

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISSEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE


Corso di Public Management and Accounting


Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione

L'organizzazione

A.A. 2018/2019

Mussari, Cap. 4






UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISSEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

I possibili approcci di studio

- Ottica **interna** rispetto all'organizzazione
- Ottica **esterna** rispetto all'organizzazione


I problemi organizzativi hanno assunto una crescente importanza a seguito della **specializzazione del lavoro** che, a sua volta, ha determinato una parcellizzazione delle attività e una specializzazione delle competenze



Specializzazione verticale

Specializzazione orizzontale

2



UNIVERSITÀ
 DEGLI STUDI
 FIRENZE
 DISEI
 DIPARTIMENTO
 DI SCIENZE POLITICHE
 E ECONOMICHE

Il concetto di organizzazione

- Solitamente interpretato come l'insieme dei criteri di suddivisione e coordinamento del lavoro per il raggiungimento degli obiettivi del sistema aziendale
- Rebora (2001) attribuisce al termine "organizzazione" tre distinti concetti:


```

      graph TD
        A[Assetto organizzativo] --> B[Specifica funzione aziendale]
        B --> C[Teorie che informano l'attività organizzativa]
        C --> A
      
```

Qualsiasi **assetto organizzativo** è la risultante delle attività svolte dalla **funzione** organizzativa all'interno dell'organismo socio-economico, funzione realizzata in modo diverso a seconda della **teoria** che la informa

Silvia Fissi

3



UNIVERSITÀ
 DEGLI STUDI
 FIRENZE
 DISEI
 DIPARTIMENTO
 DI SCIENZE POLITICHE
 E ECONOMICHE

L'assetto organizzativo

- È l'insieme di variabili che combinandosi determinano le modalità di suddivisione e coordinamento del lavoro e delle risorse, al fine di perseguire, in modo efficace e efficiente, obiettivi e strategie aziendali:

1. Struttura organizzativa	➔	<ul style="list-style-type: none"> insieme degli organi responsabili dello svolgimento delle funzioni aziendali sistema delle relazioni
2. Meccanismi operativi	➔	<ul style="list-style-type: none"> sistema di programmazione e CdG sistema informativo sistema di gestione delle risorse umane
3. Stile di direzione (o di leadership)	➔	<ul style="list-style-type: none"> modello di comportamento dei responsabili nei confronti dei subordinati dal modello di <i>leadership</i> autoritario a quello partecipativo?

Silvia Fissi

4

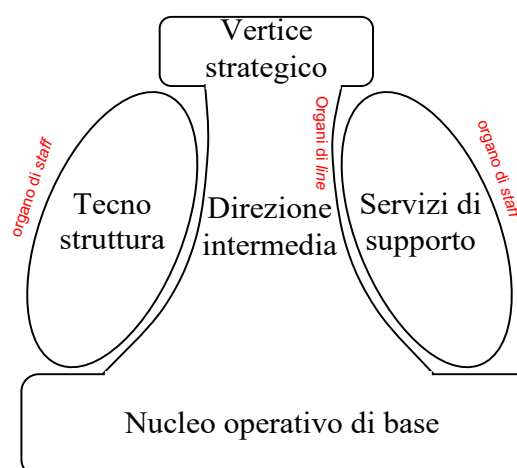


1. La struttura organizzativa


- È data dall'insieme degli organi ai quali è assegnata la responsabilità dello svolgimento delle funzioni aziendali e dalle relazioni che intercorrono tra i suddetti organi, permettendo di conferire unitarietà all'azienda



La struttura organizzativa delle ATP



Fonte: Mintzberg (1996, p. 48)




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Il vertice strategico

- È costituito dagli organi responsabili del governo dell'APT e dei risultati globalmente conseguiti

Silvia Fissi

{ 7 }



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

La linea di direzione intermedia

- Comprende le figure dirigenziali e/o le posizioni organizzative presenti nell'APT → 2 differenti compiti assegnati in base al livello organizzativo assegnato ai dirigenti
- Rappresenta l'anello di congiunzione tra il vertice strategico e il nucleo operativo di base

Silvia Fissi

{ 8 }

Il nucleo operativo

- È costituito dagli organi dediti alla produzione e alla prestazione dei servizi; in altre parole, è costituito dalle persone poste nelle unità organizzative dell'APT che contribuiscono direttamente alla realizzazione della sua funzione produttiva
 - Esternalizzazione dei servizi pubblici



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

9

La tecnostruttura

- Insieme di organi e soggetti che affiancano gli organi di linea, offrendo specifici strumenti di programmazione, controllo e regolazione del funzionamento dell'azienda



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

10

Gli organi di supporto

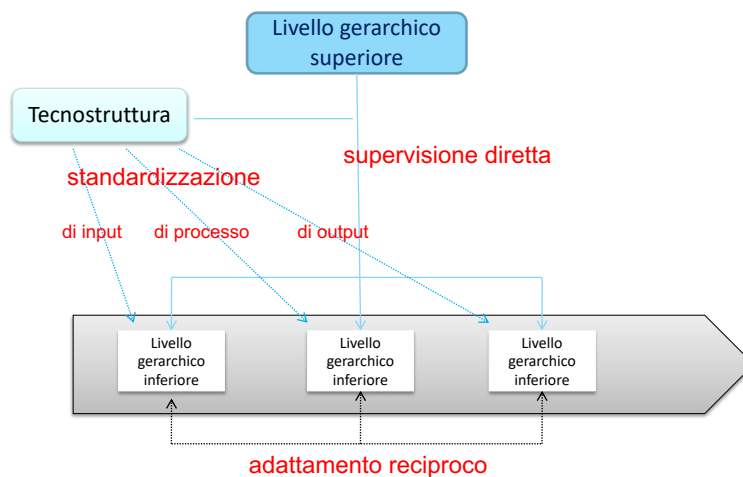
- Sono costituiti da unità organizzative che facilitano e supportano lo svolgimento dei processi produttivi realizzati dal nucleo operativo dell'APT

Affinché gli organi della struttura aziendale possano operare in modo efficiente ed efficace, oltre a svolgere le attività loro assegnate, è necessario che il loro funzionamento sia adeguatamente coordinato



Meccanismi di coordinamento degli organi aziendali

I meccanismi di coordinamento tra gli organi aziendali (1/2)



I meccanismi di coordinamento degli organi aziendali (2/2)

- Possono operare simultaneamente a differenti livelli organizzativi
- La scelta del meccanismo di coordinamento da impiegare in modo più intenso avviene in base a due variabili: lo stile di leadership e la complessità organizzativa

		Stile di leadership	
		Autoritario	Partecipativo
Complessità gestionale	Alta	standardizzazione di processo	reciproco adattamento
	Bassa	supervisione diretta	standardizzazione di input/output



Le funzioni del vertice strategico delle APT

- Definizione di strategie, programmi e piani
- Guida, coordinamento e controllo degli altri livelli organizzativi
- Gestione delle relazioni con gli altri soggetti operanti nel proprio ambito di riferimento e ai diversi livelli istituzionali di governo






Il vertice strategico delle ATP: lo Stato

ATP	Organi	Funzioni
ATPS	Consiglio dei Ministri (CDM)	Indirizzo strategico generale
	Presidente degli Consiglio dei Ministri (PCDM)	<ul style="list-style-type: none"> Dirige ed è responsabile della politica generale del Governo Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo
	Ministri	Indirizzo strategico particolare

{ 15 }

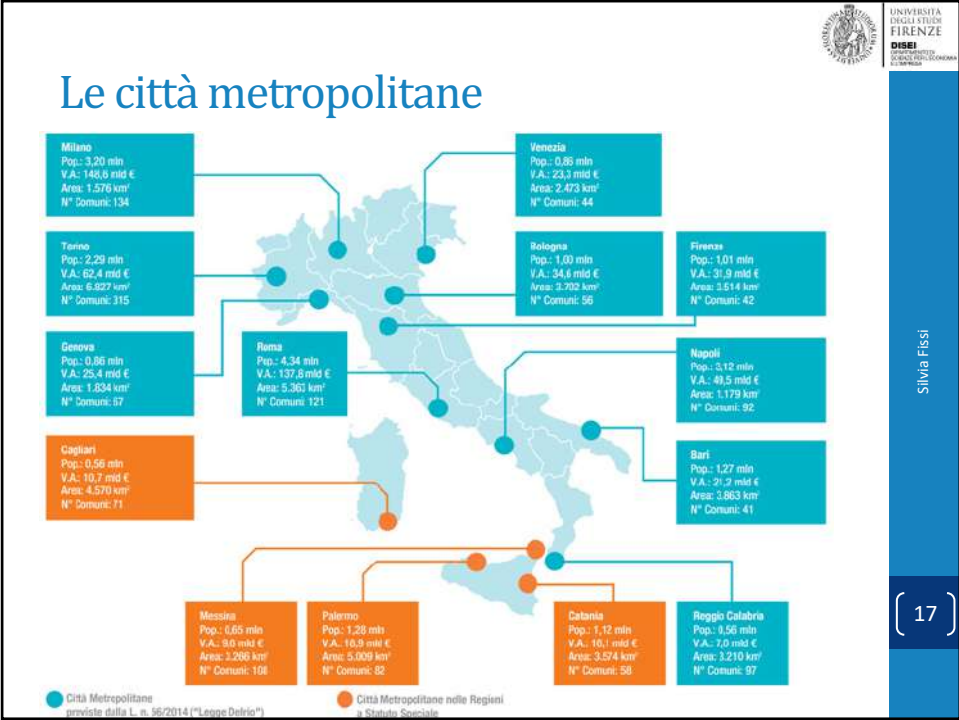



Il vertice strategico delle ATP: le Regioni

- Dipende dalle specifiche previsioni dello statuto ma è possibile compiere alcune osservazioni di carattere generale

ATP	Organi	Funzioni
ATPR	Presidente di Giunta	<ul style="list-style-type: none"> Promulga leggi e regolamenti Dirige le funzioni delegate dall'ATPS
	Consiglio	<ul style="list-style-type: none"> Potestà legislativa nelle materie elencate dall'art. 117 Cost. Potere di indirizzo e controllo politico-amministrativo Verifica la gestione complessiva dell'attività economica e finanziaria
	Giunta	Organo esecutivo (attua leggi e atti amministrativi, predispone e gestisce il BP)

{ 16 }



Silvia Fissi

[17]

Il vertice strategico delle ATP: le città metropolitane e le province

ATPL	Organi	Funzioni
Città metropolitana/ Provincia	Sindaco città metropolitana/Presidenza della Provincia	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresenta l'ente • Convoca e preside il Consiglio e la Conferenza metropolitana/Assemblea dei sindaci • Sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti
	Consiglio	Indirizzo e controllo politico e amministrativo → verifica la coerenza tra indirizzi e risultati in fase di rendicontazione e gestione
	Conferenza metropolitana/Assemblea dei sindaci	Poteri propositivi e consultivi

Silvia Fissi

[18]




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE ED ECONOMICHE

Il vertice strategico delle ATP: i comuni

ATPL	Organi	Funzioni
Comune	Sindaco	<ul style="list-style-type: none"> • Predisporre il programma di mandato • Responsabile della amministrazione
	Consiglio	Indirizzo e controllo politico/amministrativo
	Giunta	Organo di governo

Silvia Fissi

{ 19 }



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE ED ECONOMICHE

I compiti e le funzioni della dirigenza

- L'art. 51 della L. 142/1990 (oggi recepito nel Tuel) attribuisce inderogabilmente i poteri di indirizzo agli organi di governo politico e ai dirigenti la gestione amministrativa in tutte le sue manifestazioni, compresa l'adozione dei atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno
 - Adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane e strumentali (art. 107, co. 1 e 2, Tuel)
 - Responsabilità in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati (art. 107, co. 6, Tuel)

Silvia Fissi

{ 20 }

Le posizioni organizzative (PO) (1/3)

- Sono previste dall'art. 109 del Tuel
 - «*Conferite a tempo determinato [...], con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco o del Presidente della provincia [...]*»
- Il CCNL siglato il 21 febbraio 2018 e in vigore dal 22 maggio 2018 ne prevede due tipologie (art. 13 CCNL)
 - Per lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa



Le posizioni organizzative (PO) (2/3)

- Per lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità, richiedenti elevate competenze specialistiche, acquisite attraverso titoli universitari oppure con consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizione di elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum vitae
- Sono attribuite per un massimo di tre anni a dipendenti di categoria D sulla base della valutazione dei requisiti culturali, delle attitudini, della capacità professionale ed esperienza acquisiti dal potenziale destinatario
 - Secondo la Corte dei conti gli incarichi non possono avere durata inferiore all'anno



Le posizioni organizzative (PO) (3/3)

- Rispetto alla categoria alla quale possono essere affidate, esiste una doppia deroga (art. 17 CCNL):
 - Sono attribuibili ai dipendenti di categoria C e B negli enti locali dove non sono presenti dipendenti di categoria D
 - Negli enti di piccola dimensione privi di figure dirigenziali il nuovo CCNL, in via automatica, individua i responsabili di strutture come titolari di posizioni organizzative. Inoltre, se nel comune esiste la categoria D ma i dipendenti non sono in possesso dei requisiti professionali necessari, per una sola volta, l'incarico può essere attribuito a personale appartenente alla categoria C purché dotato delle necessarie capacità ed esperienze professionali
- Revocabili prima della scadenza, sempre con atto scritto e motivato, in caso di
 - Interventuti mutamenti nell'organico
 - Valutazione (annuale) negativa



Dirigenti VS titolari di PO

- Le funzioni dirigenziali sono disciplinate dalla legge e, in particolare, sono quelle di cui all'art. 107 del Tuel
- Le funzioni proprie delle posizioni organizzative sono disciplinate dalla contrattazione collettiva e sono quelle di cui all'art. del CCNL del comparto Funzioni Locali e della Sanità in vigore dal 22 maggio 2018



Gli incarichi fuori dotazione organica

- «Lo statuto dell'ente può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato» (art. 110, co. 1, Tuel)
- Gli incarichi sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare l'esperienza pluriennale e la specifica professionalità del soggetto
- Non possono avere durata superiore al mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della provincia in carica



Il tentativo di riforma della dirigenza delle ATP (1/2)

- L. 124/2015 «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (cosiddetta «Riforma Madia») stabiliva
 - Art. 11, co. 1: «sistema della dirigenza pubblica articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli»
 - Tre ruoli unici per i livelli di governo statale, regionale e locale




Il tentativo di riforma della dirigenza delle ATP (2/2)

Organizzazione del ruolo dirigenziale (riforma Madia):

→

- ✓ Ruoli unici gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica della PCDM
- ✓ Banca dati: cv, profilo professionale, esiti della valutazione
- ✓ Commissione per ogni singolo ruolo
- ✓ Contratto dirigenziale: da rapporto di dipendenza lavorativa a rapporto di servizio con l'APTL
- ✓ Conferimento incarico: prevalentemente a favore dei dirigenti iscritti nei ruoli unici e solo a seguito di una procedura comparativa con avviso pubblico




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

[27]

Perché «tentativo» di riforma?



- La sentenza 251/2016 ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 11, 17, 18 e 19 della legge delega 124/2015, di fatto, bloccando il decreto attuativo della riforma Madia in merito alla dirigenza pubblica



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi


[28]

I modelli organizzativi delle ATP

Il modello organizzativo evidenzia le tipologie e le logiche di raggruppamento delle unità organizzative componenti gli organi aziendali senza, però, scendere nelle questioni di micro organizzazione

- Il modello organizzativo è rappresentato da un organigramma che illustra i livelli organizzativo-gerarchici



- APTR e APTL: sono dotate di autonomia organizzativa e quindi scelgono il modello organizzativo più coerente con le proprie caratteristiche e obiettivi
- APTS: utilizzabili solo gli schemi organizzativi previsti dal D.Lgs. 300/1999

29

Silvia Fissi




I modelli organizzativi di APTR e APTL

	Funzionale	Divisionale	Matriciale
Suddivisione del lavoro	Per funzione	Per output	Per prodotto e funzione o per progetto e funzione + sistema di comando multiplo
Livelli organizzativi presenti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinamento generale 2. Coordinamento funzionale 3. Unità organizzative 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinamento gen. 2. Staff centrali 3. Coordinamento divisionale 4. Unità funzionali 5. Unità operative 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinamento generale 2. Coordinamento intermedio (disposto lungo le 2 dimensioni della matrice) 3. Livello operativo
Decentramento decisionale	Struttura accentrata	"Parallelo"	Elevato
Meccanismi di coordinamento	<ul style="list-style-type: none"> • Standardizzazione • Supervisione diretta 	<ul style="list-style-type: none"> • Standardizzazione • Adattamento reciproco 	Adattamento reciproco
Punti di forza	Specializzazione Efficienza	Unitarietà della gestione	Efficienza Specializzazione Flessibilità gestionale
Rischi/criticità	Eccessivi livelli org. vo-gerarchici	Duplicazione attività e risorse presso le divisioni Costi di coordinamento	Conflitti tra organi diversi Insicurezza e rallentamento dei processi decisionali

I modelli organizzativi, inoltre, possono caratterizzarsi diversamente in relazione alla consistenza e al ruolo degli organi di staff

30

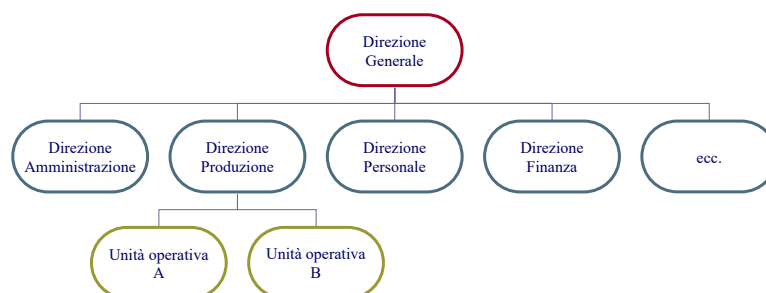
Silvia Fissi

Il modello organizzativo funzionale (1/2)

- Presenta di solito tre livelli organizzativi: coordinamento generale, coordinamento funzionale e unità operative
- È caratterizzato da una divisione orizzontale del lavoro orientata ai fattori produttivi (input)
- In termini di divisione verticale del lavoro, si caratterizza per un certo accentramento



Il modello organizzativo funzionale (2/2)



Punti di forza

Efficienza

Punti di debolezza

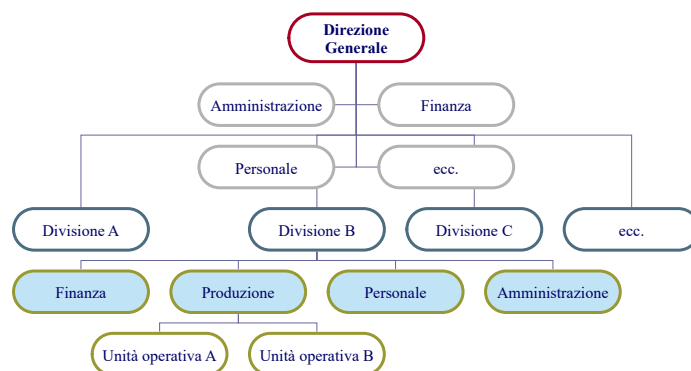
Efficacia



Il modello divisionale (1/2)

- Presenta di solito cinque livelli organizzativi: coordinamento generale, staff centrali, coordinamento divisionale, unità funzionali e unità operative
- È caratterizzato da una divisione orizzontale del lavoro orientata agli output (utenza, beni/servizi prodotti, area geografica servita, ecc.)
- In termini di divisione verticale del lavoro, si caratterizza per un certo decentramento, sicuramente, di intensità maggiore rispetto al modello funzionale

Il modello organizzativo divisionale (2/2)



Punti di forza

Punti di debolezza

Efficacia

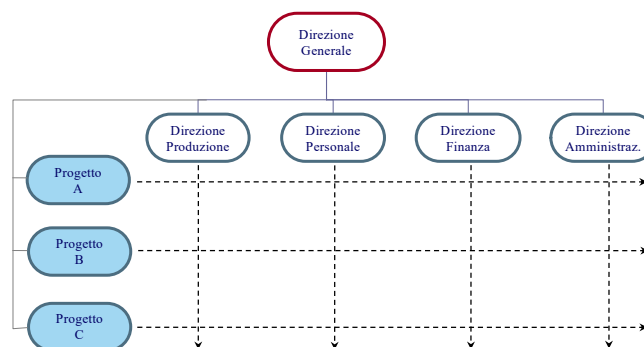
Efficienza

Il modello matriciale (1/2)

- Presenta almeno tre livelli organizzativi: coordinamento generale, coordinamento intermedio lungo le due dimensioni della matrice e operativo
- È caratterizzato da una divisione orizzontale del lavoro orientata sia all'input che all'output
- In termini di divisione verticale del lavoro, si caratterizza per una notevole diffusione del potere
 - Il numero di dirigenti è solitamente superiore a quello dei modelli organizzativi precedenti



Il modello organizzativo matriciale (2/2)



Punti di forza

Efficacia & Efficienza

Punti di debolezza

Costi & Conflitti





E le ATPS? Il D.Lgs. 300/1999

- Ha adottato il modello per divisioni che, nello specifico, sono denominati «dipartimenti»
 - Decentramento decisionale, conferendo alla dirigenza un più ampio potere decisionale
 - Responsabilizzazione per i risultati conseguiti
- Solo per tre ministeri (Affari esteri, Difesa, Beni e attività culturali) si è optato per il modello funzionale
 - Segretario generale: opera alle dirette dipendenze del ministro e assicura il coordinamento



2. I meccanismi operativi

- Sono i sistemi che fanno funzionare la struttura, stimolando i singoli individui al raggiungimento degli obiettivi strategici e chiarendo meglio ai membri dell'organizzazione ciò che è loro richiesto
- I principali sono
 - Sistema di programmazione e controllo di gestione
 - Sistema informativo
 - Sistema di gestione delle risorse umane

3. Lo stile di direzione (o di leadership)


- È il modello di comportamento dei responsabili ai vari livelli nei confronti dei propri subordinati
 - Concetto differente rispetto ai modelli soggettivi di comportamento
- I principali modelli sono
 - Autoritario
 - Partecipativo → il dirigente/leader è designer e steward
- È recentemente passato dalla classica concezione autoritaria a quella della responsabilità condivisa, in considerazione della recente riforma delle ATP



I dipendenti pubblici

- Presentano caratteristiche specifiche rispetto al privato
 - Rispondono alle norme di diritto amministrativo e del pubblico impiego
 - Sono previste procedure di reclutamento e di selezione trasparenti al fine di selezionare i migliori (meritocrazia) e di tutelare la neutralità e l'indipendenza di coloro che ricoprono un pubblico ufficio
 - Godono della sicurezza del trattamento retributivo nel tempo e del posto di lavoro al fine di assicurare loro indipendenza da interessi particolari e autonomia di giudizio, nonché per ridurre il rischio di condizionamenti e/o ricatti
 - Rispondono dei propri comportamenti nei confronti della collettività





UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE


Le tendenze del pubblico impiego

- Con l'espansione del settore pubblico è aumentato il numero dei dipendenti pubblici e si sono diversificate le loro professionalità
- Purtroppo, l'incremento del pubblico impiego è stato utilizzato, sia per potenziare i servizi pubblici a fronte di bisogni crescenti, sia come volano occupazionale, soprattutto in quei territori dove il tessuto imprenditoriale era più debole e le opportunità di impiego per i cittadini più scarse → distribuzione disomogenea sul territorio
- Blocco del turnover a partire dal 2002, parzialmente risolto a partire dal 2017
- Oggi il personale pubblico italiano è in linea con l'area OCSE

(41)

Silvia Fissi

(41)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

I dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro

3.1. Employment in general government as a percentage of total employment, 2007, 2009 and 2015

Country	2007 (%)	2009 (%)	2015 (%)
MON	29	29	29
DNK	29	29	29
DNK	29	29	29
DNK	29	29	29
DNK	29	29	29
FIN	29	29	29
EST	24	24	24
HUN	21	21	21
FRA	21	21	21
LVA	21	21	21
ISR	22	22	22
SVK	19	19	19
CAN	18	18	18
BEL	18	18	18
OECD	18	18	18
GRC	17	17	17
SVN	17	17	17
GBR	16	16	16
CZE	16	16	16
AUT	16	16	16
ESP	15	15	15
USA	15	15	15
PRT	15	15	15
IRL	14	14	14
ITA	14	14	14
MLD	13	13	13
TUR	13	13	13
LUX	12	12	12
DEU	11	11	11
CHE	10	10	10
KOR	7	7	7
JPN	6	6	6
LTU	23	23	23
CHL	11	11	11

Source: OECD National Accounts Statistics (database). Data for Japan, Switzerland, Turkey and the United States are from the International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database), Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts. Data for Korea provided by national authorities.

(42)

Silvia Fissi

(42)

I risultati di uno studio effettuato da Forum PA nel 2018

- Quanti sono?
- Quanti anni hanno?
- Quanto ci costano e quanto guadagnano?
- Quali competenze hanno?

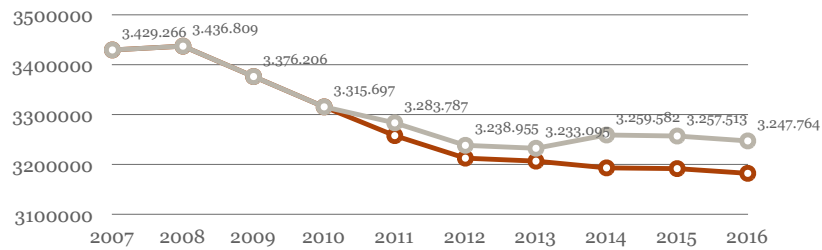


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

{ 43 }

Quanti sono?




Fonte: elaborazione FPA su dati Rgs - Conto annuale 2016



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

{ 44 }



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE ED ECONOMICHE


Il confronto con i principali paesi dell'UE

TAB. 2 – CONFRONTI INTERNAZIONALI RISPETTO ALL'ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE E DELLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO PUBBLICO (V.A. E VAL.%)			
	Occupati PA in milioni	Occupati/ tot. Residenti (%)	Occupati / tot. Occupati (%)
Italia	3,3	5,5	14
Francia	5,6	8,5	20
Germania	4,7	5,7	11
Regno Unito	5,1	7,8	16
Spagna	3	6,5	16

Fonte: elaborazione FPA su dati Rgs - Conto annuale 2016

Silvia Fissi

45



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE ED ECONOMICHE

Quanti anni hanno?

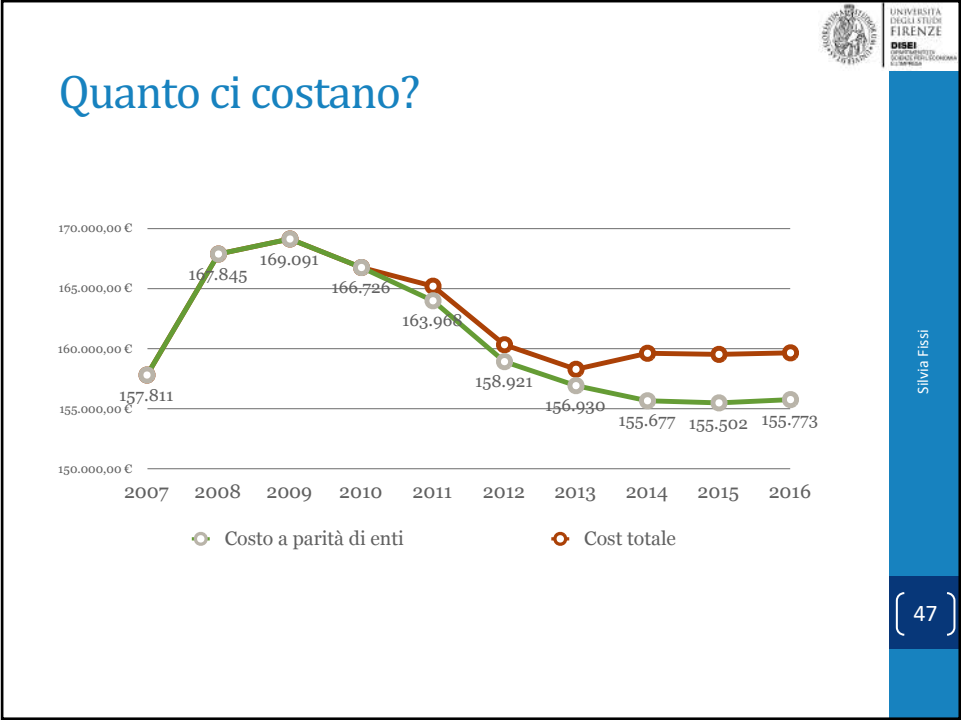
TAB.4 L'ATTUALE COMPOSIZIONE PER ETÀ (V.A. E VAL %)		
Classe di età	v.a.	Val.%
0-24	27.486	0,8
25-34	183.021	5,6
35-44	655.989	20,2
45-54	1.242.801	38,3
55-59	649.869	20
60-64	438.572	13,5
over 65	49.748	1,5
totale	3.247.486	100

Fonte: elaborazione FPA su dati Rgs - Conto annuale 2016

Silvia Fissi

46

→ Soprattutto nel comparto sanitario e universitario



E quanto ci costano rispetto agli altri paesi?

TAB. 6 – CONFRONTI INTERNAZIONALI RISPETTO ALL'ANDAMENTO DELLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO PUBBLICO (V.A. E VAL.%)

	Spesa redditi PA/PIL a prezzi di mercato 2010 (%)	Spesa redditi (miliardi di euro)	Spesa redditi pro-capite (per n. di occ. in migliaia di euro)
Italia	9,1	163,96	49
Francia	12,7	283,62	50
Germania	7,5	236,49	50
Regno Unito	9,1	217,99	43
Spagna	11,1	121,33	40

Fonte: Fonte: elaborazione FPA su dati Rgs - Conto annuale 2016

48

Qual è il costo per ogni cittadino? E la distribuzione per comparto?

- I dipendenti della PA costano a ogni cittadino italiano 2.362€ l'anno che sono spesi, grosso modo, come indicato nella tabella seguente:

TAB. 6 – COSTO TOTALE DEL LAVORO PUBBLICO PER CITTADINO (VAL. % E EURO)

Comparto	Percentuale di spesa	Costo per cittadino
SCUOLA	26,05	685,1 €
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	24,26	637,83 €
REGIONI E AUT.LOC. (CCNL NAZ.)	11,9	312,91 €
MINISTERI	4,2	110,35 €
UNIVERSITA'	3,96	104,17 €
ALTRI COMPARTI	29,68	781,31 €

Fonte: elaborazione FPA sui dati conto annuale – MEF, 2016



La politica di retribuzione del personale pubblico

- Dipende da
 - **Congiuntura economica**, che influenza la capacità di spesa pubblica e, infatti, il blocco degli stipendi della PA è una delle prime misure intraprese in caso di crisi economica
 - **Politiche aziendali di ciascuna amministrazione** soprattutto per la parte cosiddetta "accessoria" della retribuzione → la retribuzione è infatti composta da una parte fissa e da una accessoria che, soprattutto per la dirigenza, risulta essere di importo significativo



Gli stipendi della pubblica amministrazione

- Dipendono dal settore di riferimento e dal ruolo ricoperto
- È difficile stabilire se siano meno elevati di quello privato
→ in linea di massima la differenza è andata diminuendo, specialmente per i dirigenti che, in media, hanno retribuzioni paragonabili al settore privato



Quanto guadagnano?

- La retribuzione media dei dipendenti pubblici per il 2016 è 34.500€ ed è sostanzialmente invariata rispetto al 2009
 - La media del settore privato è 28.600€
- Ci sono differenze sostanziali tra i comparto: la magistratura si attesta a 138 mila euro, il personale della scuola a 28,4 mila e le regioni e le autonomie locali a 29 mila
- I dirigenti guadagnano in media 103 mila euro, ma le differenze tra comparti sono di nuovo significative



Le retribuzioni medie dei dirigenti per comparto



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

TAB. 8 - RETRIBUZIONE PERSONALE DIRIGENTE PER COMPARTO, 2016

COMPARTO	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
Autorità indipendenti	157.893
Enti pubblici non economici	129.675
Presidenza del consiglio ministri	129.596
Enti art.70, comma 4 - D. Lgs. 165/01	126.307
Enti Lista S13 Istat	125.881
Agenzie fiscali	114.401
Enti art.60, comma 3 - D. Lgs. 165/01	112.576
Corpi di polizia	101.900
Vigili del fuoco	101.057
Enti di ricerca	98.597
Forze armate	96.113
Ministeri	94.609
Università	92.732
Regioni ed Autonomie locali	84.788
Servizio Sanitario Nazionale	72.022
Istituzioni di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale	60.502
Scuola	58.174
Media	103.343

Fonte: Elaborazione FPA su dati Aran, 2016

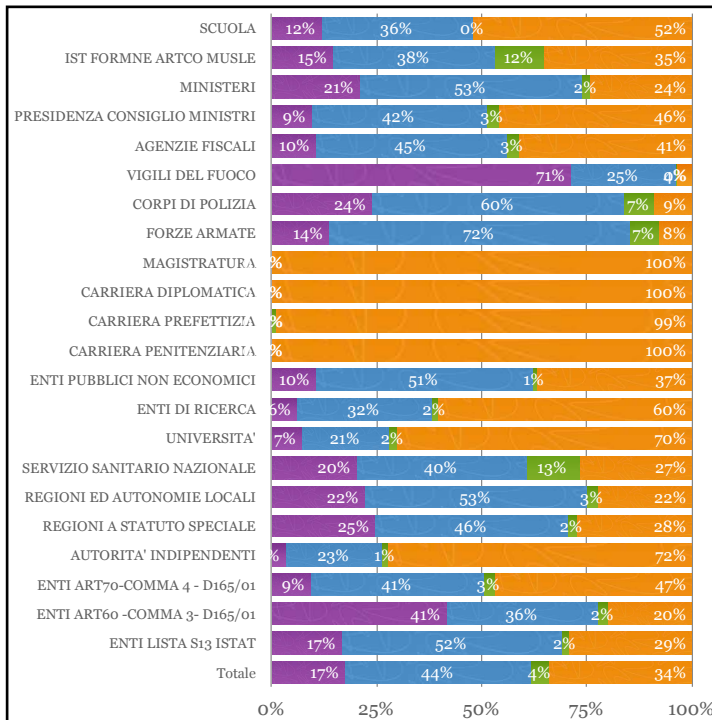
53

Quali competenze?

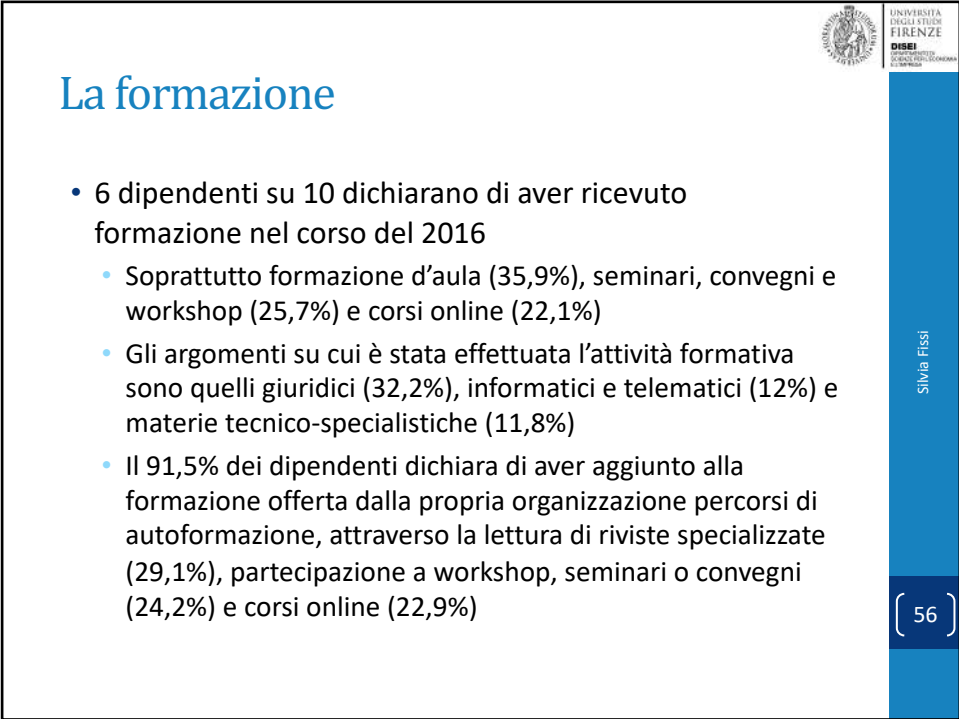
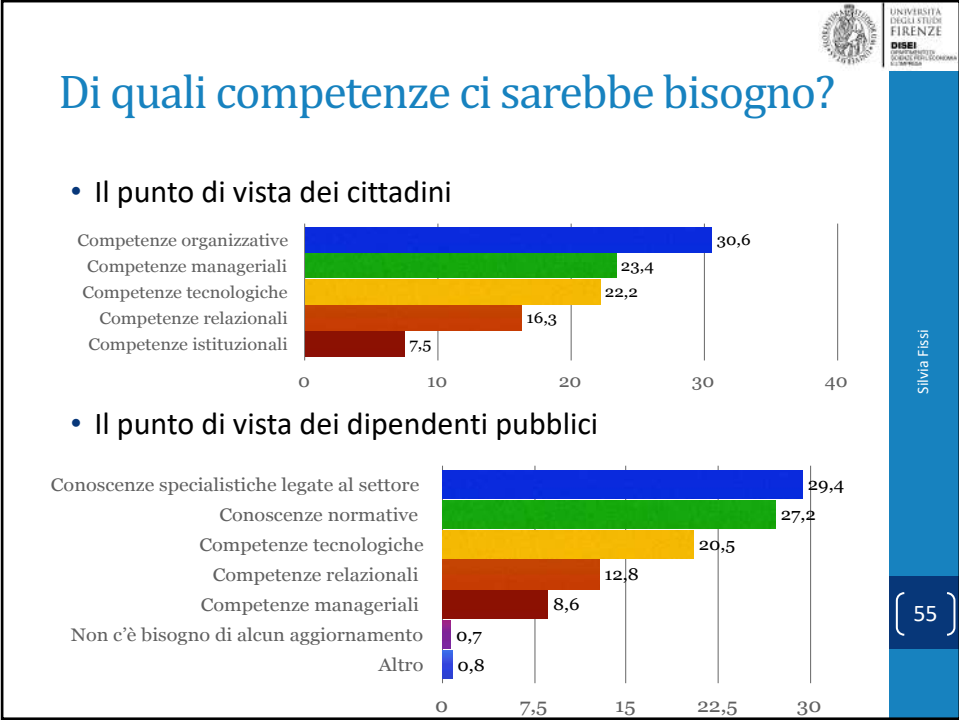


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi



54





Il «concorsono» per l'accesso alla PA

- La Legge di Bilancio 2019 (L. 145/2018) intende rendere i concorsi più spediti per immettere giovani nei ruoli della PA e così abbassare l'età media dei dipendenti pubblici
 - Prevede numerose nuove assunzioni in differenti comparti della PA, tra cui Corte dei Conti, Miur, Mise, Ministeri dell'Interno, della Giustizia, della Salute, PDCM, Agenzia delle entrate, Avvocatura dello Stato, ecc. (circa 150.000 assunzioni all'anno)
 - A partire dal 2019 stabilisce procedure di reclutamento basate sui piani di fabbisogno di ogni amministrazione *«mediante concorsi pubblici unici, per esami o per titoli ed esami, in relazione a figure professionali omogenee»*
 - I concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica



Il «concorsono» per l'accesso alla PA

- Le modalità semplificate per i concorsi saranno individuate in un decreto attuativo di natura regolamentare del Ministro per la Pubblica Amministrazione Giulia Bongiorno e riguarderanno tutti i concorsi eccetto quelli relativi a *«professionalità aventi competenze di spiccata specificità»*

Human Resource Management and Labour factor

- Negli ultimi decenni sono intervenuti numerosi cambiamenti nella domanda e, conseguentemente, nella fornitura dei servizi pubblici → organizzazione più flessibile e modelli manageriali nuovi → HRM
- Il fattore lavoro è una risorsa fondamentale → necessità di misurarlo e valutarlo



Alcune riflessioni dalla letteratura (1/2)

- È opinione diffusa che i dipendenti pubblici siano mediamente meno efficienti rispetto a quelli privati (Buchanan, 1978; Downs, 1967) → d'altra parte, numerosi autori sottolineano che gli incentivi del pubblico impiego non sono proporzionati rispetto all'impegno che i dipendenti mettono nel lavoro svolto (Festrà, Garrouste, 2008)
- Il riconoscimento non può essere relegato al solo aspetto economico della retribuzione (Frank, Lewis, 2004)
- Tutti gli autori sono concordi nell'affermare che deve esserci una stretta correlazione tra il sistema di misurazione della performance e quello degli incentivi (Eccles, 1991; Fitzgerald, Moon, 1996)



Alcune riflessioni dalla letteratura (2/2)

- Con riferimento alla metodologia per misurare la performance del pubblico impiego, possiamo individuare due diverse correnti
 - *The economic approach* → basato sull'assunzione di un comportamento razionale e sul conseguente collegamento tra la misurazione della performance e un riconoscimento in termini monetari (Herpen et al., 2003)
 - *The psychological approach* → basato sulla motivazione intrinseca di ciascun individuo nel raggiungimento dei propri obiettivi (Perry et al., 2006)



La diretta conseguenza

- La complessità e l'eterogeneità degli aspetti economico-aziendali e di quelli psicologici legati al comparto lavorativo pubblico si riflettono sul sistema di misurazione e valutazione della performance aziendale





Il modello italiano (1/5)

- Negli anni '90, la pubblica amministrazione italiana ha intrapreso un importante percorso finalizzato all'innovazione e alla razionalizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali che ha indirizzato il pubblico impiego verso criteri di produttività, efficienza e trasparenza e, nel 2009, ha condotto alla riforma Brunetta
- Il sistema attuale di misurazione e valutazione delle performance del pubblico impiego nasce con il D.Lgs. 286/1999 sul «*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta nelle pubbliche amministrazioni*» che ha introdotto la valutazione della dirigenza nell'ambito del sistema di controllo interno della PA. L'organo deputato a tale controllo era il Nucleo di Valutazione



Il modello italiano (2/5)

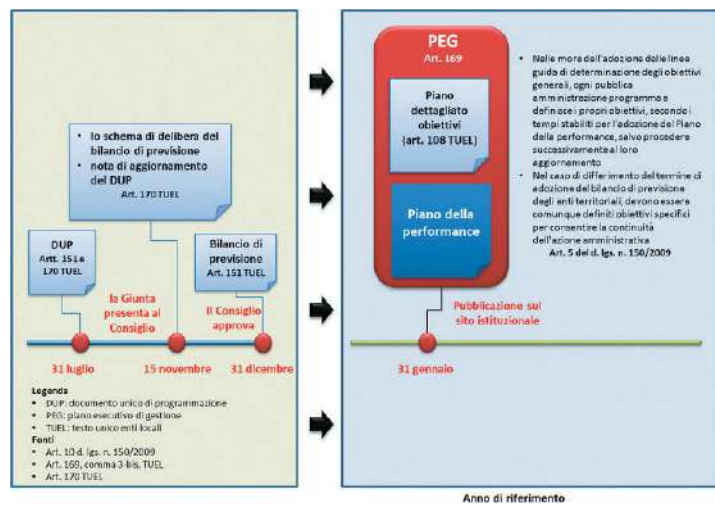
- Il D.Lgs. 150/2009 (decreto Brunetta) ha previsto il passaggio da una logica di gestione basata sui mezzi a una incentrata sui risultati. In altre parole, siamo passati da un modello monodimensionale, fondato sulla misurazione degli input, a un modello multidimensionale focalizzato sui risultati
- Il decreto Brunetta ha introdotto l'obbligo di misurazione e valutazione delle **performance** nella PA, senza le quali non è più possibile erogare i premi legati al merito



Il modello italiano (3/5)

- Si basa sui seguenti 4 pilastri:
 1. Le amministrazioni redigono entro il 31/1 il **Piano triennale della performance**, dove sono elencati gli obiettivi strategici e operativi (questi ultimi denominati anche specifici), gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance, gli obiettivi assegnati al personale dirigente e i relativi indicatori, nonché le azioni specifiche di miglioramento
 2. Le amministrazioni devono fissare obiettivi misurabili e sfidanti su numerose dimensioni di performance, quali efficienza, *customer satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini, in modo che la collettività sia posta al centro della programmazione (*customer satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza)

L'iter di formazione del piano della performance negli enti locali



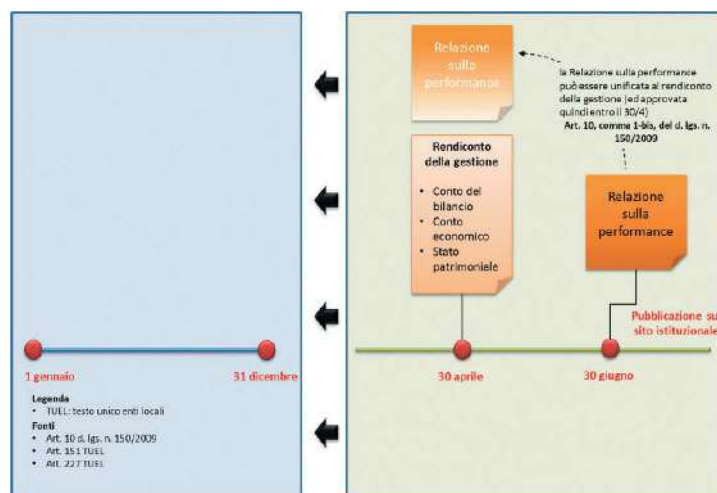
Fonte: Nucci, 2019



Il modello italiano (4/5)

3. Gli obiettivi definiti dalle amministrazioni devono possedere specifiche caratteristiche: essere strettamente legati alle finalità istituzionali, ai programmi politici e ai bisogni della collettività; avere oggetto specifico e misurabilità concreta; tendere al miglioramento concreto e tangibile della qualità dei servizi ed essere inquadrati in un arco temporale ben preciso. Infine, devono avere un legame con gli standard medi nazionali e rendere possibile il confronto nel tempo e nello spazio
4. Le amministrazioni presentano, entro il 30/6 dell'anno successivo a quello di riferimento, una **Relazione annuale sulla performance** sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, secondo il principio di trasparenza che implica il coinvolgimento di cittadini e stakeholder

L'iter di formazione della Relazione annuale sulla performance degli enti locali



Fonte: Nucci, 2019

Il modello italiano (5/5)

- Al fine di vigilare sul rispetto dei principi stabiliti dalla Riforma Brunetta, sono individuati due soggetti:
 - **Organismi indipendenti di valutazione (OIV)**, in sostituzione dei Nuclei di valutazione, con il compito di valutare e misurare la performance della PA, vigilare sul sistema di misurazione della performance, indicare le soluzioni per migliore pianificazione e rendicontazione, ottimizzare il clima nell'ambiente di lavoro e premiare i più meritevoli nel rispetto della trasparenza
 - **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)** con il compito di fornire le linee guida e le metodologie, vigilare sulla trasparenza e sulla raccolta delle informazioni sulla performance, la valutazione e la premialità nelle PA



Le finalità del sistema di misurazione della performance dirigenziale

- Migliore organizzazione del lavoro
- Incentivazione della qualità e della produttività del lavoro
- Selettività e valorizzazione della capacità e dei risultati negli incarichi dirigenziali
- Autonomia, poteri e responsabilità della dirigenza
- Efficienza del lavoro pubblico, contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo
- Trasparenza e legalità



Gli obiettivi

- **Generali** che identificano le priorità strategiche delle PA in relazione alle attività e ai servizi erogati
 - Determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con un decreto del PDCM
- **Specifici** di ogni PA individuati nel Piano della performance
 - Programmati in coerenza con gli obiettivi generali e con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici
 - Definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che, a loro volta, consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative



Le caratteristiche degli obiettivi

- Rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione
- Specifici e misurabili in termini chiari e concreti
- Finalizzati al significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi
- Riferibili a un arco temporale determinato, di norma corrispondente a un anno
- Commisurati a valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale, internazionale e da comparazioni con amministrazioni simili
- Confrontabili con le tendenze dell'amministrazione di riferimento, possibilmente su un arco temporale triennale
- Correlati alla qualità e alla quantità delle risorse disponibili

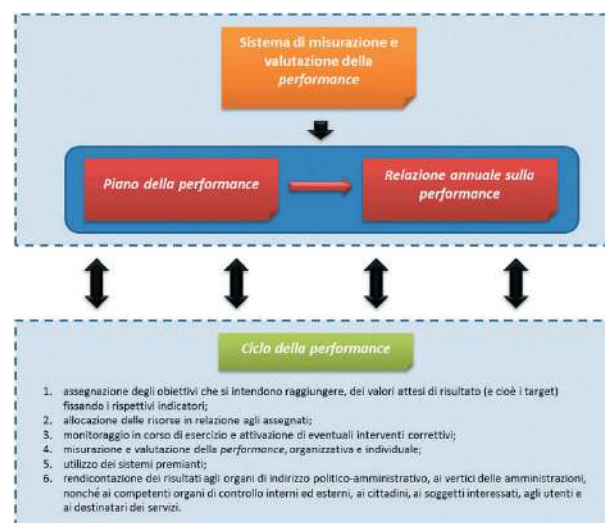


Gli attori del sistema di valutazione e misurazione delle performance

- Vediamo le competenze:
 - Al **Dipartimento della funzione pubblica** sono attribuite le funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento
 - Ai **dirigenti** compete la valutazione individuale, in funzione dei livelli gerarchici
 - All'**organo di indirizzo politico-amministrativo** spetta la valutazione della dirigenza apicale, su proposta dell'OIV ai sensi delle risultanze della valutazione delle unità organizzative
 - All'**OIV** compete la valutazione delle unità organizzative sulla base del sistema di misurazione e valutazione in essere, nonché la garanzia della appropriatezza metodologica dell'impostazione, del corretto utilizzo e della trasparenza del sistema
 - Ai **cittadini** e agli **stakeholder** spetta la valutazione dell'amministrazione nel suo complesso, attraverso l'acquisizione diretta di informazioni sulle performance e sulla partecipazione attiva (indagini *customer satisfaction*, bilancio partecipato, tavoli di discussione, ecc.)



Le fasi del ciclo di gestione della performance



Fonte: Nucci, 2019



Misurazione e valutazione individuale (1/2)

- Deve essere coerente con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica
- È distinta per i responsabili di unità organizzativa e per il resto del personale
- Per i **dirigenti** e per i **responsabili di unità organizzativa** (art. 9, co. 1) sono riferite a
 - Performance nell'ambito organizzativo di diretta responsabilità
 - Raggiungimento di specifici obiettivi individuali
 - Qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura
 - Competenze professionali e manageriali dimostrate
 - Capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata attraverso una significativa differenziazione dei giudizi



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

[75]

Misurazione e valutazione individuale (2/2)

- Per il **personale** sono basati su (art. 9, co. 2)
 - Specifici obiettivi di gruppo o individuali
 - Qualità del contributo fornito alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza
 - Competenze dimostrate
 - Comportamenti professionali e organizzativi
- Collegamento con il CDG



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

[76]

La retribuzione della dirigenza

- È composta da
 - Una parte fissa che dipende dal ruolo
 - Una parte accessoria che, a sua volta, è formata da
 - **Retribuzione di posizione:** è definita sulla base del modello organizzativo e identifica pesi diversi rispetto alle posizioni dirigenziali sulla base di alcuni criteri oggettivi come, la complessità organizzativa delle risorse da gestire, il budget allocato, la presenza di relazioni esterne significative, ecc.
 - **Retribuzione di risultato:** legata alla prestazione assicurata in un arco temporale definito (solitamente annuale), è assegnata in misura proporzionale rispetto ai risultati raggiunti. In alcuni casi può arrivare a rappresentare quote significative, anche oltre il 10% dello stipendio complessivo



La retribuzione di posizione

- Dipende dalla posizione all'interno dell'organigramma che ricopre il soggetto e che deve essere adeguatamente pesata secondo la complessità dell'attività svolta, la numerosità delle risorse umane a disposizione e la significatività nei confronti dell'esterno



La retribuzione di risultato

- È valutata considerando tre diversi aspetti
 - **Performance a livello di ente:** si misura il contributo del soggetto e della struttura da lui diretta per il raggiungimento degli obiettivi dell'azienda pubblica
 - **Performance organizzativa:** si misurano i risultati dell'unità organizzativa diretta dal soggetto valutato
 - **Performance individuale:** si misurano le competenze e i comportamenti professionali e organizzativi nello svolgimento del proprio ruolo



E se il Piano o la Relazione non vengono adottati?

- È vietato erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno concorso alla mancata adozione
- L'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione
- In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione deve comunicare tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica



L'Organismo indipendente di valutazione (OIV) (1/2)

- Deve essere presente, singolarmente o in forma associata, in ogni amministrazione
- È costituito in forma collegiale da tre componenti
- Il Dipartimento della funzione pubblica ne assicura la corretta costituzione e composizione
 - Non possono essere nominati membri dell'OIV i dipendenti dell'amministrazione, i soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi, cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o consulenza con le predette organizzazioni o che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE PUBBLICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

{ 81 }

L'Organismo indipendente di valutazione (OIV) (2/2)

- La nomina è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo tra gli iscritti nell'**Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione** tenuto presso il Dipartimento della funzione pubblica, previa procedura selettiva pubblica
- Dura in carica tre anni, rinnovabili una sola volta presso la stessa amministrazione, previa procedura selettiva pubblica



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISSEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE PUBBLICHE
E ECONOMICHE

Silvia Fissi

{ 82 }

Quali sono i compiti dell'OIV? (1/3)

- Tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti finali per le attività e i servizi svolti
 - Monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli ed elabora una relazione annuale
 - Comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e amministrazione, alla Corte dei Conti e al Dipartimento della funzione pubblica
 - Valida la Relazione sulla performance, a condizione che sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali
 - Assicura la visibilità della Relazione attraverso la pubblicazione sul sito web istituzionale dell'amministrazione



Quali sono i compiti dell'OIV? (2/3)

- Garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla differenziazione dei giudizi sulla performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa
- Propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione a questi ultimi dei premi
- Promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e integrità
- Verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità



Quali sono i compiti dell'OIV? (3/3)

- Stabilisce le modalità che possono adottare i cittadini, anche in forma associata, per comunicare il proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi dell'amministrazione
 - Ogni amministrazione adotta sistemi di relazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo la partecipazione e la collaborazione



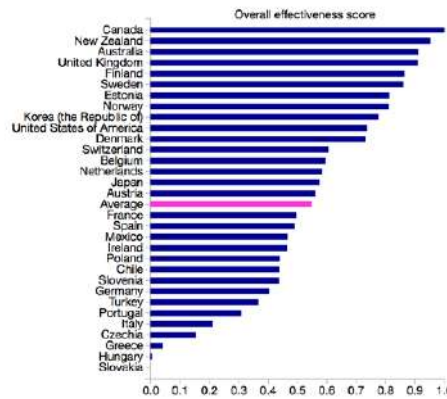
Cosa succede in caso di gravi irregolarità?

- L'OIV effettua ogni opportuna segnalazione agli organi competenti



I risultati: efficacia della PA - InCiSE Index

- L'Italia si colloca al 27° posto tra le 31 PA esaminate a livello mondiale. Le principali cause:
 - Limitata visione strategica e di programmazione
 - Scarsa attenzione ai moduli organizzativi e alle correlazioni risorse/obiettivi/carichi di lavoro
 - Enfasi eccessiva sulle regole
 - Scarsa chiarezza del sistema contabile rispetto ai costi sostenuti e agli obiettivi perseguiti
 - Limitato impiego di indicatori di impatto, tra l'altro scarsamente correlati con il sistema contabile e con la valutazione della performance



- Limitato uso del sistema di reporting
- Organismi di controllo legati a logiche ispettive e non collaborative

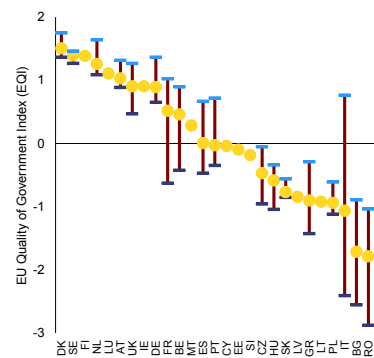
Silvia Fissi

87

I risultati: efficienza della PA – Country Report 2016

- L'indice di efficienza della PA italiana è progressivamente diminuito, passando dallo 0,67 del 2004 a 0,42 nel 2009 a 0,38 nel 2014. Le cause principali:
 - Eccessiva durata delle procedure burocratiche
 - Scarsa responsabilità della PA
 - Non chiaro riparto delle competenze tra amministrazioni centrali e autonomie locali

Graph 3.2.3: EU quality of government index and within-country variation at regional level



Source: European Commission

Silvia Fissi

88