

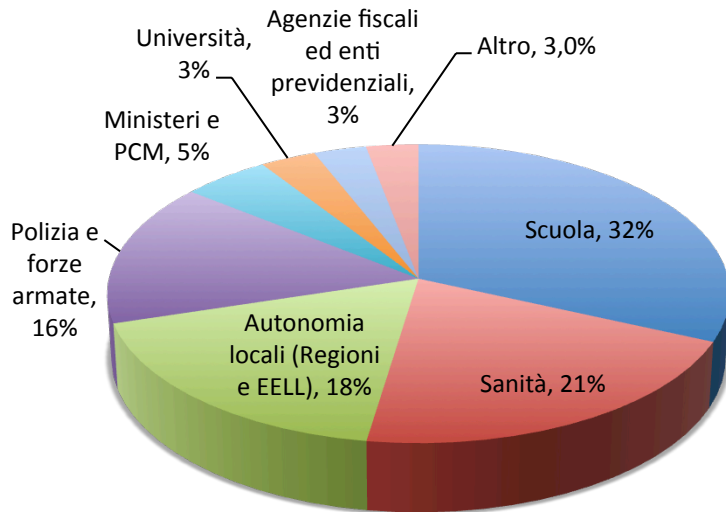


Processi di riforma del Pubblico Impiego

Ivrea, 6 giugno 2015

raffaella.saporito@sdabocconi.it

Chi sono i dipendenti pubblici?



- Pubblico impiego: **insieme dei dipendenti pubblici + regole tipiche del lavoro pubblico**
- Principi alla base delle regole del pubblico impiego:
 - Imparzialità nei processi di selezione
 - Neutralità e indipendenza dei dipendenti pubblici
 - Trasparenza e accountability dei comportamenti dei dipendenti pubblici

Comparto	Tempo Pieno		Part Time fino al 50%		Part Time oltre il 50%		Totale		
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini + Donne
SCUOLA	209.639	787.412	2.067	7.614	2.932	18.199	214.638	813.225	1.027.863
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5.433	3.654	11	15	9	31	5.453	3.700	9.153
MINISTERI	73.857	76.568	1.091	3.248	931	5.706	75.879	85.522	161.401
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	1.090	1.117	5	6	7	47	1.102	1.170	2.272
AGENZIE FISCALI	25.776	23.326	153	170	445	2.659	26.374	26.155	52.529
VIGILI DEL FUOCO	30.315	1.698	23	22	22	151	30.360	1.871	32.231
CORPI DI POLIZIA	292.295	24.394	14	10	2	2	292.311	24.406	316.717
FORZE ARMATE	175.818	9.507					175.818	9.507	185.325
MAGISTRATURA	5.658	4.767					5.658	4.767	10.425
CARRIERA DIPLOMATICA	723	187					723	187	910
CARRIERA PREFETTIZIA	557	720					557	720	1.277
CARRIERA PENITENZIARIA	118	238					118	238	356
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	19.636	24.644	187	449	211	1.834	20.034	26.927	46.961
ENTI DI RICERCA	11.400	8.847	71	93	90	408	11.561	9.348	20.909
UNIVERSITA'	53.934	45.168	469	690	383	3.048	54.786	48.906	103.692
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	229.407	386.807	1.284	9.881	1.496	41.365	232.187	438.053	670.240
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	221.782	213.607	6.056	7.986	6.439	28.155	234.277	249.748	484.025
REGIONI A STATUTO SPECIALE	37.007	39.515	549	4.469	1.048	11.016	38.604	55.000	93.604
AUTORITA' INDIPENDENTI	958	984	1	3	7	90	966	1.077	2.043
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	797	466	4	7	3	18	804	491	1.295
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	6.363	2.925	22	39	24	353	6.409	3.317	9.726
Totale Pubblico Impiego	1.402.563	1.656.551	12.007	34.702	14.049	113.082	1.428.619	1.804.335	3.232.954



Cosa succede all'estero?

PRINCIPALI TREND DI RIFORMA

Le riforme del pubblico impiego: perché?



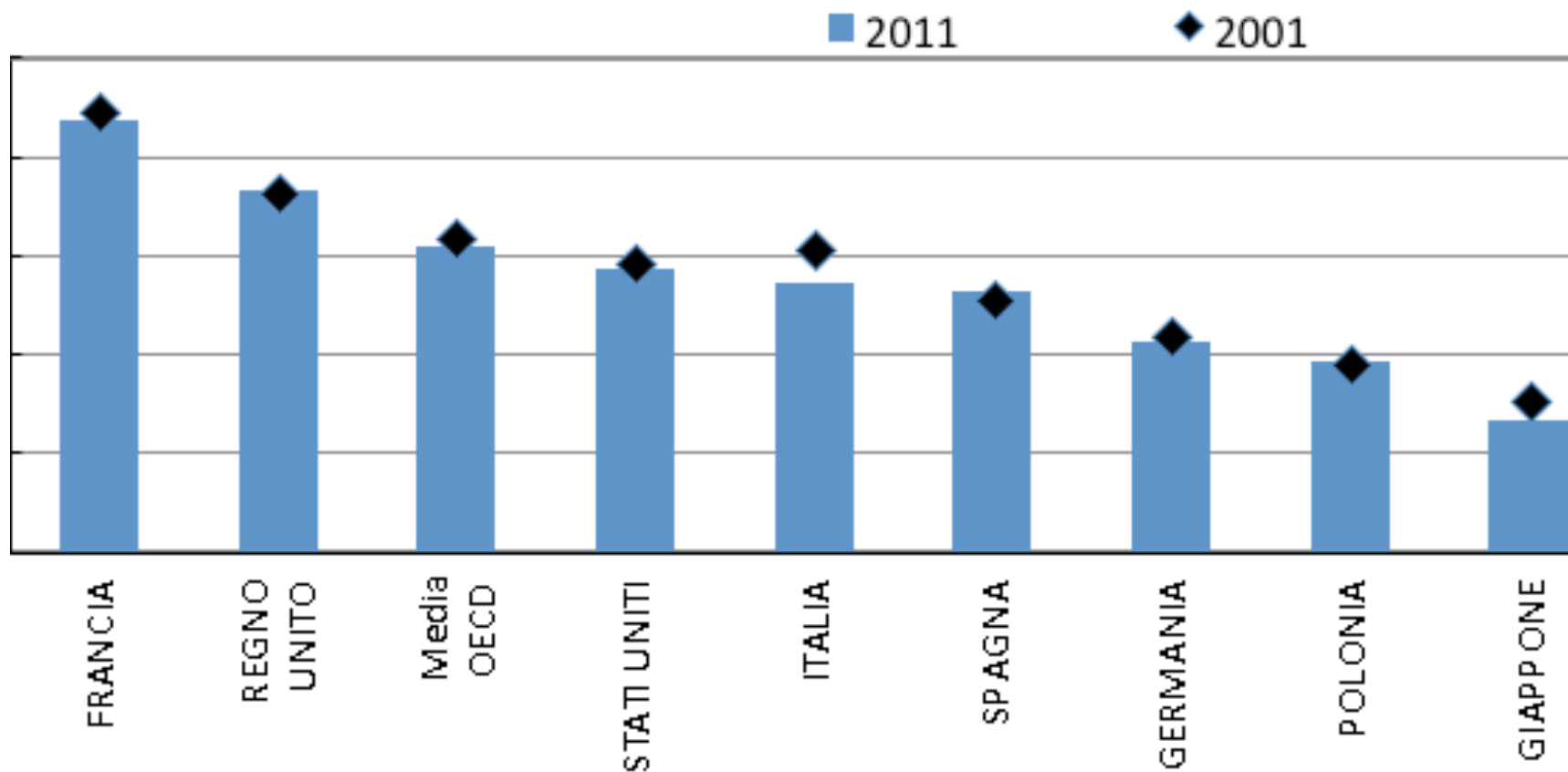
- **Riduzione del volume degli impiegati**, coerente con l'idea di ridurre l'impegno dello stato nell'economia (Hughes, 2003);
- Riduzione della distanza delle forme di gestione e dei diritti e doveri del lavoro pubblico con quello privato, coerente con l'idea che il management del pubblico deve essere '**private-sector style**' (Hood, 1991, p.5).

Strategie di riduzione del numero degli addetti

- Blocco del turn-over
- Privatizzazioni (es. in Finlandia, ad esempio, la privatizzazione di sei delle più grandi imprese pubbliche tra il 1989 e il 1990 ha ridotto del 10% il volume dei dipendenti pubblici, non perché licenziati, ma perché diventati dipendenti privati)
- Più rara la fine anticipata del rapporto di lavoro (Australia, Finlandia e Stati Uniti).

PAESE	Anni	Tasso
Australia	1990-2001	-4,4%
Germania	1990-2001	-2,9%
Irlanda	1990-2001	-2,3%
Spagna	1990-2001	-2,3%
Finlandia	1990-2001	-1,8%
Svezia	1995-2001	-1,8%
Canada	1990-2001	-1,2%
Stati Uniti	1990-2000	-1,2%
Svizzera	1991-2001	-0,5%
Polonia	1994-2000	-0,3%
Corea	1990-2001	-0,2%
Nuova Zelanda	1991-2001	-0,2%
Austria	1990-2001	-0,1%
Belgio	1990-2000	0,0%

Percentuale dei dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro (Dati: OCSE, 2013)



In Italia

- 1980-90: +15%
- 1990-00: -4%
- 2000-09: -2,7%

ANNI	Amministrazioni centrali	Di cui: Stato	Amministrazioni locali	Di cui: Regioni, Province, Comuni	Di cui: Enti locali sanitari	Enti di previdenza	Totale AAPP al netto dei militari di leva	% annua
1980	1.773,4	1.723,5	1.238,0	676,2	525,4	92,8	3.104,2	
1981	1.818,3	1.766,8	1.306,3	636,0	644,4	57,0	3.181,6	2,5%
1982	1.850,0	1.799,7	1.308,1	636,2	649,4	59,7	3.217,8	1,1%
1983	1.876,8	1.828,7	1.312,8	636,9	645,9	61,8	3.251,4	1,0%
1984	1.905,9	1.856,9	1.333,1	653,8	647,5	62,6	3.301,6	1,5%
1985	1.929,7	1.881,0	1.365,9	677,9	648,7	63,1	3.358,7	1,7%
1986	1.962,9	1.914,8	1.378,7	694,5	648,1	62,7	3.404,3	1,4%
1987	2.012,7	1.964,1	1.396,2	712,8	656,6	62,9	3.471,8	2,0%
1988	2.052,8	2.002,8	1.411,5	729,3	658,1	63,3	3.527,6	1,6%
1989	2.063,0	2.012,9	1.428,1	732,6	663,8	63,0	3.554,1	0,8%
1990	2.070,1	2.021,1	1.442,7	735,0	674,7	62,0	3.574,8	0,6%
1991	2.088,3	2.040,1	1.451,4	737,2	680,6	61,4	3.601,1	0,7%
1992	2.093,4	2.044,4	1.450,0	733,1	683,5	61,6	3.605,0	0,1%
1993	2.078,0	2.029,5	1.439,4	721,0	685,0	60,1	3.577,5	-0,8%
1994	1.974,9	1.927,4	1.530,6	703,4	689,2	57,4	3.562,9	-0,4%
1995	1.971,2	1.924,9	1.519,3	689,7	689,2	56,5	3.547,0	-0,4%
1996	1.965,4	1.918,9	1.507,3	683,7	681,4	57,1	3.529,8	-0,5%
1997	1.946,0	1.899,4	1.501,9	684,2	675,8	56,4	3.504,3	-0,7%
1998	1.923,1	1.877,6	1.502,0	683,3	676,6	55,5	3.480,6	-0,7%
1999	1.925,2	1.880,6	1.503,8	682,5	677,3	55,4	3.484,4	0,1%
2000	1.975,4	1.931,5	1.492,7	664,9	681,7	56,5	3.524,6	1,2%
2001	2.019,2	1.974,4	1.492,2	638,9	691,2	57,7	3.569,1	1,3%
2002	2.035,4	1.990,4	1.502,1	636,2	693,2	57,2	3.594,7	0,7%
2003	2.048,4	2.003,6	1.511,1	632,4	697,1	59,0	3.618,5	0,7%
2004	2.039,1	1.994,5	1.517,0	629,3	699,8	58,4	3.614,5	-0,1%
2005	2.051,1	2.006,1	1.522,3	630,1	699,4	57,7	3.631,1	0,5%
2006	2.051,4	2.003,1	1.527,6	628,1	698,5	56,9	3.635,9	0,1%
2007	2.042,9	1.988,4	1.519,9	619,1	694,5	55,5	3.618,3	-0,5%
2008	2.019,6	1.965,2	1.513,6	611,4	694,1	53,4	3.586,6	-0,9%
2009	1.975,7	1.922,0	1.514,4	613,9	693,8	51,2	3.541,3	-1,3%

Variazione N dipendenti pubblici 2007-2012

(Dati: Elaborazioni Ocap 2014 su dati RGS 2013)

	PCM	Ministeri	Regioni a S.O.	Province	Comuni
Δ % Dirigenti	-10,9%	-18,8%	-13,1%	-31,2%	-20,1%
Δ % Dipendenti comparto	-1%	-11,4%	-2,1%	-6,1%	-5,5%
Δ % Tot. Dipendenti	-2,3%	-11,6%	-2,9%	-7%	-5,8%

Ridurre il gap pubblico-privato: strategie

Problema percepito (Pollit e Bouckaert, 2000)	Interventi di riforma
Autoreferenzialità: Il funzionario pubblico non ha 'padrone', né 'cliente'	<ul style="list-style-type: none">- Contrattualizzazione del lavoro pubblico- Revisione dei meccanismi di accesso, chiamata diretta e spoils system- Sistemi di valutazione delle performance
Automatismi: I meccanismi di promozione sono automatici e dipendono, quindi, da criteri formali più che dai meriti. Anche la selezione avviene sulla base di criteri formali, non delle competenze.	<ul style="list-style-type: none">- Flessibilizzazione degli strumenti di gestione (carriera e retribuzioni: <u>premi</u>, <u>progressioni PO e AP</u>)- Decentramento delle politiche di gestione
Privilegi: Il sistema di diritti e doveri dei dipendenti pubblici (comprendente la regolazione dell'orario di lavoro, ferie, stipendi, promozioni) è nel complesso più vantaggioso in comparazione con i dipendenti privati.	<ul style="list-style-type: none">- Meccanismi di responsabilizzazione sui risultati: sistema di retribuzione basato sulle <u>performance</u>, <u>Performance-Related Pay (PRP)</u>, abbinato a sistemi di valutazione delle prestazioni (Ingraham, 2005; OECD, 2003, 2005).

Percorsi di carriera (segue)

- Novità introdotte dalle riforme degli anni '90 (prevalentemente sanità ed enti locali):
 - Separazione delle progressioni di carriera dagli aumenti di stipendio (c.d. progressioni orizzontali)
 - Sgranatura dei livelli manageriali con l'introduzione di incarichi di responsabilità manageriale (posizioni organizzative, c.d. PO) e professionale (alte professionalità, c.d. AP) per i funzionari (quindi, non dirigenziali)
- Questioni ancora aperte:
 - Progressioni a pioggia: accontentare tutti e non motivare nessuno?
 - Quale modello di accesso alla dirigenza?
 - Quali percorsi di carriera?

Analisi PO/AP

Provincia di Milano



COMUNI	POPOLAZIONE	dipendenti PO	DIRIGENTI	POP/DIPENDENTI	DIP/PO	DIP/DIR	PO/DIRIGENTI	
Milano	1.324.169	9690	534	137	137	18	71	4
Sesto San Giovanni	80.932	720	51	14	112	14	51	4
Rho	50.844	283	12	4	180	24	71	3
Paderno Dugnano	47.048	270	14	5	174	19	54	3
Cologno Monzese	47.544	171	14	6	278	12	29	2
Pioltello	36.782	169	8	4	218	21	42	2
San Giuliano Milanese	37.707	165	9	4	229	18	41	2

Retribuzioni e incentivi



- Novità introdotte dalle riforme (dalla metà degli anni '80 in avanti):
 - Possibilità di diversificare gli stipendi e di attuare (dagli anni 90) politiche retributive autonome
 - Collegamento di una parte dello stipendio alla performance (per dirigenti e non)
 - Collegamento di una parte dello stipendio alla complessità della posizione (per le posizioni dirigenziali e le posizioni organizzative)
- Questioni ancora aperte:
 - Scarsa chiarezza delle strategie aziendali di gestione delle retribuzioni (prevalenza di logiche egualitariste, distribuzione premi a pioggia, etc...)
 - Debolezza degli strumenti di misurazione della performance
 - Dubbi sull'efficacia motivazionale degli incentivi economici per stimolare la performance e sottovalutazione di altre leve motivazionali

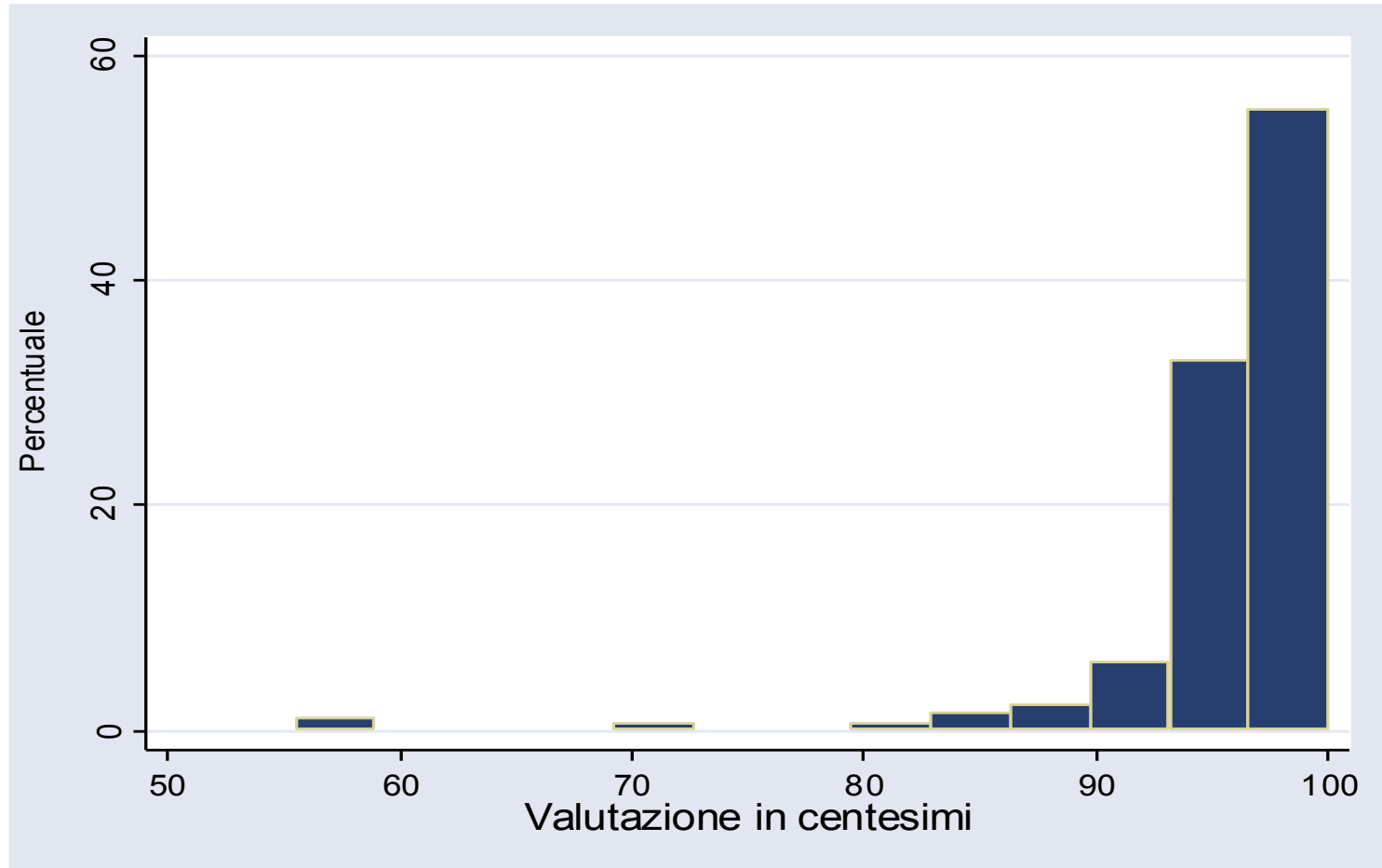
Retribuzioni e incentivi

	Parte fissa (a)	Parte accessoria (inclusa la prestazione) (b)	Parte accessoria legata alla prestazione (risultato o produttività) (xb)	% parte accessoria legata alla prestazione sul totale (xb/(a+b))	Totale (a+b)
<i>Dirigenti</i>					
<i>Ministeri</i>	48.304	42.181	9.584	11%	90.485
<i>Regioni ed enti locali</i>	46.046	50.774	17.139	18%	96.820
<i>Sanità</i>	48.193	24.413	4.052	6%	72.607
<i>Personale non dirigente</i>					
<i>Ministeri</i>	22.397	5.952	1.289	5%	28.348
<i>Regioni ed enti locali</i>	23.242	4.998	1.449	5%	28.240
<i>Sanità</i>	25.428	4.761	1.687	6%	30.189

Media degli stipendi lordi annuali per posizione e comparto, in € (Fonte: Aran 2012)

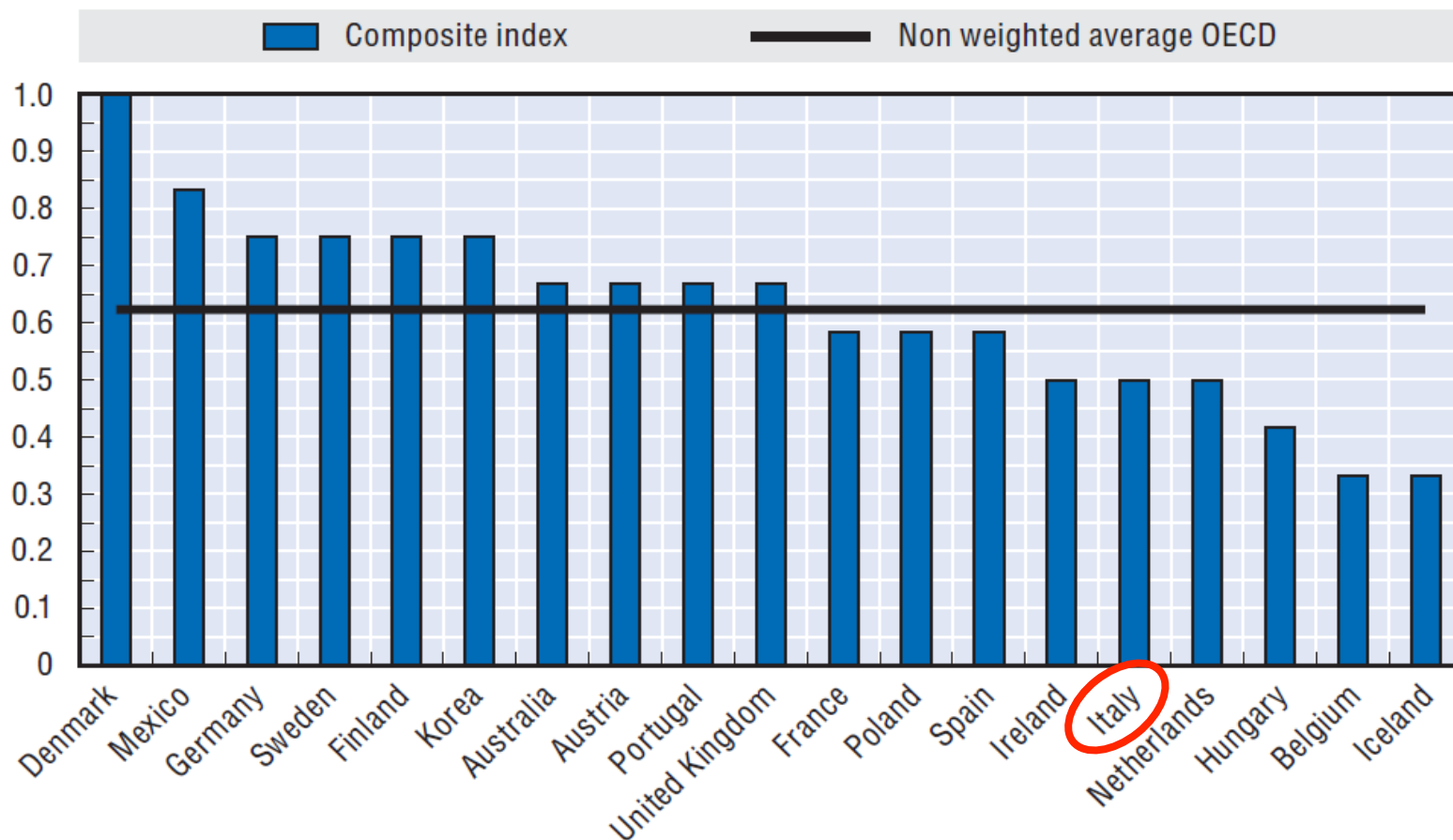
Distribuzione delle valutazioni dei dipendenti di un campione di enti pubblici italiani

▪



Fonte: ns. elaborazioni, PAHRC, 2008

Indice OCSE del livello di evoluzione dei sistemi di valutazione dei dipendenti della PA



La nuova stagione di riforma (2014 - ...): ripartire dalle persone



- Procedura di consultazione
 - 40.000 email
- Riforma della dirigenza (to be...):
 - Accentramento (e qualificazione) dei meccanismi di reclutamento e selezione della dirigenza e dei funzionari
 - Ruolo unico e 'Mercato' della dirigenza (anche locale)
- Valorizzazione del personale:
 - Accentramento (e qualificazione) delle procedure di reclutamento
 - Valorizzazione delle competenze (vs conoscenze)
 - Sblocco del turnover per gli enti virtuosi
 - Valutazione del personale separata da valutazione della performance

Le sfide per l'amministrazione del territorio



- Motivare \neq Pagare di più / Incentivare
- Equità \neq Eguagliarismo
- Gestione associata di alcune funzioni di gestione del personale: quale progetto?
- Politica vs Gestione: si possono separare i ruoli, non le funzioni