



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Incentivi e selezione nel pubblico impiego

di Cristina Giorgiantonio, Tommaso Orlando, Giuliana Palumbo e Lucia Rizzica

luglio 2016

Numero

342



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Incentivi e selezione nel pubblico impiego

di Cristina Giorgiantonio, Tommaso Orlando, Giuliana Palumbo e Lucia Rizzica

Numero 342 – luglio 2016

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INCENTIVI E SELEZIONE NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Cristina Giorgiantonio*, Tommaso Orlando*, Giuliana Palumbo* e Lucia Rizzica*

Sommario

L'efficace funzionamento della Pubblica amministrazione dipende dalla sua capacità di attrarre e selezionare risorse qualificate e di motivarne l'impegno. Le politiche di reclutamento e di carriera influiscono sulla composizione del *pool* di candidati che si sottopongono alle procedure di selezione. Le modalità con cui queste sono condotte determinano quali tra i candidati auto-selezionatisi hanno accesso alla PA e quindi l'effettiva distribuzione delle caratteristiche individuali nella forza lavoro. Quest'ultima, a sua volta, definisce il contesto in cui progettare i sistemi incentivali. Questo lavoro fornisce una panoramica delle interazioni tra tali dimensioni e analizza alcune criticità del contesto italiano – tra cui la diffusione di modalità di reclutamento meno selettive e più precarie, politiche retributive e di carriera che remunerano poco l'istruzione e le competenze, procedure di selezione rigide e orientate all'assunzione di profili generalisti, l'applicazione indifferenziata di sistemi di incentivo a tutta la PA e l'assenza di contestuali interventi di riorganizzazione delle strutture. Si propone, inoltre, un raffronto critico tra le conclusioni emerse e le direttrici dei recenti interventi di riforma del pubblico impiego.

Classificazione JEL: J45, K31, M5.

Parole chiave: pubblico impiego, reclutamento e carriera, autoselezione, selezione, incentivi.

Indice

1	Introduzione.....	5
2	Il pubblico impiego in Italia	6
2.1	La composizione della forza lavoro	7
2.2	I sistemi di reclutamento e di selezione.....	12
2.3	Le retribuzioni, i benefit e i percorsi di carriera	17
3	Un'analisi delle implicazioni del sistema attuale	19
3.1	L'auto-selezione dei lavoratori nel settore pubblico	19
3.2	La selezione dei lavoratori.....	22
3.3	Gli incentivi all'impegno dei lavoratori	28
4	Le riforme in corso: alcune valutazioni	33
	Appendice 1.....	36
	Appendice 2.....	42
	Riferimenti bibliografici.....	53

* Banca d'Italia, Servizio Struttura economica, Divisione Economia e diritto.

1. Introduzione¹

La rilevanza che una Pubblica amministrazione efficiente riveste nel determinare la capacità competitiva e di crescita dell'economia è ampiamente riconosciuta². Secondo la percezione delle imprese italiane, l'interazione con la Pubblica amministrazione rappresenta sovente un fattore di ostacolo all'attività produttiva: le principali difficoltà riguardano il sovraccarico di adempimenti connessi con il rilascio di autorizzazioni e l'elevata instabilità delle norme, percepiti come “molto rilevanti”, rispettivamente, dal 55,4 e dal 45,2 per cento delle imprese³. Queste percezioni trovano conferma nelle classifiche di confronto internazionale, che collocano l'Italia in posizioni arretrate per qualità dell'azione pubblica. Ad esempio, il nostro Paese figura, rispettivamente, alla venticinquesima e alla ventiduesima posizione tra i 28 paesi membri dell'Unione europea nella graduatoria degli indicatori “concessione di licenze” e “efficacia del governo” della Banca Mondiale⁴. I principali indicatori territoriali segnalano criticità mediamente più elevate nel Mezzogiorno, anche se con ampie eterogeneità all'interno di ciascuna area⁵.

Le inefficienze della PA si ripercuotono negativamente sulla *performance* dell'economia sia per il peso rilevante del settore pubblico in termini di forza lavoro (secondo l'OCSE, il 16 per cento nel 2013), sia per gli effetti negativi sull'attività economica privata e sull'efficienza produttiva e allocativa del sistema. I canali sono numerosi e riferibili a tutte le principali funzioni svolte dalla PA: regolazione dell'attività economica, autorizzazione e controllo sul suo svolgimento, realizzazione di infrastrutture, erogazione di servizi pubblici. In tutti questi ambiti, una bassa qualità delle prestazioni crea distorsioni nelle scelte delle imprese e ne accresce i costi; scarsa prevedibilità delle regole e tempi lunghi delle decisioni generano incertezza, con effetti di disincentivo all'avvio di nuove attività e agli investimenti. Infine, una Pubblica amministrazione inefficiente è un ostacolo all'efficace attuazione di molte riforme.

I fattori che concorrono a determinare il funzionamento della PA sono molteplici e complesse sono le interazioni che intercorrono tra di essi. Muovendo dalla considerazione del ruolo centrale che il capitale umano gioca in un settore a elevata intensità di lavoro quale è la PA, questo studio si concentra sui recuperi di efficacia ed efficienza che possono derivare da miglioramenti nella selezione e gestione delle risorse umane. In particolare, si propone un'analisi dei sistemi di

¹ Gli autori desiderano ringraziare Paolo Sestito per gli utili commenti e Giovanni Crescenzi della Ragioneria Generale dello Stato, Giuseppe di Meglio e Marcello Mastrojeni del Dipartimento della Funzione pubblica, e Rosario Maiorano del Foromez per il contributo al reperimento di dati. Un ringraziamento speciale va a Cristina Petrassi, che ha contribuito alla raccolta del materiale e dei dati utilizzati in questo lavoro. Le opinioni espresse sono esclusivamente degli autori e non impegnano la Banca d'Italia.

² Per un'analisi del legame tra qualità delle istituzioni e crescita economica si vedano, ad esempio, Hall e Jones (1999) e Acemoglu *et al.* (2001). Relativamente al caso italiano, Amici *et al.* (2015) studiano gli effetti della semplificazione burocratica sull'attività d'impresa e Giordano *et al.* (2015) analizzano l'impatto delle inefficienze nella fornitura di servizi pubblici sulla produttività delle imprese.

³ Le percezioni sono state rilevate attraverso l'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi (Invind) della Banca d'Italia del 2015.

⁴ Il primo indicatore misura tempi e costi associati alle procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie alla costruzione di uno stabile. Il valore dell'indicatore riflette sia la numerosità e complessità degli adempimenti richiesti e i relativi costi per le imprese, sia i tempi di risposta delle amministrazioni preposte. L'indicatore di efficacia del governo misura la qualità della regolamentazione e l'efficacia nell'attuazione delle politiche pubbliche.

⁵ Ad esempio, sulla base dell'indicatore di efficacia dell'azione amministrativa sviluppato da Giacomelli e Tonello (2015), sebbene in media il Mezzogiorno faccia registrare *performance* peggiori rispetto a quelle del Centro Nord, vi è una quota significativa di amministrazioni virtuose anche in questa area (34 per cento dei comuni, contro il 53 per cento di quelli del Centro Nord).

selezione e di carriera dei dipendenti pubblici italiani volta a valutarne l'adeguatezza rispetto a tre principali obiettivi: *attrarre* risorse qualificate, *selezionare* i candidati migliori e *stimolarne* l'impegno lavorativo.

Queste tre dimensioni sono caratterizzate da un alto grado di interdipendenza. Le politiche di reclutamento, i sistemi retributivi e le altre forme di compensazione dei dipendenti pubblici influiscono sui fenomeni di *auto-selezione*, determinando così la composizione – in termini di caratteristiche individuali osservabili e non osservabili – del *pool* dei candidati che si sottopongono alle procedure di reclutamento. Le modalità con cui queste ultime sono condotte determinano, inoltre, quali tra i candidati auto-selezionatisi hanno accesso alla PA e, quindi, l'effettiva distribuzione delle caratteristiche individuali nella forza lavoro in servizio. A sua volta, tale distribuzione influenza le scelte in materia di compensazione dei dipendenti. Sebbene queste ultime si ripercuotano in maniera sostanziale sull'auto-selezione dei potenziali lavoratori, esse sono in primo luogo volte a promuovere l'impegno individuale di quelli già in servizio, attraverso l'individuazione di una struttura di incentivi (politiche retributive e di carriera) che remunerano adeguatamente le competenze e l'impegno.

Muovendo da questa premessa, il lavoro si articola in due parti: la prima, il paragrafo 2, fornisce una descrizione fattuale del pubblico impiego in Italia, soffermandosi sulla composizione della forza lavoro (paragrafo 2.1), sulle modalità di selezione adottate dalla PA (paragrafo 2.2) e sui sistemi retributivi e incentivi utilizzati (paragrafo 2.3). La seconda parte del lavoro, il paragrafo 3, fornisce un'analisi delle implicazioni dell'assetto attuale sulla qualità della forza lavoro pubblica e sull'impegno profuso dai dipendenti e discute i principali limiti del sistema italiano, muovendosi lungo le tre direttrici sopra evidenziate: gli effetti sull'auto-selezione dei lavoratori (paragrafo 3.1), sulla selezione da parte del datore di lavoro (paragrafo 3.2) e sull'impegno dei lavoratori (paragrafo 3.3). Il lavoro si conclude con il paragrafo 4, contenente una valutazione del processo di riforma della PA attualmente in corso alla luce dei principali risultati dell'analisi condotta nei paragrafi precedenti.

2. Il pubblico impiego in Italia

Secondo il più recente rapporto dell'OCSE sullo stato del settore pubblico nei paesi membri (OCSE, 2015), la PA impiega in media quasi un quinto della forza lavoro. Le differenze tra paesi sono tuttavia significative, poiché la dimensione del settore pubblico riflette l'ampiezza dei compiti a esso attribuiti dai singoli ordinamenti: se, da un lato, nei paesi scandinavi (Norvegia e Danimarca in testa) la percentuale della forza lavoro impiegata dal settore pubblico nel 2013 superava il 30 per cento, in alcuni paesi asiatici, ad esempio Giappone e Corea del Sud, essa non raggiunge il 10 per cento. In Italia, la PA impiega circa tre milioni e mezzo di lavoratori, pari al 16 per cento della forza lavoro, una quota minore di quella osservata in Francia e nel Regno Unito (21,5 per cento e 17,9 per cento rispettivamente) e in netta diminuzione rispetto al 2009 (-1,2 per cento⁶), così come nel Regno Unito (-1,5) e a differenza della Francia (-0,4).

⁶ Considerando il più ampio periodo 2001-2014, i dati RGS – relativi alle sole unità stabili – mostrano una riduzione pari al 5,4 per cento (in termini assoluti, si è passati da circa 3.215.000 a circa 3.041.000 unità).

2.1. La composizione della forza lavoro

Da un punto di vista qualitativo, i lavoratori pubblici italiani differiscono in diverse dimensioni da quelli del settore privato. Questa diversità non è, tuttavia, specifica del nostro paese: si tratta, al contrario, di un elemento comune a tutti gli Stati, come segnalato da una vasta evidenza empirica⁷. Dal confronto internazionale emergono, però, alcune peculiarità del contesto italiano. Secondo la Rilevazione sulle Forze di Lavoro europee (EU-LFS, 2013), nel confronto con le cinque principali economie europee, l'Italia si caratterizza per *i*) una quota inferiore di donne nel settore pubblico, con un divario pubblico-privato positivo ma minore di quello medio dei paesi considerati; *ii*) una sovra-rappresentazione dei lavoratori più anziani nel settore pubblico, con un divario pubblico-privato largamente superiore a quello degli altri paesi e dovuto alla più elevata età media dei dipendenti pubblici italiani; *iii*) un alto divario pubblico-privato anche in termini di livelli di istruzione terziaria, riconducibile – però – a un dato particolarmente negativo del settore privato⁸.

Tabella 1: Caratteristiche osservabili della forza lavoro pubblica e privata nei principali paesi EU (EU-LFS 2013).

	Quota di donne			Quota di over 50			Quota di laureati o possessori di un titolo post-laurea		
	Pubblico	Privato	Δ	Pubblico	Privato	Δ	Pubblico	Privato	Δ
Germania	59,42	44,00	15,42	34,58	32,22	2,36	44,19	26,95	17,24
Spagna	55,28	44,10	11,18	37,39	25,26	12,13	62,66	38,21	24,45
Francia	62,5	44,44	18,06	32,39	27,23	5,16	43,33	34,72	8,61
Italia	52,31	40,29	12,02	44,21	28,15	16,06	40,42	16,84	23,58
Regno Unito	65,15	42,62	22,53	32,34	28,86	3,48	60,49	35,99	24,5
Totale	60,21	43,16	17,05	35,05	28,97	6,08	49,58	30,03	19,55

Con specifico riferimento agli aspetti anagrafici, si nota come quasi il 45 per cento dei lavoratori della PA italiana abbia più di 50 anni; circa il 25 più di 55 (Tabella 1). Utilizzando i dati amministrativi del Conto annuale RGS, che si riferiscono al solo personale stabile, tali quote aumentano, rispettivamente, al 50 e al 30 per cento, con un'età media prossima ai 50 anni⁹. Inoltre,

⁷ Blank (1985) evidenzia come negli USA, alla fine degli anni '70, il settore pubblico fosse preferito soprattutto da alcune categorie "protette" di lavoratori - veterani, donne, minoranze etniche – e dagli individui più istruiti. Tendenze simili si riscontrano attualmente nella composizione della forza lavoro pubblica della maggior parte dei paesi del mondo, come documentato di recente da Cowley e Smith (2014) utilizzando i dati della World Values Survey 2006 o da Tonin e Vlassopoulos (2015) utilizzando i dati europei della SHARE 2004-2011 (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe).

⁸ Sullo scarso utilizzo dei lavoratori più istruiti da parte delle imprese del settore privato in Italia, si rimanda a Colonna (2015).

⁹ Lo sbilanciamento verso coorti più anziane diviene ancora più evidente se si considera che il dato medio aggregato è influenzato dalla presenza dei dipendenti delle Forze armate e delle Forze dell'ordine, che risultano mediamente più giovani per esigenze di servizio: ad esempio, nel 2014, l'età media dei dipendenti dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri era di circa 53 anni. I diversi comparti hanno, inoltre, visto crescere l'età media dei propri dipendenti a ritmi differenti: ad esempio, nei Ministeri, l'età media è aumentata, tra il 2001 e il 2014, del 16 per cento, mentre nella Scuola l'aumento è stato del 7 per cento circa.

l'età media dei dipendenti pubblici è aumentata del 13 per cento tra il 2001 e il 2014, a causa dei prolungati blocchi del *turn over* (cfr. paragrafo 2.2).

La differenza tra forza lavoro pubblica e privata in termini di grado di istruzione si riflette in una differenza nel livello delle “competenze”, così come misurate sulla base dei risultati di test cognitivi standardizzati. Guardando ai dati PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) dell'OCSE, infatti, emerge un vantaggio dei lavoratori del settore pubblico rispetto a quelli del privato, sia in termini di capacità di comprensione e analisi del testo (*literacy*), sia di abilità di calcolo (*numeracy*). Tale vantaggio (riportato nella colonna ‘ Δ ’ della Tabella 2) è comune a tutti i principali paesi OCSE, ma in Italia il differenziale pubblico-privato appare più ridotto che negli altri paesi. Il vantaggio del settore pubblico risulta, però, influenzato da effetti di composizione: controllando per genere, età e titolo di studio (cfr. Tabelle A.1 e A.2 dell'Appendice 1), la sua intensità si riduce in tutti i paesi considerati. In Italia, poi, il divario si annulla in entrambe le dimensioni di valutazione (valori riportati nella colonna ‘ Δ^* ’ della Tabella 2), confermando una maggiore difficoltà da parte del settore pubblico di attrarre lavoratori con competenze superiori alla media della popolazione.

Tabella 2: Punteggi medi ottenuti dai lavoratori del settore pubblico e del settore privato nei test PIAAC nei principali paesi europei (PIAAC 2012).

	<i>Literacy Score</i>				<i>Numeracy Score</i>			
	Pubblico	Privato	Δ	Δ^*	Pubblico	Privato	Δ	Δ^*
Germania	287,62	271,76	15,86	6,10***	289,38	278,25	11,13	1,18
Spagna	274,40	257,26	17,14	7,24***	269,14	253,48	15,66	6,02***
Francia	275,76	266,00	9,76	5,90***	271,52	261,53	9,99	5,79***
Italia	264,02	253,43	10,59	0,57	263,60	254,13	9,47	-1,84
Regno Unito	290,16	278,51	11,64	6,75***	280,12	272,07	8,05	5,20*
Totale	280,40	266,87	13,54	4,99***	277,18	266,54	10,65	3,48***

Nota: nella sola colonna ‘ Δ^* ’, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Può anche essere utile confrontare i due settori sulla base di misure di *capacità* diverse. Utilizzando i dati dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie nel 2014, Rizzica (2016) mostra che i dipendenti pubblici italiani riportano in media un voto di laurea o diploma più alto di quelli del settore privato, ma tendono a impiegare più tempo per conseguire il titolo di studio a parità di titolo e di voto o età. Utilizzando indicatori basati su quest'ultimo aspetto, ricostruibile anche con riferimento alla più numerosa indagine sulle forze di lavoro¹⁰, il vantaggio del settore pubblico in termini di capacità dei suoi dipendenti diventa negativo¹¹.

¹⁰ Cfr. Rizzica (2016).

¹¹ Una teoria secondo cui il settore pubblico attrarrebbe gli individui relativamente meno brillanti è stata avanzata già dai primi studi sull'auto-selezione dei lavoratori nel settore pubblico negli USA, secondo i quali un ruolo chiave sarebbe giocato dall'elevato grado di sindacalizzazione delle organizzazioni pubbliche: i lavoratori meno capaci sceglierebbero il pubblico impiego per via delle progressioni di carriera basate più sull'anzianità di servizio che sui risultati individuali (Abowd e Farber, 1982).

Evidenze internazionali suggeriscono, inoltre, che i lavoratori del settore pubblico differiscono da quelli del settore privato anche in base a caratteristiche più difficilmente osservabili, quali il grado di avversione al rischio (Buurman *et al.*, 2012), di fiducia nel prossimo (*trust*) e di altruismo (Tonin e Vlassopoulos, 2014). Un confronto internazionale è fornito da Cowley e Smith (2014) e rivela che i lavoratori del settore pubblico sono mediamente più altruisti di quelli del settore privato in 33 dei 51 paesi censiti nella World Values Survey 2006, in 48 paesi mostrano una maggiore propensione a partecipare ad attività di volontariato e in 30 paesi sono più *intrinsecamente motivati* verso il proprio lavoro¹². In questo contesto, l'Italia si caratterizzerebbe per un grado di motivazione intrinseca dei suoi dipendenti pubblici e per una tendenza di questi ultimi a svolgere attività di volontariato relativamente bassi rispetto ai dipendenti pubblici degli altri paesi. Tale peculiarità sarebbe, secondo gli autori, in parte ascrivibile a un maggiore grado di diffusione della corruzione nella PA italiana¹³.

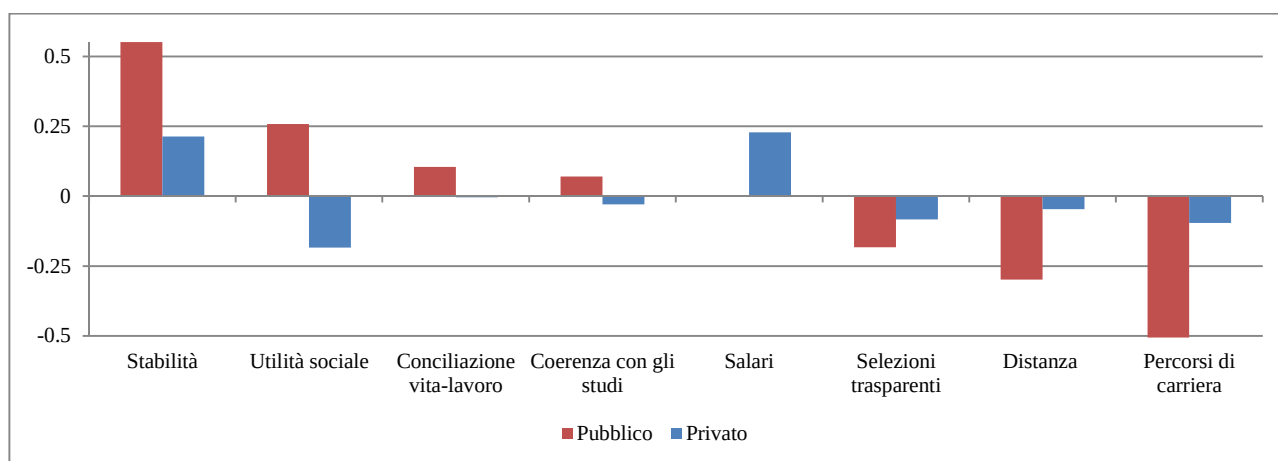
Dall'analisi dei dati dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie (IBF) 2014 emerge, però, che il desiderio di svolgere un lavoro utile alla collettività e la coerenza tra il lavoro e gli studi svolti, indicatori del grado di motivazione intrinseca dei lavoratori, sono tra le principali ragioni della scelta di lavorare nel settore pubblico in Italia, secondi solo al desiderio di avere un lavoro stabile. Al contrario, i salari e i percorsi di carriera risultano più rilevanti nella scelta per i lavoratori del settore privato rispetto a quelli della PA (Figura 1)¹⁴. Differenze significative si rilevano, tuttavia, tra le diverse aree del Paese: il grado di motivazione intrinseca, sebbene più elevato nel pubblico in tutte le aree, risulta sensibilmente più basso al Sud, dove il differenziale tra pubblico e privato è circa un quarto di quello delle regioni del Centro e del Nord. Dati i diversi livelli di diffusione della corruzione tra le regioni italiane, questo risultato è in linea con le conclusioni di Cowley e Smith (2014) circa la relazione tra motivazione intrinseca dei dipendenti pubblici e diffusione della corruzione.

¹² Nello studio in analisi, sono considerati intrinsecamente motivati i lavoratori che rispondono “*d*” alla seguente domanda: “Indipendentemente dal fatto che Lei stia effettivamente cercando un lavoro o meno, a quale elemento attribuirebbe il primo posto se Lei stesse cercando lavoro: (a) un buon reddito, tale da non avere preoccupazioni economiche; (b) un lavoro sicuro, senza rischio di chiusura della ditta o di licenziamento; (c) lavorare con le persone che Le piacciono; (d) svolgere un lavoro importante che Le dia la sensazione di avere realizzato qualcosa.”

¹³ In generale, Cowley e Smith (2014) argomentano che nei paesi in cui l'Amministrazione pubblica è più pervasa da comportamenti illeciti, i dipendenti pubblici risultano meno altruisti e meno motivati dal desiderio di “svolgere un lavoro importante”.

¹⁴ Evidenze analoghe sono state fornite da Reyneri e Centorrino (2007) nella loro analisi dei motivi di soddisfazione lavorativa dei giovani laureati assunti con contratti a termine nei settori pubblico e privato in Italia.

Figura 1: Influenza dei diversi fattori sulla scelta di lavorare nel settore pubblico e in quello privato



Nota: elaborazioni su dati dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie 2014. Le barre mostrano la media per settore della deviazione tra l'importanza attribuita da ciascun individuo al singolo fattore nell'avere determinato la scelta del settore di impiego e il valore medio riportato dall'individuo relativamente agli otto fattori considerati. I fattori considerati sono: la stabilità nel rapporto di impiego ("stabilità"); il salario e i sistemi di retribuzione accessori ("salari"); i percorsi di carriera più dinamici ("percorsi di carriera"); l'orario di lavoro più rispondente alle esigenze personali ("conciliazione vita-lavoro"); la minore distanza dal luogo di residenza ("distanza"); il desiderio di svolgere un lavoro utile alla società ("utilità sociale"); la maggiore coerenza con il percorso di studi e formazione ("coerenza con gli studi"); la trasparenza nelle procedure di selezione ("selezioni trasparenti").

Infine, per quanto riguarda i profili professionali selezionati, l'Italia si caratterizza per una preponderanza di laureati in discipline socio-umanistiche ("Scienze sociali, economia, legge" e "Studi umanistici e arti"), la cui quota è pari a circa il 48 per cento del totale dei laureati al servizio della PA. Si deve poi considerare che gran parte dei laureati in discipline scientifiche (circa il 9 per cento) e sanitarie (circa il 24 per cento) è assorbita dai comparti dell'Istruzione e della Sanità. Riducendo l'ambito di osservazione alla PA in senso stretto (Amministrazione pubblica, difesa e assicurazione sociale obbligatoria, secondo la classificazione ATECO), la quota dei laureati in discipline socio-umanistiche supera il 70 per cento (Figura 2). In particolare, il 29 per cento ha una laurea in giurisprudenza, il 17 per cento in economia e il 16 per cento in altre scienze sociali (Figura 3).

Figura 2: Distribuzione dei dipendenti pubblici laureati per area disciplinare ISCED (dati LFS, 2014)

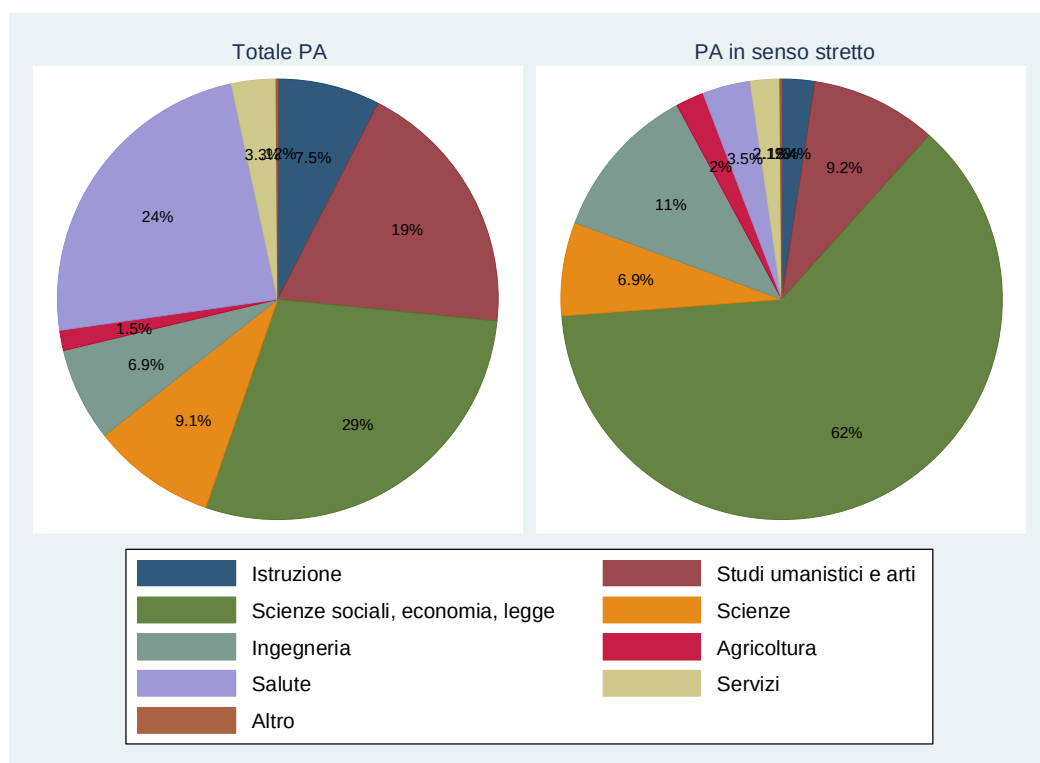
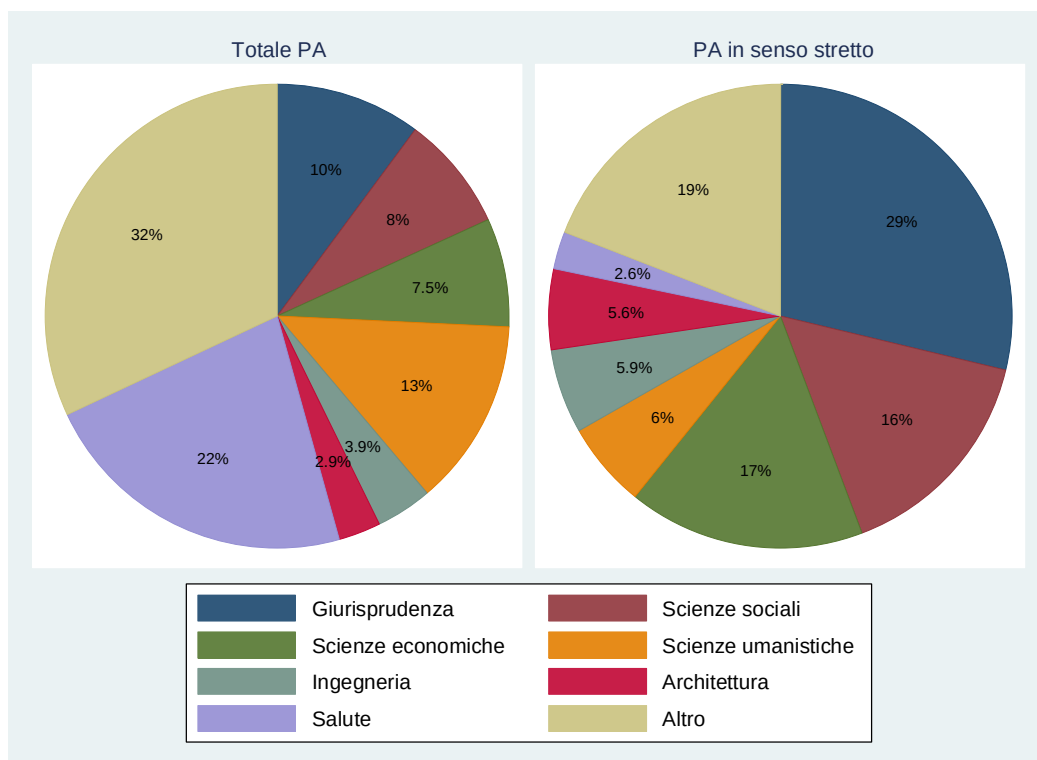


Figura 3: Distribuzione dei dipendenti pubblici laureati per disciplina di laurea (dati LFS 2014)

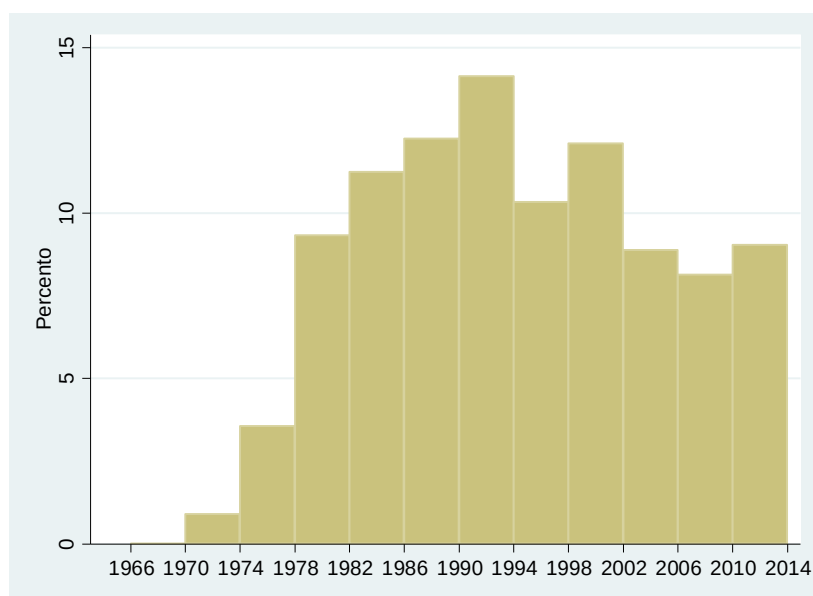


2.2. I sistemi di reclutamento e di selezione

Ai sensi della Costituzione, la modalità ordinaria di accesso alla PA in Italia è rappresentata dalla procedura selettiva (c.d. concorso)¹⁵. Negli ultimi anni, tuttavia, la politica di reclutamento della PA italiana ha subito profondi mutamenti, determinati soprattutto da esigenze di contenimento della spesa.

In primo luogo, si è assistito a un generalizzato inasprimento dei vincoli alle assunzioni, realizzato attraverso l'introduzione di limiti puntuali come i blocchi del *turnover*, che ha determinato una generale contrazione nel numero di dipendenti pubblici. Anche in conseguenza del fatto che, soprattutto nella prima fase, l'inasprimento dei vincoli ha interessato prevalentemente i rapporti a tempo indeterminato, le procedure concorsuali tradizionali hanno progressivamente perso rilievo come strumento di selezione del personale pubblico. Dall'Indagine LFS (2014) si desume, a tal proposito, un'incidenza maggioritaria degli assunti per concorso prima del 1994, a fronte, invece, di una minore presenza di vincitori di concorso negli ultimi due decenni¹⁶.

Figura 4: Distribuzione dei dipendenti pubblici al 2014 assunti per concorso per anno di assunzione (dati LFS 2014)



¹⁵ Più esattamente, la disciplina delle procedure di reclutamento del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche è dettata in via principale dall'art. 35 del Testo unico sul pubblico impiego – TUPI (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), che ne prevede tre tipologie: *i*) le selezioni volte all'accertamento della professionalità richiesta (i c.d. concorsi); *ii*) l'avviamento al lavoro degli iscritti nelle liste di collocamento ordinario; *iii*) la chiamata numerica dei beneficiari delle leggi sul collocamento obbligatorio delle categorie protette. Tuttavia, le ultime due rappresentano ipotesi residuali, indirizzate a specifiche tipologie di assunzioni. Per quanto riguarda la procedura selettiva, essa è "caratterizzata dalla valutazione dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria. Vi rientrano sia le procedure concorsuali connotate dall'espletamento di prove *stricto sensu* intese; sia i concorsi per soli titoli". Cfr. Commissione paritetica di studio (2004); Carabelli e Carinci (2007).

¹⁶ Tra i rispondenti all'indagine LFS che dichiaravano, nel 2014, di essere stati assunti con concorso, oltre il 50 per cento affermava di aver sostenuto tale concorso entro il 1994. Considerando la naturale evoluzione della popolazione dei dipendenti nel tempo, ciò segnala come il numero totale degli assunti per concorso negli anni antecedenti a tale soglia debba essere stato sensibilmente maggiore rispetto a quello degli assunti nel ventennio successivo.

Le amministrazioni hanno reagito alla carenza di risorse derivante da questi vincoli con un più ampio ricorso a contratti di lavoro flessibile e, quindi, con un maggiore utilizzo di personale assunto mediante procedure selettive “semplificate” rispetto a quelle per i dipendenti di ruolo o, addirittura, in assenza delle stesse. Solo a partire dal 2003, anche i contratti flessibili sono stati interessati da limitazioni quantitative, nella forma di tetti massimi in percentuale rispetto alle spese degli anni precedenti relative al personale a tempo determinato o con contratto di collaborazione¹⁷. Accanto a tali misure di contenimento, a partire dalla legge finanziaria per il 2007 sono stati approvati numerosi interventi legislativi di c.d. “stabilizzazione” dei lavoratori con contratti di lavoro flessibile, anche in funzione dell’ampio contenzioso generatosi in materia¹⁸.

L’andamento dello *stock* dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato riflette l’evoluzione normativa. Secondo i dati riportati nel Conto Annuale della Ragioneria dello Stato, infatti, il loro numero è cresciuto dal 2001 al 2006, raggiungendo un picco di oltre 490.000 unità negli anni 2006-2007¹⁹. Esso si è, in seguito, progressivamente ridotto fino ad attestarsi poco sopra le 300.000 unità nel 2014, con una diminuzione particolarmente marcata negli anni 2006-2011 (Figura 4). Tale riduzione riflette le politiche di stabilizzazione che, tra il 2007 e il 2012 hanno riguardato oltre 70.000 lavoratori. Quella a termine continua, però, a rappresentare la modalità prevalente di assunzione, riguardando, secondo nostre stime sui dati LFS²⁰, più di quattro su cinque dei nuovi ingressi nell’anno 2013 (tre su quattro se si escludono i comparti della Scuola e della Sanità).

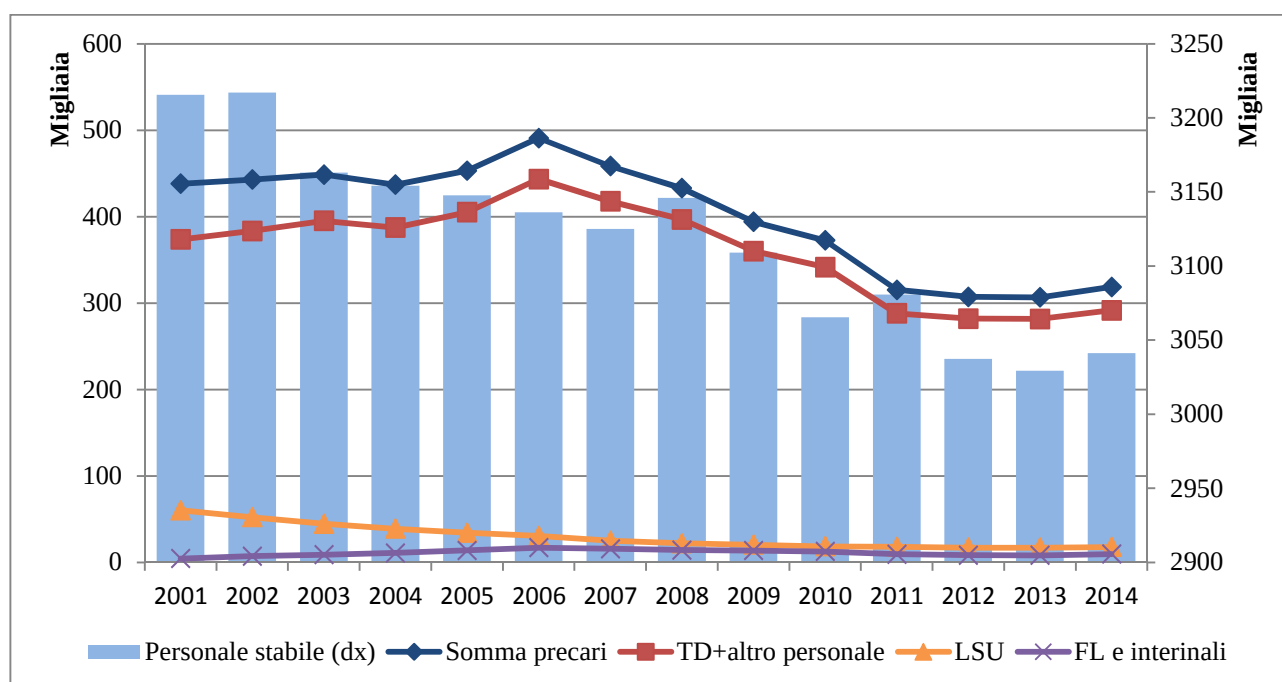
¹⁷ Si sono, però, espressamente autorizzati determinati enti a prorogare rapporti di lavoro flessibile che erano sorti sulla base di specifici provvedimenti. Le misure di contenimento sono state ulteriormente rafforzate dai provvedimenti più recenti. Cfr. Garofalo e Leone (2009).

¹⁸ Cfr., in particolare, Corte di Giustizia 7 settembre 2006, C-53/04 (c.d. sentenza Marrosu) e 7 settembre 2006, C-180/04 (c.d. sentenza Vassallo), che hanno valutato la conformità alla disciplina europea dettata per i contratti a termine dalla direttiva 1999/70/CE del divieto di trasformazione del rapporto a tempo indeterminato di cui all’art. 36, comma 5, TUIPI.

¹⁹ I dati della Ragioneria Generale dello Stato si riferiscono alle unità annue e non al numero di lavoratori. Stime basate sui dati LFS 2013 mostrano che, considerando il numero di lavoratori, l’incidenza dei contratti a termine nella PA aumenta in maniera significativa. Ad esempio, nel 2007, anno di picco, ci sarebbero stati oltre 570.000 lavoratori con un contratto a termine nella PA (Rizzica, 2015).

²⁰ Cfr. Banca d’Italia (2015).

Figura 5: Composizione del pubblico impiego per tipologia contrattuale (dati RGS 2016)



A fronte della contrazione della sua rilevanza quantitativa, l'istituto concorsuale è stato solo limitatamente interessato dalle riforme adottate a partire dalla seconda metà degli anni '90, con la c.d. privatizzazione del pubblico impiego. La disciplina è contenuta nell'art. 35 del Testo unico sul pubblico impiego – TUPI (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), che tuttavia si limita a fissare alcuni principi generali in materia di pubblicità, trasparenza, imparzialità e decentramento delle selezioni²¹, rimandandone l'attuazione ad altre fonti normative. Tali modalità di attuazione non sono contenute in un provvedimento generale valido per tutto l'universo delle Amministrazioni pubbliche²², ma sono demandate agli ordinamenti dei singoli enti che vi provvedono sulla base della propria potestà regolamentare²³. Tuttavia, è possibile individuare alcuni connotati trasversali e comuni alle procedure di reclutamento dei diversi enti.

In primo luogo, i concorsi banditi dalle amministrazioni italiane si caratterizzano, di regola, per un elevato grado di "rigidità" e formalizzazione²⁴. Essi si articolano, infatti, in *step* procedurali

²¹ Più in dettaglio, l'art. 35, comma 3, prevede che le procedure di reclutamento nelle Pubbliche amministrazioni si conformino ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

²² Come originariamente stabiliva il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

²³ Soltanto nel caso in cui sia assente una normazione da parte del singolo ente si applica il regolamento statale sull'accesso agli impieghi, di cui al d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, un tempo esteso a tutte le amministrazioni: cfr. l'art. 70, comma 13, TUPI. Cfr. D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009).

²⁴ In genere, procedure formalizzate caratterizzano (Osoian e Zaharie, 2014) o hanno per lungo tempo caratterizzato (Condrey e Battaglio, 2007) la maggior parte dei sistemi pubblici.

ben individuati e rigidi, generalmente consistenti in prove scritte e orali, prevalentemente volte a testare conoscenze teorico-nozionistiche. Tali modalità di reclutamento, volte a garantire la selettività delle prove e l'uniformità nei criteri di valutazione, hanno ripercussioni sui costi di preparazione delle prove per i candidati, che risultano mediamente elevati. Secondo stime basate sull'indagine IBF (2014), tra gli assunti per concorso: i) ognuno ha studiato in media circa 5 mesi per sostenere la prova; ii) oltre il 45 per cento ha solo studiato in quel periodo, non svolgendo altra attività lavorativa. Considerando che nel 2014 oltre 280.000 individui hanno inviato domanda di partecipazione o sostenuto prove di un concorso pubblico (stime basate sui dati LFS), si può calcolare che ogni anno nell'economia italiana vengono impiegati oltre 1 milione di mesi per la preparazione di concorsi pubblici. Con un salario netto medio mensile pari a circa 1.300 euro, la stima del costo opportunità per il Paese è valutabile in circa 1.4 miliardi di euro l'anno.

Inoltre, per quanto riguarda le caratteristiche e le capacità in base alle quali i candidati sono valutati e selezionati, risultano prevalenti, tra i vincitori di concorsi pubblici, le competenze “generalista-teoriche” rispetto a quelle “specialistico-operative”²⁵. Un'evidenza indiretta di ciò si può riscontrare nella preponderanza di laureati in discipline socio-umanistiche²⁶ segnalata nel paragrafo 2.1, che risulta ancor più evidente tra i soli assunti per concorso²⁷.

Altro tratto caratteristico delle procedure concorsuali nel nostro Paese, peraltro previsto a livello di principio dal TUPI, è l'articolazione su base decentrata, in senso organizzativo e geografico. Ciò ha portato, in alcuni casi, a un elevato livello di *frammentazione* delle procedure di selezione, con il moltiplicarsi di concorsi di modesta dimensione, specialmente a livello locale: ad esempio, nel periodo 2001-2015, Regioni ed Enti locali hanno bandito quasi 19.000 concorsi per assunzioni a tempo indeterminato, con una media di nemmeno 2 posizioni disponibili per concorso²⁸.

Si registrano, poi, alcuni elementi di distorsione del sistema. *In primis*, una generale irregolarità nella cadenza con la quale i concorsi sono banditi. Sebbene non siano disponibili informazioni sulla distribuzione per anno del numero di posizioni messe a concorso dalle diverse amministrazioni, alcune evidenze possono ricavarsi dalla parziale erraticità dell'andamento degli ingressi (cfr. Figura 6, pannello 1). Va, tuttavia, notato (pannello 2) come tale andamento sia fortemente influenzato dalla dinamica degli ingressi nei comparti dell'Istruzione e delle Forze dell'ordine: essi costituiscono i comparti quantitativamente più rilevanti e sono stati soggetti, nel periodo in osservazione, (soprattutto la Scuola) a peculiari dinamiche di inserimento del

²⁵ In questa sede i termini “teorico” e “generalista” denotano una figura professionale caratterizzata da competenze di alto profilo, ma non legate a specifici ruoli della PA. Specularmente, i termini “specialista” e “operativo” si riferiscono a figure dalle competenze più ristrette, sebbene non inferiori in grado e profilo, e mirate allo svolgimento di un particolare ruolo. Così, ad esempio, il neo-laureato in materie giuridico-economiche, privo di esperienze post-accademiche, costituisce il prototipo della figura generalista nella popolazione dei dipendenti pubblici, mentre l'esperto in tecnologie informatiche per la digitalizzazione è, secondo tale tassonomia, uno specialista.

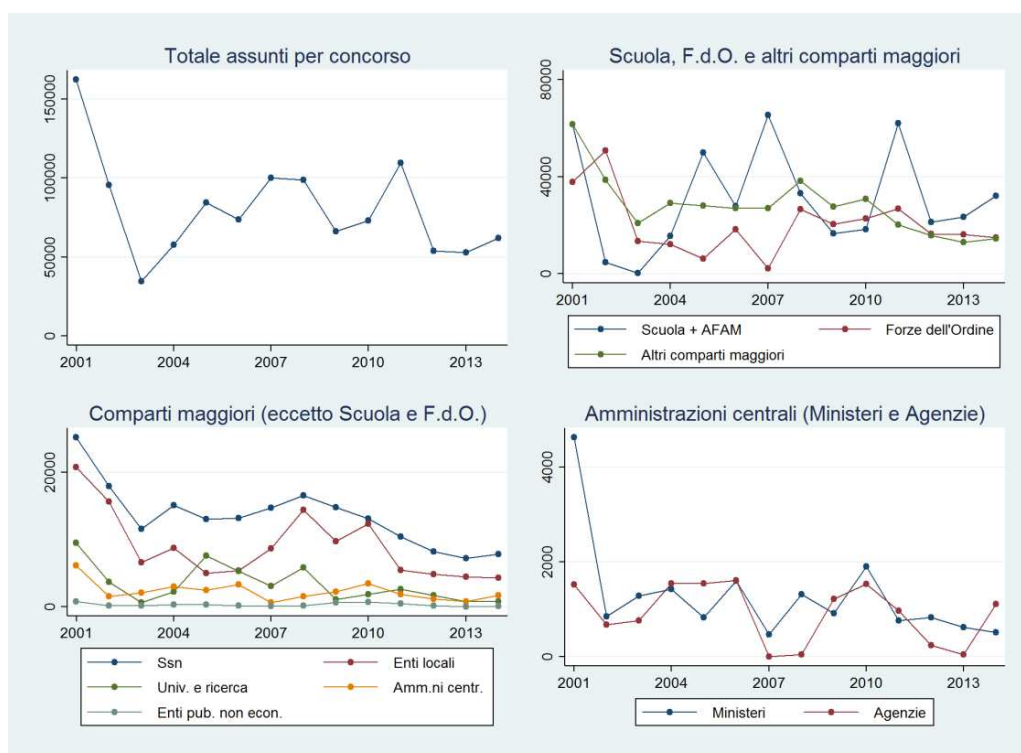
²⁶ Tale interpretazione si basa sull'assunzione che una laurea in materie socio-umanistiche sia associata a una più alta probabilità di rivestire un ruolo generalista e che, invece, un titolo tecnico-scientifico sia associato a una più alta probabilità di rivestire un ruolo specialistico. Si tratta, ovviamente, di una consistente approssimazione.

²⁷ Nostre analisi su dati LFS (2014) mostrano però un andamento leggermente decrescente dei nuovi assunti con lauree in tali materie (dal 73,2 per cento degli assunti prima del 1994 al 71,3 per cento degli assunti tra il 2005 e il 2014). In ogni caso, la presenza di un consistente corpo di generalisti non è esclusiva del sistema italiano (Ferguson e Hasan, 2013).

²⁸ I dati provengono da FormezItalia (2010) per il periodo 2001-2009 e da nostre elaborazioni sulle Gazzette Ufficiali (serie Concorsi) per gli anni tra il 2010 e il 2015.

personale²⁹. Anche escludendo tali comparti (pannello 3), permane comunque un discreto grado di variabilità nelle dinamiche delle assunzioni per concorso, pur in presenza di alcuni *trend* comuni (ad esempio, la contrazione degli anni 2001-2003 e la stabilizzazione al ribasso degli anni 2011-2014). Osservando più nel dettaglio le sole Amministrazioni centrali (pannello 4), si può, tuttavia, notare un andamento simile delle assunzioni nei Ministeri e nelle Agenzie. Sembra, pertanto, lecito supporre che ciascun macro-comparto (come quello delle Amministrazioni centrali o dell'Istruzione) segua logiche idiosincratiche, che ne determinano il ciclo di assunzioni in parziale autonomia rispetto ad altri ambiti della PA.

Figura 6: Evoluzione delle assunzioni in diversi comparti della PA (2001-2014, dati RGS)



Un elemento che caratterizza la gestione delle procedure concorsuali, e che influisce in maniera determinante sull'irregolarità della cadenza, è la tendenza ad approvare, al termine delle procedure, graduatorie che, di regola, contengono numerosi candidati dichiarati "idonei, non vincitori" e la cui vigenza è prevista per vari anni. Nostre elaborazioni su dati provenienti dal monitoraggio sulle graduatorie concorsuali a cura del Dipartimento della Funzione pubblica³⁰

²⁹ La Scuola è stata fortemente interessata da processi di stabilizzazione dei c.d. precari, che sono alla base dell'andamento altalenante delle assunzioni e dei loro relativi picchi. Invece, l'andamento erratico delle assunzioni per concorso nell'ambito delle Forze dell'ordine si spiega alla luce dei meccanismi assunzionali previsti, basati su ingressi iniziali con contratto a tempo determinato, cui seguono poi le assunzioni per concorso.

³⁰ Monitoraggio avviato a partire dal 2013, in applicazione dell'articolo 4, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125 (cfr. <http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/>). Il database contiene informazioni su più di 14.000 procedure concorsuali, le cui graduatorie risultavano – al 30 aprile 2015 – ancora vigenti. L'obbligo di inviare le informazioni al Dipartimento della Funzione pubblica interessa le sole amministrazioni che intendano avvalersi delle procedure di reclutamento di cui ai commi 6 e 8 del citato art. 4 (vale a dire della possibilità, fino al 31 dicembre 2016 – nel limite del 50 per cento delle risorse per assunzioni – di svolgere concorsi riservati a personale già impiegato a tempo determinato con almeno 3 anni di servizio negli ultimi 5).

mostrano come, in media, per ogni vincitore siano stati dichiarati idonei circa 7 candidati³¹. Tuttavia, al 30 aprile 2015, solo il 16 per cento di tali persone risultava assunto al servizio dell'amministrazione interessata³².

2.3. Le retribuzioni, i benefit e i percorsi di carriera

A partire dagli anni '90, si sono succedute in Italia numerose riforme volte a introdurre schemi incentivanti, soprattutto di carattere monetario, al fine di assicurare un maggiore impegno da parte dei dipendenti pubblici³³. Esse si proponevano, in particolare, di razionalizzare le voci accessorie della retribuzione, superando gli automatismi retributivi e creando un sistema di progressione economica legata alla professionalità del singolo e alla produttività ed efficienza della struttura pubblica.

Il disegno sotteso all'attuale assetto delle politiche retributive risulta caratterizzato da una forte enfasi sugli incentivi espliciti, cioè regolati nel contratto di lavoro, specie attraverso la previsione di schemi retributivi di tipo *performance-related pay* (PRP). Più in dettaglio, il trattamento economico dei dipendenti pubblici prevede una parte fondamentale, che rappresenta il compenso per la professionalità media del lavoratore ed è in parte collegata all'anzianità di servizio, e una parte accessoria, destinata a retribuire la *performance* individuale e organizzativa³⁴. Tuttavia, le evidenze disponibili mostrano numerose carenze nel funzionamento di tali schemi.

Analizzando le determinanti della retribuzione di risultato percepita dai dirigenti di Regioni e Ministeri nel 2014 (relativa alla *performance* del 2012), Occhilupo e Rizzica (2016) mettono, infatti, in luce l'esistenza di un generale appiattimento dei premi all'interno di ciascuna organizzazione e di una notevole eterogeneità tra i vari enti sia nei livelli medi dei premi erogati, sia nel grado di differenziazione degli stessi. Né le esperienze pregresse, né le competenze, il titolo di studio e la conoscenza delle lingue, risultano incidere sull'ammontare della retribuzione di risultato percepita, mentre la caratteristica più influente sarebbe l'età anagrafica del dipendente.

La ridotta variabilità mostrata dalle retribuzioni dei dipendenti pubblici per via del peso limitato e della natura spesso *erga omnes* delle voci di natura premiale, si accompagna a una poco variabile e poco marcata relazione tra *performance* dei singoli e loro percorsi di carriera. Questi

³¹ Diversi comparti mostrano pratiche eterogenee: a titolo di esempio, il rapporto tra idonei e posti banditi è inferiore a 1 nelle Agenzie centrali, inferiore a 2 nei Ministeri, mentre risulta pari a poco meno di 6 nei Comuni e superiore a 11,5 nelle Aziende sanitarie locali. Il numero di idonei risulta, peraltro, positivamente correlato alla durata della procedura (definita come tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'approvazione della graduatoria).

³² Né il gran numero di idonei non assunti può essere ascritto a naturali tempi di assorbimento: ad esempio, solo il 17 per cento di costoro si riferisce a graduatorie vigenti da meno di 2 anni. Va, però, ricordato, che i dati a nostra disposizione riportano solamente informazioni relative a graduatorie ancora vigenti, con un probabile effetto di selezione negativa delle graduatorie meno recenti (sopravvissute sino alla data di rilevazione proprio perché "problematiche").

³³ Cfr., in particolare, il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e il successivo decreto legislativo di attuazione 27 ottobre 2009, n. 150. Sul tema si rinvia, tra gli altri, a Cecora e D'Orta (1994); Carabelli e Carinci (2007); D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009); Apicella (2012).

³⁴ Più specificamente, la parte fondamentale comprende lo stipendio tabellare, la retribuzione individuale di anzianità e i meccanismi di tutela della retribuzione reale, sostitutivi dell'indennità integrativa speciale, l'assegno per il nucleo familiare ed eventuali assegni *ad personam*. La parte accessoria è, invece, destinata a retribuire la *performance* individuale e organizzativa, dell'amministrazione nel complesso o delle sue unità organizzative o aree di responsabilità interne, ovvero l'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose per la salute, della cui attribuzione la legge conferisce la diretta responsabilità alla dirigenza. Cfr., tra gli altri, Apicella (2012).

ultimi sono rimasti tendenzialmente interni alla medesima organizzazione, con limitate possibilità di ingressi laterali in altri enti (D'Amuri e Giorgiantonio, 2016), e basati su meccanismi concorsuali interni poco efficaci nel valutare le capacità effettivamente maturate dal dipendente al servizio dell'amministrazione. Alle limitazioni sul piano delle progressioni verticali si è cercato di ovviare attraverso le c.d. progressioni orizzontali (vale a dire, avanzamenti non di area o categoria, ma solo di livello economico), che però sono state spesso attribuite in base a criteri di anzianità, piuttosto che alla valutazione dei risultati effettivamente conseguiti³⁵.

Oltre a riflettere poco le *performance* individuali, le compensazioni e le progressioni di carriera appaiono remunerare poco l'istruzione e le competenze. La stima dei rendimenti dell'istruzione dei lavoratori dipendenti in Italia, Spagna, Regno Unito, Francia e Germania, basata sui dati EU-SILC, mostra l'esistenza di un divario negativo tra l'Italia e gli altri paesi analizzati nell'ordine dei 2 punti percentuali (Appendice 1, tabella A.3)³⁶. Tale divario è più ampio nel settore pubblico (2,6 p.p. nel pubblico e 1,9 p.p. nel privato), dove i rendimenti dell'istruzione sono comunque significativamente più bassi che nel settore privato per tutti i paesi europei. Analizzando poi separatamente i salari degli uomini e quelli delle donne (Appendice 1, tabelle A.4 e A.5), emerge come la differenza tra l'Italia e gli altri paesi analizzati in termini di rendimenti dell'istruzione nel settore pubblico sia molto elevata per gli uomini e, invece, nulla per le donne: ogni anno di istruzione in più aumenta il salario di un dipendente pubblico italiano di sesso maschile di 4 punti percentuali, contro i 7,6 punti percentuali di un dipendente del settore privato; il gap tra l'Italia e gli altri paesi è più che doppio nel settore pubblico rispetto al privato. Per quanto riguarda le donne, invece, le dipendenti pubbliche italiane hanno rendimenti dell'istruzione pari a quelli delle dipendenti pubbliche degli altri paesi europei, mentre nel settore privato questi sono sensibilmente inferiori (circa 2,7 punti percentuali in meno per ogni anno di istruzione aggiuntivo).

Tali differenze nei rendimenti dell'istruzione si riflettono nei differenziali salariali tra settore pubblico e privato osservati per le diverse categorie di lavoratori. De Stefanis e Naddeo (2016), per esempio, mostrano che in Italia il differenziale salariale tra settore pubblico e privato³⁷ è positivo solo per i lavoratori meno istruiti, mentre risulta negativo per i laureati o per i possessori di un titolo

³⁵ Cfr. D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009). Le *progressioni verticali* si verificano quando il dipendente effettua un passaggio da un'area o categoria di inquadramento verso una superiore. Questo tipo di passaggio implica necessariamente un avanzamento della posizione giuridica oltre che della posizione economica: si tratta, dunque, effettivamente di una progressione professionale. Le *progressioni orizzontali* si verificano quando il dipendente effettua un passaggio da una posizione economica verso quella superiore, nell'ambito della medesima area o categoria di inquadramento. Questo tipo di passaggio solo in alcuni casi implica un avanzamento della posizione giuridica, sebbene garantisca in tutti i casi uno sviluppo economico: non determina, dunque, necessariamente una progressione professionale. A seguito delle modifiche introdotte nel 2009 dalla c.d. Riforma Brunetta (l. 4 marzo 2009, n. 15 e il d.lgs. di attuazione 27 ottobre 2009, n. 150), le progressioni verticali sono condizionate all'esperimento di concorsi pubblici aperti all'esterno, nell'ambito dei quali il 50 per cento dei posti può essere riservato al personale interno inquadrato nell'area inferiore, comunque in possesso del necessario titolo di studio. Le progressioni orizzontali devono, invece, essere assegnate con la stessa logica della retribuzione di risultato, e quindi secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati nel sistema di valutazione.

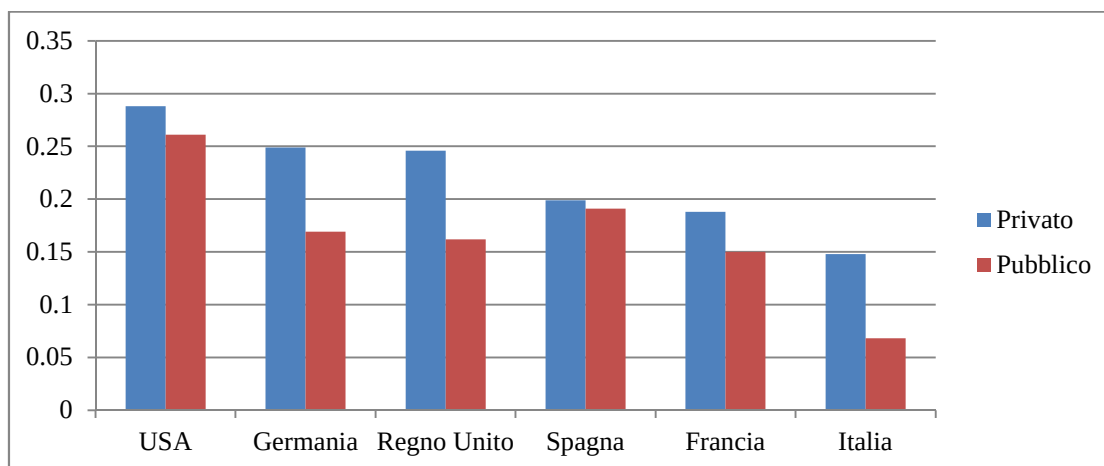
³⁶ L'equazione stimata è una classica equazione minceriana che utilizza il logaritmo del salario mensile come variabile dipendente e gli anni di istruzione come variabile indipendente, controllando per genere, anni di esperienza lavorativa e anni di esperienza lavorativa al quadrato. Abbiamo stimato la stessa equazione per tutti i lavoratori e poi separatamente per il settore pubblico e il settore privato, e poi ripetuto l'esercizio distinguendo tra uomini e donne (Appendice 1, tabelle A.4 e A.5).

³⁷ In media, anche a causa della tipologia di attività demandate alla PA e della conseguente composizione della forza lavoro in termini di istruzione e di età, i salari pagati dal settore pubblico risultano superiori a quelli osservabili nel settore privato. Una survey della letteratura economica che ha stimato i differenziali salariali tra pubblico e privato è fornita da Gregory (1999).

post-laurea³⁸. Solo per le donne, tra i lavoratori con un livello di istruzione elevato, il settore pubblico offrirebbe un premio salariale positivo³⁹, in linea con quanto evidenziato dalle nostre stime dei rendimenti dell'istruzione.

Hanushek *et al.* (2015) hanno, invece, stimato i rendimenti delle competenze dei lavoratori dei paesi OCSE nel settore pubblico e nel settore privato, utilizzando l'indagine PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) dell'OCSE. I loro risultati evidenziano come in tutti i paesi analizzati i rendimenti delle competenze nel settore pubblico siano inferiori a quelli del settore privato, e come, tuttavia, vi siano forti differenze tra paesi nell'ampiezza di tale differenziale. Ad esempio negli USA o in Spagna non ci sarebbe alcuna differenza significativa tra i rendimenti delle competenze nel settore pubblico e in quello privato, mentre in Italia, i rendimenti delle competenze risultano dimezzati nel settore pubblico rispetto al privato (Figura 7).

Figura 7: Rendimenti delle capacità numeriche (*numeracy*) nel settore privato e nel settore pubblico secondo le stime di Hanushek *et al.* (2015) su dati PIAAC 2012.



3. Un'analisi delle implicazioni del sistema attuale

3.1. L'auto-selezione dei lavoratori nel settore pubblico

Attrarre i lavoratori più qualificati e motivati costituisce un obiettivo centrale per un sistema pubblico efficiente. Comprendere se e perché i lavoratori preferiscano il pubblico impiego può, quindi, essere utile al fine di analizzare l'attuale composizione della forza lavoro pubblica e ricavare indicazioni di *policy* relative al disegno dei contratti nel settore pubblico.

Secondo il giudizio dei lavoratori, per come ricavabile dai dati dell'IBF 2014, il settore pubblico italiano risulta mediamente più attraente di quello privato, che più spesso sarebbe

³⁸ Coutinho Pereira *et al.* (2011) riportano risultati non dissimili: stimano che il differenziale salariale tra pubblico e privato è sempre positivo, ma più alto per le donne e nella coda sinistra della distribuzione dei redditi (gli individui meno qualificati).

³⁹ Dustman e Van Soest (1997) giungono a risultati simili per la Germania: il premio salariale associato al settore pubblico sarebbe positivo per le donne e negativo per gli uomini. Chatterji *et al.* (2010) documentano l'esistenza di un premio (positivo) doppio per le donne rispetto agli uomini nel Regno Unito.

un'alternativa solo residuale: l'82 per cento dei dipendenti pubblici italiani dichiara di aver scelto esplicitamente di lavorare nel settore pubblico, mentre – tra i dipendenti del settore privato – la quota di coloro che hanno scelto di lavorare nel settore è del 40 per cento (il rimanente 60 per cento dichiara di non avere avuto alternative).

Come già evidenziato nel paragrafo 2.1, il settore pubblico è scelto principalmente per motivi di natura non monetaria, quali la stabilità del rapporto di lavoro, le possibilità di conciliare i tempi di vita e di lavoro e il contenuto del lavoro stesso, sia in termini di utilità sociale, sia di coerenza col percorso di studi svolto. Questi fattori, tuttavia, non influenzano ugualmente tutti i tipi di lavoratori. Riuscire a individuare gli aspetti che più pesano nella scelta dei lavoratori più competenti permetterebbe alla PA di disegnare i propri sistemi incentivali e i meccanismi di reclutamento in modo da attrarre un *pool* di candidati migliori, ovvero indurre un'auto-selezione positiva dei lavoratori.

Stime basate sui dati dell'IBF 2014 mostrano che, per i dipendenti con un titolo di studio più elevato, l'attrattività del settore pubblico rispetto al privato si riduce significativamente in relazione ai livelli delle retribuzioni, alle prospettive di carriera e alla trasparenza delle procedure di selezione, mentre aumenta in relazione agli altri fattori. Inoltre, il divario tra pubblico e privato relativo alle prospettive di carriera (di segno negativo) e quello relativo alla coerenza tra lavoro e percorso di studi (di segno positivo) sono significativamente più ampi tra i lavoratori più istruiti e più capaci, intesi come quelli che hanno impiegato meno tempo a conseguire il proprio titolo di studio (Rizzica, 2016). Questi risultati mettono in luce sia la debolezza del settore pubblico nell'attrarre tali soggetti, legata all'incapacità, evidenziata già nel paragrafo 2.3, di premiare il merito e le competenze con percorsi di carriera dinamici; sia l'importanza di garantire la coerenza tra profili professionali e posizioni ricoperte.

Le differenze nelle motivazioni alla base della scelta del settore di impiego riportate dai lavoratori assumono rilievo per le possibili ricadute sull'allocazione della forza lavoro tra settore pubblico e privato (*sorting*).

Studi basati su dati americani e inglesi hanno mostrato come il ridursi del premio salariale del settore pubblico generi effetti di selezione avversa del personale⁴⁰. Analisi sistematiche della relazione tra divari salariali e qualità dei lavoratori che fanno domanda per un impiego pubblico non sono disponibili per l'Italia⁴¹. Tuttavia stime della relazione tra la probabilità che un neo-assunto inizi a lavorare nel settore pubblico anziché nel privato e variazioni del differenziale salariale tra i due settori non sembrano supportare l'ipotesi che una riduzione del premio salariale generi effetti di selezione avversa. L'impatto dei differenziali salariali sull'allocazione dei lavoratori tra settore pubblico e privato risulta, infatti, costante tra individui più capaci e individui meno capaci (Rizzica, 2016).

⁴⁰ Utilizzando i dati aggregati degli Stati Uniti, Krueger (1988) è stato il primo a documentare che i differenziali salariali tra settore pubblico e privato influenzano la qualità dei candidati per posti di lavoro nel governo federale. Lo studio mostra che aumentando il premio salariale per i lavoratori federali non solo aumenta il numero di candidati, ma migliora anche in maniera significativa la composizione del pool dei candidati. In maniera analoga, Propper e Van Reenen (2010), con riferimento al mercato degli infermieri nel Regno Unito, mostrano che all'aumentare dei salari offerti dalle strutture private, diminuisce la qualità dei servizi offerti negli ospedali pubblici perché gli infermieri più capaci si spostano nel settore privato.

⁴¹ Per i paesi europei, alcune evidenze *cross country* della rilevanza dei differenziali salariali nell'attrarre una compagine di lavoratori più capaci sono fornite da Depalo, Giordano e Papatreou (2015).

Un secondo profilo di rilievo evidenziato dall'analisi delle motivazioni dei lavoratori riguarda i percorsi di carriera. A carriere più dinamiche, che meglio riconoscono i meriti e le capacità individuali, corrisponde generalmente una struttura dei salari caratterizzata da maggiore variabilità. Sulla base di questa ipotesi e utilizzando dati relativi al mercato del lavoro americano, Borjas (2002) mostra come aumenti nella varianza dei salari del settore pubblico relativamente al privato inducano i lavoratori più capaci a scegliere il pubblico impiego⁴². La rilevanza di tali dinamiche trova riscontro anche nel mercato del lavoro italiano. Rizzica (2016) mostra come la probabilità che un individuo inizi a lavorare nel settore pubblico aumenti in maniera significativa al crescere della varianza dei salari del settore pubblico relativamente al privato e come l'effetto sia sensibilmente più accentuato per gli individui più capaci.

Diversi contributi hanno analizzato, inoltre, la rilevanza del grado di stabilità del rapporto di impiego nell'influencare i flussi in entrata e in uscita dal pubblico impiego e l'auto-selezione dei lavoratori. Con riguardo all'Italia, Rizzica (2015) mostra come l'erosione del premio di stabilità associato al pubblico impiego osservata nell'ultimo decennio abbia reso meno appetibile il settore pubblico per i lavoratori più capaci⁴³. Tale effetto sarebbe osservabile sia nei flussi in entrata, sia in uscita dal pubblico impiego. Da un lato, all'aumentare della probabilità di essere assunto con un contratto a termine nel settore pubblico rispetto al privato, diminuisce la probabilità che un individuo con abilità elevata sia impiegato nel settore pubblico. Dall'altro, al ridursi delle probabilità di stabilizzazione, i lavoratori precari più capaci del settore pubblico sono più inclini a spostarsi nel privato⁴⁴.

Poco analizzate, infine, sono le conseguenze, in termini di auto-selezione dei lavoratori, delle modalità di selezione adottate dalla PA. L'analisi delle motivazioni ha messo in rilievo come la percezione di un minor grado di trasparenza agisca da deterrente per i lavoratori più istruiti, mentre rimane inesplorato il potenziale ruolo giocato da eventuali inefficienze nella gestione dei meccanismi di reclutamento come, ad esempio, l'eccessiva durata delle procedure documentata nel paragrafo 2.2.

Le analisi empiriche confermano che sistemi di remunerazione che premiano i risultati individuali hanno effetti positivi in termini di auto-selezione dei lavoratori più capaci e istruiti. Parte della letteratura ha però evidenziato come l'introduzione di schemi incentivali forti potrebbe generare effetti di *spiazzamento*, limitando la capacità della PA di attrarre individui intrinsecamente motivati⁴⁵. Se, infatti, il desiderio di contribuire al bene comune o di svolgere un lavoro coerente con il proprio percorso di studi fossero negativamente correlati al desiderio di retribuzioni più elevate o di carriere più dinamiche, l'utilizzo di schemi incentivali più forti potrebbe rendere il pubblico impiego meno attraente per i soggetti più intrinsecamente motivati.

L'evidenza empirica, sebbene non relativa al contesto italiano, non sembra supportare questa conclusione: studi recenti hanno, infatti, messo in luce come esista piuttosto una relazione di *complementarietà* tra motivazione intrinseca ed estrinseca. Ad esempio, Dal Bo' *et al.* (2013) hanno condotto un esperimento sul campo in Messico, randomizzando le offerte economiche associate a

⁴² I lavoratori più capaci sono in questo caso quelli che avevano uno stipendio più elevato nel precedente lavoro.

⁴³ Anche in questo caso, si tratta di coloro che hanno impiegato meno tempo a conseguire il titolo di studio, a parità di titolo e età.

⁴⁴ Risultati simili sono stati documentati nel mercato degli insegnanti negli USA da Rothstein (2015).

⁴⁵ Cfr., ad esempio, Delfgauw e Dur (2007), Francois (2000) e Prendergast (2007).

posti di lavoro identici in centri di reclutamento diversi. Gli autori mostrano che nei centri in cui sono state offerte retribuzioni più alte i candidati sono stati *migliori* sotto tutti gli aspetti. Non solo si sono presentati lavoratori mediamente più capaci, intelligenti e preparati, ma anche più motivati verso il servizio pubblico. Risultati qualitativamente simili sono stati ottenuti da Ashraf *et al.* (2015) in un esperimento condotto in Zambia, i cui risultati suggeriscono che rafforzare le prospettive di carriera induce una selezione *migliore* dei candidati, non solo in termini di preparazione, ma anche di altruismo⁴⁶.

Nel complesso, dunque, nonostante le difficoltà che l'introduzione di meccanismi incentivi può riscontrare nel settore pubblico (cfr. paragrafo 3.3), le evidenze disponibili suggeriscono che interventi mirati a introdurre sistemi retributivi in grado di remunerare meglio le competenze e l'istruzione migliorerebbero il processo di auto-selezione dei lavoratori nel settore pubblico, consentendo di attrarre un *pool* di candidati migliore.

3.2. La selezione dei lavoratori

Una volta determinata la composizione del *pool* di candidati, l'effettiva distribuzione delle caratteristiche individuali dei lavoratori in servizio dipenderà dalle modalità di svolgimento delle procedure di selezione. Le caratteristiche strutturali del sistema di reclutamento utilizzato dalla PA italiana, descritte nel par. 2.2 (rigidità delle procedure e carattere teorico-nozionistico delle prove selettive; orientamento all'assunzione di profili generalisti; decentramento in senso organizzativo e geografico delle procedure di selezione), non sembrano adeguatamente favorire l'ingresso dei candidati migliori e con il profilo più indicato alle attuali esigenze delle amministrazioni. Sull'efficacia dei processi di reclutamento incidono, inoltre, alcune distorsioni del sistema, legate alla cadenza irregolare dei concorsi e alla perdurante vigenza di lunghe graduatorie di idonei.

i) *Rigidità delle procedure di reclutamento.* Come già evidenziato, la rigidità delle procedure e i contenuti su cui la selezione è basata comportano per il candidato costi elevati (in termini di tempo e di risorse) per la preparazione delle prove selettive. Tali costi possono disincentivare i candidati più capaci e con migliori prospettive sul mercato del lavoro dal partecipare alla selezione, generando piuttosto un vantaggio a favore di coloro che hanno più tempo da dedicare alla preparazione della prova (generalmente in non occupati). Nostre analisi sui dati dell'IBF 2014 mostrano che la probabilità di superare un concorso dipende in maniera sostanziale da quest'ultima variabile⁴⁷, piuttosto che da misure dell'abilità del candidato (cfr. Appendice 1, Tabelle A.6 e A.7)⁴⁸.

⁴⁶ Gli autori hanno pubblicizzato posti di lavoro identici (posizioni di operatori di assistenza sanitaria nei villaggi rurali dello Zambia), evidenziando talvolta l'aspetto di *carriera*, cioè la possibilità di sviluppare capacità e competenze utili per le progressioni, e talvolta l'aspetto *sociale*, cioè la possibilità di svolgere un servizio importante per la collettività. Assegnando in maniera casuale i due diversi annunci tra diversi distretti, gli autori riescono a identificare l'effetto delle due leve motivazionali sulla composizione del *pool* dei candidati.

⁴⁷ Diverse specificazioni concordano sull'assegnare alla possibilità di dedicare un periodo di tempo esclusivamente alla preparazione del concorso un impatto nell'ordine del 7-8 per cento sulla probabilità di superare lo stesso.

⁴⁸ Le stime sono basate sulla popolazione di individui che dichiara di aver sostenuto, almeno una volta nella vita, un concorso pubblico. Tra questi, si considera che i vincitori di concorso siano quelli attualmente impiegati nel settore pubblico, mentre quelli impiegati nel privato o disoccupati non avrebbero superato la prova. Sono stati utilizzati diversi indicatori di abilità basati sul tempo impiegato da ciascun individuo a conseguire il titolo di studio.

La prevalenza di quesiti teorico-nozionistici nelle prove selettive può, inoltre, inibire la capacità dei responsabili dell'organizzazione di valutare il possesso, da parte dei candidati, di caratteristiche pur rilevanti per le mansioni che saranno loro affidate, quali le ambizioni di carriera e la motivazione intrinseca. Se il possesso di competenze generalista-teoriche si presta a una verifica con modalità concorsuali di questo tipo, la valutazione di quelle specialistiche e delle *soft skill* richiama intuitivamente modalità d'esame protratte nel tempo, basate su un confronto diretto del candidato con l'ambiente operativo al quale egli è destinato. Con particolare riguardo a posizioni di natura specialistica e operativa, si evidenzia il rischio di esclusione di candidati che, in considerazione – ad esempio – di esperienze professionali pregresse, sarebbero potenzialmente validi, la cui partecipazione può essere inibita dalla presenza di requisiti basati su soli titoli accademici o su caratteristiche anagrafiche.

Il ricorso a modalità più flessibili di reclutamento dei dipendenti non è, però, privo di costi. In primo luogo, selezioni “personalizzate”⁴⁹ comportano un aggravio di oneri finanziari per l'amministrazione. Inoltre, esse potrebbero risultare più vulnerabili ai rischi di manipolazione di tipo clientelare. Infatti, la rigidità delle modalità selettive trova tradizionalmente giustificazione nell'elevato grado di trasparenza a essa associato. Nel sistema adottato in Italia, la scrematura quantitativamente più rilevante è assolta dall'applicazione automatica di criteri formali e dalle prove concorsuali scritte che, si afferma, garantiscono un alto grado di imparzialità della procedura di selezione, rendendone ardua la manipolazione da parte di attori interessati e diminuendone la vulnerabilità a fenomeni clientelari.

L'evidenza empirica suggerisce che tale funzione “di garanzia” delle procedure formalizzate sia importante nei Paesi molto esposti a fenomeni di questo tipo mentre, laddove questi rischi sono poco presenti, risultano prevalenti gli aspetti di inefficienza e rigidità delle procedure formalizzate. In particolare, Sundell (2013) studia, per 88 Paesi, la correlazione tra grado di formalizzazione delle procedure selettive, propensione del Paese al clientelismo e percezione della correttezza della selezione, e mostra che il grado di formalizzazione risulta generalmente positivamente correlato con la misura di meritocrazia nella selezione⁵⁰. Intensità e direzione di tale correlazione variano, tuttavia, a seconda del rischio di clientelismo. Nel gruppo dei Paesi “ad alto rischio”, la correlazione tra le due variabili è fortemente positiva: tale risultato fornisce supporto empirico al ruolo di garanzia di trasparenza e imparzialità delle procedure formalizzate. Al contrario, nei Paesi “a basso rischio”, per i quali tale ruolo perde importanza, risultano prevalenti gli aspetti di inefficienza e rigidità delle procedure formalizzate⁵¹.

L'entità dei costi e dei benefici descritti varia in relazione alle figure professionali, suggerendo articolazioni differenziate delle prove a seconda del profilo da assumere. Come modalità generale, il mantenimento di prove in linea con l'impostazione concorsuale tradizionale affiancate da *periodi di prova* autenticamente selettivi consentirebbe di preservare i vantaggi delle prime in termini di uniformità, trasparenza e correttezza (caratteristiche che, come mostrato nel paragrafo 3, possono costituire elementi decisivi di attrattività della PA nei confronti dei lavoratori più abili) e, al tempo stesso, di valutare alcune caratteristiche non-osservabili dei candidati, rilevanti

⁴⁹ Si pensi, ad esempio, a selezioni basate sul modello del c.d. *job market* oppure su interviste personalizzate sostitutive delle prove scritte.

⁵⁰ Entrambe le misure sono basate sulle risposte ad un sondaggio diretto a esperti di ciascun Paese.

⁵¹ Nei dati utilizzati da Sundell (2013), il sistema italiano è percepito come debolmente meritocratico (attorno al 30° centile) e caratterizzato da un alto grado di formalizzazione (attorno al 94° centile).

ai fini del loro sviluppo professionale, e il contributo che essi possono apportare all'organizzazione⁵². Moduli più flessibili assimilabili alla logica della c.d. *tenure track* risulterebbero maggiormente idonei per l'assunzione di personale di grado più elevato⁵³. Un meccanismo simile permetterebbe, altresì, di massimizzare la coerenza tra mansioni lavorative e percorso di studi svolti dal dipendente che, come evidenziato nel paragrafo 3.1, rappresentano un fattore motivazionale di primaria importanza per gli individui più istruiti e capaci.

In tale contesto, diviene però fondamentale assicurare la credibilità dei meccanismi selettivi, cioè la sostenibilità del “patto” tra PA e candidato, evitando il ricorso ripetuto da parte della PA a “periodi di inserimento” per diversi candidati in successione. Ciò determinerebbe una degenerazione del meccanismo valutativo in un'ulteriore forma di precariato e avrebbe effetti distorsivi sui comportamenti dei lavoratori (ad esempio, nell'esercizio di *effort*). Tali criticità potrebbero essere, ad esempio, mitigate attraverso a) l'individuazione di criteri trasparenti ed effettivamente meritocratici per la valutazione finale, in modo tale che il candidato si attenda di essere confermato a fronte di una prestazione positiva; b) sanzioni più stringenti in caso di abusivo ricorso ai contratti a termine; c) la presenza di costi di ri-selezione sufficientemente elevati. In questi casi, l'accordo implicito sarebbe sostenuto dalla consapevolezza, da parte del candidato, della scarsa convenienza anche economica per il datore di lavoro dell'apertura di una nuova procedura.

ii) *Orientamento all'assunzione di profili generalisti*. L'assunzione di profili generalisti riflette le caratteristiche organizzative del settore pubblico italiano, tradizionalmente basato su un sistema di tipo *career-based*. Nell'ambito di tale modello l'ingresso nell'amministrazione avviene a inizio carriera, a seguito di una verifica delle credenziali accademiche del candidato e del superamento di un concorso che testa conoscenze di tipo prevalentemente nozionistico; i percorsi di carriera consistono in progressioni gerarchiche ed economiche all'interno della medesima organizzazione e le promozioni dovrebbero essere strutturate per compensare sia il merito, sia l'esperienza; i dipendenti possono cambiare più volte mansione e funzione durante la loro vita professionale⁵⁴. In tale contesto, il reclutamento di profili generalisti garantisce all'organizzazione una maggiore libertà di collocamento del personale a seguito dell'assunzione e facilita processi di apprendimento coerenti con carriere stabili e interne all'organizzazione stessa, nonché volti a internalizzare la logica del sistema di regole sulle quali essa si basa.

Tuttavia, nell'attuale contesto, la preponderanza di tali profili mal si concilia con l'esigenza di disporre in misura sempre maggiore di risorse con un elevato livello di specializzazione,

⁵² Si tenga, inoltre, presente che il periodo di prova può risultare vantaggioso anche per la riduzione dell'incompletezza informativa a carico del lavoratore riguardo alle funzioni e alla qualità del lavoro nell'organizzazione di riferimento, che può risultare particolarmente rilevante nella PA, i cui obiettivi e meccanismi di funzionamento sono più complessi della maggior parte delle organizzazioni private.

⁵³ Viceversa, l'assunzione di personale con funzioni di carattere meramente amministrativo potrebbe continuare a basarsi sul meccanismo attuale, rendendo però maggiormente selettivo il periodo di prova.

⁵⁴ Inoltre, nel modello *career-based* puro l'impiego è “a vita” e non sono possibili ingressi a metà carriera. Queste caratteristiche rendono i sistemi di pubblico impiego di tipo *career-based* significativamente disomogenei rispetto al settore privato. Il modello *position-based*, invece, è focalizzato sulla ricerca del profilo migliore per ciascuna delle posizioni vacanti. Il reclutamento può essere sia interno, sia esterno. La selezione è volta a testare competenze specialistiche. È possibile l'ingresso a metà carriera e la mobilità tra dipartimenti è scarsa. Tale modello si caratterizza generalmente per una maggiore responsabilizzazione sulla *performance*. Data la minore durata del rapporto di lavoro rispetto al modello *career-based*, nei sistemi *position-based* gli individui tendono a sviluppare una minore identificazione e un più limitato senso di appartenenza nei confronti dell'Amministrazione pubblica. Questo modello è sbilanciato verso competenze specialistiche, anche a scapito di una più ampia visione d'insieme. Cfr. OCAP (2011).

soprattutto per quanto concerne alcune posizioni. Questa evoluzione riguarda sia le funzioni tradizionali dell'amministrazione, che sono caratterizzate da un crescente grado di complessità (si pensi, ad esempio, alle funzioni di *public procurement*, specie laddove debbano essere avviate e gestite operazioni di partenariato pubblico-privato), sia le funzioni di controllo interno e di verifica dell'efficacia dell'attività amministrativa⁵⁵. Analogamente, l'effettività dei processi di digitalizzazione, l'efficace ricorso a strumenti volti ad assicurare la qualità formale e sostanziale della legislazione⁵⁶ e l'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche, richiedono la presenza di figure professionali in grado di gestirne l'elevato contenuto tecnico (come esperti informatici, analisti con avanzate capacità quantitative ed esperti di *policy evaluation*).

In modo simile, assume oggi maggiore importanza rispetto al passato il possesso da parte del personale al servizio della PA di *soft skill*, quali l'attitudine al *problem solving* e l'orientamento al risultato⁵⁷. Una maggiore diffusione di queste competenze sarebbe anche più in linea con l'obiettivo di un maggior grado di mobilità tra organizzazioni diverse e con il settore privato, finalità invero perseguita dalle riforme più recenti, senza però adeguata attenzione a vari aspetti (non solo procedurali, ma di coerenza complessiva delle varie leve gestionali) fondamentali per garantire l'efficacia di tali interventi (D'Amuri e Giorgiantonio, 2016).

Tabella 3: Tipo di preparazione e rispondenza a esigenze dell'organizzazione

	Adattamento a sistemi <i>rule-based</i>	Contenimento costi di <i>training</i>	Flessibilità nell'utilizzo delle risorse	Esigenze di interscambio pubblico-privato e tra PA diverse
Generalista	+	-	+	-
Specialista	-	+	-	+

iii) *Articolazione delle procedure su base decentrata*. Un altro tratto caratterizzante delle modalità di selezione della forza lavoro pubblica è, come illustrato in precedenza, l'elevato grado di decentramento delle procedure concorsuali, sia in senso organizzativo (ad esempio, con la possibilità, per i singoli enti di uno stesso comparto o – addirittura – per singole unità dello stesso ente, di bandire concorsi in maniera indipendente), sia in senso geografico (si pensi, ad esempio, alla possibilità per i singoli comuni di gestire autonomamente la selezione di risorse per ruoli essenzialmente omogenei).

In entrambi i casi, il decentramento può comportare una maggiore vulnerabilità delle procedure a rischi di natura clientelare. Specialmente in alcune realtà locali, l'apertura verso forme di selezione decentrata comporta un aumento del rischio di formazione di rapporti privilegiati irregolari, facilitata dal maggiore grado di autonomia selettiva (ad esempio, attraverso il ricorso a

⁵⁵ Cfr. A. Peta (2016)

⁵⁶ Si pensi, ad esempio, all'analisi d'impatto della regolamentazione e all'analisi tecnico-normativa.

⁵⁷ Gli stessi dipendenti pubblici ritengono prioritario il miglioramento in senso meritocratico delle procedure di selezione e la maggiore rilevanza dell'assegnazione di mansioni non generiche (cfr. Tronti *et al.*, 2014). Questa tendenza ha, peraltro, caratterizzato l'evoluzione delle procedure di selezione in diversi Stati degli U.S.A. (Lavigna, 1996, Selden *et al.*, 2001) e nel Regno Unito (Maor e Stevens, 1997).

criteri più soggettivi)⁵⁸. Sundell (2013) riporta una correlazione positiva tra grado di centralizzazione e correttezza della selezione per i Paesi ad alto rischio di clientelismo, sebbene tale effetto possa essere attribuito all’impatto della formalizzazione, come visto in precedenza⁵⁹. Inoltre, rispetto a un modello accentrato, la gestione decentrata può condurre a un aumento dei costi per la PA, dovuto alla proliferazione di procedure concorsuali per una molteplicità di enti e un numero ridotto di posti per concorso, come evidenziato nel paragrafo 2.2 per gli enti locali italiani.

Ancora, un modello decentrato comporta per definizione disomogeneità nei criteri di valutazione e nella composizione della platea dei candidati, per via della tendenza di quelli più validi a concentrarsi in alcune sedi, con possibili disparità territoriali (Barbieri *et al.*, 2007). Dal punto di vista organizzativo va, inoltre, notato che le procedure decentrate attraggono un numero inferiore di candidati rispetto a quelle accentrate. Tale elemento può ostacolare la selezione delle caratteristiche di interesse nei concorsi tesi a coprire un numero prefissato di posizioni. Infatti, quando il numero delle posizioni è predeterminato, l’organizzazione è solitamente impegnata ad assumere in ragione di tale numero, anche qualora tra i candidati non ve ne fossero altrettanti dotati delle caratteristiche ricercate. Se il *pool* di candidati è vasto, il rischio che tale evento si verifichi è notevolmente più contenuto (Lavigna e Hays, 2004).

Accanto a tali limiti, il ricorso a procedure decentrate presenta il vantaggio di garantire alla singola organizzazione una maggiore facilità nel selezionare risorse a essa più direttamente utili in rapporto alle esigenze contingenti e, almeno teoricamente, secondo modalità più confacenti al tipo di ruolo da ricoprire. Tale aspetto è, ovviamente, più rilevante nei casi di decentramento organizzativo, piuttosto che geografico. Nel primo caso, infatti, il decentramento può trovare giustificazione nella peculiarità del profilo professionale ricercato dalla singola organizzazione: si tratta di un’esigenza che assume particolare rilevanza nel caso di reclutamento di profili professionali specialistici. Non altrettanto avviene laddove, sulla base di esigenze solo di natura geografica, si bandiscano procedure diverse per profili simili, in particolare se di tipo generalista⁶⁰.

Anche in questo caso, il grado di accentramento ottimale andrebbe valutato in base alle caratteristiche dei profili che si vogliono selezionare. Il sistema potrebbe beneficiare di un maggior accentramento delle procedure concorsuali, laddove siano tese al reclutamento di profili generalisti. Tuttavia, è necessario introdurre presidi appropriati per evitare di incorrere nel rischio di congestione correlato all’eccessiva dimensione delle singole procedure (c.d. “concorsoni”).

Tabella 4: Caratteristiche dei *trade-off* tra accentramento e decentramento della procedura di selezione

	Uniformità delle competenze e facilità di <i>matching</i>	Riduzione rischi di favoritismo	Rispondenza a esigenze contingenti dell’organizzazione	Costi complessivi della selezione
Accentrata	+	+	-	?
Decentrata	-	-	+	?

⁵⁸ Su questo punto, cfr. anche Battistin *et al.* (2014).

⁵⁹ Centralizzazione e formalizzazione risultano, infatti, fortemente correlate. L’Italia, caratterizzata da alta formalizzazione e ridotta centralizzazione, costituisce, in questo senso, un’eccezione.

⁶⁰ Con riferimento al caso italiano, si pensi alle diverse procedure concorsuali, volte al reclutamento di profili simili, bandite da ogni Comune.

iv) *Distorsioni del modello concorsuale italiano*. Accanto alle caratteristiche *strutturali* dei processi di selezione della forza lavoro della PA sin qui discusse, si riscontrano alcune distorsioni del sistema, che potrebbero essere corrette indipendentemente dal modello concorsuale prescelto. Infatti, come evidenziato nel paragrafo 2.2, la PA italiana si caratterizza per una cospicua irregolarità nella cadenza delle procedure concorsuali e per la prassi dell'approvazione di graduatorie con lunghe liste di candidati dichiarati idonei.

La cadenza irregolare delle procedure concorsuali può generare effetti negativi sulla composizione del *pool* di partecipanti attraverso il canale dell'auto-selezione. L'aspettativa di concorsi a cadenza regolare, infatti, consente ai potenziali candidati di programmare – e, quindi, preparare – meglio la propria partecipazione alle prove concorsuali. Una maggiore regolarità delle prove concorsuali potrebbe anche favorire un miglior raccordo tra formazione e mondo del lavoro, incentivando, ad esempio, l'istituzione nelle scuole e nelle università di corsi preparatori *ad hoc*⁶¹. L'elemento più importante risiede qui ancor più che nella dimensione dell'intervallo tra un concorso e l'altro, nella *garanzia di regolarità*, che è il presupposto per una prevedibilità della successiva tornata concorsuale. Quest'ultima risulta, poi, complementare all'uniformità dei profili, considerando che molti dei partecipanti sviluppano una preparazione specifica nella consapevolezza di poter accedere al processo di selezione.

L'irregolarità osservata è, in parte, giustificata dal decentramento organizzativo e geografico dei concorsi. Le selezioni decentrate sono, infatti, associate a una cadenza irregolare dettata dai bisogni contingenti delle singole organizzazioni, mentre procedure accentrate possono prestarsi a essere bandite con cadenza più regolare. Osservando, tuttavia, i dati riferiti ai comparti Scuola ed Enti locali, si rileva come l'erraticità nel numero di assunti si applichi tanto alle amministrazioni che si servono di procedure accentrate (come la Scuola), quanto a quelle che utilizzano procedure decentrate (Enti locali). La cadenza irregolare è pertanto una “patologia” da ricollegare con la mancanza di una pianificazione dei fabbisogni di personale.

Una seconda criticità dell'attuale sistema risiede nell'eccessivo ricorso alle graduatorie di “idonei”. La presenza degli idonei, impedendo l'indizione di nuove selezioni, obbliga l'amministrazione all'inserimento di lavoratori più anziani di quelli che essa potrebbe reclutare mediante un nuovo concorso. Se, da un lato, è plausibile immaginare che tali lavoratori abbiano, nell'attesa dell'assunzione al servizio della PA, accumulato altre esperienze professionali, va tuttavia tenuto presente che tali esperienze potrebbero essere non allineate con le esigenze del pubblico impiego e risultare, per la PA, comunque meno adeguate di quelle che essa avrebbe potuto far accumulare loro mediante un *training* interno. Si può, inoltre, ipotizzare che coloro che accettano l'assunzione in seguito a una lunga permanenza nella graduatoria degli idonei siano i meno capaci tra gli idonei “originari”, poiché quelli con le migliori opportunità alternative potrebbero aver trovato una diversa collocazione sul mercato del lavoro.

Più in generale, determinando l'allungamento dei tempi intercorrenti tra chiusura della procedura ed effettiva presa di servizio, la presenza di idonei rende il pubblico impiego meno appetibile, soprattutto per chi è al primo accesso al mercato del lavoro. A fronte di ingenti sforzi di preparazione delle prove selettive, infatti, l'attrattiva della PA viene ridotta dalla prospettiva di una lunga attesa per l'inizio del rapporto di lavoro e dalla conseguente riduzione del valore

⁶¹

Si pensi, nel caso italiano, ai concorsi per l'inserimento e l'abilitazione degli insegnanti.

economico attuale di quest'ultimo. Tale fattore può essere rilevante in un sistema pubblico, qual è quello italiano, essenzialmente *career-based*, in cui la maggior parte degli accessi avviene al principio della carriera lavorativa degli individui: per i giovani lavoratori che non dispongono di una pregressa occupazione il tempo di attesa per l'accesso alla PA può determinare la scelta a favore di un impiego nel settore privato.

3.3. Gli incentivi all'impegno dei lavoratori

L'analisi precedente ha messo in evidenza come le scelte in materia di compensazione dei dipendenti pubblici abbiano ricadute sulla capacità della PA di attrarre i lavoratori più abili. Come noto, ad esse è primariamente affidata la funzione di promuovere l'impegno individuale di quelli già in servizio, attraverso l'individuazione di una struttura di incentivi (politiche retributive e di carriera) che remunerano adeguatamente le competenze e l'impegno.

i) *Incentivi espliciti*. Come rilevato nel paragrafo 2.3, la scelta del legislatore italiano in materia di retribuzioni e incentivi dei dipendenti pubblici è stata quella di ricorrere prevalentemente a meccanismi di tipo PRP. La prassi applicativa ha evidenziato carenze nel funzionamento di tali meccanismi e una scarsa capacità di differenziare le retribuzioni in base al merito effettivo. A tale insuccesso hanno contribuito diversi fattori, incluse le resistenze delle amministrazioni e delle organizzazioni sindacali. Nel presente lavoro, tuttavia, l'attenzione è posta sulle criticità insite nel disegno proposto dal legislatore italiano. In particolare, si evidenzia come sia stato di ostacolo il tentativo di applicazione indifferenziata di tali meccanismi a tutta la PA, senza che fossero posti in essere quei contestuali interventi di reingegnerizzazione dei processi e ristrutturazione degli apparati pubblici (e misurazione degli output) che ne erano la necessaria premessa.

Come ampiamente evidenziato dalla letteratura economica, alcune caratteristiche specifiche delle organizzazioni pubbliche rendono difficile individuare, misurare e quindi retribuire la *performance* individuale del dipendente pubblico secondo parametri oggettivi esplicitati nel contratto di lavoro⁶². Questa difficoltà è ascrivibile, in primo luogo, al fatto che tali organizzazioni perseguono, come fine ultimo, interessi collettivi (ad es. la tutela della salute), spesso difficilmente quantificabili in una misura oggettiva e univoca⁶³. Inoltre, la complessità delle missioni affidate alle organizzazioni pubbliche fa sì che l'operato di queste ultime sia generalmente soggetto al controllo di gruppi portatori di interessi differenti⁶⁴: si hanno, in altre parole, diversi principali (c.d. *multi-principal agency*), ciascuno interessato a una diversa dimensione dell'attività del lavoratore e potenzialmente in competizione tra loro⁶⁵. Infine, anche laddove si possa individuare un unico principale cui affidare il compito di bilanciare i diversi obiettivi confliggenti, l'operato dei dipendenti pubblici rimane difficile da valutare nel caso in cui il raggiungimento degli obiettivi

⁶² I maggiori contributi della letteratura economica allo studio dei metodi di incentivazione dell'impegno dei dipendenti pubblici sono espressi nel linguaggio della teoria dei contratti – si vedano, ad esempio, le rassegne di Dixit (2002) e Burgess e Ratto (2003). Maggiori dettagli sull'utilizzo del modello principale-agente per l'analisi del pubblico impiego sono forniti nell'Appendice 2, che fornisce una formalizzazione dei fenomeni discussi in questo paragrafo.

⁶³ Mentre l'impresa privata è guidata da una persona fisica (l'imprenditore) o, comunque, da un "principio di volontà" unicamente volto alla massimizzazione del profitto e benché obiettivi di produzione efficiente siano spesso perseguiti dall'agenzia pubblica nell'ottica di una razionalizzazione della propria attività economica, questi sono spesso non primari o comunque affiancati da obiettivi altrettanto rilevanti di equità, solidarietà o rispetto della correttezza.

⁶⁴ Cfr. Dixit (1997).

⁶⁵ È, ad esempio, il caso delle autorità di esazione fiscale, che gruppi di interesse diversi (cittadini occupati in diversi settori, imprese, autorità centrali) desidererebbero incentivare in maniera differente e, spesso, contrastante.

organizzativi richieda di indirizzare l'impegno dei lavoratori verso attività diverse, caratterizzate da differenti gradi di misurabilità e scarsamente complementari (c.d. *multi-tasking*)⁶⁶.

Tuttavia, tali difficoltà non riguardano i vari comparti della PA in maniera uniforme. Alcuni corpi organizzativi del settore pubblico possono essere interessati in misura minore dai fenomeni prima elencati, ovvero la medesima organizzazione può essere soggetta a essi in maniera eterogenea nelle sue diverse funzioni. Diviene, dunque, essenziale differenziare la scelta delle politiche compensatorie a seconda del comparto amministrativo e delle attività svolte dalle singole strutture, evitando l'applicazione omogenea di un unico schema all'intero settore pubblico. Ad esempio, l'istituzione di sistemi incentivali espliciti è opportuna quando i risultati *individuali* del lavoratore sono ragionevolmente misurabili e, comunque, per i ruoli e le mansioni caratterizzati da una minore compresenza di attività con un elevato grado di sostituibilità nella funzione di costo del lavoratore o meno soggette a pressioni esterne multi-direzionali.

Una seconda considerazione concerne il fatto che le difficoltà segnalate possono in parte essere mitigate ponendo attenzione alle possibili sinergie positive tra l'applicazione di schemi incentivali espliciti, la reingegnerizzazione dei processi organizzativi e il c.d. *job design*, cioè la strutturazione delle mansioni da assegnare ai singoli individui.

Le scelte effettuate nel settore pubblico italiano appaiono problematiche sotto entrambi gli aspetti. Con riguardo al primo profilo, la flessibilità insita negli schemi incentivali propri delle realtà privatistico-aziendali è stata interpretata – alla luce della Riforma Brunetta del 2009⁶⁷ – attraverso logiche uniformi, rigide e fortemente procedurali, che non consentono di differenziare adeguatamente tra settori e tra funzioni. La determinazione dei trattamenti accessori è rimessa alla contrattazione di secondo livello solo sul piano puramente formale. Nella pratica, l'autonomia collettiva subisce pesanti condizionamenti eteronomi: si pensi, ad esempio, al sistema delle “quote forzate” nella distribuzione dei premi⁶⁸ e alla predeterminazione legislativa – peraltro uniforme per

⁶⁶ L'analisi empirica conferma il risultato intuitivo, in base al quale l'incentivazione esplicita di attività sufficientemente misurabili conduce a un maggiore *effort* in tali dimensioni (si vedano, ad esempio, Kahn *et al.*, 2001; Atkinson *et al.*, 2009; e Lavy, 2009). Questo risultato, tuttavia, offre un riscontro solo parziale riguardo all'efficacia di tali meccanismi. Infatti, gli studi che ne hanno analizzato l'impatto anche sulle dimensioni non incentivate documentano risultati non univoci: sebbene una parte non abbia rilevato significative distorsioni (Finan *et al.*, 2015; Muralidharan e Sundararaman, 2011), la maggioranza – in linea con le previsioni della teoria – mostra effetti distorsivi a carico delle dimensioni non incentivate (Baicker e Jacobson, 2007; Glewwe *et al.*, 2010; Miller *et al.*, 2012). Difficoltà simili nell'applicazione di schemi PRP al settore pubblico sono documentate da Perry *et al.* (2009), Frey *et al.* (2013) e Speklé e Verbeeten (2014).

⁶⁷ Cfr. la l. 4 marzo 2009, n. 15 e il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

⁶⁸ Si è, infatti, previsto che – in ogni graduatoria – il personale sia distribuito in differenti livelli di *performance* in modo che: i) il 25 per cento sia collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale; ii) il 50 per cento sia collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale; iii) il restante 25 per cento sia collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale. Per i dirigenti si applicano i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio con riferimento alla retribuzione di risultato. La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del 25 per cento in misura non superiore a 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali. La contrattazione può prevedere deroghe anche alla composizione percentuale delle fasce e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale. Il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia. Le disposizioni non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 8 e ai dirigenti se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5. In ogni caso deve essere garantita

tutti i comparti del pubblico impiego privatizzato – dei parametri di valutazione della “produttività” individuale e collettiva⁶⁹. Il ridimensionamento del ruolo concreto della contrattazione collettiva si spiega alla luce dei problemi riscontrati nel funzionamento del modello precedente, che – attraverso un utilizzo strumentale delle relazioni industriali – aveva condotto a una distribuzione indifferenziata dei trattamenti accessori al di fuori di criteri realmente selettivi, inducendo un irragionevole aumento della spesa per le retribuzioni⁷⁰. Tuttavia l’assetto attuale, lungi dal risolvere il problema dell’individuazione e dell’applicazione di tali criteri, difficilmente enucleabili in modo uniforme sul piano legislativo per tutte le varie amministrazioni, finisce con l’introdurre elementi di forte rigidità, con conseguente ingessamento del sistema.

Con riferimento al secondo aspetto, cioè la ristrutturazione dei processi e delle mansioni, un grave *vulnus* è derivato dall’assenza di un’azione preliminare di individuazione di obiettivi più chiaramente specificati e di conseguente riorganizzazione delle strutture volte a ridurre, ove possibile, il grado di non-misurabilità dell’*effort* individuale nell’attività dei dipendenti pubblici e la compresenza di attività caratterizzate da un alto grado di sostituibilità nella funzione di costo degli agenti.

ii) *Incentivi compositi*. Le difficoltà di utilizzo di incentivi espliciti fortemente legati ai risultati individuali suggeriscono l’opportunità di ricorrere a schemi compositi, che prevedano incentivi espliciti basati sui risultati organizzativi per la dirigenza e impliciti per i singoli dipendenti.

Sotto quest’ultimo profilo, la letteratura economica⁷¹ ha – infatti – ampiamente riconosciuto il potenziale ruolo delle aspettative di carriera (c.d. *career concern*). Rispetto agli incentivi espliciti, il vantaggio degli incentivi di carriera è duplice: da un lato essi, non essendo contrattualizzati, possono essere utilizzati anche laddove l’impegno profuso dal lavoratore non sia verificabile da terze parti, permettendo al lavoratore di essere ricompensato per il proprio impegno sulla base della mera osservazione da parte del proprio *manager*. In secondo luogo, gli incentivi di carriera non necessitano di un immediato riconoscimento dell’impegno individuale poiché è la prospettiva di ottenere un avanzamento di carriera nel medio-lungo periodo a indurre i lavoratori a esercitare maggiore impegno. Questo permette al principale di osservare l’operato dell’agente lungo un arco temporale più ampio e quindi valutarne più facilmente la qualità.

L’implementazione di questi schemi di incentivo presuppone, tuttavia, un disegno gestionale con essa coerente, basato su due pilastri: a) la presenza all’interno dell’organizzazione di un “*residual claimant*” dei risultati ottenuti e b) la disponibilità, in capo a questo soggetto, di un’adeguata autonomia gestionale. Relativamente al primo aspetto, la PA si distingue dall’impresa privata perché in quest’ultima la guida dell’organizzazione coincide con la figura del *residual claimant*, ovvero di colui cui spettano i profitti dell’impresa una volta ricompensati i fattori di

l’attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

⁶⁹ Mentre nel sistema precedente la contrattazione collettiva non subiva limitazioni particolari nella possibilità di individuare i parametri di valutazione della “produttività” individuale e collettiva, ora è direttamente il titolo II del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 a definire secondo criteri legali vincolanti anche in sede negoziale (art. 29) la *performance* individuale e organizzativa. Non è più, quindi, consentito ai contratti di differenziare e altrimenti ponderare i criteri di riferimento per la retribuzione incentivante.

⁷⁰ Cfr. Bordogna (2002); Carrieri e Ricciardi (2006).

⁷¹ Cfr. Holmström (1999); Gibbons e Murphy (1992); Dewatripont *et al.* (1999a, 1999b). Per un interessante studio empirico in questa direzione, cfr. Ashraf *et al.* (2014).

produzione, mentre nell'organizzazione pubblica la figura del *residual claimant* non coincide con la dirigenza apicale la quale, in assenza di appositi incentivi, non avrà interesse a perseguire il fine dell'organizzazione. Per questo, laddove risulti possibile definire in maniera univoca gli obiettivi dell'organizzazione⁷², occorre strutturare un sistema di incentivi espliciti forti a carico della dirigenza che viene, in questo modo, resa *residual claimant* di fatto in quanto responsabile diretta della – osservabile e verificabile – *performance* organizzativa.

La maggiore responsabilizzazione va accompagnata dal conferimento alla dirigenza di un'ampia autonomia gestionale, in modo da poter *effettivamente* i) ridisegnare il sistema dei ruoli e delle mansioni a seconda degli obiettivi organizzativi per i quali essa è ritenuta responsabile e dal cui raggiungimento, quindi, derivano i benefici a essa garantiti per contratto; ii) valutare i lavoratori a essa subordinati secondo criteri trasparenti e uniformi, ma al contempo flessibili e adattabili a detti obiettivi; iii) implementare un sistema di incentivi non contrattuali, quali gli avanzamenti di carriera, a favore dei dipendenti.

L'attuale assetto degli schemi retributivi e di incentivi nella PA italiana presenta elementi di debolezza su entrambi i fronti. Dal punto di vista della responsabilità dei dirigenti, si riscontra un forte sbilanciamento delle valutazioni dei risultati ottenuti dai singoli dirigenti verso i livelli più elevati (ANAC, 2014), al quale corrisponde il sostanziale appiattimento della componente accessoria della retribuzione percepita, già evidenziato nel paragrafo 2.3. Tale ridotta variabilità nelle retribuzioni di risultato denota una scarsa responsabilizzazione della dirigenza, in termini di sensibilità del trattamento economico ai risultati dell'organizzazione.

Relativamente all'autonomia gestionale, inoltre, l'esercizio delle prerogative dei dirigenti – soprattutto a seguito della Riforma Brunetta – è stato fortemente procedimentalizzato, aspetto che inevitabilmente ne ha irrigidito il ruolo (Occhilupo e Rizzica, 2016). Ad esempio, benché la legge conferisca la responsabilità dell'attribuzione dei trattamenti accessori e, più in generale, della valutazione dei dipendenti alla dirigenza, l'autonomia di quest'ultima viene fortemente circoscritta dall'introduzione di un unico modello di valutazione per tutte le Pubbliche amministrazioni, senza possibilità di distinguere tra le differenti tipologie delle attività svolte e dei servizi offerti a livello di struttura e di singolo dipendente. Più in generale, la dirigenza – nell'esercizio delle proprie prerogative – appare particolarmente condizionata da prescrizioni legislative che fissano in modo puntuale i percorsi da seguire e impongono una serie cospicua di obblighi, il cui mancato adempimento comporta l'attivazione di diverse forme di responsabilità amministrativa, facendo sorgere il rischio che l'attenzione dei dirigenti si focalizzi, più che sugli aspetti sostanziali, sul rispetto delle procedure. Si impone, dunque, per legge la “*governance* aziendale”, che – invece – dovrebbe essere fondata sulla discrezionalità decisionale, in modo da permettere un continuo e tempestivo adattamento dell'organizzazione all'attività svolta e all'utenza servita⁷³.

⁷² Ad esempio, quelle che possono essere valutate nella loro funzionalità complessiva dai destinatari finali del servizio pubblico, in quanto producono servizi direttamente consumati dai cittadini o perché operano in un regime concorrenziale o semi-concorrenziale, in cui la *performance* complessiva può essere comparata a un *benchmark* di mercato. A questo proposito è interessante rilevare come le indagini più ottimistiche riguardo agli schemi PRP provengano dal settore dei servizi sanitari, che sono diretti al consumo pubblico e spesso in competizione con produttori privati, mentre i risultati più negativi emergono da studi condotti nell'ambito degli enti di governo e regolatori che non producono servizi direttamente valutabili dal cittadino e, per definizione, non subiscono pressioni concorrenziali (Perry *et al.*, 2009).

⁷³ Cfr. Napoli e Garilli (2013). Tale profilo è, ad esempio, evidente nel ruolo preponderante degli organismi interni di valutazione nella gestione dei flussi informativi, sui quali sono poi basate le valutazioni dei dipendenti, con

iii) *Ulteriori forme di incentivazione implicita*. Oltre che dalle prospettive di carriera interna, l'impegno dei lavoratori può essere motivato da prospettive di carriera al di fuori dell'ente di appartenenza o della PA. Si tratta di *career concern* eterodiretti, in base ai quali il lavoratore si aspetta che i risultati professionali conseguiti nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza possano avere valore di segnale credibile delle proprie competenze e capacità anche nei confronti di organizzazioni diverse (una situazione tipica dei modelli *position-based*, che prevedono ingressi a metà carriera: cfr. paragrafo 3.2).

Anche sotto questo punto di vista, appare problematica la scelta del sistema pubblico italiano di mantenere, esclusivamente, le caratteristiche del modello *career-based*, quindi con percorsi di carriera tendenzialmente all'interno della medesima organizzazione, peraltro prevalentemente basati sulle c.d. progressioni orizzontali, di natura monetaria, con una limitata attenzione alla crescita professionale e del ruolo. Per massimizzare l'impatto degli incentivi impliciti, sulla scorta di quanto già realizzato in altri ordinamenti (OCAP, 2011), andrebbero considerati strumenti in grado di affiancare alle modalità di ingresso tradizionali nella PA canali di ingresso "laterali", in grado di generare una maggiore mobilità tra amministrazioni e anche tra settore pubblico e privato (D'Amuri e Giorgiantonio, 2016).

Nel valutare l'attuale assetto delle retribuzioni e degli schemi incentivali dei dipendenti pubblici, va infine tenuto conto del fatto che questi sono generalmente animati, più che nel privato, da un elevato grado di motivazione intrinseca. Con l'espressione "motivazione intrinseca", la letteratura ha generalmente indicato alcune caratteristiche non osservabili dell'agente che rendono l'esercizio di un certo grado di *effort* conveniente per l'agente anche in assenza di ricompense monetarie⁷⁴. Ciò avviene perché il lavoratore trae utilità dallo svolgere le sue mansioni oppure perché ritiene di contribuire, col proprio lavoro, al benessere collettivo. Nel paragrafo 2.1 si è dato conto di diversi studi che hanno rilevato come i lavoratori che scelgono di prestare servizio nel settore pubblico presentino una distribuzione di tratti di motivazione intrinseca significativamente differente da quelli del settore privato: essi sono, infatti, motivati dal desiderio di svolgere un lavoro utile alla società e coerente col proprio percorso di studi.

Poiché tali tratti costituiscono aspetti individuali dell'agente ed esulano, quindi, dal controllo del principale, quest'ultimo dispone essenzialmente di due leve per sfruttarli a sostegno di schemi incentivali deboli. In primo luogo, è necessario individuare meccanismi di selezione e carriera in grado di attrarre persone con tratti motivazionali allineati alle necessità e agli obiettivi dell'organizzazione. Anche per questa via, il disegno dei meccanismi di reclutamento assume nel settore pubblico una particolare rilevanza. In secondo luogo, per esaltare i tratti caratteristici degli agenti, inducendo così *effort* attraverso il canale della motivazione intrinseca, è fondamentale gestire al meglio la strutturazione e l'assegnazione delle mansioni (*job design*).

conseguente sottrazione di prerogative al potere organizzativo della dirigenza. Se, da un lato, il sistema enfatizza l'autonomia della valutazione, dall'altro pone in termini critici il tema della qualità e dei costi delle informazioni su cui verterà il giudizio degli organismi preposti, che sono indipendenti, ma restano estranei ai fatti gestionali.

⁷⁴ Per l'origine dell'attenzione verso la motivazione intrinseca nell'ambito degli studi relativi alla Pubblica amministrazione, si vedano Perry e Wise (1990). Per i primi contributi in tal senso della letteratura economica si vedano Bénabou e Tirole (2003) e Besley e Ghatak (2005).

4. Le riforme in corso: alcune valutazioni

L'analisi effettuata nei paragrafi precedenti ha mostrato alcune criticità nell'accesso al pubblico impiego e negli schemi di incentivazione dei lavoratori. La diffusione di modalità di reclutamento meno selettive e più incerte circa la stabilità del posto di lavoro e politiche retributive che non remunerano adeguatamente le competenze e l'istruzione sono stati identificati come fattori in grado di incidere negativamente sull'attrattività del settore pubblico per i soggetti più istruiti e capaci.

In tema di accesso, è stata evidenziato come le tradizionali procedure concorsuali, orientate al reclutamento di profili generalisti sulla base della verifica di competenze nozionistiche, coerenti con modelli di amministrazione *rule-based* e *career-based*, non appaiano adeguate a selezionare professionalità dotate delle competenze necessarie a gestire la complessità, l'elevato grado di tecnicismo e il maggiore orientamento al risultato che attualmente connotano molte funzioni amministrative. L'efficacia degli attuali meccanismi di selezione risente anche di aspetti problematici connessi alla prassi applicativa, quali la perdurante vigenza delle graduatorie di idonei, la cadenza irregolare delle procedure e l'ampio arco temporale intercorrente tra la pubblicazione del bando e la presa di servizio.

In relazione ai meccanismi incentivali, sono state individuate criticità nel ricorso prevalente a schemi di tipo PRP, generalmente poco compatibili con alcune caratteristiche strutturali del settore pubblico, e in debolezze della funzione dirigenziale a cui compete l'attivazione di incentivi basati sui "*career concern*".

La disciplina del pubblico impiego è al centro dell'azione di riforma della PA attualmente in corso, le cui direttrici fondamentali sono state individuate dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia)⁷⁵. L'intervento reca una serie di criteri direttivi, che investono sia il tema dei meccanismi di accesso sia quello degli incentivi, la cui attuazione è rimessa all'adozione di successivi decreti legislativi. Tali disposizioni appaiono, nel complesso, indicare l'avvenuta individuazione, da parte del legislatore, della problematicità di aspetti analizzati anche in questo lavoro (precariato, graduatorie di idonei, responsabilizzazione della dirigenza, ecc.). Sebbene le novità introdotte dal legislatore muovano, in diverse dimensioni, in una direzione coerente con i risultati sopra esposti, la riforma non pare in grado di incidere su alcuni snodi cruciali.

In tema di *precariato*, la delega opportunamente interviene prevedendo limitazioni alle forme di lavoro flessibile cui è possibile ricorrere nelle amministrazioni. Non vi è però un riferimento alla durata del rapporto di lavoro e alle modalità del suo eventuale rinnovo che possa indurre un utilizzo corretto dello strumento da parte delle amministrazioni. Questo potrebbe essere favorito da misure volte a limitare la convenienza relativa di determinate tipologie contrattuali, ad esempio attraverso un rafforzamento della tutela risarcitoria a favore dei lavoratori in caso di abusivo ricorso alle stesse⁷⁶.

⁷⁵ Cfr., in particolare, l'art. 17 con riferimento al personale non direttivo e l'art. 11 relativamente alla dirigenza.

⁷⁶ A differenza che nel settore privato, la violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle amministrazioni non può essere sanzionata mediante la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il personale illegittimamente impiegato (cfr. art. 36, comma 5, TUPI). Inoltre, risulta fortemente limitata anche la tutela sul piano risarcitorio: cfr., tra gli altri, Garofalo e Leone (2009).

Inoltre, tra i criteri di delega, è previsto il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche⁷⁷. Come evidenziato, logiche di mera stabilizzazione dei rapporti di lavoro flessibile, in analogia con quelle realizzate in passato, incidono negativamente sull'auto-selezione dei dipendenti pubblici. L'esigenza di valorizzare le esperienze maturate al servizio della PA potrebbe essere soddisfatta attraverso soluzioni che – più che su una logica di riserva di posti – si basino su un'articolazione del meccanismo concorsuale che valuti l'esperienza maturata nella PA, alla pari però di altre esperienze lavorative svolte in contesti privatistici di interesse per l'amministrazione.

Sul fronte dei meccanismi di accesso, è prevista una *revisione delle procedure concorsuali*, in particolare: a) prevedendo lo svolgimento dei concorsi, per tutte le Amministrazioni pubbliche, in forma centralizzata o aggregata; b) privilegiando, ai fini della selezione dei candidati, le prove pratiche rispetto a quelle teoriche; c) stabilendo la definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori e la riduzione dei termini di validità delle graduatorie⁷⁸.

L'attuazione di tali misure assicurerebbe lo sfruttamento di economie di scala, una cadenza più regolare dei concorsi tramite la loro gestione accentrata e la riduzione della possibilità di approvare graduatorie con un elevato numero di idonei non vincitori, fattori che potrebbero favorire l'ingresso di candidati migliori.

Si tratta, però, di interventi che non introducono sufficienti elementi di flessibilità e differenziazione delle prove concorsuali (cfr. paragrafo 4). In primo luogo, non emerge una differenziazione delle prove in relazione al profilo da assumere, che consenta di graduare la prova a seconda del livello e della complessità della posizione da ricoprire. In secondo luogo, lo svolgimento di concorsi solo in forma centralizzata o aggregata, efficiente per procedere all'assunzione di professionalità generaliste, potrebbe non assicurare la flessibilità necessaria per assumere professionalità specifiche e, come evidenziato nei paragrafi precedenti, non garantire un adeguato *match* tra profili professionali e mansioni da svolgere, generando effetti di auto-selezione avversa. Inoltre, il pur previsto maggiore orientamento verso le prove pratiche non sembra includere forme di selezione continuativa, sul modello della *tenure track*, in grado di consentire una migliore verifica del possesso, da parte dei candidati, di specifiche competenze tecnico-operative e di *soft skill*.

La riduzione della possibilità di assumere gli idonei non vincitori, dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di una cadenza regolare delle procedure concorsuali, almeno di quelle accentrate⁷⁹, e dall'adozione di misure adeguate in materia di programmazione delle

⁷⁷ Cfr. l'art. 17, comma 1, lett. a). Si segnala, in proposito, come già l'art. 1, comma 401, della legge di stabilità per il 2013 (l. 24 dicembre 2012, n. 228) abbia introdotto una sorta di "stabilizzatore permanente". La disposizione in commento, infatti, introduce un nuovo comma 3-bis nell'art. 35 TUI. Ne consegue che, mentre in passato le procedure concorsuali con meccanismi di valorizzazione dell'esperienza professionale avevano carattere speciale e ambito di applicazione limitato nel tempo, adesso, invece, le stesse entrano a far parte delle procedure ordinarie di reclutamento per l'assunzione di personale nelle Pubbliche amministrazioni. Cfr. Cimino (2013).

⁷⁸ Si prevedono, inoltre, i) la valorizzazione della conoscenza di una o più lingue straniere (specie quella inglese); ii) l'accorpamento delle strutture responsabili dell'organizzazione delle attività concorsuali; iii) misure di pubblicità sui temi di concorso e forme di preselezione dei componenti delle commissioni; iv) la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali a livello provinciale.

⁷⁹ Come pure previsto dalla legge delega in materia di dirigenza, per la quale è stato stabilito il principio della cadenza annuale dei concorsi.

assunzioni, che consentano di prevedere gli effettivi fabbisogni e adeguatamente distribuire sul piano temporale gli ingressi.

Anche per quanto riguarda gli *schemi incentivali*, la legge delega non appare in grado di modificare l'impianto complessivo del sistema. È vero, infatti, che la corretta attuazione dei principi in materia di valutazione dei dipendenti pubblici⁸⁰ potrebbe consentire progressi in merito alla individuazione di criteri e modalità di valutazione della performance nonché una migliore distinzione tra *performance* organizzativa e individuale, allo stato alquanto confusa. Tuttavia, sembra permanere un approccio omogeneo, uniforme e fortemente procedimentale per i vari comparti.

Inoltre, il sistema rimane fondamentalmente basato su incentivi del tipo PRP. Infatti la delega, in relazione al personale non direttivo, ignora pressoché integralmente il tema degli incentivi impliciti e, in particolare, della valorizzazione dei percorsi di carriera. Come evidenziato, quest'ultima richiederebbe un rafforzamento della funzione dirigenziale. Sul punto, i principi stabiliti nella delega, pur promuovendo una maggiore trasparenza e concorrenza nel conferimento degli incarichi, come anche una maggiore responsabilizzazione sulla base dei risultati conseguiti, potrebbero scontrarsi con alcune difficoltà sul piano dell'attuazione in concreto. Infatti, non sembrano adeguatamente affrontati i profili inerenti l'individuazione di obiettivi chiari e misurabili per i *manager*, il rafforzamento delle loro prerogative gestionali, dalle quali il raggiungimento di quegli obiettivi può largamente dipendere, e lo snellimento dei numerosi obblighi procedurali che gravano sull'attività dei dirigenti (Occhilupo e Rizzica, 2016). Vi è, quindi, il rischio di perpetuare l'approccio pubblicistico-burocratico della Riforma Brunetta, volto a proceduralizzare l'esercizio dei poteri gestionali da parte dei dirigenti, senza apprezzabili risultati sul piano della *performance* del sistema.

Infine, l'impatto e l'efficacia degli incentivi basati sui *career concern* potrebbe essere accresciuta, come peraltro già realizzato in altri ordinamenti, ampliando e valorizzando maggiormente le possibilità di ingressi "lateral" a metà carriera, sull'esempio dei modelli *position-based*. Ciò potrebbe anche assicurare una maggiore mobilità tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi e tra settore pubblico e settore privato⁸¹.

⁸⁰ Che prevedono: i) lo sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e di quelli raggiunti dai singoli dipendenti; ii) il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle Amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a *standard* di riferimento e confronti; iii) la semplificazione, la razionalizzazione e l'integrazione dei sistemi di valutazione; iv) la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione, anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio, e il coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni.

⁸¹ In particolare, i flussi di mobilità tra diverse amministrazioni potrebbero essere agevolati da una più adeguata determinazione dei fabbisogni effettivi di personale, da una revisione delle modalità di autorizzazione dei trasferimenti, attualmente vincolate al nulla osta preventivo dell'amministrazione di appartenenza, dall'estensione del ricorso a ruoli unici professionali e da una maggiore pubblicità delle procedure (D'Amuri e Giorgiantonio, 2016). Inoltre, il riconoscimento della pregressa esperienza maturata nel settore privato (laddove svolta in ambiti e contesti di interesse anche per la PA) tra i requisiti idonei ad abilitare l'accesso diretto a concorsi di secondo grado o, comunque, a legittimare ingressi a metà carriera, potrebbe facilitare l'osmosi tra settore pubblico e privato.

Appendice 1

Tabella A.1: Literacy Score (PIAAC 2012)

	(1) Tutti	(2) Tutti	(3) Francia	(4) Francia	(5) Germania	(6) Germania	(7) Italia	(8) Italia	(9) Spagna	(10) Spagna	(11) UK	(12) UK
Settore pubblico	13.537*** (1.094)	4.988*** (1.136)	9.763*** (1.892)	5.896*** (1.652)	15.862*** (2.215)	6.099*** (2.177)	10.587*** (3.028)	0.568 (2.965)	17.136*** (2.387)	7.244*** (2.266)	11.648*** (2.489)	6.750*** (2.488)
Diploma scuola superiore		30.869*** (1.428)		26.818*** (2.393)		25.225*** (3.525)		31.220*** (2.873)		22.758*** (2.557)		40.725*** (4.977)
Titolo laurea o post-laurea		58.102*** (1.480)		63.047*** (2.478)		56.529*** (3.677)		51.087*** (3.632)		46.956*** (2.271)		63.783*** (5.067)
Età		-0.460*** (0.049)		-0.658*** (0.066)				-0.182 (0.140)		-0.611*** (0.096)		-0.264*** (0.103)
Genere (f)		-3.705*** (1.007)		-2.236 (1.469)		-1.943 (1.800)		2.369 (2.546)		-10.375*** (1.906)		-4.479*** (2.237)
Costante	266.866*** (0.588)	253.731*** (2.468)	265.996*** (0.998)	259.983*** (3.711)	271.756*** (1.121)	241.763*** (3.296)	253.430*** (1.597)	240.355*** (6.332)	257.265*** (1.262)	264.467*** (4.178)	278.507*** (1.441)	244.504*** (6.839)
N	12,740	10,114	3,102	3,102	2,626	2,626	1,603	1,603	2,046	2,046	3,363	3,363
R-squared	0.0159	0.2454	0.0086	0.3064	0.0221	0.1811	0.0091	0.1856	0.0283	0.2417	0.0126	0.1685

Note: Standard error robusti in parentesi. Variabile dipendente: abilità di comprensione e analisi del testo (*literacy*), punteggio test PIAAC. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.2: Numeracy Score (PIAAC 2012)

	(1) Tutti	(2) Tutti	(3) Francia	(4) Francia	(5) Germania	(6) Germania	(7) Italia	(8) Italia	(9) Spagna	(10) Spagna	(11) UK	(12) UK
Settore pubblico	10.647*** (1.204)	3.481*** (1.246)	9.988*** (2.163)	5.792*** (1.815)	11.128*** (2.469)	1.182 (2.380)	9.472*** (3.439)	-1.838 (3.314)	15.658*** (2.347)	6.020*** (2.232)	8.055*** (2.693)	5.201* (2.791)
Diploma scuola superiore		34.873*** (1.591)		34.158*** (2.616)		33.771*** (3.890)		37.537*** (3.253)		28.973*** (2.730)		45.410*** (6.033)
Titolo laurea o post-laurea		64.814*** (1.667)		80.029*** (2.708)		70.312*** (4.060)		60.643*** (3.897)		50.311*** (2.365)		70.165*** (6.208)
Età		-0.378*** (0.056)		-0.455*** (0.074)				-0.109 (0.160)		-0.623*** (0.100)		-0.217* (0.122)
Genere (f)		-13.571*** (1.120)		-13.061*** (1.636)		-11.521*** (1.999)		-6.847** (2.817)		-16.880*** (1.944)		-17.360*** (2.590)
Costante	266.538*** (0.661)	246.781*** (2.824)	261.529*** (1.140)	242.911*** (4.126)	278.254*** (1.254)	242.436*** (3.641)	254.132*** (1.773)	237.421*** (7.346)	253.479*** (1.369)	260.961*** (4.332)	272.067*** (1.661)	235.673*** (8.294)
N	12,740	10,114	3,102	3,102	2,626	2,626	1,603	1,603	2,046	2,046	3,363	3,363
R-squared	0.0081	0.2425	0.0068	0.3350	0.0092	0.2202	0.0061	0.1971	0.0217	0.2550	0.0048	0.1644

Note: Standard error robusti in parentesi. Variabile dipendente: abilità di calcolo (*numeracy*), punteggio test PIAAC. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.3: Rendimenti dell'istruzione per i lavoratori dipendenti. Uomini e donne. Spagna, Germania, Francia, Regno Unito, Italia. (EUSILC 2012)

	(1) Tutti	(2) Privato	(3) Pubblico	(4) Tutti	(5) Privato	(6) Pubblico	(7) Tutti	(8) Privato	(9) Pubblico
Anni di istruzione	0.078*** (0.002)	0.076*** (0.002)	0.062*** (0.006)	0.084*** (0.003)	0.082*** (0.003)	0.070*** (0.007)	0.097*** (0.003)	0.095*** (0.003)	0.082*** (0.007)
Germania	0.220*** (0.014)	0.220*** (0.016)	0.202*** (0.033)	0.211*** (0.015)	0.211*** (0.017)	0.196*** (0.034)	0.201*** (0.015)	0.191*** (0.017)	0.252*** (0.030)
Francia	0.236*** (0.017)	0.280*** (0.018)	-0.089** (0.037)	0.228*** (0.018)	0.271*** (0.019)	-0.089** (0.037)	0.260*** (0.017)	0.288*** (0.019)	0.026 (0.037)
Regno Unito	0.290*** (0.019)	0.298*** (0.020)	0.305*** (0.044)	0.279*** (0.019)	0.287*** (0.020)	0.297*** (0.044)	0.348*** (0.020)	0.348*** (0.020)	0.394*** (0.044)
Italia	0.259*** (0.026)	0.264*** (0.029)	0.242*** (0.038)	0.627*** (0.068)	0.632*** (0.070)	0.710*** (0.122)	0.443*** (0.062)	0.437*** (0.064)	0.536*** (0.118)
Anni di istruzione x Italia				-0.034*** (0.005)	-0.035*** (0.005)	-0.039*** (0.009)	-0.020*** (0.004)	-0.019*** (0.004)	-0.026*** (0.009)
Genere							-0.473*** (0.011)	-0.492*** (0.013)	-0.352*** (0.025)
Esperienza							0.067*** (0.002)	0.068*** (0.002)	0.052*** (0.008)
Esperienza ²							-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
Costante	8.836*** (0.027)	8.824*** (0.029)	9.289*** (0.078)	8.765*** (0.032)	8.754*** (0.034)	9.193*** (0.091)	7.648*** (0.038)	7.656*** (0.041)	8.189*** (0.128)
N	31828	27701	4127	31828	27701	4127	31828	27701	4127
R-squared	0.0972	0.0944	0.1133	0.0994	0.0967	0.1167	0.2601	0.2588	0.2551

Note: Standard error robusti e clusterizzati a livello di paese in parentesi. Variabile dipendente: log reddito lordo annuale da lavoro dipendente. Paese di riferimento: Spagna. Controlli: Genere, Esperienza, esperienza². *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.4: Rendimenti dell'istruzione per i lavoratori dipendenti. Uomini. Spagna, Germania, Francia, Regno Unito, Italia. (EUSILC 2012)

	(1) Tutti	(2) Privato	(3) Pubblico	(4) Tutti	(5) Privato	(6) Pubblico	(7) Tutti	(8) Privato	(9) Pubblico
Anni di istruzione	0.073*** (0.002)	0.072*** (0.003)	0.061*** (0.008)	0.078*** (0.003)	0.077*** (0.003)	0.071*** (0.010)	0.089*** (0.003)	0.089*** (0.003)	0.076*** (0.010)
Italia	0.264*** (0.028)	0.265*** (0.031)	0.278*** (0.046)	0.521*** (0.062)	0.512*** (0.064)	0.719*** (0.139)	0.392*** (0.059)	0.373*** (0.061)	0.661*** (0.138)
Anni di istruzione x Italia				-0.025*** (0.005)	-0.024*** (0.005)	-0.038*** (0.011)	-0.014*** (0.005)	-0.013*** (0.005)	-0.036*** (0.011)
Effetti fissi Paese	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Controlli									
N	18757	16526	2231	18757	16526	2231	18757	16526	2231
R-squared	0.1265	0.1218	0.1827	0.1280	0.1231	0.1878	0.2712	0.2656	0.3091

Note: Standard error robusti e clusterizzati a livello di paese in parentesi. Variabile dipendente: log reddito lordo annuale da lavoro dipendente. Paese di riferimento: Spagna. Controlli: Esperienza, esperienza². *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.5: Rendimenti dell'istruzione per i lavoratori dipendenti. Donne. Spagna, Germania, Francia, Regno Unito, Italia. (EUSILC 2012)

	(1) Tutti	(2) Privato	(3) Pubblico	(4) Tutti	(5) Privato	(6) Pubblico	(7) Tutti	(8) Privato	(9) Pubblico
Anni di istruzione	0.086*** (0.003)	0.082*** (0.004)	0.068*** (0.008)	0.091*** (0.004)	0.087*** (0.004)	0.067*** (0.008)	0.104*** (0.004)	0.099*** (0.005)	0.089*** (0.010)
Italia	0.235*** (0.032)	0.244*** (0.034)	0.181*** (0.065)	0.526*** (0.114)	0.563*** (0.117)	0.104 (0.264)	0.503*** (0.112)	0.527*** (0.115)	0.138 (0.263)
Anni di istruzione x Italia				-0.026*** (0.008)	-0.029*** (0.009)	0.006 (0.018)	-0.026*** (0.008)	-0.027*** (0.009)	0.002 (0.018)
Effetti fissi Paese	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Controlli									
N	18757	16526	2231	18757	16526	2231	18757	16526	2231
R-squared	0.1265	0.1218	0.1827	0.1280	0.1231	0.1878	0.2712	0.2656	0.3091

Note: Standard error robusti e clusterizzati a livello di paese in parentesi. Variabile dipendente: log reddito lordo annuale da lavoro dipendente. Paese di riferimento: Spagna. Controlli: Esperienza, esperienza². *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.6: Probabilità di lavorare nel settore pubblico, effetti di *effort* e *ability* (IBF 2014).

	(1) Pubblico	(2) Pubblico	(3) Pubblico	(4) Pubblico	(5) Pubblico	(6) Pubblico	(7) Pubblico
Solo studio	0.111*** (0.032)	0.077** (0.037)	0.080** (0.037)	0.078** (0.038)	0.078** (0.038)	0.077** (0.038)	0.077** (0.037)
Età	0.009*** (0.001)	0.012*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.012*** (0.002)
Genere	0.122*** (0.032)	0.078** (0.037)	0.101*** (0.037)	0.108*** (0.038)	0.107*** (0.038)	0.107*** (0.037)	0.072* (0.037)
Abilità 1		0.723*** (0.138)					0.731*** (0.138)
Abilità 2			0.381* (0.213)				0.263 (0.183)
Abilità 3				0.011 (0.085)			
Abilità 4					0.051 (0.088)		
Abilità 5						0.027 (0.053)	
N	1294	940	937	937	937	937	937

Note: Solo studio=1 se l'individuo dichiara di avere esclusivamente studiato nei mesi precedenti il concorso pubblico, senza né lavorare, né cercare un altro lavoro. Abilità 1= voto di diploma o laurea normalizzato; Abilità 2= $[1 + (t_{id} - \min(t_d))]^{-1}$, dove t_{id} = tempo impiegato da i per ottenere il titolo di studio d , $\min(t_d)$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d tra gli intervistati; Abilità 3= $[1 + (t_{icd} - \min(t_{cd}))]^{-1}$, dove t_{icd} = tempo impiegato da i , appartenente alla coorte c , per ottenere il titolo di studio d , $\min(t_{cd})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d tra gli intervistati appartenenti alla coorte c ; Abilità 4= $[1 + (t_{idg} - \min(t_{dg}))]^{-1}$, dove t_{idg} = tempo impiegato da i per ottenere il titolo di studio d con il voto g , $\min(t_{dg})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d con voto g tra gli intervistati; Abilità 5= $[1 + (t_{icdg} - \min(t_{cdg}))]^{-1}$, dove t_{icdg} = tempo impiegato da i , appartenente alla coorte c , per ottenere il titolo di studio d con il voto g , $\min(t_{cdg})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d con voto g tra gli intervistati appartenenti alla coorte c .

Standard error robusti in parentesi. Stime probit, effetti marginali riportati.*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabella A.7: Probabilità di lavorare nel settore pubblico, effetti di *effort* e *ability* (IBF 2014).

	(1) Pubblico	(2) Pubblico	(3) Pubblico	(4) Pubblico	(5) Pubblico	(6) Pubblico	(7) Pubblico
Mesi di studio	0.018*** (0.007)	0.015* (0.008)	0.017** (0.008)	0.019** (0.008)	0.019** (0.008)	0.019** (0.009)	0.014* (0.008)
Età	0.009*** (0.002)	0.011*** (0.002)	0.011*** (0.002)	0.011*** (0.002)	0.011*** (0.002)	0.011*** (0.002)	0.011*** (0.002)
Genere	0.111*** (0.032)	0.075** (0.037)	0.096*** (0.037)	0.101*** (0.037)	0.100*** (0.037)	0.100*** (0.037)	0.072* (0.037)
Abilità 1		0.623*** (0.143)					0.633*** (0.142)
Abilità 2			0.218 (0.196)				0.166 (0.176)
Abilità 3				-0.016 (0.088)			
Abilità 4					0.019 (0.087)		
Abilità 5						0.027 (0.051)	
N	1294	940	937	937	937	937	937

Note: Mesi di studio= numero di mesi dedicati dall'individuo alla preparazione del concorso pubblico. Abilità 1= voto di diploma o laurea normalizzato; Abilità 2= $[1 + (t_{id} - \min(t_d))]^{-1}$, dove t_{id} = tempo impiegato da i per ottenere il titolo di studio d , $\min(t_d)$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d tra gli intervistati; Abilità 3= $[1 + (t_{icd} - \min(t_{cd}))]^{-1}$, dove t_{icd} = tempo impiegato da i , appartenente alla coorte c , per ottenere il titolo di studio d , $\min(t_{cd})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d tra gli intervistati appartenenti alla coorte c ; Abilità 4= $[1 + (t_{idg} - \min(t_{dg}))]^{-1}$, dove t_{idg} = tempo impiegato da i per ottenere il titolo di studio d con il voto g , $\min(t_{dg})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d con voto g tra gli intervistati; Abilità 5= $[1 + (t_{icdg} - \min(t_{cdg}))]^{-1}$, dove t_{icdg} = tempo impiegato da i , appartenente alla coorte c , per ottenere il titolo di studio d con il voto g , $\min(t_{cdg})$ = tempo minimo impiegato per ottenere il titolo di studio d con voto g tra gli intervistati appartenenti alla coorte c .

Standard error robusti in parentesi. Stime probit, effetti marginali riportati.*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Appendice 2

Performance-related pay e potere degli incentivi

In questa Appendice si utilizza una versione semplificata del modello lineare di Holmström e Milgrom (1987) per descrivere le principali proprietà dell'interazione principale-agente tra un datore di lavoro e il suo dipendente, alla luce delle caratteristiche specifiche (cfr. paragrafo 3.3) che tale rapporto assume nel contesto del pubblico impiego⁸². Assumiamo inizialmente che l'azione dell'agente (il lavoratore) consista nell'esercizio di un certo livello di impegno (*effort*), misurato dal numero e , a cui corrisponde un costo individuale pari a $\frac{1}{2}ce^2$. Il numero $c > 0$ rappresenta il tasso di variazione della sensibilità del costo totale all'*effort* rispetto a quest'ultimo o, in altre parole, la *convessità* della funzione di costo dell'agente.

Il livello di *effort* scelto dall'agente non è osservabile da parte del principale, ma contribuisce alla generazione di un *risultato* $Y(e) = e + \varepsilon$, dove $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$ e $\sigma^2 \geq 0$. La relazione tra *effort* e risultato – quest'ultimo interpretabile come *outcome* dell'attività dell'agente – non è, dunque, deterministica, bensì caratterizzata da un termine aleatorio (ε) che le impartisce un livello di “rumore”, la cui entità è tanto più rilevante quanto maggiore è il numero σ^2 . Quando il valore di σ^2 è contenuto, il risultato osservato rivela, con alta precisione, l'*effort* esercitato dall'agente; quando, invece, il valore di σ^2 è alto, il risultato è un indicatore impreciso dell'azione dell'agente. Il livello di precisione (σ^{-2}) con cui l'osservazione del risultato permette di individuare l'*effort* è, pertanto, anche chiamato “grado di *misurabilità*” di quest'ultimo⁸³.

A differenza del suo *effort*, il risultato dell'agente è osservabile e *verificabile*⁸⁴, assumendo – quindi – ruolo di *segnale* e potendo, perciò, divenire elemento di contrattazione esplicita tra principale e agente. In particolare, il contratto tra principale e agente consiste nella specificazione di un livello di *effort* $\hat{e}$, che l'agente si impegna a esercitare, e di uno schema di compensazione salariale $\hat{w}$, che associa a ogni realizzazione y del segnale un compenso $\hat{w}(y)$ che il principale si impegna a corrispondere all'agente: ciò corrisponde alla situazione descritta nei paragrafi 2.3 e 3.3 con l'espressione “*performance-related pay*”. Il *payoff* totale dell'agente è, pertanto, rappresentato dalla quantità aleatoria $\hat{w}(Y(\hat{e})) - \frac{1}{2}c\hat{e}^2$, mentre il *payoff* totale del principale sarà la quantità aleatoria $\pi Y(\hat{e}) - \hat{w}(Y(\hat{e}))$, dove il numero $\pi \geq 0$ indica il rendimento marginale del risultato dell'agente per il principale. L'assunzione centrale del modello principale-agente lineare, al quale essa conferisce, peraltro, tale denominazione, è la linearità della compensazione salariale: si assume, in altre parole, che $\hat{w}(y) = \hat{\alpha}y + \hat{\beta}$, per qualche numero $\hat{\alpha}, \hat{\beta}$.

⁸² Come, peraltro, già fatto dai medesimi autori (Holmström e Milgrom, 1991) e, in seguito, da Dixit (1997) e Dewatripont *et al.* (1999b). Si vedano anche Laffont e Martimort (2009, pp. 384-387).

⁸³ Attività produttive routinarie, in cui il risultato dipende quasi esclusivamente dall'impegno del lavoratore nell'effettuare una certa procedura, saranno caratterizzate da una relazione *effort*-risultato pressoché deterministica ($\sigma^2 \simeq 0$). Al contrario, attività più complesse, il cui risultato è in buona parte fuori dal controllo dell'agente – ad esempio, le prestazioni mediche – o per le quali il risultato stesso è di difficile quantificazione – come nel caso dell'insegnamento – sono qui modellate da una relazione *effort*-risultato molto volatile (cioè caratterizzata da un valore elevato di σ^2).

⁸⁴ Una variabile si dice “verificabile” quando, oltre a essere osservabile, il suo valore può essere accertato da terze parti, estranee al rapporto contrattuale.

Il numero $\hat{\alpha}$ misura qui la *potenza* del sistema di incentivi, ovvero la sensibilità della compensazione al risultato. Poiché tali incentivi si concretizzano nella garanzia di un pagamento immediatamente posteriore al conseguimento del risultato, essi sono detti *incentivi espliciti*. Gli incentivi che non dipendono dalla promessa di un trasferimento monetario immediato dal principale all'agente si dicono, per contro, *impliciti*. In particolare, assumendo che il principale sia neutrale al rischio e che l'agente presenti avversione al rischio costante e pari a $r \geq 0$, la potenza degli incentivi espliciti nel contratto ottimo⁸⁵ risulta pari a

$$\hat{\alpha} = \frac{1}{1 + rc\sigma^2} \pi.$$

La potenza degli incentivi di uno schema PRP è, quindi, decrescente nel grado di non-informatività del segnale (σ^2), nel parametro di convessità dei costi dell'agente (c) e nel suo grado di avversione al rischio (r). In particolare, quando l'*effort* è perfettamente misurabile ($\sigma^2 = 0$), l'azione dell'agente è di fatto verificabile e il contratto è quello di *first-best*, in cui la potenza degli incentivi eguaglia la produttività marginale dell'attività dell'agente ($\hat{\alpha} = \pi$); quando, al contrario, il segnale tende alla completa non-informatività ($\sigma^2 \rightarrow +\infty$), lo schema incentivale ottimale approssima l'assenza di PRP: la compensazione a favore dell'agente prende la forma di un salario fisso, indipendente dai risultati ($\hat{\alpha} = 0$).

Come visto nel paragrafo 3.3, le tipologie di obiettivi usualmente assegnate alle Amministrazioni pubbliche implicano spesso un basso grado di misurabilità dell'*effort* individuale. Inoltre (cfr. paragrafo 2.1) i dipendenti pubblici mostrano livelli di avversione al rischio più alti di quelli prevalenti nella popolazione. Il risultato qui presentato spiega, pertanto, come l'introduzione di sistemi di incentivi espliciti forti di tipo PRP possa risultare subottimale in molti contesti caratteristici della PA (cfr. paragrafo 3.3), almeno laddove la non-misurabilità dell'*effort* non può essere corretta da interventi volti ad ampliare le capacità di monitoraggio della dirigenza. L'aspetto economicamente più interessante della non-misurabilità è, tuttavia, l'effetto che essa produce sullo schema incentivale ottimo quando esistono diversi obiettivi contrastanti o quando il principale trae beneficio da diverse dimensioni di attività - situazioni che, come visto nel paragrafo 3.3, sono tipiche del pubblico impiego.

Molteplicità di obiettivi

Ai lavoratori dipendenti sono spesso attribuiti diversi compiti. È di primaria importanza distinguere le situazioni nelle quali tali compiti sono svolti nell'interesse di un unico principale (è il caso, trattato in seguito, del c.d. *multi-tasking*) da quelle in cui tali attività sono delegate all'agente da diversi portatori di interesse (a cui ci riferiamo con l'espressione "molteplicità di obiettivi" e che la letteratura⁸⁶ identifica solitamente come "*multi-principal agency*"). La prima circostanza accomuna i lavoratori dei diversi settori (anche se, come si vedrà in seguito, i suoi effetti si acquiscono nell'Amministrazione pubblica dove, alla moltitudine di compiti, si aggiunge la non-

⁸⁵ Per "contratto ottimo" si intende il contratto più favorevole al principale tra quelli che l'agente è disposto ad accettare, ovvero il c.d. contratto *second-best*. Nel modello principale-agente, infatti, si assume che il principale proponga un insieme di contratti all'agente, il quale è libero di accettare al più uno di essi, ma non di proporre alcuna soluzione alternativa. Così, sebbene l'agente possieda il vantaggio dell'informazione privata sulle proprie caratteristiche e azioni, il principale mantiene il c.d. vantaggio della prima mossa.

⁸⁶ Cfr. Dixit (1997).

misurabilità dell'*effort* per alcuni di essi), mentre la presenza di obiettivi riferibili a diversi principali è una tipicità del settore pubblico. Ciò si verifica perché, mentre nell'impresa privata gli interessi dei diversi gruppi si fondono in un'unica volontà generale (espressa, ad esempio, dalle decisioni dei consigli di amministrazione), nel settore pubblico coesistono in maniera distinta gli interessi dei rappresentanti politici, gli obiettivi di lungo termine che – incarnati dalla dirigenza – costituiscono la *mission* implicita dell'organizzazione, i desideri dei cittadini, i requisiti di imparzialità e osservanza delle procedure, ecc..

Si consideri, ad esempio, il caso di un Ateneo che svolge due funzioni: ricerca e didattica. Il Governo trae beneficio unicamente dai risultati della ricerca, mentre i potenziali studenti –un gruppo di cittadini –sono interessati alla sola didattica. Entrambi i principali possono, in questo caso, compensare direttamente l'Università per i suoi servizi: il Governo mediante l'allocazione di fondi e gli studenti mediante la propria iscrizione all'Ateneo⁸⁷.

Per analizzare questo tipo di situazione, supponiamo che esistano $n \in \mathbb{N}$ principali, ciascuno interessato al risultato di una sola tra le attività che l'agente può svolgere. L'*effort* dell'agente è ora rappresentato da un vettore $e \in \mathbb{R}^n$: ciascuno dei suoi elementi indica il livello di *effort* esercitato dall'agente in una dimensione di attività. A ciascuna dimensione corrisponde un risultato-segnale, cosicché l'informazione che perviene al principale è rappresentata dal vettore aleatorio $Y(e) = e + \varepsilon$, con $\varepsilon \sim N_n(0_n, \Sigma)$ e Σ matrice $n \times n$ diagonale positiva⁸⁸, il cui elemento i -esimo è dato da σ_i^2 . I costi per l'agente sono dati da

$$C(e) = \frac{1}{2} e' C e$$

dove C è una matrice $n \times n$ diagonale positiva⁸⁹. Ciascun principale $i \in \{1, \dots, n\}$ ottiene benefici marginali $\pi_i \in \mathbb{R}_+$ dal risultato nella sola dimensione i -esima e offre all'agente, a compensazione degli stessi, un salario lineare di potenza $\alpha^i \in \mathbb{R}^n$. Date le compensazioni offerte da ciascun principale, l'*effort* esercitato dall'agente risulta pari a $e(\alpha^1, \dots, \alpha^n) = C^{-1} \sum_{i=1}^n \alpha^i$. A fronte di questa risposta, il principale i sceglie α^i in modo da risolvere

$$\alpha_i^i = \frac{1}{1 + r c_i \sigma_i^2} \left(\pi_i - r c_i \sum_{j \neq i} \alpha_j^j \right)$$

⁸⁷ Altri esempi di molteplicità di obiettivi nella PA sono rappresentati dalle esigenze di osservanza delle regole e repressione del crimine nel caso delle Forze dell'Ordine; dalle diverse pressioni a cui sono soggette le Agenzie fiscali, tra la richiesta di maggiore impegno nelle attività ispettive e il desiderio dei cittadini di una più celere erogazione dei crediti fiscali; o, ancora, dal contrasto tra obiettivi di contenimento della spesa pubblica e la *mission* di solidarietà sociale caratterizzanti diverse istituzioni assistenziali.

⁸⁸ Ciò equivale a richiedere che ogni risultato sia un indicatore impreciso dell'*effort* esercitato nella corrispondente attività (il grado di non-misurabilità essendo, come in precedenza, quantificato da σ_i^2 per ogni dimensione $i \in \{1, \dots, n\}$), ma che nessun segnale fornisca informazioni riguardo all'*effort* esercitato nelle altre attività. Nell'esempio dell'Università, ciò equivale ad assumere che i risultati osservabili nella dimensione "didattica" non siano correlati al meccanismo che genera i risultati nella dimensione "ricerca" dato il livello di *effort* esercitato dall'agente in quest'ultima. Il principale non può, pertanto, utilizzare i risultati di una dimensione per acquisire informazioni sull'*effort* esercitato nell'altra.

⁸⁹ Questa assunzione impone che le diverse dimensioni di attività non siano correlate nei costi dell'agente, ovvero che variazioni nel livello di *effort* di un'attività non influiscano sul costo marginale delle altre. Si tratta, evidentemente, di un'assunzione di comodo: la sua rimozione sarà centrale nell'analisi del *multi-tasking*.

$$\forall k \neq i, \quad \alpha_k^i = \frac{1}{1 + rc_k \sigma_k^2} \left(-rc_k \sum_{j \neq i} \alpha_k^j \right)$$

Come emerge dalla prima equazione, ciascun principale ha un incentivo a controbilanciare le scelte di compensazione dei principali concorrenti. Proseguendo con l'esempio introdotto in precedenza, secondo il modello qui presentato il Governo tenderà a incentivare la ricerca nella misura in cui essa *non* è incentivata dagli studenti e – eventualmente – a disincentivare la didattica qualora l'incentivo proposto all'Ateneo dagli studenti per quest'ultima dimensione fosse troppo potente (e viceversa).

Ciò comporta, in equilibrio, una riduzione del potere complessivo dello schema incentivale: nel nostro esempio, si configurerebbe una situazione di incentivi deboli alla ricerca da parte del Governo e, nel contempo, di scarsa disponibilità a remunerare i risultati della didattica da parte degli studenti. Le conseguenze sarebbero ancora più rilevanti se un terzo gruppo di interesse avesse il potere di compensare i risultati dell'Ateneo in una terza dimensione (ad esempio, industrie private orientate ad aree di ricerca diverse da quelle di interesse governativo). Dalla contemporanea risoluzione delle condizioni sopra esposte per tutti i principali si ricava, infatti, la seguente espressione per il potere complessivo dello schema incentivale:

$$\hat{\alpha}_{mp} = \sum_{i \in \{1, \dots, n\}} \hat{\alpha}^i = (C^{-1} + nr\Sigma)^{-1} C^{-1} \pi,$$

dove $\pi = (\pi_1, \dots, \pi_n)'$. Da questa espressione si nota immediatamente come la potenza degli incentivi sia, nel complesso, decrescente nel numero (n) dei principali in competizione tra loro, proprio a causa della tendenza di ciascuno a proporre incentivi di segno contrario a quelli proposti dai principali concorrenti.

Multi-tasking

Supponiamo ora che un singolo principale tragga beneficio dall'attività dell'agente in diverse dimensioni: egli vuole, cioè, delegare all'agente diversi compiti, ognuno dei quali genera un risultato dipendente dall'*effort* esercitato a tal fine. Si tratta del fenomeno del *multi-tasking*, già individuato come tipicità del pubblico impiego (cfr. paragrafo 3.3). Per proseguire l'esempio sopra introdotto, si consideri la situazione in cui il Governo desidera che l'Università svolga compiti sia di didattica, sia di ricerca. In questo caso, evidentemente, viene meno il ruolo "antagonistico" dei due principali dell'esempio precedente: non ha senso che il principale controbilanci la sua stessa compensazione a carico di un'attività per favorire l'incentivazione di un'altra. In effetti, in equilibrio, il principale offre all'agente uno schema incentivale con potenza

$$\hat{\alpha} = (C^{-1} + r\Sigma)^{-1} C^{-1} \pi.$$

Questa espressione corrisponde, come si vede, a quella trovata nel caso di *multi-principal agency* con $n = 1$. È tuttavia interessante, in questa sede, analizzare gli effetti della struttura dei costi dell'agente (determinata dalla matrice C) sulla compensazione relativa delle diverse attività offerta dal principale. Rimuoviamo, quindi, l'assunzione di diagonalità per la matrice C , richiedendo semplicemente che essa sia simmetrica e definita positiva. Concentriamoci, per fare chiarezza, sul caso $n = 2$ e scriviamo la matrice C come

$$C = \begin{pmatrix} 1 & \kappa \\ \kappa & 1 \end{pmatrix},$$

dove $c > 0$ e $\kappa \in (-1,1)$. Il parametro c rappresenta, come in precedenza, la *convessità* del costo totale rispetto a ciascuna attività⁹⁰. Il parametro κ misura, invece, il grado di sostituibilità delle due dimensioni di attività nei costi dell'agente: se $\kappa > 0$, le due attività sono sostitute; se, invece, $\kappa < 0$, esse sono complementari. In altre parole, se $\kappa > 0$, il costo marginale dell'*effort* in ciascuna dimensione cresce al crescere del livello di *effort* nell'altra; al contrario, se $\kappa < 0$, tale costo marginale si riduce all'aumentare del livello di *effort* nell'attività alternativa. Così, per l'Ateneo del nostro esempio, didattica e ricerca saranno attività sostitute nei costi se aumentare il tempo dedicato all'una diminuisce semplicemente il tempo a disposizione dell'altra, senza produrre vantaggi. Tuttavia, se si ritiene che l'impegno nella ricerca renda i professori dei didatti migliori, il *trade-off* nel tempo a disposizione potrebbe essere più che compensato da questo effetto di *spill-over* e, in tal caso, le due attività potrebbero risultare complementari nei costi.

Mantenendo fisso il valore di σ_1^2 e assumendo che $\pi_1 = \pi_2$ ⁹¹, la potenza degli incentivi di *second-best* nella prima dimensione⁹² è espressa, come funzione dei parametri κ e σ_2^2 , da

$$\hat{\alpha}_1(\kappa, \sigma_2^2) = \frac{1}{1 + rc\sigma_1^2 + \kappa rc\sigma_2^2 \left(\frac{1 + (1 - \kappa)rc\sigma_1^2}{1 + (1 - \kappa)rc\sigma_2^2} \right)} \pi.$$

Si conviene di porre $\sigma_2^2 \geq \sigma_1^2$: la seconda dimensione è quella più difficilmente misurabile. Tale differenza nei gradi di misurabilità tra le due dimensioni implica, per il meccanismo già osservato nel caso unidimensionale, che, per ogni $\kappa \in (-1,1)$, $\hat{\alpha}_1(\kappa, \sigma_2^2) \geq \hat{\alpha}_2(\kappa, \sigma_2^2)$, ovvero che la dimensione meno misurabile sia ricompensata con incentivi di minor potenza.

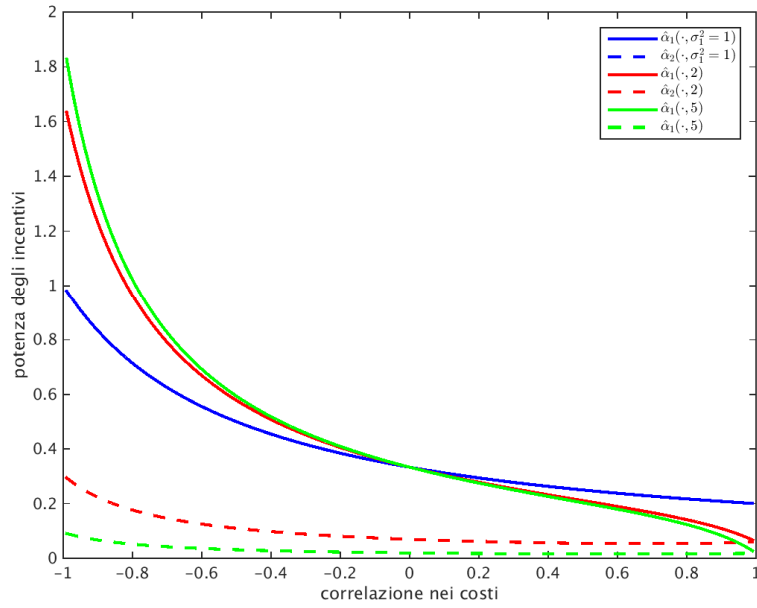
In entrambe le dimensioni, inoltre, *la potenza degli incentivi decresce nel grado di sostituibilità (κ) delle due attività nei costi dell'agente* (cfr. Figura A.1). Nel determinare la potenza degli incentivi a compensazione di una dimensione di attività, infatti, il principale tiene conto degli effetti delle sue azioni sull'esercizio di *effort* da parte dell'agente in entrambe le dimensioni. Così, se queste sono complementari ($\kappa < 0$), incentivi più potenti in una dimensione inducono l'agente ad aumentare il suo *effort* in entrambe, per contenere i propri costi. Ne segue che, all'aumentare del divario di misurabilità (cfr. Figura A.2), il principale utilizzerà incentivi forti nella dimensione misurabile, sapendo che questi indurranno *effort* anche in quella non misurabile. Al contrario, quando le due attività sono sostitute nei costi dell'agente ($\kappa > 0$), l'incentivazione della dimensione più misurabile induce l'agente a ridurre il proprio *effort* nell'attività non misurabile: per evitare ciò, il principale riterrà opportuno ridurre la potenza degli incentivi nella dimensione misurabile.

⁹⁰ Assumiamo implicitamente che essa sia la medesima per le due attività.

⁹¹ Ovvero che entrambe le attività contribuiscano in maniera uguale al benessere del principale.

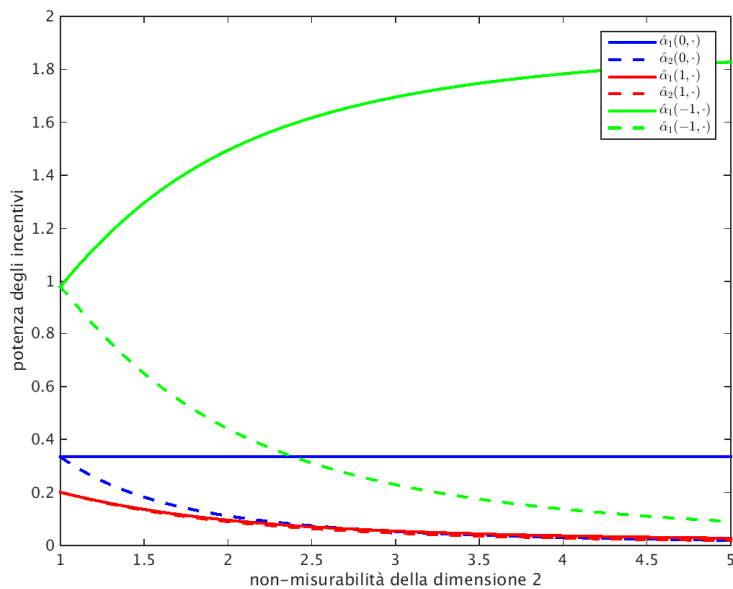
⁹² L'espressione relativa alla seconda dimensione si trova simmetricamente.

Figura A.1: Potenza degli incentivi e correlazione nei costi.



Nota: Potenza degli incentivi espliciti in entrambe le dimensioni (la dimensione 1 rappresentata dalla linea continua e la dimensione 2 da quella tratteggiata), in funzione del grado di correlazione delle attività nei costi dell'agente, per tre diversi livelli di misurabilità dell'attività 2 rispetto all'attività 1 ($\sigma_1^2 = 1$ e $\sigma_2^2 \in \{1, 2, 5\}$). Si noti che *a)* nel caso di pari misurabilità delle due dimensioni, esse ricevono la medesima compensazione; *b)* la compensazione per la dimensione 1 non dipende dal grado di misurabilità della dimensione 2 se e solo se le due attività sono incorrelate ($\kappa = 0$).

Figura A.2: Potenza degli incentivi e non-misurabilità.



Nota: Potenza degli incentivi espliciti in entrambe le dimensioni (la dimensione 1 rappresentata dalla linea continua e la dimensione 2 da quella tratteggiata), in funzione della misurabilità dell'attività 2, per tre diversi livelli del grado di correlazione delle attività nei costi dell'agente ($\kappa \in \{-1, 0, 1\}$).

Supponiamo, ad esempio, che le due attività (didattica e ricerca) dell'Università – a cui si è fatto riferimento negli esempi precedenti – siano sostituite e supponiamo che, tra le due, la ricerca sia quella maggiormente misurabile (essa corrisponde, quindi, all'attività 1 delle formule precedenti). In questo caso, compensare i risultati della ricerca con incentivi espliciti forti induce i professori a dedicare impegno subottimale alla didattica, sebbene a fronte di un maggiore *effort* diretto alla ricerca. La soluzione ottimale, per il principale, è quella di fornire incentivi deboli in entrambe le dimensioni. Nell'ipotesi alternativa in cui ricerca e didattica fossero complementari, il principale potrebbe utilizzare con profitto schemi di compensazione PRP basati sui risultati della ricerca, sapendo che ciò indurrebbe un maggiore *effort* anche nella didattica.

Queste considerazioni illustrano come gli effetti moderatori della presenza di *multi-tasking* sulla potenza dello schema incentivale di *second-best* dipendano in modo cruciale dalla presenza di attività a) misurabili in diverso grado e b) sostituite nella funzione di costo dell'agente. In tale situazione, il principale non ha convenienza a instaurare un sistema di incentivi espliciti forti a carico della dimensione misurabile. Al contrario, quando le attività sono complementari nei costi, la compresenza di diverse dimensioni di *effort* permette al principale di sostenere profittevolmente una iper-compensazione di quelle più misurabili come incentivo indiretto all'*effort* in quelle meno misurabili.

Questi risultati illustrano, dunque, le ragioni economiche per l'utilizzo di una maggiore cautela nell'applicazione di schemi compensativi di tipo PRP ai casi nei quali si ha ragione di sospettare la presenza di diversi compiti a carico dei dipendenti pubblici: emerge, di conseguenza, l'importanza, per il *policy maker*, di non applicare criteri omogenei all'intera PA, ma di strutturare i propri interventi tenendo conto delle specificità dei singoli comparti, delle singole organizzazioni e delle funzioni da esse svolte. D'altra parte, essi evidenziano la necessità, per il legislatore e per la dirigenza organizzativa, di operare – in parallelo al disegno degli schemi compensativi – una strutturazione dei ruoli e delle mansioni (c.d. *job design*) che favorisca l'accentramento in capo alle singole unità operative di compiti che risultino, quanto più possibile, complementare nei costi.

Incentivi impliciti: *career concern*

L'impianto teorico sin qui utilizzato può risultare utile per un'analisi preliminare degli incentivi *impliciti*. Come suggerito nel paragrafo 3.3, i c.d. *career concern* costituiscono un importante aspetto comportamentale dell'agente, in grado di svolgere un ruolo sostitutivo rispetto agli incentivi espliciti. Supponiamo che, oltre che dall'*effort* da lui esercitato, il risultato dell'agente sia influenzato dalla sua *abilità* –essa è, naturalmente, una caratteristica non osservabile. Informazioni su questo tratto possono, pertanto, essere desunte dal principale –come anche da un osservatore esterno –mediante un'inferenza basata sull'osservazione dei risultati dell'agente. La parte inferente desidera compensare l'agente nel futuro, in base alla sua abilità, indipendentemente dalle sue decisioni di *effort* odierne. L'agente, tuttavia, anticipando tale retribuzione futura, baserà le sue scelte di *effort* anche sulla possibilità di influenzare positivamente tale inferenza.

Supponiamo, ad esempio, che le pubblicazioni di una ricercatrice accademica vengano utilizzate da altri Atenei al fine di valutarne le abilità. Questi Atenei potrebbero essere interessati ad assumere la ricercatrice in futuro, in base alla loro inferenza odierna riguardo le sue capacità. Al contrario dell'Università presso la quale la ricercatrice presta correntemente servizio, essi non

desiderano ricompensare i risultati correnti dell'*effort* da lei esercitato. Tuttavia, nella consapevolezza che il suo *effort* potrà valerle una retribuzione futura, la ricercatrice sarà indotta a impegnarsi maggiormente verso un risultato attuale anche in assenza di ricompensa esplicita di quest'ultimo.

Per cogliere questo aspetto nello schema teorico usato in precedenza, è necessario modificare il rapporto tra *effort* e segnale generato in modo da catturare l'effetto della caratteristica non osservabile oggetto di inferenza. Nell'ottica della semplificazione, assumiamo che risultato, *effort* e abilità si relazionino secondo il seguente modello lineare⁹³:

$$Y(e, \theta) = \theta + e + \varepsilon$$

dove θ ed ε sono vettori aleatori indipendenti – rappresentanti rispettivamente l'effetto dell'abilità individuale e il “rumore” informativo che caratterizzano il legame tra *effort* e risultato – tali che

$$\varepsilon \sim N_n(0, \Sigma) \quad ; \quad \theta \sim N_n(0, \Theta) ,$$

con Σ, Θ matrici $n \times n$ simmetriche e definite positive. A fronte del segnale y e dato il livello di *effort* scelto dall'agente (e), l'inferenza sull'abilità θ è data da

$$\hat{\theta}(y, e) = (\Sigma + \Theta)^{-1}(\Sigma e + \Theta y) .$$

La compensazione che l'agente si aspetta di ricevere è una trasformazione lineare del valore inferito per l'abilità, pari a $\lambda' \hat{\theta}(y, e)$ ⁹⁴. Se l'agente sconta il futuro in base al fattore di sconto δ ⁹⁵, la sua risposta ottima a una compensazione esplicita lineare di potenza α sarà

$$e(\alpha) = C^{-1}(\alpha + \delta(\Sigma + \Theta)^{-1}\Theta\lambda) .$$

Si trova, di conseguenza, che gli incentivi di *second best* hanno potenza

$$\hat{\alpha}_c = (C^{-1} + r\Sigma)^{-1}C^{-1}(\pi - \delta(\Sigma + \Theta)^{-1}\Theta\lambda) .$$

Si può notare che l'espressione qui trovata coincide con quella della potenza degli incentivi in presenza di *multi-tasking* ($\hat{\alpha}$) a meno del termine correttivo $-\delta(\Sigma + \Theta)^{-1}\Theta\lambda$. Poiché tale espressione non dipende da C , il grado di correlazione delle attività nei costi dell'agente non influenza direttamente l'effetto dovuto ai *career concern*. D'altra parte, il termine correttivo dipende qui da Σ . La relazione tra misurabilità e potenza degli incentivi può, quindi, risultare in questo caso non monotona: in altre parole, è possibile che la non-misurabilità di una dimensione di attività induca un incremento dell'*effort* in tale dimensione, al contrario di quanto avviene in presenza dei soli incentivi espliciti (v. sopra). Tale fenomeno può essere osservato in maniera immediata nel caso unidimensionale ($n = 1$), per il quale poniamo $\Sigma = (\sigma_\varepsilon^2)$ e $\Theta = (\sigma_\theta^2)$. In tal caso l'inferenza sull'abilità dell'agente sarà

$$\hat{\theta}(y, e) = \frac{\sigma_\varepsilon^2 e + \sigma_\theta^2 y}{\sigma_\varepsilon^2 + \sigma_\theta^2}$$

⁹³ Questa assunzione di linearità è lungi dall'essere neutrale (cfr. Gibbons e Murphy, 1992 e Dewatripont *et al.*, 1999a).

⁹⁴ L'aspetto più rilevante di tale assunzione non è la linearità della compensazione futura, bensì il fatto che la sensibilità di tale compensazione – quantificata dal parametro λ – è considerata esogena. In particolare, sebbene abbiamo considerato l'opzione che tale compensazione rappresenti una retribuzione futura fornita dal principale corrente, il nostro assunto richiede che essa non dipenda da una scelta attuale del principale stesso.

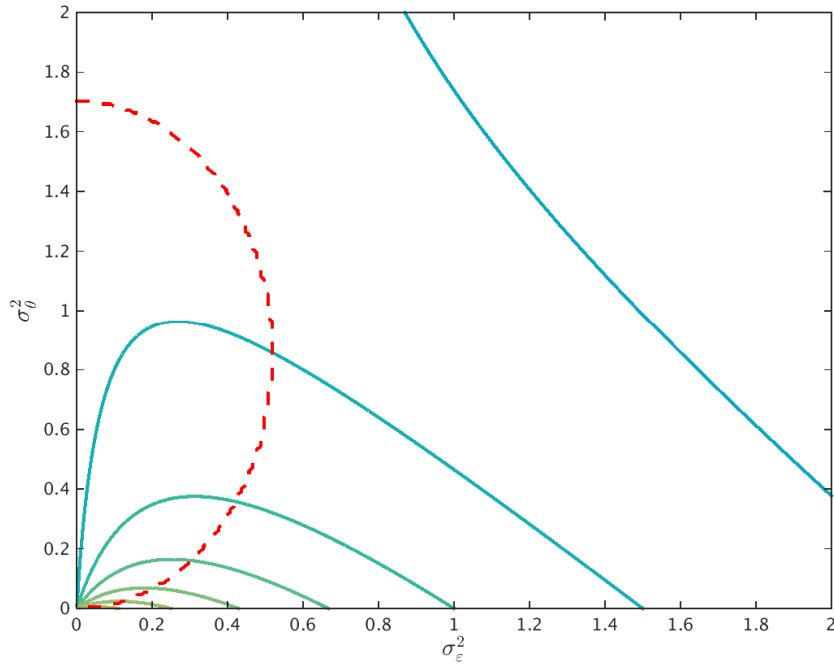
⁹⁵ Onde evitare un'inversione del segno dello schema incentivale, si assume che $\delta\lambda \leq \pi$.

e la potenza degli incentivi è data da

$$\hat{\alpha}_c = \frac{1}{1 + rc\sigma_\varepsilon^2} \left(\pi - \delta \frac{\sigma_\theta^2}{\sigma_\varepsilon^2 + \sigma_\theta^2} \lambda \right).$$

Chiaramente $\hat{\alpha}_c$ dipende negativamente da σ_θ^2 e δ . Maggiore è δ , più l'agente valuta le compensazioni future rispetto a quelle presenti e, quindi, più intenso è l'effetto moderatore dei *career concern*. Inoltre, maggiore è σ_θ^2 – che misura l'incertezza riguardo al valore di θ – maggiore è l'incentivo per l'agente di controbilanciare l'incertezza dovuta alla volatilità della caratteristica non osservabile con l'esercizio di *effort*. Dalla formula precedente si nota infatti che, quanto maggiore è σ_θ^2 , tanto più l'inferenza su θ si fonda sul risultato (y) che, a sua volta, cresce nel livello di *effort* esercitato dall'agente. Un'alta incertezza sull'abilità dell'agente complementa, dunque, la potenza degli incentivi espliciti attraverso il canale dei *career concern*. Per questo motivo, la validità degli incentivi impliciti basati su *career concern* è maggiore nelle fasi iniziali della carriera, nelle quali vi è più incertezza riguardo alle caratteristiche individuali del lavoratore. Quando esse sono state “scoperte” mediante l'osservazione di una sequenza di risultati, l'effetto incentivante dei *career concern* si riduce.

Figura A.3: Potenza degli incentivi con *career concern*.



Nota: Curve di livello della funzione $(\sigma_\varepsilon^2, \sigma_\theta^2) \mapsto \hat{\alpha}_c$ (le curve di colore più chiaro denotano livelli più alti). La regione compresa tra l'asse verticale e il tratteggio rosso è il luogo dei punti $(\sigma_\varepsilon^2, \sigma_\theta^2)$ in cui $\hat{\alpha}_c$ è crescente in σ_ε^2 .

Come previsto, tuttavia, l'effetto di σ_ε^2 è tutt'altro che univoco (cfr. Figura A.3). Da un lato, infatti, una maggiore volatilità del segnale induce una riduzione dell'incentivo ottimo, secondo il meccanismo già studiato in precedenza, poiché rende il segnale stesso un indicatore più impreciso dell'attività dell'agente. Dall'altro, tuttavia, un più alto valore di σ_ε^2 induce una riduzione

dell'effetto complementare dovuto alla presenza di *career concern*. Tanto più tale valore è alto, infatti, tanto meno attraente è, per l'agente, l'esercizio di *effort* come leva per influenzare il segnale in vista di una compensazione futura, dato che la connessione tra alto *effort* e buoni risultati si indebolisce. L'agente sarà, dunque, meno incentivato all'attività attraverso il canale di *career concern* e il principale compenserà il venir meno di questo incentivo implicito complementare con un aumento della potenza degli incentivi espliciti.

Si consideri l'esempio della ricercatrice accademica, introdotto in precedenza. Un alto valore di σ_θ^2 rappresenta una grande incertezza nella valutazione *ex ante* della sua abilità. In presenza di tale incertezza e attendendosi una retribuzione futura proporzionale alla stima altrui delle sue capacità, la ricercatrice avrà un forte incentivo a esercitare *effort* nel periodo corrente: in questo modo, ella accrescerà la probabilità di ottenere una ricerca di alta qualità che le varrà, in futuro, una stima più alta delle sue capacità e, dunque, una retribuzione maggiore. Ciò rende superfluo un'incentivazione esplicita dei suoi risultati. Se, però, la ricercatrice possiede già una reputazione, essendo cosciente di non potere influenzare l'opinione sulle proprie capacità con i risultati correnti, ella non eserciterà *effort* addizionale a questo fine. In tal caso, un'incentivazione esplicita debole potrebbe non essere complementata da un canale implicito.

Le precedenti considerazioni suggeriscono che il canale dei *career concern* può essere validamente sfruttato come complemento a forme esplicite di incentivazione quando il lavoratore è giovane e non vi sono quindi molte informazioni sulla sua abilità. Inoltre si evidenzia come, per lavoratori più esperti, la non-misurabilità dell'*effort* possa condurre a una impotenza sia degli incentivi espliciti, sia di quelli basati sui *career concern*.

Incentivi impliciti: motivazione intrinseca

L'idea della c.d. *motivazione intrinseca* può riferirsi a due aspetti comportamentali dell'agente. Da un lato, è possibile che questi tragga beneficio dal buon risultato delle sue attività; dall'altro, egli potrebbe beneficiare dell'esercizio dell'*effort*, indipendentemente dalla qualità dei risultati. Per via delle assunzioni semplificatrici del modello, in questa sede le due specificazioni conducono agli stessi risultati, in termini di potenza degli incentivi. Modelliamo, dunque, la presenza di motivazione intrinseca come un *payoff* addizionale pari a $m'e$ ($m \in \mathbb{R}_+^2$)⁹⁶ a beneficio dell'agente. Si vede immediatamente che l'effetto marginale della motivazione intrinseca (m) complementa la potenza degli incentivi, fungendo quindi da incentivo implicito:

$$e(\alpha) = C^{-1}(\alpha + m).$$

Si tratta, in effetti, di una semplificazione del risultato dell'espressione per il livello di *effort* in presenza di *career concern*, con la differenza che, in questo caso, il termine correttivo è un parametro esogeno, dipendendo da un tratto intrinseco dell'agente e non – come nel caso dei *career concern* – dal comportamento inferenziale di una terza parte. Ne segue che il principale può – indipendentemente dagli altri parametri del modello – sfruttare la presenza di tale motivazione intrinseca per ottenere il livello di *effort* di *second-best* offrendo incentivi più deboli a compensazione delle attività verso le quali l'agente è intrinsecamente motivato. L'espressione per la potenza degli incentivi è, infatti, data da

⁹⁶

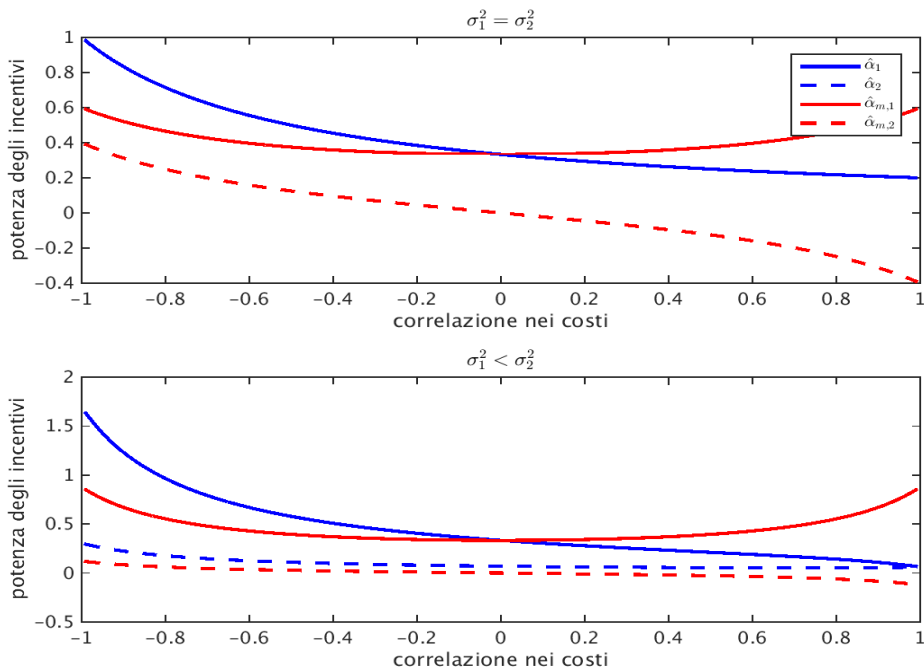
Recuperiamo, qui, il caso di un rapporto principale-agente con *multi-tasking* bidimensionale.

$$\hat{\alpha}_m = (C^{-1} + r\Sigma)^{-1}C^{-1}(\pi - m).$$

Si noti, tuttavia, come l'effetto di una motivazione intrinseca sbilanciata a favore di solo alcune delle attività sulla compensazione esplicita relativa alle altre attività dipenda anche dal grado di correlazione nei costi dell'agente. Ad esempio, come si può osservare in entrambi i pannelli della Figura A.4, quando le attività sono sostituite nei costi dell'agente, la presenza di motivazione intrinseca riferita all'attività 2 può parzialmente compensare l'indebolimento degli incentivi a carico dell'attività 1 dovuto alla sostituibilità nei costi.

Ad esempio, se l'Università degli esempi precedenti fosse composta da personale intrinsecamente motivato a svolgere compiti di didattica⁹⁷, politiche di incentivazioni esplicita dell'attività misurabile (la ricerca) non creerebbero distorsioni eccessive, giacché i lavoratori continuerebbero a svolgere l'attività non incentivata (la didattica) spinti dalla loro motivazione intrinseca. Come già evidenziato nei paragrafi 3.1 e 3.3, quindi, la motivazione intrinseca costituisce un valido meccanismo di incentivazione implicita, che consente di controbilanciare gli effetti dell'inattuabilità di incentivi espliciti forti.

Figura A.4: Potenza degli incentivi con motivazione intrinseca.



Nota: Potenza degli incentivi in entrambe le dimensioni (la dimensione 1 rappresentata dalla linea continua e la dimensione 2 da quella tratteggiata), in funzione del grado di correlazione nei costi dell'agente. Nel primo pannello, le due attività sono egualmente misurabili; nel secondo pannello, l'attività 1 è meglio misurabile. In entrambi i pannelli, le linee blu si riferiscono al caso-base, le linee rosse descrivono l'impatto sugli incentivi della presenza di motivazione intrinseca per l'attività 2.

⁹⁷ Ad esempio, perché ritiene che essa sia un'attività socialmente utile o, più semplicemente, perché trae un beneficio personale dall'insegnamento.

Riferimenti bibliografici

- Abowd, J. M. e H. S. Farber (1982), Job queues and the union status of workers. *Industrial and Labor Relations Review*, 35(3), 354-367.
- Acemoglu, D., S. Johnson e J. A. Robinson (2001), The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Amici, M., S. Giacomelli, F. Manaresi e M. Tonello (2015), Costi della burocrazia e creazione di imprese in Italia: gli effetti della riforma del SUAP. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.285.
- ANAC (2014), *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012*.
- Apicella, E. A. (2012), *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato»*, Milano.
- Ashraf, N., O. Bandiera e B. K. Jack (2014), No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery. *Journal of Public Economics*, 120(C), 1-17.
- Ashraf, N., O. Bandiera e S. Lee (2014), Do-gooders and go-getters: career incentives, selection, and performance in public service delivery. STICERD - Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers Series 54, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Atkinson, A., S. Burgess, B. Croxson, P. Gregg, C. Propper, H. Slater e D. Wilson (2009), Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England. *Labour Economics*, 16(3), 251-261.
- Baicker, K. e M. Jacobson (2007), Finders keepers: Forfeiture laws, policing incentives, and local budgets. *Journal of Public Economics*, 91(11), 2113-2136.
- Banca d'Italia (2015), *Relazione per l'anno 2014*.
- Banerjee, R., T. Baul e T. Rosenblat (2015), On self selection of the corrupt into the public sector. *Economics Letters*, 127(C), 43-46.
- Banuri, S. e P. Keefer (2013), Intrinsic motivation, effort and the call to public service. World Bank Policy Research Working Paper No. 6729.
- Barbieri, G., P. Cipollone e P. Sestito (2007), Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms. *Giornale degli economisti e Annali di economia*, 66(3), 335-373.
- Barfort, S., N. A. Harmon, F. G. Hjorth, e A. L. Olsen (2015), Dishonesty and selection into Public Service in Denmark: Who runs the world's least corrupt public sector?. Mimeo, University of Copenhagen.
- Battistin, E., D. Checchi e S. Verzillo (2014), La riforma di decentramento dei concorsi universitari in Italia. *Rassegna Italiana di Valutazione*, 18(58).
- Bénabou, R. e J. Tirole (2003), Intrinsic and extrinsic motivation. *Review of Economic Studies*, 70(3), 489-520.
- Besley, T. e M. Ghatak (2005), Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95(3), 616-636.

- Blank, R. M. (1985), An analysis of workers' choice between employment in the public and private sectors. *Industrial and Labor Relations Review*, 38(2), 211-224.
- Bordogna, L. (a cura di) (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Milano.
- Borjas, G. J. (2002), The wage structure and the sorting of workers into the public sector. NBER Working Papers 9313, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Borland, J. e R. G. Gregory (1999), Recent developments in public sector labor markets. In O. Ashenfelter e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics, edition 1* (vol.3, 53:3573-3630), San Diego.
- Burgess, S. e M. Ratto (2003), The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 285-300.
- Buurman, M., J. Delfgaauw, R. Dur, e S. Van den Bossche (2012), Public sector employees: Risk averse and altruistic?, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 83(3), 279-291.
- Carabelli, U. e M. T. Carinci (a cura di) (2007), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari.
- Carrieri, M. e M. Ricciardi (a cura di) (2006), *L'innovazione imperfetta*, Bologna.
- Cassese, S. (1992), "Maladministration" e rimedi. *Foro Italiano*, 115(V), 243-249.
- Cecora, G. e C. D'Orta (a cura di) (1994), *La riforma del pubblico impiego*, Bologna.
- Chatterji, M., K. Mumford e P. N. Smith (2011), The public-private sector gender wage differential in Britain: evidence from matched employee-workplace data, *Applied Economics*, 43(26), 3819-3833.
- Cimino, B. (2013), I limiti al reclutamento di personale precario e i loro effetti. *Giornale di diritto amministrativo*, 2013-10, 913-917.
- Cipollone, P., P. Montanaro e P. Sestito (2012), Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d'istruzione in Italia. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 122.
- Colonna, F. (2015), Innovation, Human Capital and multiple equilibria: Just bad luck? The case of Italy. Mimeo, Banca d'Italia.
- Commissione paritetica di studio (2004), *Relazione dell'11 dicembre 2003*. *Foro Italiano*, 127(4), c. 18.
- Condrey, S. E. e R. P. Battaglio (2007), A return to spoils? Revisiting radical civil service reform in the United States. *Public Administration Review*, 67(3), 425-436.
- Cowley, E. e S. Smith (2014), Motivation and mission in the public sector: evidence from the World Values Survey. *Theory and Decision*, 76(2), 241-263.
- Coutinho Pereira, M., D. Depalo, R. Giordano, B. Eugène, Bruno, E. Papapetrou, J. J. Pérez, L. Reiss e M. Roter (2011), The public sector pay gap in a selection of Euro area countries. European Central Bank Working Paper Series 1406.
- D'Amuri, F. e C. Giorgiantonio (2016), La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia: ruolo e funzioni della mobilità. Mimeo, Banca d'Italia.

- D'Autilia, M. L., R. Ruffini e N. Zamaro (a cura di) (2009), *Il lavoro pubblico. Tra cambiamento e inerzie organizzative*, Milano.
- Dal Bo', E., F. Finan e M. A. Rossi (2013), Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.
- Delfgaauw, J. e R. Dur (2007), Signaling and screening of workers' motivation. *Journal of Economic Behavior & Organization* 62(4), 605-624.
- Delfgaauw, J. e R. Dur (2008), Incentives and workers' motivation in the public sector. *The Economic Journal*, 118(525), 171-191.
- Depalo, D., R. Giordano ed E. Papapetrou (2015), Public-private wage differentials in Euro-area countries: evidence from quantile decomposition analysis. *Empirical Economics*, 49(3), 985-1015.
- Destefanis, S. e P. Naddeo (2016), Premio salariale pubblico-privato ed eterogeneità: un'analisi di sei paesi europei. Mimeo, Istat.
- Dewatripont, M., L. Jewitt e J. Tirole (1999a), The economics of career concerns, part I: Comparing information structures. *Review of Economic Studies*, 66(1), 183-198.
- Dewatripont, M., L. Jewitt e J. Tirole (1999b), The economics of career concerns, part II: Application to missions and accountability of government agencies. *Review of Economic Studies*, 66(1), 199-217.
- Dixit, A. (1997), Power of incentives in private versus public organizations. *American Economic Review*, 87(2), 378-382.
- Dixit, A. (2002), Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Dur, R. e R. Zoutenbier (2014), Working for a good cause. *Public Administration Review*, 74(2), 144-155.
- Dustmann, C. e A. Van Soest (1997), Wage structures in the private and public sectors in West Germany. *Fiscal Studies*, 18(3), 225-247.
- Ferguson, J. P. e S. Hasan (2013), Specialization and Career Dynamics: Evidence from the Indian Administrative Service. *Administrative science quarterly*, 58(2), 233-256.
- Finan, F., B. A. Olken e R. Pande (2015), The Personnel Economics of the State. NBER Working Papers 21825, National Bureau of Economic Research.
- FormezItalia (2010), *Progetto di Ricerca "Vinca il migliore" – Lo stato dell'arte in Italia: i risultati dell'indagine sui concorsi pubblici svolti nel periodo 2001-2009*. Mimeo.
- Francois, P. (2000), 'Public service motivation' as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, 78(3), 275-299.
- Frey, B. S., F. Homberg e M. Osterloh (2013), Organizational control systems and pay-for-performance in the public service. *Organization Studies*, 34(7), 949-972.
- Garofalo, M. G. e G. Leone (a cura di) (2009), *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari.

- Giacomelli, S. e M. Tonello (2015), Measuring the performance of local governments: evidence from mystery calls. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.292.
- Gibbons, R. e K. J. Murphy (1992), Optimal incentive contracts in the presence of career concerns: theory and evidence. *Journal of Political Economy*, 100(3), 468-505.
- Giordano, R., S. Lanau, P. Tommasino e P. Topalova (2015), Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces. IMF working paper 15/168, International Monetary Fund – European Department.
- Glewwe, P., N. Ilias e M. Kremer (2010), Teacher incentives. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3), 205-227.
- Hall, R. E. e C. I. Jones (1999), Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?. *Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
- Hanna, R. e S. Wang (2013), Dishonesty and selection into public service, NBER Working Papers 19649, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Hanushek, E. A., G. Schwerdt, S. Wiederhold e L. Woessmann (2015), Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73(C), 103-130.
- Holmström, B. (1999), Managerial incentive problems: A dynamic perspective. *Review of Economic Studies*, 66(1), 169-182.
- Holmström, B. e P. Milgrom (1987), Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives. *Econometrica*, 55(2), 303-28.
- Holmström, B. e P. Milgrom (1991), Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics & Organization*, 7, 24-52.
- Kahn, C. M., E. C. Silva e J. P. Ziliak (2001), Performance-based wages in tax collection: The Brazilian tax collection reform and its effects. *Economic Journal*, 111(468), 188-205.
- Krueger, A. B. (1988), The determinants of queues for federal jobs. *Industrial and Labor Relations Review*, 41(4), 567-581.
- Laffont, J. J. e D. Martimort (2009), *The theory of incentives: the principal-agent model*, Princeton.
- Lavigna, R. J. (1996), Innovation in recruiting and hiring: Attracting the best and brightest to Wisconsin state government. *Public Personnel Management*, 25(4), 423.
- Lavigna, R. J. e S. W. Hays (2004), Recruitment and selection of public workers: An international compendium of modern trends and practices, *Public Personnel Management*, 33(3), 237-253.
- Lavy, V. (2009), Performance pay and teachers' effort, productivity, and grading ethics. *American Economic Review*, 99(5), 1979-2011.
- Lewis, H. G. (1988), Union-non union wage gaps in the public sector. In R.B. Freeman e C. Ichiniowski (a cura di), *When public sector workers unionize* (169-193), Chicago.
- Maor, M. e H. Stevens (1997), Measuring the impact of New Public Management and European integration on recruitment and training in the UK Civil Service. *Public Administration*, 75(3), 531-551.

MEF – RGS (2008), *Risanamento dei conti pubblici ed evoluzione del contesto istituzionale: l'esperienza italiana*.

MEF – RGS (2015), *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2014*.

Miller, G., R. Luo, L. Zhang, S. Sylvia, Y. Shi, P. Foo, Q. Zhao, R. Martorell, A. Medina e S. Rozelle (2012), Effectiveness of provider incentives for anaemia reduction in rural China: a cluster randomised trial. *BMJ*, 345:e4809.

Mirrlees, J. A. (1971), An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.

Muralidharan, K. e V. Sundararaman (2011), Teacher performance pay: experimental evidence from India. *Journal of Political Economy*, 119(1), 39-77.

Napoli, M. e A. Garilli (a cura di) (2013), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova.

OCAP (2011), *Sistemi di pubblico impiego a confronto: casi di studio internazionali (White Paper n. 3)*.

Occhilupo, R. e L. Rizzica (2016), Incentives and evaluation of public managers in Italy. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.310.

OCSE (2015), *Government at a Glance 2015*.

Osoian, C. e M. Zaharie (2014), Recruitment for competencies in public and private sectors. *Transylvanian review of administrative sciences*, 41, 129-145.

Perry, J. L., T. A. Engbers e S. Y. Jun (2009), Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39-51.

Perry, J. L., A. Hondeghem e L. R. Wise (2010), Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.

Perry, J. L. e L. R. Wise (1990), The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

Peta, A. (2016), I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 312.

Prendergast, C. (2007), The motivation and bias of bureaucrats, *American Economic Review*, 97(1), 180-196.

Propper, C. e J. Van Reenen (2010), Can pay regulation kill? Panel data evidence on the effect of labor markets on hospital performance. *Journal of Political Economy*, 118(2), 222-273.

Reyneri, E. e M. Centorrino (2007), Stabilità e precarietà del lavoro, tra pubblico e privato. In Consorzio Interuniversitario Almalaura, *IX Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati. Dall'università al lavoro in Italia e in Europa*.

Rizzica, L. (2015), The use of fixed-term contracts and the (adverse) selection of public sector workers. Banca d'Italia, Temi di Discussione (Economic working papers) n.1041.

- Rizzica, L. (2016), Why go public? A study of the individual determinants of public sector employment choice. Mimeo, Banca d'Italia.
- Roy, A. D. (1951), Some thoughts on the distribution of earnings. *Oxford Economic Papers*, 3(2), 135-146.
- Rothstein, J. (2015), Teacher quality policy when supply matters. *American Economic Review*, 105(1), 100-130.
- Selden, S. C., P. W. Ingraham e W. Jacobson (2001), Human resource practices in state government: Findings from a national survey. *Public Administration Review*, 61(5), 598-607.
- Sestito, P. (2014), *La scuola imperfetta*, Bologna.
- Speklé, R. F. e F. H. Verbeeten (2014), The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), 131-146.
- Spence, M. (1973), Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374.
- Sundell, A. (2014), Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries, *Public Administration*, 92(2), 440-457.
- Tonin, M. e M. Vlassopoulos (2015), Are public sector workers different? Cross-European evidence from elderly workers and retirees, *Journal of Labor Economics* 4(1), 1-21.
- Tronti, L., G. Della Rocca e P. G. Gawronski (2014), Le competenze dei dipendenti pubblici: i risultati della rilevazione "Organizzazione, apprendimento, competenze nella Pubblica Amministrazione" (OAC-PA). In Presidenza del Consiglio dei Ministri, *16° Rapporto sulla formazione nella PA*.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York.