

Analisi comparativa delle asimmetrie nella gestione delle risorse umane: dirigente pubblico vs dirigente privato

***Comparative analysis of asymmetries
in human resources management:
public manager vs private manager***

Mario Aguanno*

**** Ricercatore indipendente***

Il contributo è frutto dell'esclusivo studio personale dell'autore e non è legato all'attività o al supporto di alcun ente o istituzione.

Abstract

This study analyzes the operational challenges faced by public sector managers in human resources management, comparing them with the managerial levers available in the private sector. Through a comparative methodology that examines the regulatory framework, organizational practices, and appraisal systems, the study highlights a profound structural asymmetry. The findings show how public sector managers operate within a “system of constraints”: rigidity in recruitment and job descriptions, ineffective disciplinary sanctions due to a high burden of proof and extensive protections (e.g., sick leave, tactical illnesses), and a system of financial incentives (performance bonuses) often offset by “broadcast” distributions. In contrast, private sector managers benefit from a “flexible environment”, reinforced by the Jobs Act, which makes dismissal a calculable economic cost rather than an organizational risk, and utilize effective reward tools (Mbo, welfare, stock options). The conclusion is that, despite the reforms attempting to “privatize” public employment, the public manager remains a hybrid “manager-bureaucrat”, burdened with responsibility for results without having the necessary managerial authority.

Keywords: *Human resources management, Public employment, Performance management, Jobs act, Disciplinary dismissal.*

Introduzione

La gestione delle risorse umane ha progressivamente assunto un'importanza strategica fondamentale all'interno della teoria dell'organizzazione e dell'economia aziendale.

L'ampia e consolidata letteratura in materia converge nell'affermare che lo Strategic Human resource management (Shrm) rappresenti uno dei fulcri imprescindibili dell'efficacia organizzativa e della sostenibilità a lungo termine. Le pratiche di Hrm, che ricomprende organicamente i processi di reclutamento, formazione, valutazione delle prestazioni, sistemi di ricompensa e sviluppo del potenziale, si dimostrano in grado di influenzare in maniera determinante non solo l'efficienza operativa a breve termine, ma anche la resilienza dell'organizzazione, ponendo i dipendenti nelle condizioni ottimali per contribuire agli obiettivi strategici, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico (Ripoll & Ritz, 2021; Tensay & Singh, 2020). Sebbene la finalità ultima dell'ottimizzazione del capitale umano accomuni ogni tipologia di organizzazione complessa, il contesto ambientale, le leve a disposizione del management e i vincoli normativi operanti nei due macrosettori divergono in modo sostanziale, determinando ecosistemi gestionali caratterizzati da profonde asimmetrie.

Il contributo del presente lavoro emerge dalla volontà di esplicitare in che senso l'analisi di tali asimmetrie si collochi rispetto alla vasta letteratura esistente su Hrm, Public Service Motivation e management pubblico. Il valore aggiunto dell'indagine non si

concretizza nella proposizione di riforme normative puntuali o nell'invocazione di un inasprimento dell'impianto sanzionatorio, ma risiede nella rilettura integrata delle differenze strutturali pubblico / privato attraverso un rigoroso framework organizzativo (Budhwar & Boyne, 2004; Esteve & Schuster, 2019). L'analisi di tali divergenze richiede preliminarmente un inquadramento concettuale che rifugga da semplicistiche ed errate equiparazioni.

Il management privato opera in un ecosistema tipicamente orientato alla flessibilità, all'adattamento rapido, alla competizione di mercato e al risultato economico misurabile, laddove la creazione di valore per la proprietà o per gli azionisti costituisce la metrica primaria e ultima di valutazione dell'operato della leadership aziendale. Al contrario, la dirigenza pubblica è chiamata istituzionalmente a bilanciare la tensione verso l'efficacia e l'efficienza operativa con un quadro rigoroso di garanzie formali e procedurali, perseguendo finalità collettive, equità sociale e, in ultima istanza, la massimizzazione del cosiddetto valore pubblico (Ripoll & Ritz, 2021). Questa distinzione, ben lungi dall'essere meramente teorica, è stata ampiamente codificata dalla disciplina dell'economia aziendale e dagli studi di public management, i quali identificano le aziende pubbliche e le imprese private come istituti socioeconomici dotati di finalità, processi di produzione del valore e metriche di successo intrinsecamente differenti. Tali studi rigettano con fermezza la mera trasposizione acritica di tecniche aziendali private in contesti istituzionali, una tendenza spesso associata alle derive più radicali del New Public Management (Npm).

L'applicazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità alle amministrazioni pubbliche non annulla la loro natura istituzionale, ma impone una declinazione di tali criteri che tenga conto del complesso quadro di vincoli normativi e della necessità democratica di rispondere a una vasta pluralità di stakeholders (Assioa, 2021). Il "datore di lavoro" del dipendente e del dirigente pubblico è, in sintesi, un'entità astratta la cui azione è costituzionalmente vincolata al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Ciò impone al management pubblico una duplice, complessa e sovente conflittuale razionalità organizzativa: da un lato, una "razionalità di risultato", tesa all'efficacia dell'azione amministrativa e alla tempestiva soddisfazione dei bisogni della collettività; dall'altro, una "razionalità procedurale", tesa alla stretta conformità alle norme poste a presidio della legalità, della trasparenza e dell'interesse generale.

Con il processo storico di "contrattualizzazione" (o privatizzazione) del pubblico impiego, avviato in Italia agli inizi degli anni Novanta e sistematicamente confluito nel Testo unico del pubblico impiego (d.lgs. 165/2001), il Legislatore ha tentato di avvicinare le dinamiche di gestione del personale pubblico a quelle del lavoro privato, assoggettando la disciplina del rapporto alle norme del Codice civile per la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici. L'obiettivo programmatico di tale transizione era importare pratiche manageriali dal settore privato, dotando la dirigenza pubblica dei medesimi poteri del datore di lavoro privato, nella speranza di superare le rigidità storiche del modello

burocratico. Tuttavia, come evidenziato dall'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, questa ibridazione si è rivelata estremamente complessa, parziale e ricca di contraddizioni sistemiche.

Sebbene il rapporto di impiego sia formalmente contrattualizzato, persistono vincoli di matrice marcatamente pubblicistica, legati al rigido controllo della spesa pubblica, alle procedure concorsuali di accesso, alle progressioni di carriera e al regime delle incompatibilità, elementi che limitano strutturalmente lo spazio di manovra discrezionale a disposizione della leadership pubblica (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). In questo quadro, risulta cruciale dedicare uno spazio di riflessione ai motivi strutturali e valoriali per cui l'impiego pubblico, pur in regime privatizzato, debba fisiologicamente rimanere soggetto a un impianto normativo per molti versi più stringente. Il settore pubblico svolge tradizionalmente un ruolo di riferimento nella definizione di standard etici e sociali nella gestione delle risorse umane, in ossequio al principio internazionale del *model employer*. Questo paradigma, radicato nella dottrina giuslavoristica, suggerisce che l'amministrazione pubblica non debba limitarsi al mero rispetto formale della legalità, ma debba promuovere attivamente politiche sociali inclusive attraverso il proprio comportamento organizzativo, garantendo stabilità, equità retributiva e tutela rafforzata dei diritti. Tali istituti non rappresentano una stortura del sistema che deprime l'azione manageriale, bensì incarnano la volontà di attrarre personale dedito al servizio della collettività, garantendo che l'erogazione di servizi pubblici essenziali sia affidata a professionisti non esposti a pressioni improprie (Budhwar & Boyne, 2004; Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). Per analizzare criticamente le ripercussioni di questo ecosistema sull'efficacia dell'azione amministrativa, il presente studio adotta, nei capitoli seguenti, il modello Amo quale lente teorica per destrutturare e comprendere i meccanismi sottostanti alla gestione delle risorse umane nel settore pubblico.

1. La cornice concettuale: l'integrazione del modello Amo nel management pubblico

Al fine di garantire che le indicazioni emerse dall'analisi delle asimmetrie non si limitino a una sterile elencazione di differenze normative, ma assumano la valenza di un organico contributo alla letteratura di settore, è imprescindibile ancorare la discussione a uno specifico e solido modello teorico. A tal fine, si assume quale cornice concettuale di riferimento il modello Amo (Ability, Motivation & Opportunity), sviluppato originariamente da Appelbaum *et al.* (2000) e oggi ampiamente accreditato negli studi internazionali sui sistemi di lavoro ad alte prestazioni, chiamati anche High-Performance Work Systems, Hpws (Ripoll & Ritz, 2021; Mbukanma & Strydom, 2022; Nor & Abdullah, 2020). Questo paradigma supera la visione unidimensionale e frammentata della gestione del personale. Il modello postula che la performance organizzativa e individuale non dipenda in via esclusiva da una singola variabile isolata (ad esempio, unicamente

da una riforma del sistema incentivante o unicamente dall'introduzione di un nuovo test concorsuale), ma sia una funzione moltiplicativa e interdipendente di tre dimensioni complementari.

Affinché un'organizzazione funzioni in maniera eccellente, è necessario che il dipendente e il management stesso:

- possieda le capacità, le conoscenze e le attitudini per svolgere i propri compiti (Ability);
- sia adeguatamente stimolato, attraverso un corretto bilanciamento di leve intrinseche ed estrinseche, a profondere il massimo sforzo (Motivation);
- operi all'interno di un contesto organizzativo, tecnologico e normativo che gli offra il supporto, le risorse e l'autorità materiale per trasformare la motivazione e la capacità in azioni concrete (Opportunity) (Mbukanma & Strydom, 2022).

L'applicazione del modello Amo nel dominio del public management consente di spostare l'attenzione dalle presunte inadeguatezze individuali del singolo dirigente alle caratteristiche sistemiche dell'architettura Hr. La letteratura suggerisce, con toni analiticamente neutri, che le difformità di rendimento osservabili nel settore pubblico rispetto al privato non siano da imputarsi a una generale e indimostrata carenza di capacità manageriali intrinseche alla dirigenza pubblica, quanto piuttosto a disallineamenti strutturali all'interno delle tre componenti del framework Amo (Tensay & Singh, 2020; Vermeeren, 2014; Mbukanma & Strydom, 2022). Ad esempio, pratiche di reclutamento eccessivamente nozionistiche deprimono la dimensione dell'Ability; l'uso improprio di incentivi monetari disallineati rispetto ai valori pro-sociali mina la Motivation; infine, l'eccesso di burocrazia difensiva e la complessità dell'esercizio del potere disciplinare comprimono drammaticamente l'Opportunity della dirigenza di gestire efficacemente i propri collaboratori (Mbukanma & Strydom, 2022). Attraverso questa griglia di lettura multidimensionale, i successivi capitoli esploreranno le evidenze relative a ciascuno di questi tre pilastri, ancorando le riflessioni ai dati empirici e alla giurisprudenza più recente, al fine di dimostrare come la costruzione di un solido sistema di Shrm pubblico passi attraverso la valorizzazione organica di tutte le componenti del modello.

2. Reclutamento e "Ability": l'evoluzione della giurisprudenza sulle prove "in-basket"

L'architettura costituzionale italiana individua nel concorso pubblico (art. 97 Cost.) la modalità ordinaria e vincolante di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. Tale principio è posto a presidio dei valori di imparzialità, trasparenza e pari opportunità. Tuttavia, nella sua declinazione storica, la prassi concorsuale si è frequentemente

tradotta in un esercizio di mera verifica nozionistica, basato sulla ripetizione mnemonica di istituti giuridici e amministrativi.

Questa focalizzazione esclusiva sull'erudizione giuridica ha storicamente limitato la capacità delle amministrazioni di intercettare e misurare quelle competenze trasversali (soft skills), quell'intelligenza emotiva e quelle attitudini al problem solving che costituiscono il nucleo fondante della vera leadership e dell'Ability manageriale richiesta a un dirigente moderno. Se l'obiettivo dell'azione amministrativa è la creazione di public value, la sola conoscenza teorica del diritto non è predittiva della capacità di guidare processi di cambiamento o di gestire le conflittualità organizzative (World Bank, 2022; Ripoll & Ritz, 2021).

La consapevolezza di questo scollamento ha guidato le recenti riforme del reclutamento, spingendo il decisore pubblico a integrare metodologie mutate dalle best practices del settore privato, in particolare le tecniche di assessment center. Lo strumento principe di questa evoluzione, raccomandato esplicitamente dalle "Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica" (art. 3, comma 6, d. l. 80/2021) è rappresentato dalle prove situazionali, e in particolare dalla metodologia cosiddetta "in-basket". La prova in-basket è una simulazione rigorosa e standardizzata volta ad accertare le capacità dei candidati ponendoli di fronte a scenari lavorativi realistici (e-mail da smistare, emergenze da risolvere, conflitti tra collaboratori), richiedendo loro di assumere decisioni operative che manifestino le loro competenze comportamentali (Giustizia Amministrativa, 2025; Corduneanu, 2020). L'introduzione di tali valutazioni, caratterizzate da un innegabile tasso di discrezionalità tecnica, ha generato in dottrina alcuni dibattiti sui rischi di "opacizzazione procedurale".

Una disamina rigorosa ed esaustiva della più recente ricerca giurisprudenziale dimostra in modo incontrovertibile come la giustizia amministrativa abbia sancito la piena legittimità giuridica e la solidità metodologica di questi strumenti, fugando i dubbi sulla loro applicabilità nel rigido contesto del diritto pubblico (Giustizia Amministrativa, 2025). I numerosi contenziosi incardinati presso il Tribunale Amministrativo Regionale (Tar) del Lazio avverso le procedure del concorso per 294 dirigenti indetto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Sna (il cosiddetto 9° Corso-Concorso) hanno offerto l'occasione per delineare i contorni della legittimità delle prove situazionali. Oltrepassando le semplici annotazioni formali reperibili sugli "atti di notifica", le pronunce di merito – tra cui spiccano la Sentenza n. 8767 del 2 maggio 2024 e la Sentenza n. 10007 del 26 maggio 2025 (Sezione IV-ter) – hanno consolidato principi dirimenti per l'Hrm pubblico (Giustizia Amministrativa, 2025; Sna, 2024).

L'ampia validazione giurisprudenziale della prova "in-basket" conferma che la dirigenza pubblica, se supportata da un adeguato quadro progettuale e dal rispetto dei canoni di trasparenza digitale, possiede le leve giuridiche per modernizzare la dimensione

dell'Ability. Le criticità riscontrate in passato nel reclutamento non sono, dunque, l'esito di un difetto insormontabile della Costituzione, ma la conseguenza di una consuetudine amministrativa prudenziale che la giurisprudenza più recente incoraggia definitivamente a superare. La capacità di selezionare veri leader, e non solo ottimi giuristi, rappresenta il prerequisito fondamentale affinché l'amministrazione possa operare come entità generatrice di valore (Giustizia Amministrativa, 2025).

3. Contesto, tutele e “Opportunity”: l'ecosistema organizzativo della leadership

A valle della fase di reclutamento, la gestione quotidiana del rapporto di lavoro si inserisce in un ecosistema in cui il management pubblico si interfaccia con un solido impianto di tutele lavorative. Come illustrato nella sezione introduttiva, tali tutele riflettono la scelta istituzionale di posizionare lo Stato quale model employer nel mercato del lavoro. L'istituto del periodo di comporto per malattia, significativamente esteso nell'ordinamento pubblico, assolve alla fondamentale funzione di tutelare la dimensione umana del lavoratore in condizioni di vulnerabilità fisica (Budhwar & Boyne, 2004; Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020).

Un'analisi empiricamente fondata del comportamento organizzativo deve misurarsi con la vasta e complessa area delle assenze per ragioni psico-fisiche non traumatiche e, specificamente, con le dinamiche dello stress lavoro-correlato. In letteratura, si riconosce che comportamenti elusivi o opportunistici possano manifestarsi, creando oggettive difficoltà nella pianificazione delle attività e nell'erogazione dei servizi. A tal proposito, è essenziale adottare un linguaggio analiticamente misurato e ancorato alla letteratura empirica: quando si documentano criticità nell'esercizio dell'azione disciplinare o nella gestione delle performance, tali fenomeni non dovrebbero essere ascritti, in maniera assertiva e generalizzante, a una intrinseca incapacità della dirigenza pubblica.

La letteratura sullo Strategic Hrm suggerisce che tali difficoltà derivano primariamente da vincoli sistemici che comprimono la dimensione dell'Opportunity all'interno del modello Amo (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020; Ripoll & Ritz, 2021; Mbukanma & Strydom, 2022). La gestione del rischio psicosociale, infatti, costituisce una priorità che va oltre la sfera dell'intervento manageriale del singolo dirigente.

Esperienze internazionali consolidate, come i modelli di intervento promossi dall'Health and Safety Executive (Hse) nel Regno Unito, dimostrano che affrontare lo stress lavoro-correlato richiede politiche di psychosocial risk-management fondate sulla prevenzione primaria. Questo comporta l'adozione di interventi organizzativi quali la riprogettazione delle mansioni (job redesign), il bilanciamento dei carichi di lavoro e l'istituzione di reti di supporto psicologico strutturate (Tensay & Singh, 2020). Qualora

l'amministrazione non disponga di adeguati strumenti istituzionali di counseling e di conciliazione, le tensioni fisiologiche si scaricano inevitabilmente sul rapporto diretto tra leadership e collaboratore. In tale contesto, l'azione del management, ancorché supportata dalle migliori intenzioni formative, rischia di scontrarsi con una barriera patologica di difficile gestione. Restituire Opportunity alla dirigenza pubblica significa dotare le amministrazioni di strutture di supporto terze che sgravino i dirigenti dal peso esclusivo della gestione del disagio, permettendo loro di concentrarsi sull'orientamento ai risultati e sullo sviluppo del capitale umano. Inoltre, la frammentazione degli Uffici procedimenti disciplinari (Upd) in piccole e farraginose entità locali costituisce un ulteriore vincolo di sistema; la letteratura di settore suggerisce che forme di associazionismo o esternalizzazione dell'istruttoria disciplinare potrebbero sollevare la leadership da gravosi adempimenti formali, garantendo maggiore terzietà e tempestività d'azione.

4. Valutazione della performance: l'efficacia degli incentivi e il rischio di distribuzione "a pioggia"

Il dibattito sulle leve motivazionali nel settore pubblico italiano ha storicamente posto grande enfasi sui sistemi di misurazione e valutazione della performance (Smvp) e sui connessi strumenti di retribuzione variabile, spesso definiti Performance-Related Pay (Prp). Introdotti con l'obiettivo di superare la cultura dell'appiattimento retributivo, tali sistemi miravano ad allineare il comportamento dei dipendenti agli obiettivi strategici, utilizzando la leva economica come ricompensa per il merito (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015).

I report delle agenzie preposte alla valutazione (quali l'Aran) e un vasto corpus di studi accademici evidenziano che, in una pluralità di enti, le riforme si sono scontrate con ostacoli applicativi che hanno frequentemente condotto a una distribuzione indifferenziata, ovvero "a pioggia", dei trattamenti economici accessori. L'erogazione di premi di produttività in percentuali prossime all'unanimità della platea dei dipendenti vanifica la ragion d'essere stessa del Prp. In termini di teoria delle organizzazioni, quando l'incentivo non differenzia l'eccellenza dalla prestazione standard, esso perde totalmente la sua funzione di segnale informativo, trasformandosi in una mera integrazione della componente fissa dello stipendio, percepita dal lavoratore come un diritto acquisito piuttosto che come uno stimolo al miglioramento (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015). Come sottolineato nel paragrafo precedente, anche in questo ambito l'analisi richiede il ricorso a un inquadramento condizionale e supportato dai dati.

La letteratura specializzata suggerisce che le difficoltà nell'implementazione di sistemi di valutazione differenzianti non sono unicamente attribuibili a resistenze sindacali o alla formulazione della norma, ma appaiono intimamente connesse alle sfide di adoption da parte del management. L'esercizio di valutazioni severe in contesti caratterizzati da

limitata fluidità organizzativa e da complesse dinamiche interpersonali espone la leadership a elevati costi relazionali e al rischio di microconflittualità. In tale ottica, la distribuzione a pioggia è stata letta da alcuni studiosi come una strategia adattiva e difensiva (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021).

Al fine di restaurare l'efficacia del pilastro Motivation (nel quadro del modello Amo), è di fondamentale importanza che le politiche di Hrm ristabiliscano il legame causale tra sforzo eccezionale e ricompensa. La letteratura raccomanda l'abbandono di rigidi sistemi a "valutazione forzata" (le cosiddette curve a campana, spesso percepite come punitive) in favore di metodologie di Continuous Performance Management, fondate sul feedback continuo, sulla chiarezza degli obiettivi e sull'equità procedurale (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021). Ciononostante, occorre precisare che la soluzione non risiede semplicemente nell'inasprimento meccanicistico del legame tra performance e retribuzione monetaria. Se l'importanza di evitare distribuzioni a pioggia è acclarata, la ricerca evidenzia contemporaneamente l'esistenza di un limite strutturale nell'utilizzo spinto degli incentivi finanziari nel comparto pubblico, un tema che introduce la necessità di esplorare il paradigma della motivazione di servizio pubblico.

5. Public Service Motivation (Psm) e il rischio di crowding-out degli incentivi estrinseci

L'assunto teorico secondo cui un inasprimento del Performance-Related Pay (Prp) generi automaticamente un incremento della produttività affonda le proprie radici nella teoria dell'agenzia, la quale postula l'esistenza di un lavoratore mosso prevalentemente da calcoli di utilità personale ed estrattiva (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). Questo postulato è stato ampiamente problematizzato dalla letteratura sul management pubblico.

Si ritiene opportuno chiarire in questa sede la tesi, apparentemente paradossale ma scientificamente coerente, che lega e riconcilia le argomentazioni dei paragrafi 3 e 4. Se da un lato (par. 4) si sostiene che gli incentivi monetari non debbano essere erogati a pioggia per mantenere la loro funzione discriminante, dall'altro lato, la ricerca evidenzia come un'iper-focalizzazione sulla componente estrinseca monetaria rischi di danneggiare il tessuto motivazionale profondo dei dipendenti pubblici (Corduneanu, 2020; George & van der Wal (2022). Il fondamento di questa critica risiede nella vasta letteratura sulla Public Service Motivation (Psm). Teorizzata formalmente da Perry e Wise nel 1990 e continuamente validata a livello empirico su scala globale, la Psm è definita come l'attitudine psicologica e valoriale di un individuo a rispondere a stimoli radicati nelle finalità delle istituzioni pubbliche, orientando il proprio comportamento "per fare del bene agli altri e alla società". Il costrutto della Psm si declina in dimensioni quali la compassione sociale, l'abnegazione (self-sacrifice), l'impegno verso l'interesse pubblico e l'attrazione verso il policy making. Le indagini dimostrano costantemente che elevati livelli di Psm

sono predittivi di un maggiore *organizational commitment*, di una superiore soddisfazione lavorativa e di performance più elevate, indipendentemente dalla magnitudine dei compensi economici (Esteve & Schuster, 2019; Assioa, 2021).

L'intersezione tra l'erogazione di incentivi finanziari e la Psm è spiegata attraverso la teoria dell'autodeterminazione (*Self-determination theory – Sdt*) di Deci & Ryan e, conseguentemente, attraverso la teoria dell'effetto di spiazzamento, pionieristicamente esplorata in ambito economico da Bruno Frey. Secondo questo filone di ricerca, quando individui intrinsecamente motivati a compiere azioni pro-sociali vengono sottoposti a schemi di incentivazione economica strettamente legati a target quantitativi, essi percepiscono l'intervento come una forma di controllo esterno che mina la loro autonomia e il loro senso di competenza. L'introduzione di logiche mercantili “spiazza” (in inglese, *crowds out*) la motivazione valoriale originaria, trasformando una vocazione civica in un puro scambio transazionale. Ne consegue che, in determinati contesti, il Prp non solo ha un effetto modesto, ma può persino ridurre lo sforzo complessivo, danneggiando la performance (Frey & Jegen, 1999; Promberger & Marteau, 2013). Questa teoria trova conferme granitiche nell'analisi empirica condotta nel contesto del management pubblico italiano.

Di straordinaria rilevanza sono gli esperimenti sul campo controllati e randomizzati (Rct) condotti da Bellé (2015) presso strutture del Servizio Sanitario Nazionale (Aziende Sanitarie Locali). Lo studio, coinvolgendo personale infermieristico, ha dimostrato con rigore sperimentale che il Prp innesca effetti controintuitivi:

- l'incentivo monetario ha avuto un impatto positivo sulla performance lavorativa unicamente quando è stato mantenuto rigorosamente “segreto”;
- quando, invece, l'erogazione dell'incentivo è stata resa “pubblica”, l'interazione tra denaro e visibilità ha innescato un potente effetto di *crowding-out* della “motivazione di immagine”, riducendo l'impegno dei professionisti. Questo effetto negativo è risultato ancora più marcato in coloro che operavano a diretto contatto con i pazienti, a dimostrazione che prezzare un'azione di cura distrugge il valore etico percepito dell'atto.
- fondamentalmente, lo studio ha provato che la sostituzione dell'incentivo monetario con una “ricompensa simbolica” (es. riconoscimento ufficiale da parte dei vertici dell'organizzazione per l'eccellenza del servizio prestato) ha scongiurato l'effetto di spiazzamento, generando incrementi di performance altamente significativi (Bellé, 2015).

La sintesi tesi-antitesi si compone dunque come segue: è imperativo che il management non distribuisca incentivi a pioggia per non svilire l'istituto premiante; parimenti, la

dirigenza non deve affidare l'incremento delle performance esclusivamente all'incremento marginale della leva economica. La leadership pubblica moderna, supportata dal framework Amo, deve attuare un mix sapiente in cui l'incentivo economico mirato funge da riconoscimento per competenze di eccellenza, mentre l'ingaggio quotidiano e il benessere organizzativo vengano nutriti attraverso feedback costruttivi, arricchimento delle mansioni (job enrichment), autonomia e riconoscimenti non monetari, proteggendo e valorizzando il giacimento inestimabile della Public Service Motivation (Corduneanu, 2020; George & van der Wal, 2022).

6. Oltre l'idealizzazione del settore privato: un confronto strutturale

Alla luce delle complesse evidenze relative alla motivazione e alla valutazione, risulta evidente che il ricorso al settore privato quale termine di paragone ineludibile per l'efficienza organizzativa soffra, nel dibattito pubblico e talvolta anche accademico, di una marcata decontestualizzazione. Il New Public Management ha spesso propugnato l'imitazione delle pratiche aziendali (business-like Hrm) postulando un modello di impresa privata caratterizzato da suprema razionalità, agilità infallibile e utilizzo spietato degli strumenti sanzionatori (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021; Borst & Blom, 2021). La letteratura scientifica comparativa – consolidata in particolare dagli studi di Boyne, Poole & Jenkins, e dalle successive metanalisi di settore – richiede un severo ridimensionamento di questo paradigma. Operando una comparazione rigorosa, le differenze strutturali di contesto (proprietà, fonti di finanziamento, frammentazione dell'autorità politica), di obiettivi (multidimensionalità, equità vs profitto), e di valori ostano alla trasposizione diretta dei modelli di Hrm cosiddetti “duri” (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021). Inoltre, il mito dell'efficienza privata basata sulla massima flessibilità in uscita e sulla pura metrica quantitativa appare superato dalle stesse pratiche evolute delle grandi corporation. La letteratura sullo Shrm nel settore privato documenta un consolidato spostamento verso approcci cosiddetti “soft” (soft Hrm), centrati sullo sviluppo del capitale umano, sull'empowerment e sulla costruzione di relazioni fiduciarie ad alta stabilità, volti a minimizzare gli ingenti costi occulti legati al turnover (come la perdita di conoscenza organizzativa e l'impatto sul clima lavorativo). Anche nelle organizzazioni private complesse, l'esercizio della leva espulsiva costituisce un'opzione di extrema ratio. Il paradigma del model employer pubblico risulta, paradossalmente, assai più compatibile con i modelli di soft Hrm ad alte prestazioni (Hpws) di quanto non lo siano gli approcci tayloristici del controllo esasperato. Dunque, la leadership pubblica non deve perseguire una rincorsa all'imitazione degli strumenti repressivi di mercato, i quali risultano peraltro inattuabili per vincolo normativo, bensì deve concentrarsi sulla costruzione di ambienti capacitanti che puntino allo sviluppo e alla fidelizzazione delle competenze strategiche.

Riflessioni conclusive

Il presente contributo ha inteso offrire una panoramica esaustiva e fondata sulla letteratura empirica e giurisprudenziale in merito alle complesse asimmetrie che caratterizzano la gestione delle risorse umane nel settore pubblico rispetto a quello privato. Coerentemente con la letteratura sullo Strategic Hrm, emerge con chiarezza che il valore aggiunto dell'analisi non risiede nella formulazione di contingenti proposte di riforma normativa volte a inasprire o deregolamentare l'impiego pubblico. Piuttosto, si è proceduto a una rilettura organica dell'ecosistema pubblico attraverso il framework organizzativo Amo (Ability, Motivation & Opportunity), dimostrando come l'efficacia dell'azione amministrativa dipenda dall'allineamento di queste tre dimensioni sistemiche (Naqshbandi, 2024). La dimensione dell'Ability è stata esplorata attraverso l'evoluzione delle procedure di reclutamento, evidenziando come l'ordinamento attuale offra già strumenti sofisticati per la selezione della leadership. La disamina della recente giurisprudenza del Tar Lazio ha sancito in modo incontrovertibile la legittimità giuridica delle prove psicoattitudinali "in-basket" e dei modelli di assessment center, confermando la possibilità per le amministrazioni di superare l'approccio nozionistico a favore della misurazione scientifica delle competenze trasversali e comportamentali (Giustizia Amministrativa, 2025). Sotto il profilo della Motivation, lo studio ha chiarito, colmando una frequente apparente contraddizione della dottrina, la complessa natura dei sistemi incentivanti. Attraverso l'integrazione della letteratura sulla Public Service Motivation e delle evidenze empiriche sperimentali italiane sull'effetto di crowding-out (Bellé, 2015) è emerso che se da un lato la distribuzione "a pioggia" dei premi annulla il valore segnaletico del merito, dall'altro l'iper-focalizzazione sulle ricompense finanziarie in contesti pro-sociali rischia di distruggere le motivazioni valoriali intrinseche. Il management pubblico deve conseguentemente adottare schemi differenzianti ma equilibrati, che facciano ampio ricorso a feedback multidirezionali e riconoscimenti simbolici (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015). Infine, l'analisi ha sottolineato come lo sviluppo della Opportunity richieda un ripensamento del contesto organizzativo che, alleggerendo la leadership dal carico puramente difensivo e procedurale (come nell'ambito disciplinare o nella gestione delle vulnerabilità legata allo stress), restituisca alla dirigenza il reale mandato di gestire le persone (Mbukanma & Strydom, 2022). La trasformazione del dirigente pubblico da esecutore burocratico a vero interprete del management e custode del public value non si decreta per legge, ma si costruisce sviluppando solide capacità analitiche, proteggendo la vocazione al servizio della collettività e disegnando architetture organizzative flessibili, scevre dalle idealizzazioni di mercato ma saldamente ancorate alle peculiarità istituzionali dello Stato.

Riferimenti Bibliografici

- Assioa – Associazione Italiana di Organizzazione Aziendale (2021). Le sfide per il management pubblico: nuove competenze. *ProspettiveInOrganizzazione*, 15.
- Bellé, N. (2015). Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A RandomizedFieldExperiment.Consultabilein<https://www.semanticscholar.org/paper/Performance-Related-Pay-and-the-Crowding-Out-of-in-Bell%C3%A9/2ee6373bae9beebb7fdfb81e1199289700215e31>
- Borst, R. T., & Blom, R. (2021). *HRM and well-being in the public sector*, in Steijn, B., & Knies, E. (Eds.), *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Corduneanu, R. (2020). Crowding-in or crowding-out: the contribution of self-determination theory to public service motivation. *Public Management Review*, 22(7).
- Budhwar, P. S., & Boyne, G. (2004). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77(2).
- Checchi, D., Fenizia, A., & Lucifora, C. (2020). Working in the public sector. Evidence from Europe and the US (Public Sector Jobs – Part 2). *JRDB*.
- Esteve, M., & Schuster, C. (2019). *Motivating public employees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, B. R., & Jegen, R. (1999). Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence – Institute for Empirical Research in Economics. University of Zurich. Consultabile in <https://clivespash.org/speer/iewwp026.pdf>
- George, B., & van der Wal, Z. (2022). Does Performance-Related-Pay work? Recommendations for practice based on a meta-analysis. Consultabile in <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2023.2205756#abstract>
- Giustizia Amministrativa (2025). Sentenza (20 maggio 2025, n. 09610) Tribunale Amministrativo RegionaleperilLazio.Consultabilein(20maggio2025,n.09610)https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202406896&nomeFile=202509610_01.html&subDir=Provvedimenti
- Giustizia Amministrativa (2025). Sentenza (20 maggio 2025, n. 16243) Tribunale Amministrativo RegionaleperilLazio.Consultabilein(15settembre2025,n.16243)https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202407400&nomeFile=202516243_01.html&subDir=Provvedimenti
- Mbukanma, I., & Strydom, K. (2022). Adopting the Ability, Motivation and Opportunity (AMO) Theory to Enhance Employees’ Performance in South African Public Service Organisations Amid the Covid-19 Outbreak. *Journal of Public Administration*, 57(2).
- Naqshbandi, M. M. (2024). The role of AMO HR practices and knowledge sharing in developing a learning organizational culture: evidence from the United Kingdom. *Journal of Knowledge Management*, 28(4).
- Nor, N. M., & Abdullah, F. (2020). The relationships between Ability, Motivation and Opportunity (AMO) model of high-performance work practices (HPWP) and organizational performance on millennials in MARA Headquarters, Kuala Lumpur: Mediated by job embeddedness. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(13).
- Promberger, M., & Marteau, T. M. (2013). When Do Financial Incentives Reduce Intrinsic Motivation? Comparing Behaviors Studied in Psychological and Economic Literatures. Consultabile in <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3906839/>

- Ripoll, G., & Ritz, A. (2021). *Public service motivation and human resource management*, in Steijn, B., & Knies, E. (Eds.), *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rolim Ensslin, S., & Marx Welter, L. (2021). Performance evaluation: a comparative study between public and private sectors. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 71(5).
- Sna (2024). Consultabile in <https://sna.gov.it/wp-content/uploads/2024/08/1.-Avviso-di-notifica-per-pubblici-proclami-completo.pdf>
- Tensay, A. T., & Singh, M. (2020). The nexus between HRM, employee engagement and organizational performance of federal public service organizations in Ethiopia. *Heliyon*, 6(6).
- World Bank (2022). Analysis and options for the new recruitment system in the public administration in Italy (Deliverable 2.1). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.