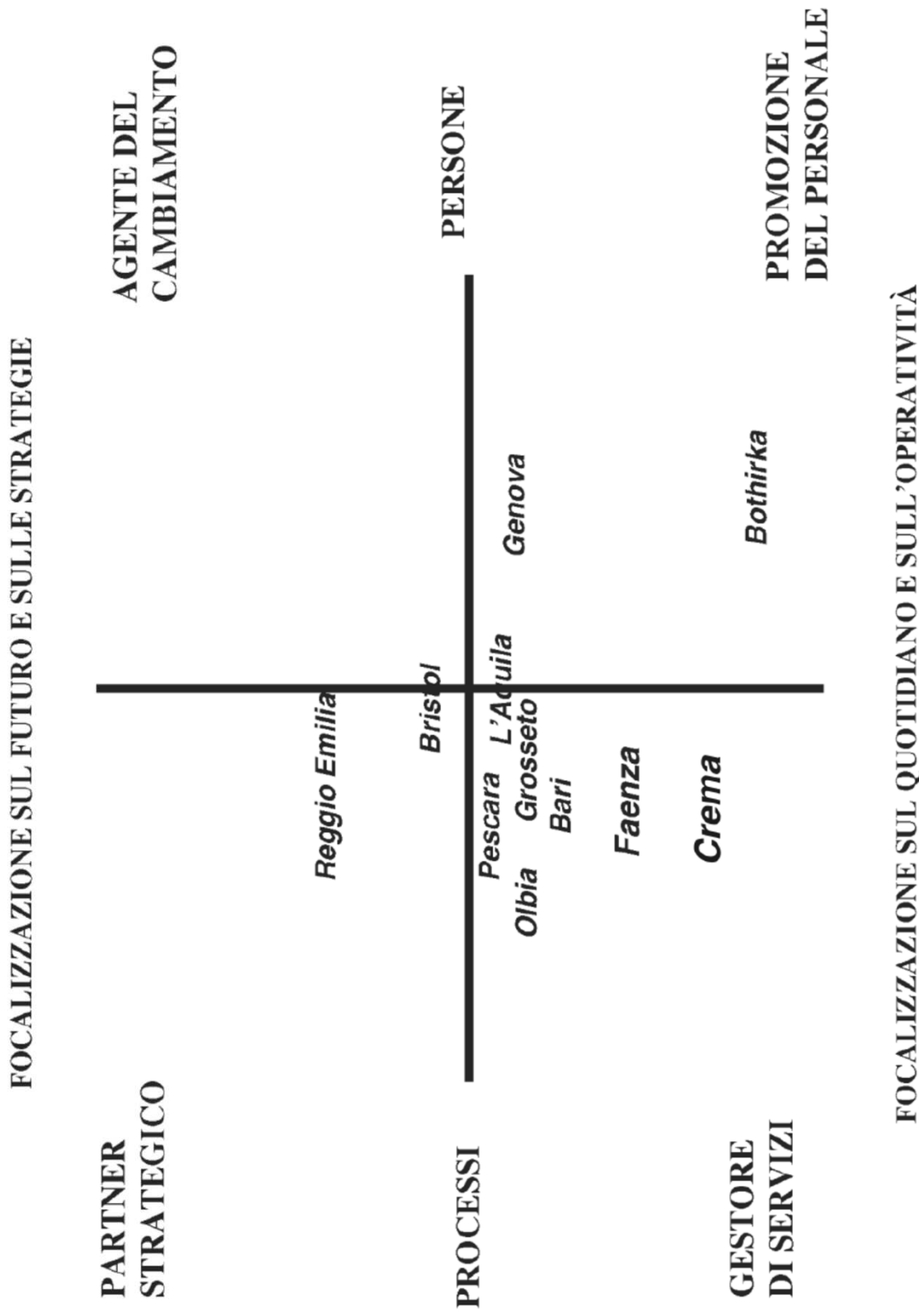


**ART. 2094 Prestatore di lavoro subordinato**

***E' prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.***

- La natura contrattuale del rapporto di lavoro; tipico contratto di scambio che consiste nel sinallagma tra retribuzione e attività lavorativa subordinata.
- La subordinazione consiste nella messa a disposizione delle proprie forze lavoro a favore dell'altra parte, che le indirizza secondo i suoi scopi e si esplica nell'assoggettamento della prestazione ai criteri direttivi del datore.
- Le direttive non riguardano il merito della prestazione ma le modalità del relativo disimpegno in relazione alle esigenze dell'azienda.

*Figura 6 – Il posizionamento degli enti come idee di HRM*



# I SISTEMI DI GESTIONE DEL PERSONALE

- PIANIFICAZIONE DEL PERSONALE
- DEFINIZIONE DEI RUOLI
- VALUTAZIONE
- PROGRESSIONE DI CARRIERA
- RETRIBUZIONE E INCENTIVAZIONE
- SELEZIONE
- FORMAZIONE
- MOBILITA'



## *Tabella 3 – Articolazione dei processi di direzione del personale e rispettivi destinatari e interlocutori*

<b>Processi</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Altri interlocutori</b>
Definizione, comunicazione e verifica delle politiche generali del personale	Impostazione e gestione delle politiche inerenti a: retribuzioni, organici, carriera, rapporti sindacali, sviluppo organizzativo	Organi politico-istituzionali Alta direzione Responsabili di unità organizzative	Personale Organizzazioni sindacali Consulenti
Pianificazione	Definizione dei fabbisogni di personale per le varie unità aziendali e preparazione dei piani per rispondere	Organi politico-istituzionali Alta direzione e responsabili di unità organizzative	Organizzazioni sindacali
Valutazione	Impostazione e continua attivazione dei meccanismi operativi di valutazione delle posizioni e delle prestazioni, con definizione dei connessi aspetti retributivi	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale delle varie categorie	Consulenti
Acquisizione e selezione	Gestione di tutte le fasi inerenti alla ricerca, alla selezione e all'assunzione di personale, in base ai piani approvati con ricorso alle diverse forme giuridiche del rapporto di lavoro	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Candidati all'impiego	Uffici del lavoro Agenzie di intermediazione Società di ricerca del personale Organi di informazione
Destinazione e mobilità	Assegnazione del personale assunto o comunque disponibile alle diverse unità aziendali	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale da destinare	Organizzazioni sindacali
Gestione ordinaria	Gestione del normale espletamento del rapporto di lavoro e delle connesse registrazioni (presenze, assenze ecc.)	Responsabili di unità organizzative Personale delle varie categorie	
Formazione e sviluppo	Pianificazione e realizzazione di iniziative di formazione e aggiornamento per il personale e impostazione di programmi di sviluppo professionale	Personale delle varie categorie Alta direzione e responsabili di unità organizzative	Società di consulenza e formazione
Disciplina e risoluzione del rapporto di lavoro	Cura dei procedimenti disciplinari e delle procedure inerenti il licenziamento di dipendenti	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Dipendenti interessati	Avvocati Organizzazioni sindacali
Contenzioso	Cura in tutte le loro fasi delle controversie di lavoro e ricerca delle soluzioni opportune	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale dipendente con controversie in corso	Magistratura Avvocati dell'azienda e delle controparti Collegi arbitrali o di conciliazione
Gestione retribuzioni e previdenza	Calcolo ed erogazione periodica degli stipendi e attuazione dei connessi adempimenti fiscali, assicurativi e previdenziali	Personale con rapporto di lavoro in corso Personale in attesa di pensionamento	Enti previdenziali e assicurativi Autorità fiscali Società di servizi e fornitori di software



## Le differenze tra pubblico e privato

<b>SISTEMI DI GESTIONE DEL PERSONALE</b>	<b>PRIVATO</b>	<b>PUBBLICO</b>
PIANIFICAZIONE	In funzione degli obiettivi da raggiungere	Vincoli da spesa pubblica
SELEZIONE	Tecniche di selezione	Concorso pubblico; tecniche come nel privato
PROFILI / MANSIONI	Flessibilità	Più flessibilità del passato
VALUTAZIONE	Posizione; prestazione; potenziale	Maggiori vincoli applicativi
SVILUPPO	Totale autonomia	Progressioni orizzontali;
CARRIERA	Totale autonomia	Progressioni verticali carriera dirigenziale; Concorsi interni
POLITICHE RETRIBUTIVE	Retribuzione fissa e variabile	Come nel privato ma Vincoli maggiori
RAPPORTI DI LAVORO	Rapporti di lavoro dipendente e forme flessibili di lavoro	Limitati dalla normativa



## **LA GESTIONE DEL PERSONALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

I limiti che i vari ordinamenti pongono al datore di lavoro pubblico riguardano:

- a) il sistema di accesso;
- b) il sistema di definizione degli organici;
- c) il sistema di negoziazione contrattuale;

## **Il processo di pianificazione del personale**

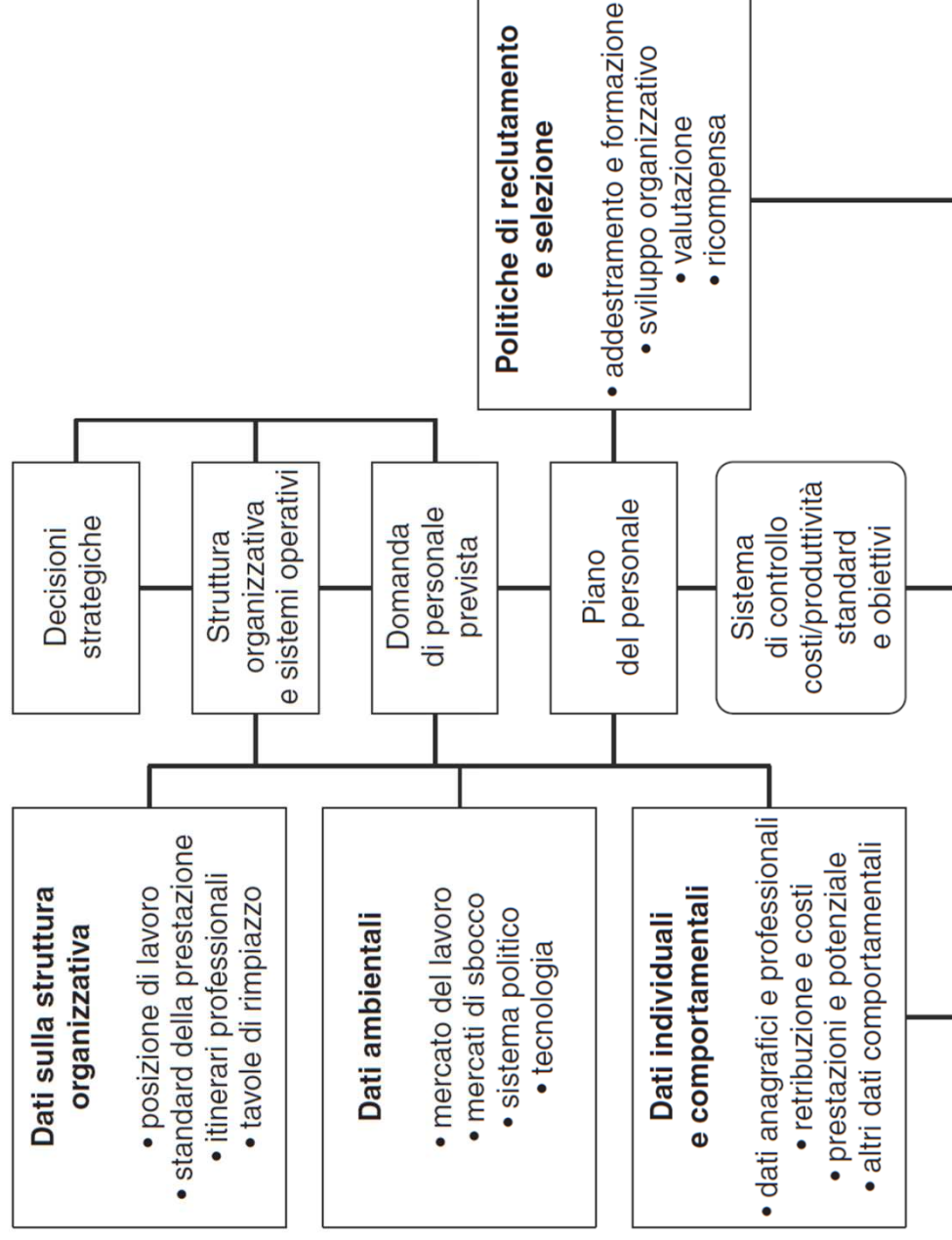
**La programmazione del personale individua le modalità per assicurare la disponibilità quantitativa e qualitativa delle professionalità necessarie per il raggiungimento degli obiettivi dell'ente, assicurando anche il miglior utilizzo del personale già inserito.**

**PIANIFICAZIONE STRATEGICA**



**PIANIFICAZIONE DEL PERSONALE**

Figura 7 – Struttura di un sistema di programmazione del personale



Fonte: Costa e Nacamulli (1992)

## II Passaggio Logico

Il problema degli organici è divenuto di natura prettamente gestionale, richiedendo quindi dei meccanismi di programmazione (art.6 165/2001-art.91 T.U.) .

Tutto ciò ha sancito il passaggio da **pianta organica a dotazione organica** (quante persone per categorie e profili) sino al fabbisogno del personale che è in grado di garantire flessibilità gestionale, attraverso una programmazione triennale dei fabbisogni del personale, da revisionare annualmente.

# LA PIANIFICAZIONE DEL PERSONALE

LIUC

In particolare è possibile determinare i seguenti sistemi di pianificazione del personale:

- sistemi razionali; si basano su processi formalizzati d'analisi previsionale dei fabbisogni di personale in relazione agli obiettivi aziendali.
- sistemi per obiettivi; processi di pianificazione di tipo "razionale soddisfacente", focalizzati in sostanza su specifiche necessità di personale e non già sulla globalità degli obiettivi strategici .

## ★ ★ ★ LA PIANIFICAZIONE DEL PERSONALE LIUC

è necessario che le pubbliche amministrazioni nella determinazione dei loro organici si basino:

- su una attenta valutazione degli scenari ambientali futuri in cui opereranno tutti gli enti pubblici: l'attuale situazione è infatti in profonda transizione e quindi occorre determinare gli organici non solo in base ai bisogni attuali, ma anche in relazione a quelli futuri;
- su un processo di programmazione del personale ancorato alla pianificazione degli obiettivi adeguatamente negoziato, al fine di rispettare le competenze attribuite agli organi dirigenziali per integrare adeguatamente le diverse componenti dell'organizzazione su informazioni e su indicatori sempre più accurati.

# La Selezione come Atto Pubblico

**L'accesso alle PA è regolato dall'art. 35 d.l.165/01 e prevede il rispetto dei seguenti principi:**

- **adeguata pubblicità per garantire imparzialità, economicità e celerità**
- **adozione di meccanismi che garantiscano la trasparenza**
- **rispetto delle pari opportunità**
- **decentramento delle procedure di reclutamento**
- **composizione commissioni con esperti**



## II Passaggio Logico

Il problema degli organici è divenuto di natura prettamente gestionale, richiedendo quindi dei meccanismi di programmazione (art.6 165/2001-art.91 T.U.) .

Tutto ciò ha sancito il passaggio da **pianta organica a dotazione organica** (quante persone per categorie e profili) sino al fabbisogno del personale che è in grado di garantire flessibilità gestionale, attraverso una programmazione triennale dei fabbisogni del personale, da revisionare annualmente.

**L'accesso alle PA è regolato dall'art. 35 d.l.165/01 e prevede il rispetto dei seguenti principi:**

- **adeguata pubblicità per garantire imparzialità, economicità e celerità**
- **adozione di meccanismi che garantiscano la trasparenza**
- **rispetto delle pari opportunità**
- **decentramento delle procedure di reclutamento**
- **composizione commissioni con esperti**

## • La Selezione come Atto Pubblico

LIUC

**Il *quadro normativo* si caratterizza quindi per i seguenti elementi:**

**il concetto di selezione pubblica ha preso il posto del concetto di concorso pubblico.**

**si è effettuata una netta separazione tra selezioni pubbliche, riferite ad accessi di candidati provenienti dall'esterno dell'amministrazione, e selezioni interne, riferite al personale che già opera all'interno dell'ente (ma questo resta tuttora un elemento di acceso dibattito istituzionale).**

**si è demandato all'ordinamento degli enti la norma specifica che deve regolare modalità e procedure per l'effettuazione delle selezioni (pubbliche e interne). Tale aspetto, consente agli enti di definire in piena autonomia le procedure selettive**

## Natura del sistema di classificazione

- E' un sistema misto che classifica in base al lavoro ed alle capacità necessarie per svolgerlo
- Apre a sviluppi di carriera basati su competenze
- Categorie (A, B, C, D in ordine crescente) con posizioni di carriera all'interno (ES. fino a A5, B7, C5, D6)



## Il contratto individuale

- Il profilo professionale è determinante per evitare che vi sia un oggetto del contratto indeterminato che rende nullo il contratto medesimo
- un profilo correttamente identificato e descritto previene problemi di inquadramento

## **Le politiche retributive e l'incentivazione**

- Il fatto è che la retribuzione dell'impiegato pubblico è un tema istituzionale strettamente connesso al problema del miglioramento e della riforma della pubblica amministrazione

Le analisi e le decisioni sui sistemi retributivi non possono essere, conseguentemente, basate solo su idee preconcepite o vuoti tecnicismi, ma devono fare riferimento agli elementi istituzionali del funzionamento delle amministrazioni e valorizzarne i contenuti.



## **Le politiche retributive e l'incentivazione**

- In un modello di pubblica amministrazione di tipo classico, caratterizzato dall'esercizio di funzioni istituzionali implicanti l'esercizio di un'autorità pubblica, i fattori fondamentali che storicamente stanno alla base del rapporto di lavoro (e quindi del contratto implicito tra lavoratore e datore di lavoro) sono:
  - - la classificazione dei posti a cui sono collegati la remunerazione e le modalità di carriera;
  - - l'anzianità intesa come fattore di riferimento a cui ancorare gli aumenti di stipendio e la relativa carriera.



## **Evoluzione istituzionale e politiche retributive**

- Dal punto di vista tecnico, tale evoluzione ha portato allo sviluppo di sistemi retributivi che hanno rotto la relazione posto/carriera/anzianità attraverso l'introduzione di:
  - nuovi sistemi di classificazione del personale gestibili in modo dinamico;
  - introduzioni di sistemi di gestione basati sulle competenze in modo da potere retribuire in modo differenziato personale che svolge lavori simili ma con maggiori capacità operative;
  - introduzione di sistemi retributivi variabili ancorati sia a processi di valutazione delle prestazioni che a logiche di direzione per obiettivi.





## Le politiche retributive e l'incentivazione

### ● **la struttura della retribuzione:**

#### ● **Retribuzione Fissa:**

● retribuisce elementi permanenti della prestazione quindi le **COMPETENZE** detenute dalle persone

#### ● **Retribuzione Variabile:**

● retribuisce risultati di medio/breve periodo e innesca circoli di motivazione e miglioramento della prestazione

# Valutazione e carriere

- Valutazione diffusa ma spesso “routine”
- poco sviluppata la valutazione delle competenze
- Sistemi di carriera (verticale o orizzontale) basati su prove valutative “para concorsuali” o non selettive
- gestione della differenziazione dei ruoli ancora tradizionale (dirigenza/non dirigenza, posizioni poco “sfruttate”)

In sintesi sono stati buoni gli sviluppi tecnici ma il loro utilizzo è ancora poco incisivo

# Elementi di misurazione e valutazione della performance individuale (art.9 D.Lgs. N. 150/2009)

Per dirigenti e responsabili di unità  
organizzative:

- a) indicatori di performance dell'unità organizzativa presieduta,
- b) raggiungimento obiettivi individuali,
- c) qualità del contributo apportato alla performance generale della struttura e competenze professionali e manageriali dimostrate
- d) Capacità di valutazione dei collaboratori, con differenziazione di giudizio



# Elementi di misurazione e valutazione della performance individuale (segue)

Per il personale:

- a) raggiungimento di obiettivi di gruppo o individuali,
- b) qualità del contributo apportato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, competenze dimostrate, comportamenti agiti.

# Gli strumenti premianti

1. Bonus annuale delle eccellenze
2. Premio annuale per l'innovazione
3. Progressioni economiche
4. Progressioni di carriera
5. Attribuzione di incarichi e responsabilità
6. Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale

# Fine anni novanta

- Nell'ambito dei servizi pubblici le riforme hanno inciso sulla gestione delle risorse umane, determinando:
  - 1. un accresciuto decentramento delle responsabilità in materia di gestione delle risorse umane, che ricadono a livello di singole amministrazioni; Da ciò è derivato anche un sostanziale decentramento del processo di definizione delle spese del personale;
  - 2. politiche e pratiche di gestione del personale maggiormente focalizzate sui risultati, in quanto considerati importanti elementi di responsabilizzazione all'interno di un sistema decentrato;
  - 3. l'utilizzazione di strumenti di gestione delle risorse umane coerenti con la necessità di orientare l'amministrazione verso i clienti e quindi verso la qualità del servizio;
  - 4. una modifica del ruolo degli organismi centrali di gestione, incaricati non più di regolare e controllare, ma piuttosto di concentrare i loro sforzi sulla formulazione di politiche e strategie;
  - 5. la messa in atto di sistemi di retribuzione, di condizioni d'impiego e di modalità di lavoro più flessibili e liberi da vincoli giuridici e più focalizzati verso l'efficienza e la qualità del servizio.



## **Evoluzione istituzionale e politiche retributive**

- Dal punto di vista tecnico, tale evoluzione ha portato allo sviluppo di sistemi retributivi che hanno rotto la relazione posto/carriera/anzianità attraverso l'introduzione di:
  - nuovi sistemi di classificazione del personale gestibili in modo dinamico;
  - introduzioni di sistemi di gestione basati sulle competenze in modo da potere retribuire in modo differenziato personale che svolge lavori simili ma con maggiori capacità operative;
  - introduzione di sistemi retributivi variabili ancorati sia a processi di valutazione delle prestazioni che a logiche di direzione per obiettivi.

### ● Negli ultimi anni

- Il blocco dei contratti collettivi e delle assunzioni ha obbligato a rivedere lo sviluppo di sistemi di sviluppo del personale e l'autonomia di gestione

# L'AGENZIA ARAN

Istituita dal D. Lgs 29/1993 , con sede a Roma, l'Aran, Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile.

L'Aran ha la rappresentanza legale di tutte le pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva nazionale.

L'Aran svolge ogni attività relativa alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego,

Unico organismo preposto alla negoziazione nel pubblico impiego, l'Agenzia é, quindi, costante punto di riferimento nel complesso sistema della contrattazione collettiva.



## LE RELAZIONI SINDACALI

**Nel settore pubblico la contrattazione avviene con datori di lavoro che di fatto non sono quelli che pagano (come invece avviene nel privato) gli oneri contrattuali e con erogatori delle retribuzioni che non sono i datori di lavoro. Di conseguenza le valutazioni sugli incrementi economici sono effettuate non solo dal punto di vista economico, ma anche politico e valoriale in modo molto più intenso di quanto avvenga nel contesto privato.**

# Sviluppi storici

- Anni 50 e 60: modello pubblicistico pieno: rapporto di lavoro
- enti locali con buoni livelli di autonomia
- Anni '70 sindacalizzazione e crescita quantitativa
- anni '80: più forte centralizzazione controllo stretto del Tesoro su spesa e organici

- 1983 legge quadro, riconosciuti CCNL (DPR) sottratte prerogative alla legge per affidarle alla contrattazione
- politiche retributive “a singhiozzo”
- 1993: riordinamento del pubblico impiego e sua piena contrattualizzazione e privatizzazione
- politiche retributive secondo accordo di luglio 1993

## LE RELAZIONI SINDACALI

**Dal punto di vista normativo la spinta alla contrattazione decentrata è stata sviluppata con l'introduzione:**

**a 1) del contratto integrativo a livello di singolo ente; la contrattazione decentrata non è totalmente autonoma, ma può manifestarsi solo all'interno dei limiti definiti dal contratto nazionale, oltre che, naturalmente, dal più generale vincolo di bilancio; l'art. 40, c. 3 del D.lgs. 165/01 stabilisce che le clausole del contratto integrativo difformi dal contratto nazionale sono nulle e quindi non possono essere applicate**

**2) di nuove forme di rappresentanza e in particolare delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU)**

## COMPETENZA ESCLUSIVA DEI CONTRATTI A DEFINIRE TRATTAMENTI ECONOMICI



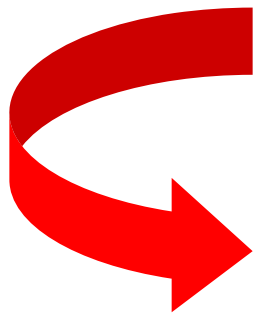
### ART. 2 D. LGS. 165/2001

L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire **esclusivamente** mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti **cessano di avere efficacia** a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento **sono riassorbiti** con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva

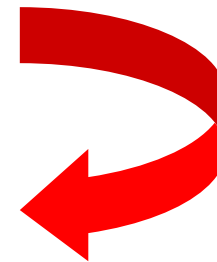
**La gestione del personale si realizza nella modalità di organizzazione del lavoro, nelle relazioni che si attuano e nei sistemi di gestione messi in campo dall'organizzazione**

**ORGANIZZAZIONE  
DEL LAVORO**

**SISTEMI DI  
GESTIONE DEL  
PERSONALE**



**RELAZIONI  
INTERPERSONALI**



# La dirigenza

# Dirigenza

- Ruolo unico (differenti aree).
- Inquadrata in due fasce (dirigenti generali e dirigenti).
- In alcuni tipologie di enti unica fascia.
- Distinzione tra:
  - qualifica dirigenziale: capacità giuridica di essere titolare di ufficio dirigenziale;
  - incarico dirigenziale: attribuisce uno specifico ufficio dirigenziale definendo le funzioni di direzione e il connesso regime di responsabilità.
- Temporaneità dell'incarico dirigenziale.





## ORGANI DI GOVERNO – POLITICA

Funzioni di indirizzo e controllo mediante:

- Definizioni di programmi da attuare
- Verifica della rispondenza dell'attività amministrativa agli indirizzi

## DIRIGENZA

Adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Responsabilità in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

# Obbligo del risultato

## OBBLIGO DI RISULTATO:

- nei confronti del soggetto che lo ha nominato. Il mancato rispetto di tale obbligo può dare seguito alla revoca dell'incarico (collocazione in altre posizione organizzativa anche meno importante e pagata) o nei casi più gravi al licenziamento.
- logica della direzione per obiettivi.

# Le funzioni del dirigente pubblico (1/2)

- **FUNZIONE MANAGERIALE:** Il dirigente deve dare corpo agli indirizzi degli organi di governo. Funzione manageriale di particolare rilevanza poiché snodo tra il sistema delle decisioni strategiche e le decisioni operative:
  - a) Partecipazione all'elaborazione delle politiche dell'ente o dell'amministrazione (supporto e formulazione di proposte agli organi di indirizzo politico);
  - b) attuazione di piani e programmi in base agli indirizzi ricevuti;
  - c) attività di gestione interna;
  - d) organizzazione degli uffici subordinati (per i dirigenti generali);
  - e) potere del privato datore di lavoro
  - f) Gestione esterna

# Compiti dirigenti generali (165/01)

- a) formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro nelle materie di sua competenza;
- b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;
- c) adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale;
- d) adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;
- e) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21;
- f) promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere, fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, comma 1, della legge 3 aprile 1979, n. 103;
- g) richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;
- h) svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;
- i) decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti;
- l) curano i rapporti con gli uffici dell'Unione europea e degli organismi internazionali nelle materie di competenza secondo le specifiche direttive dell'organo di direzione politica, sempreché tali rapporti non siano espressamente affidati ad apposito ufficio o organo.

# Le funzioni del dirigente pubblico (2/2)

- **FUNZIONE DI LEADERSHIP:** creare feeling – contatto con le risorse umane.

# Gestione esterna

- Ogni atto di gestione necessario a perseguire i programmi e raggiungere gli obiettivi
- Gestione degli atti di spesa e contrattuali
- Atti di imperio quali autorizzazioni, licenze e concessioni.

# Assetto retributivo

- Tre componenti di retribuzione:
  - stipendio base
  - retribuzione di posizione
  - retribuzione di risultato
- Qualifica unica dirigenziale: gestione più flessibile
- Eliminazione di istituti come scatti di anzianità, straordinari ecc...
- Retribuzione di posizione che varia in funzione dell'incarico attribuito
- Retribuzione di risultato: orientamento agli obiettivi

# Classificazione delle figure dirigenziali



# I diversi ruoli della dirigenza

- I dirigenti assolvono diversi ruoli;
- Vi sono livelli differenti (top & middle management)
- Vi sono attività manageriali differenti (general management, management operativo, management professionale, ...).

# Figure di capo d'azienda

- Gestiscono aziende;
- Gli istituti sono dotati di autonomia giuridica - mancanza di un vertice politico di diretto riferimento;
- Rispondono al coordinamento e indirizzo di un ente territoriale esterno;
- Definiscono come dirigere l'ente, seguendo le direttive e i programmi degli organi di indirizzo;
- Devono saper proporre linee di azione e comunicarle per stimolare comportamenti e contributi coerenti;
- Necessità di saper costruire un'istituzione, attivare processi di sviluppo e apprendimento, consolidare sistemi organizzativi complessi;
- Necessità di saper costituire una istituzione collettiva complessa che coinvolge molteplici soggetti.

# Figure di alta dirigenza

- Fungono da cerniera tra organi politici e organizzazione sono perno di collegamento tra il vertice politico (ministro, sindaco, presidente) e l'organizzazione dell'ente;
- mandato fiduciario a termine senza diritto di conferma in caso di cambiamento dell'amministrazione;
- responsabilità di organizzazione dell'ente, come strumento di azione;
- poca visibilità verso l'esterno;
- devono governare l'ente garantendo la funzionalità complessiva, la sua adeguatezza al valore pubblico;
- devono gestire i dirigenti attraverso i sistemi operativi - sovrintendono il sistema direzionale e organizzativo;
- centro di coordinamento della dirigenza e referente dei sistemi di direzione per obiettivi e controllo di gestione.



# Figure di diretta collaborazione politica

- Mandato a termine
- Elaborazione di norme, programmi, politiche, analisi e valutazioni, gestione rapporti con interlocutori istituzionali e sociali.
- Si richiede alta qualifica professionale
- Non vi è direzione di strutture operative



## Figure di dirigenti intermedi e di base

- hanno responsabilità differenti per importanza e criticità in funzione del contesto in cui operano
- gestiscono il funzionamento operativo delle amministrazioni, in particolare la spesa ordinaria e l'attività di gran parte del personale

## Dirigenti professionisti (Professionals)

- preposti al funzionamento di strutture, coordinano il lavoro di colleghi professionisti

## Figure di Professionals incluse nella dirigenza



<b>CLASSI DI FIGURE DIRIGENZIALI</b>	<b>PRINCIPALI RIFERIMENTI</b>	<b>STIMA NUMERICA</b>	<b>RUOLO SVOLTO</b>
<b>FIGURE DI CAPO DI AZIENDA O DI ISTITUTO</b>	DIRETTORI GENERALI DELLE AZIENDE SANITARIE	400	SONO PREPOSTI AL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DI UN ENTE O AZIENDA CHE SVOLGE SERVIZI BEN IDENTIFICABILI.
	DIRETTORI GENERALI DELLE AGENZIE	15	
	CAPI D'ISTITUTO SCOLASTICO AUTONOMO	10.000	
<b>FIGURE DI ALTA DIRIGENZA FIDUCIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI</b>	SEGRETARI GENERALI E CAPI DI DIPARTIMENTO DEI MINISTERI	40	AGISCONO COME PERNO DI COLLEGAMENTO TRA VERTICE POLITICO E APPARATO TECNICO-AMMINISTRATIVO DI UN ENTE TERRITORIALE
	DIRETTORI GENERALI DELLE REGIONI	20	
	DIRETTORI E SEGRETARI GENERALI DI ENTI LOCALI	1.500	
<b>FIGURE DI DIRETTA COLLABORAZIONE POLITICA</b>	CAPI DEGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON I MINISTRI	50	ELABORANO E VERIFICANO NORME, PROGRAMMI, POLITICHE A SUPPORTO DEI VERTICI POLITICI.
	CAPI DI GABINETTO DI SINDACI E PRESIDENTI	300	

<b>CLASSI DI FIGURE DIRIGENZIALI</b>	<b>PRINCIPALI RIFERIMENTI</b>	<b>STIMA NUMERICA</b>	<b>RUOLO SVOLTO</b>
<b>FIGURE DIRIGENZIALI INTERMEDIE E DI BASE</b>	DIRIGENTI GENERALI E TITOLARI DI UFFICI DIRIGENZIALI DEI MINISTERI	5.500	GESTISCONO ATTIVITÀ, RISORSE, PERSONALE NELL'AMBITO DEGLI INDIRIZZI POLITICI E DEL COORDINAMENTO DELL'ALTA DIRIGENZA.
	DIRIGENTI DI ENTI LOCALI E REGIONI	12.000	
	DIRIGENTI AMMINISTRATIVI DI AZIENDE SANITARIE, UNIVERSITÀ, ENTI DI RICERCA	1.200	
<b>FIGURE DI DIRIGENTI "PROFESSIONISTI"</b>	RESPONSABILI DI DIPARTIMENTI E DI UNITÀ OPERATIVE SPECIALISTICHE NELLE AZIENDE SANITARIE	5.000	SVOLGONO FUNZIONI DI ALTA SPECIALIZZAZIONE E DIRIGONO L'ATTIVITÀ DI ALTRI PROFESSIONISTI.
	FUNZIONARI PUBBLICI DELLE AREE NON CONTRATTUALIZZATE CON INCARICHI EFFETTIVI DI DIREZIONE	4.000	
<b>FIGURE DI <i>PROFESSIONALS</i> INCLUSE NELLE AREE CONTRATTUALI DELLA DIRIGENZA</b>	FIGURE MEDICHE E DI ALTA SPECIALIZZAZIONE SANITARIA	115.000	SVOLGONO ATTIVITÀ SPECIALISTICHE CON AUTONOMIA, NELL'AMBITO DEL COORDINAMENTO DEI DIRIGENTI PROFESSIONISTI
	RICERCATORI SCIENTIFICI E TECNOLOGI NEGLI ENTI DI RICERCA	5.500	
<b>TOTALE</b>		160.525	

# Le figure dirigenziali delle pubbliche amministrazioni

In sintesi:

- Ruoli dirigenziali articolati e differenziati
- Elevato numero complessivo (circa 40.000 esclusi i professionals)
- Prevalere di incarichi a tempo determinato con bilanciamento tra flessibilità e garanzia
- Sono poste le premesse per un mercato della dirigenza e apertura a professionalità di provenienza privata che tuttavia hanno trovato solo limitata applicazione.



# Merit – Spoil system

## Due esigenze contrapposte ...

- Garantire la funzionalità e la continuità dell'amministrazione anche al variare dei rappresentanti politici;
- Garantire alle coalizioni di governo tutti gli strumenti necessari per realizzare il programma, dati i vincoli economici e di legge.

# Merit – Spoil system

- Merit system selezione sulla base di conoscenze, competenze e capacità richieste per garantire che il funzionamento dell'amministrazione;
- Spoil system (selezione su base fiduciaria) ha lo scopo di garantire un'attuazione delle politiche coerente nella sostanza (e non solo nella forma) con gli obiettivi;

# Merit system

- Amministrazione pubblica neutrale.
- Modalità concrete di svolgimento della nomina fiduciaria:
  - Persone dotate dei titoli formali (anzianità, esperienza, corsi formazione,...) ma non dotate della professionalità sostanziale;
  - Persone che hanno i titoli professionali e garantiscono anche la professionalità;
  - Persone che sono selezionate sulla base dell'omogeneità politica anche se passando mediante un processo di selezione formale (influenze).

# Spoil system

- Il passaggio da scelte, obiettivi, indirizzi politici non può essere considerato un processo neutrale di tipo tecnico guidato da razionalità assoluta.
- Modalità concrete di svolgimento della nomina fiduciaria:
  - Persone con professionalità sostanziale anche se non con i requisiti formali;
  - Persone dotate di professionalità richiesta e che condividono le scelte politiche (rimane il pericolo del blocco di potere);
  - Persone non dotate di professionalità e con l'unico merito della fedeltà - omogeneità