

Economia Aziendale Online[©]

N. 4/2008

“La pubblica amministrazione in Italia tra organizzazione e gestione del personale”

Maurizio Canauz

Economia Aziendale Online[©]
International Business Review
Editor in Chief: Piero Mella
ISSN 1826-4719
Reg. Trib. Pavia - n. 685/2007 R.S.P.

Pavia, October, 2008
No. 4/2008

All the contents are protected by copyright.
No part can be copied without the Editor in Chief's and Author's permission.
Further information at www.ea2000.it

La pubblica amministrazione in Italia tra organizzazione e gestione del personale

Maurizio Canauz

Dipendente Pubblico – Specializzato SILSIS
Email: m.canauz@virgilio.it

Sommario – PREMESSA - CAPITOLO PRIMO: Uno sguardo d'insieme – 1. Uno sguardo oltre frontiera - 1.1. *Il modello francese* - 1.2. *Il modello anglo-sassone* - 2. La pubblica amministrazione in Italia – 3. Istituzioni e cambiamento - CAPITOLO SECONDO: La gestione del personale – Introduzione – 1. Il programma triennale del fabbisogno di personale – 2. Accesso al lavoro pubblico – 3. Il rapporto di lavoro subordinato nella pubblica amministrazione: rapporto di lavoro e rapporto organico – 4. La mobilità – 5. La gestione delle risorse umane e le politiche motivazionali - 5.1. *Il trattamento economico* - 5.2. *La classificazione* - 5.3. *La valutazione* - 5.4. *La formazione* – 6. I dirigenti - 6.1. *Il ruolo del dirigente* - 6.2. *La leadership* - 6.3. *La valutazione dei dirigenti* - CAPITOLO TERZO: L'organizzazione tra presente e futuro – 1. L'organizzazione amministrativa tra aspettative di burocrazia ed utenza – 2. L'attuale modello organizzativo – 3. Il New Public Management (NPM) – 4. La qualità totale – 5. Due esperienze di cambiamento organizzativo – CONCLUSIONE.

Abstract

The present article analyses, in outline, the work organization and the human resources management in the Italian public administration .

In the first chapter it analyses the historical development of the public administration and the organization with particular reference to the French and the Anglo-Saxon experience.

In the second chapter it analyses the relationship and the actual human resources management in the Italian public administration and also it tries to individualize the individual and legal obstacles, that keep them from the efficiency.

The diversified phases of relationship, the formative aspects and the evaluated system services, are examined closely in the light of expected for the low to better understand, which are actually the real spaces for a system modification.

In the third chapter it dwells upon the actual work organization and finally it presents the possible development of the Italian public administration as dictates of recent theory.

Each chapter is also furnished with concrete experiences, that can better to give to understand what happens in the complicated Italian bureaucrat apparatus and also it tries to point out whether the positive or the negative side of those transformation in accorded to Socrates' consideration that before changing or improving something there is no better that to lean himself better.

L'articolo presentato si propone di analizzare, sia pur per sommi capi, l'organizzazione del lavoro e la gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione italiana.

Il lavoro dopo aver analizzato nel primo capitolo lo sviluppo storico della pubblica amministrazione e della sua organizzazione con particolare riferimento all'esperienza francese e a quella anglosassone si sofferma nel secondo capitolo sul rapporto di lavoro e sulla gestione attuale delle risorse umane nella pubblica amministrazione italiana cercando di individuare gli ostacoli concettuali e giuridici che ne impediscono l'efficienza.

Le varie fasi del rapporto di lavoro, gli aspetti formativi e i sistemi valutativi delle prestazioni vengono approfonditi alla luce di quanto previsto dalla normativa per comprendere meglio quali sono, attualmente, gli spazi reali per una modifica del sistema.

Nel terzo capitolo ci si sofferma sull'attuale organizzazione del lavoro e vengono, infine, presentati i possibili sviluppi dell'amministrazione italiana secondo i dettami delle più recenti teorie.

Ogni capitolo è, inoltre, corredato con esperienze concrete che meglio posso aiutare a comprendere cosa stia avvenendo nel complesso apparato burocratico italiano cercando di evidenziare sia i lati positivi sia quelli negativi di queste trasformazioni, in base alla considerazione socratica che prima di migliorare o cambiare è meglio conoscere sé stessi.

Premessa

Pubblica Amministrazione è l'espressione sintetica con la quale si intende indicare sia l'attività di amministrare la *res pubblica*, sia il soggetto cioè l'organizzazione che esercita tale attività.

Sinonimo di questa ultima espressione, quando è intesa come soggetto, è il termine "burocrazia", il quale peraltro ultimamente ha assunto sfumature differenti e prevalentemente sfavorevoli.

Proprio per questa molteplicità di significati è facile intuire come la materia abbia formato e formi tuttora, oggetto di studio da parte di discipline diverse: giuridiche, economico – finanziarie, politiche e tecniche.

Tuttavia proprio questa eccessiva specializzazione nello studio dello stesso oggetto rende lo stesso ancora più intricato¹ e privo spesso di una visione sufficientemente unitaria per poter essere valido strumento di comprensione del sistema amministrativo in tutta la sua complessità.

Come scrive Cammelli: «*Appena si abbandona il terreno puramente descrittivo, le cose però si complicano notevolmente, al punto che riesce difficile anche solo precisare che cosa si intende per P.A. non perché manchi una definizione ma perché ce ne sono troppe.*

Per gli economisti la nozione è particolarmente ampia, perché corrisponde all'area delle risorse la cui allocazione diretta o indiretta, non è operata da meccanismi del mercato, per alcuni sociologi è assai più ristretta e si identifica con la burocrazia e per la contabilità pubblica la dimensione torna più ampia quasi come quella utilizzata dagli economisti.

Per i giuristi ormai non c'è più una risposta unica e molto dipende dall'angolazione prescelta.»²

Evitando di inseguire, in questa sede, una improbabile quadratura del cerchio mi limiterò a considerare solo l'aspetto organizzativo e di gestione delle risorse umane di quegli Enti che rientrano, secondo la normativa vigente, nella Pubblica Amministrazione.

Per comprendere però come le Pubbliche Amministrazioni si siano evolute e si stiano evolvendo è forse utile fare un passo indietro cercando nella storia alcune utili indicazioni.

Dando uno sguardo al passato una traccia delle prime strutture amministrative si potrebbe trovare già nell'antichità classica, e negli imperi orientali (si pensi, ad esempio, all'Impero

¹ Sui limiti della specializzazione come divisione e come chiave di lettura del tutto si rimanda alle riflessioni di Emanuele Severino e in particolare a: Severino (2003) e Severino (1990).

² Cammelli (2004)

cinese la cui amministrazione a distanza di secoli è rimasta proverbiale per la sua efficienza e precisione).

Tali strutture, sia pur con forme diverse, hanno attraversato il periodo medievale, le monarchie assolute e sono giunte fino al diciannovesimo secolo.

Durante il mille ottocento esse hanno avuto un nuovo sviluppo legato alle trasformazioni politiche, sociali ed economiche che hanno interessato i principali Paesi industrializzati.

Come alcuni studiosi hanno indicato soprattutto: «*nel trentennio che va dal 1870 al 1900 si afferma in Europa e comunque nei principali Paesi industriali un sistema di amministrazioni pubbliche destinato a diventare ben presto un punto di riferimento per quei paesi che solo in un momento successivo affronteranno le problematiche connesse allo stato moderno.*»³

Oggi però a distanza di un secolo quelle stesse amministrazioni basate su strutture pesanti e tendenzialmente rigide sono soggette a profondi processi di trasformazione che ne stanno modificando le dimensioni e gli scopi e in alcuni casi anche la natura in passato determinata dalla loro funzione pubblica.

Processi che nascono, soprattutto, sulla spinta della crisi fiscale che negli ultimi decenni ha colpito gran parte delle democrazie occidentali, dalle nuove esigenze della società⁴, e dal convincimento che spesso, se non sempre, le pubbliche amministrazioni erano e sono inefficienti.

Si assiste così, soprattutto alla fine degli anni ottanta, all'avvio in molti Paesi di progetti di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

Basti pensare, in via del tutto esemplificativa, al progetto inglese *The Next Step* del 1989 o al *Reveiting Government* americano promosso dall'ultima amministrazione Clinton.⁵

Sullo sfondo di questi tentativi di migliorare l'efficienza del settore pubblico si sono, inoltre, sviluppate le discussioni su quale fosse il *core business* della Pubblica Amministrazione, su quali fossero i servizi che imprescindibilmente dovevano essere offerti al cittadino e come gli stessi dovessero essere erogati e più in generale su quale fosse il ruolo dello Stato (e delle collettività minori) nell'economia⁶.

³ Fedele (1998).

⁴ Si pensi, ad esempio, alle esigenze legate ai fenomeni dell'immigrazione o della competitività territoriale connesse ai processi di globalizzazione: il tipo di impatto, ad esempio, sulle politiche abitative, dei trasporti, dell'educazione, della sicurezza sociale. Si pensi a come queste politiche siano state tradizionalmente lette in modo separato e a come vengano riconfigurate in modo sistemico da nuovi fenomeni sociali. Si veda: Catanzaro & alt. (2002)

⁵ La riforma Clinton realizzata da un governo progressista (o che si definisce tale) porta alla considerazione che non si può affermare che dietro la volontà di modificare la Pubblica Amministrazione vi sia necessariamente una impostazione politica conservatrice o, comunque, un orientamento fortemente ideologico.

Conferma di ciò si può trovare nell'esperienza neozelandese in dove si è avuto il più radicale processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione. In questo caso, infatti, il cambiamento è stato pensato e voluto da un partito laburista appena tornato al governo dopo nove anni di opposizione.

⁶ Sulla teorizzazione dello stato minimo non solo da un punto di vista economico ma anche filosofico – giuridico si rimanda a: Nozick (1981).

Doveva essere solo un grande produttore di servizi pubblici, di interesse generale (come la difesa, la sicurezza interna, la giustizia e così via) o doveva e poteva essere un operatore economico esso stesso come era avvenuto in alcuni Paesi anche occidentali?

Accanto a questi dibattiti nasceva anche la riflessione sul rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione?

Doveva considerarsi un rapporto paritario o esistevano ragioni perché vi fosse una difformità tra il potere della Pubblica Amministrazione e i diritti del cittadino con una sovrabbondanza a favore della prima?

Il cittadino doveva accettarne passivamente l'operato o poteva chiedere un servizio adeguato alle sue esigenze?

Evitando di soffermarmi sul primo aspetto che ci condurrebbe lontano, ma che pure ha senza dubbio una notevole rilevanza sull'operato della Pubblica Amministrazione e sulla sua organizzazione, cercherò di analizzare brevemente il secondo.

All'inizio degli anni novanta si è sentita in modo vigoroso da parte di larga parte dell'opinione pubblica l'esigenza di ripensare il tipo di servizi che le amministrazioni fornivano ai cittadini e soprattutto la natura delle prestazioni, i tempi della loro erogazione e la qualità delle stesse.

I cittadini non potevano né dovevano essere considerati solo soggetti passivi dei processi amministrativi ma si riteneva che avessero dei diritti o comunque degli interessi⁷ che l'amministrazione doveva prendere in considerazione nel momento in cui doveva prestare dei servizi e svolgere delle attività che avrebbero avuto una ricaduta sulla società e sui suoi membri.

Sono nate, in ossequio a questa logica le "Carte del Cittadino".

Ad esempio negli Stati Uniti il problema è stato posto al centro del *National Performance Review* e in Irlanda si è approvato uno specifico programma sui servizi chiamato il *Delivering Better Government*.

Nel nostro ordinamento le Carte dei Servizi non sono obbligatorie essendo state introdotte solo con Direttiva del Consiglio dei Ministri datata 27 gennaio 1994.

La direttiva contiene i principi fondamentali posti alla base della erogazione di ciascun pubblico esercizio, che tutte le carte devono far propri.

Principi quali quelli di: eguaglianza, imparzialità, continuità, efficacia ed efficienza.

A ciò va aggiunto che la direttiva specifica anche gli strumenti per realizzarli e cioè: adozione di standard, semplificazione delle procedure, informazione agli utenti, rapporti con gli utenti, dovere di valutazione della qualità del servizio e rimborso.

In seguito la legge 11 luglio 1995 n. 273 ha individuato più dettagliatamente i settori in cui dovrebbero essere adottate: sanità, assistenza e previdenza sociale, istruzione, comunicazione e trasporti, energia elettrica acqua e gas.

⁷ Per una distinzione giuridica tra diritti soggettivi ed interessi legittimi che caratterizza l'esperienza amministrativa italiana si rimanda tra gli altri a Battaini & alt. (2005) nonché a Casetta (2002).

Nel 2006 il governo ha poi discusso un disegno di legge presentato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A., Luigi Nicolais, in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese.

In particolare, il disegno di legge prevede:

- che le amministrazioni siano tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica;
- che, qualora non lo facciano, i termini siano ridotti a 30 giorni (oggi sono 90);
- che i tempi massimi non possano comunque superare i 90 giorni, fatte salve le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- che le amministrazioni misurino i tempi effettivi e predispongano ogni anno dei piani “taglia tempi”.

Le amministrazioni inadempienti sono tenute al risarcimento del danno provocato dal mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (la competenza è del giudice amministrativo).

Oltre al risarcimento del danno le amministrazioni sono sanzionate per il ritardo mediante una “multa” a favore del cittadino. La misura della “multa” e le modalità di pagamento verranno stabilite con un regolamento adottato su proposta del Presidente del Consiglio e con regolamenti di regioni, province e comuni.

A livello europeo lo stesso OCSE ha mostrato un particolare interesse a queste trasformazioni monitorando costantemente, in questi ultimi anni, le politiche di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, analizzando i modelli applicati nei diversi paesi ed elaborando raccomandazioni finalizzate a migliorare le azioni di riforma soprattutto improntate alla creazione di una Pubblica Amministrazione più efficace, con un costo minore e capace di rispondere al meglio alle esigenze di realtà sociali in continuo mutamento, che tendono a farsi più complesse e frammentate.⁸

In altre parole le pubbliche amministrazioni, oggi, devono rispondere ad alcune importanti sfide: anticipare i bisogni dei cittadini, ponendo maggiore attenzione alla risoluzione dei problemi in modo attivo e partecipe e concentrarsi sull’obiettivo di governare una molteplicità di soggetti al fine di un maggior sviluppo sociale ed economico.

Questa linea si ritrova, ad esempio, nella definizione di cambiamento elaborata dal Dipartimento della Funzione Pubblica: «*cambiamento intenzionale che comporta un miglioramento duraturo nei risultati e negli effetti delle politiche pubbliche, capace di rendere affidabili le amministrazioni nei confronti dei cittadini e delle imprese*».

Ma quali sono le criticità che le pubbliche amministrazioni devono affrontare per direzionare efficacemente il cambiamento?

Si tende ad evidenziarne almeno quattro:

1. L’organizzazione interna
2. I meccanismi operativi

⁸ OCSE (2001)

3. L'utilizzo delle tecnologie

4. Il personale

Quasi implicitamente si è giunti così alla considerazione che la riorganizzazione amministrativa debba passare principalmente per una radicale modifica nella gestione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro.

Tuttavia non bastano delle enunciazioni di principio per la risoluzione dei problemi.

Si deve necessariamente scandagliare la realtà per rendersi conto di come si dovrebbe procedere, di come si può procedere e di come si procede mettendo in risalto le differenze tra dover essere e essere.

Tutto ciò eleggendo a categoria di ricerca il dubbio che si esplica in domanda quali:

- è possibile realmente cambiare in base all'attuale quadro normativo e alle consuetudini inveterate nelle Pubbliche Amministrazioni?
- esistono modelli organizzativi a cui ispirarsi?
- è prevedibile e probabile che vi sia una modifica "culturale" dei dirigenti e dei dipendenti della Pubblica Amministrazione che li porti a pensare e ad agire in base a criteri di efficienza ed efficacia?
- è auspicabile un tale cambiamento?

A questi aspetti saranno dedicati i prossimi capitoli dopo che avrò tratteggiato brevemente, per dare un quadro d'insieme a questo lavoro, i principali modelli amministrativi che fino ad ora hanno trovato applicazione nella maggior parte dei Paesi occidentali.

Capitolo Primo: Uno sguardo d'insieme

1 - Uno sguardo oltre frontiera⁹

1.1 - *Il modello francese*

Fu subito evidente, dal momento in cui iniziarono a formarsi le amministrazioni, che esse potevano facilmente diventare un centro di potere politico autonomo tanto grande da poter esercitare una propria influenza sul policy-making nazionale.

Il rischio più grande era quello che, dovendo godere di autonomia per resistere alla pressione dei gruppi di potere e per poter operare con efficienza in base alle proprie competenze, sottraessero il loro operato al controllo del potere legittimo utilizzando invece la discrezionalità operativa secondo l'interesse proprio o (peggio) di gruppi alternativi di potere.

Da queste considerazioni derivano molte delle cautele con le quali le democrazie moderne hanno da sempre guardato allo status del funzionario pubblico e alle sue modalità di regolazione diventando con il tempo in taluni casi, perfino, eccessive.

⁹Per quanto riguarda le esperienze europee si rimanda a: Varni e Melis (2001); sul versante del diritto comparato si segnalano: Ales (1996) e Ferrante (2000; p.1019 e ss.)

Le esperienze più rilevanti che, a tale proposito, si sono realizzate sono quella francese e quella anglosassone.

Nel caso francese le regole principali che presiedono alla formazione dell'alta burocrazia si formano alla fine del secolo scorso.

Tali regole vennero poi, dopo decenni di assoluta invarianza, modificate appena dopo la seconda guerra mondiale¹⁰ ed ebbero un più radicale ripensamento a partire dagli anni '70 quando assunse una notevole rilevanza sociale e politica il dibattito sul ruolo della Pubblica Amministrazione. Il funzionario pubblico francese accede alla Pubblica Amministrazione attraverso un sistema di concorsi.

Sistema che deve preservare la possibilità per ognuno di accedere alla Pubblica Amministrazione avendone la capacità a prescindere dal ceto o classe sociale di appartenenza.

Una forma di uguaglianza nell'accesso e di meritocrazia nella scelta.

I primi incarichi sono predefiniti in base al tipo di carriera scelta e gli avanzamenti nella Pubblica Amministrazione avvengono in base alla anzianità maturata.

Solamente per le posizioni di più alto prestigio e ai vertici della gerarchia si adotta un sistema misto che tiene conto oltre che dell'anzianità anche delle scelte discrezionali ministeriali e dell'esito di specifici concorsi.

Il sistema francese era caratterizzato soprattutto dal fatto che l'attività del funzionario pubblico, almeno originariamente, si sviluppava non tanto attraverso un singolo corpo professionale, quanto all'interno di una più ampia struttura amministrativa.

Da questa premessa risulta chiaro perché le competenze che erano richieste e che sono ancora generalmente richieste, per la sua assunzione siano di tipo prevalentemente generalistico, piuttosto che specificatamente tecniche e funzionali.

Questa concezione, come si vedrà in seguito, ha avuto una notevole influenza sul concetto di funzionario pubblico anche oltre i confini francesi.

Tuttavia tale sistema, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, è stato considerato sia dai governi prevalentemente di centro destra sia da quelli di sinistra non più corrispondente alle nuove esigenze della società.

Si sono così avuti diversi interventi normativi aventi lo scopo di modernizzare la Pubblica Amministrazione. Il cambiamento si è concretizzato, soprattutto, attraverso due processi.

Il primo è quello della deconcentrazione i cui effetti sono stati assai rilevanti poiché hanno disarticolato l'uniformità dei corpi professionali, delle unità organizzative e dai servizi offerti. Il secondo riguarda la devoluzione dei poteri verso nuove forme di autorità indipendenti che sono sorte ponendosi accanto alle strutture preesistenti.

¹⁰ Esempio del primo cambiamento la costituzione della Scuola Nazionale di Amministrazione (Ena) che sostituisce ed integra quanto era in passato svolto da *Sciences Po*.

A questi processi si deve aggiungere, inoltre, la convinzione, divenuta sempre più pressante con il passare del tempo, che fosse necessario il passaggio da una “amministrazione di procedure” ad una “amministrazione di risultato”.

Così col tempo si sono creati i circoli di qualità, avviati i progetti di servizio e i centri di responsabilità e si sono prese diverse iniziative per migliorare la struttura dei servizi e il rapporto con gli utenti. Tutto ciò si è cercato di realizzarlo grazie soprattutto ad una nuova concezione del lavoro pubblico e ad una crescente responsabilizzazione delle risorse umane.

Proprio le modifiche dell'organizzazione collegate anche alla decentralizzazione acuiscono la crisi del tradizionale modello piramidale al quale si fa solitamente riferimento quando si pensa al modello francese.

Inoltre il decentramento, che comporta il rafforzamento dei poteri territoriali, mette in crisi un altro aspetto su cui si basava l'amministrazione francese e cioè l'uniformità della prestazione su tutto il territorio nazionale.

Vengono, infatti, creati dalle strutture periferiche legami preferenziali con i rispettivi utenti e l'organizzazione gerarchica di tipo verticale viene sistematicamente tagliata dalla logica orizzontale del *decision making* con le comunità coinvolte nelle diverse politiche.

Se a questo si aggiunge la politicizzazione crescente dei funzionari pubblici e una maggiore osmosi tra pubblico e privato, soprattutto nel senso del passaggio dei funzionari dal pubblico a settori privati, si comprende come il modello francese “napoleonico” si debba ormai considerare superato.

Conclusione alla quale si può giungere anche osservando come il sistema francese si sia modificato radicalmente passando da una amministrazione di servizi a una amministrazione che, in base alle esigenze espresse dalla società, deve rispondere dell'attuazione di una molteplicità di politiche molte delle quali non possono più essere risolte a livello settoriale ma devono coinvolgere più settori ed ambiti.

Si tende così a modificare il sistema introducendo amministrazioni di scopo, nate cioè per occuparsi di problemi specifici quali ad esempio: la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* istituita nel 1982 dopo l'abolizione del monopolio pubblico, la *Commission National des Communications et des Libertés* istituita nel 1986 o il *Conseil de la concurrence* istituito nel 1987 a garanzia della trasparenza del mercato.

In altre parole si cerca di regolare in maniera nuova problemi e politiche che sono di interesse generale e non hanno una dimensione settoriale.

Attualmente quindi il modello francese, che pure nella sua vecchia forma napoleonica ha avuto diversi epigoni in Europa e non solo, può essere considerato un sistema misto in quanto i processi di deconcentrazione e di devoluzione dei poteri verso nuove forme di autorità indipendenti hanno creato nuove figure amministrative che si sono affiancate a quelle preesistenti.

Un modello quello attuale che, secondo chi lo creato, pare maggiormente in grado di rispondere alle nuove esigenze sociali che hanno spesso ambiti intersettoriali e notevoli implicazioni locali.¹¹

1.2 - Il modello anglosassone

Il modello francese non è stato l'unico che si è sviluppato e che ha influenzato le esperienze burocratico – amministrative dei vari Paesi moderni.

Accanto al modello francese, infatti, ha avuto e ha tuttora molta influenza il modello anglosassone che per tradizioni e ispirazione si è realizzato (e si realizza anche oggi) attraverso esperienze assai diverse e spesso considerate innovative.

A tale proposito è bene notare che molto di quello che si è attuato a partire dagli anni ottanta e cioè una forte spinta verso la managerialità e un'attenzione particolare all'efficienza e al funzionamento della Pubblica Amministrazione, non è frutto di idee estemporanee ma un lungo percorso che è durato diversi decenni.

A guardar bene, infatti, i temi dell'efficienza dei servizi e del rendimento dell'organizzazione amministrativa sono stati affrontati già da molto tempo e si è avviato negli ultimi cinquanta anni un percorso evolutivo nel corso del quale, in maniera incrementale, si è, di volta in volta, cercato di dare nuove e migliori risposte ai problemi sollevati.

Se prendessimo come esempio gli Stati Uniti già le commissioni Hoover, rispettivamente del 1947 e del 1953, si erano interrogate su come riorganizzare l'apparato burocratico e avevano avviato un processo di riorganizzazione manageriale che, in qualche modo, modificava l'attività del governo.

In Inghilterra, ben prima delle modifiche radicali avvenute negli anni '80, già la commissione Fulton datata 1965 aveva proposto di modificare l'amministrazione del paese attraverso la frantumazione dell'omogeneità del *civil service* organizzandolo in unità separate ma responsabili sotto il profilo gestionale.

Inoltre la stessa commissione aveva pensato fosse necessario definire indicatori quantitativi di rendimento, definire standard consensuali di erogazione dei servizi pubblici e infine, aspetto assai rilevante per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, di legare le retribuzioni ad un sistema di valutazione delle prestazioni.

Di fatto queste proposte furono respinte ed accantonate negli anni '60 in quanto fu ritenuto avessero un taglio eccessivamente manageriale.

Eppure riapparvero prepotentemente di attualità circa venti anni dopo quando i governi si trovarono in periodi di crisi economica che necessitavano di interventi migliorativi anche (se non soprattutto) sul sistema pubblico.

¹¹ Processi di questo tipo si sono avuti anche in altri Paesi che, come la Francia, erano fortemente centralizzati da un punto di vista amministrativo quali ad esempio: Spagna, Portogallo e Grecia. In tutti questi Paesi, sia pur con velocità diverse per ragioni storiche e politiche, ci si sta allontanando dal modello burocratico per passare ad un modello a rete, dove la piramide è appiattita e ad ogni nodo corrisponde un nucleo di responsabilità e autonomia operativa.

Così i temi dell'efficienza e della qualità tornarono ad essere al centro dell'azione politica amministrativa e si susseguono gli interventi per migliorare il rendimento dei funzionari pubblici.

Generalizzando si possono riassumere gli interventi fatti in questa direzione in tre principali tipologie:

- Interventi diretti a ridurre la presenza quantitativa a livello centrale;
- Interventi atti a modificare il sistema retributivo legandolo, ove possibile e in misura sempre maggiore, a indicatori di rendimento;
- Interventi posti in essere per aprire il pubblico impiego a competenze esterne che vengono assunte con contratti a termine di tipo professionale.

Tra i tre tipi di intervento sopra menzionati, il primo è stato quello perseguito con maggiore decisione anche perché più semplice da realizzare e con risultati più facili da verificare.

Negli anni compresi tra il 1990 e il 1995 in Inghilterra e negli Stati Uniti¹² si sono avute forti riduzioni di personale attraverso politiche di rallentamento delle nuove assunzioni, incoraggiamento con contributi economici ad anticipare il pensionamento e tagli di uffici periferici e di programmi ritenuti ormai obsoleti.

Per quanto riguarda, invece, la riorganizzazione del sistema retributivo ci troviamo di fronte ad un processo maggiormente articolato e non privo di difficoltà che ha avuto uno sviluppo diversificato in relazione alla tradizione e alle esigenze dei singoli Paesi.

Negli Stati Uniti ebbe inizio con il *Civil Service reform Act* del 1978 con il quale si cercò di promuovere un programma complessivo di valutazione delle prestazioni.

Tra i principali obiettivi della riforma vi era quello di passare da un sistema retributivo legato alla posizione lavorativa (*rank in position system*) a un sistema legato alla *persona* (*rank in person system*) soprattutto per incoraggiare la flessibilità e la mobilità interna.

A questo intervento seguì, inoltre, nel 1989 l'*Ethics Reform Act* che introduceva per il *Senior Executive Service* il vincolo di sottoporsi a un processo di ricertificazione ogni tre anni nel quale vengono analizzati i risultati ottenuti e le attività sviluppate.

Anche in Inghilterra, sia pur con maggiori difficoltà, è stato introdotto con gli anni un sistema retribuito legato in modo diretto alla valutazione delle performance.

Con la spinta riformatrice del *The Next Step*, inoltre, si è cercato di migliorare le retribuzioni dei responsabili delle agenzie in modo da poter meglio competere con il mercato del lavoro e con le offerte dei privati.

Aspetto questo sul quale, a mio giudizio si dovrebbe riflettere se si vuole investire nelle risorse umane e nelle organizzazioni¹³ e si pensa, almeno nelle posizioni apicali, di avere

¹² In questo senso interessante può essere considerata anche l'esperienza della Nuova Zelanda che tra il 1988 e il 1992 ha ridotto il civil service di più della metà passando dalle iniziali 85.000 unità a circa 33.000.

¹³ Esperienze simili si sono avute anche in Australia con l'introduzione nel 1993 di un sistema retributivo legato al rendimento.

personale altamente qualificato e di professionalità non inferiore rispetto a quello del settore privato.

Per quanto riguarda, infine, la spinta verso una nuova dirigenza pubblica attingendo dall'esterno, è possibile osservare come in molti Paesi Anglosassoni si sia pensato di lasciare ampia possibilità di ricercare ed inserire personale qualificato in posizioni di vertice anche reperendolo al di fuori della struttura amministrativa e dei percorsi di carriera interni.

In Inghilterra, ad esempio, i responsabili delle agenzie vengono assunti sulla base di un contratto a termine e con la raccomandazione da parte della commissione parlamentare competente di procedere ad una selezione aperta, che obbliga il ministro a fornire una specifica motivazione delle scelte fatte con particolare attenzione a quelle fatte su persone appartenenti al proprio servizio.

Sistema sicuramente più aperto a cambiamento e all'innovazione ma non scevro di alcuni difetti.

Uno dei rischi di un tale sistema è quello che si arrivi quasi ad una “discriminazione” dei soggetti già operanti all'interno della Pubblica Amministrazione a cui, spesso per comodità e tranquillità di chi deve scegliere, vengono preferiti i soggetti esterni all'amministrazione che non sempre sono in grado di ambientarsi efficacemente nella nuova struttura in cui devono operare.

A differenza dell'Inghilterra negli Stati Uniti questo problema è meno sentito.¹⁴

Infatti negli Stati Uniti è prevista la possibilità, su indicazione politica, di nominare personale non di carriera all'interno delle amministrazioni.

Inoltre per le singole agenzie è possibile acquisire all'esterno quei servizi che risultano loro necessari.

Questi tipi di cambiamento, più o meno accentuati nelle varie esperienze, permettono di classificare le esperienze dei Paesi anglosassoni in un modello definibile come “professionale”.

La Pubblica Amministrazione, soprattutto con riguardo al suo personale di vertice, viene fin dalla sua creazione impostata ponendo alla base criteri di merito e di competenza che sono ancora di più esaltati dalle riforme di tipo manageriale introdotte.

Riforme che portano ad un ulteriore avvicinamento del settore pubblico a quello privato quasi vi fosse una continuità tra i due e si potesse operare in entrambi con le stesse regole e in base agli stessi principi.

Di fatto si assottiglia di molto la specificità del settore pubblico anche se mi sembra giusto sottolineare come le dinamiche organizzative che accompagnano questo processo divergono tra Stato e Stato e dipendono molto dalle tradizioni e dai caratteri di fondo delle strutture in cui sono inseriti.

¹⁴ Esperienza abbastanza simile a quella Inglese si è avuta in Nuova Zelanda mentre in Canada dopo che intorno agli anni '90 si era giunti a reclutare dall'esterno circa il 20% del personale esecutivo si è avuto un deciso rallentamento di questo processo in quanto si è cercato soprattutto di consolidare le strutture esistenti senza sottoporle a nuove innesti..

Laddove lo Stato è storicamente più giovane e le regole hanno una minore sedimentazione sembra essere più facile modificare la sua struttura e di conseguenza la Pubblica Amministrazione che ne è una parte.

Difficile è però valutare il risultato delle stesse modifiche in Paesi con una storia ed esperienze diverse.

Porterebbero veramente ad una maggiore efficienza ?

Potrebbero avere delle controindicazioni anche da un punto di vista politico?

Sicuramente questo modello presenta aspetti interessanti e innovativi ma sarebbe sbagliato pensare di recepirli senza considerare che essi sono inseriti in contesti a volte radicalmente diversi.

Il rischio è che applicandoli senza adeguate valutazioni e modifiche invece di portare vantaggi alla collettività portino solo ulteriori disguidi o che peggio possano diventare oggetto di contesa politica facendo prevalere gli interessi di una parte quando su questi temi, che interessano l'intera società, si dovrebbe arrivare ad un accordo allargato e duraturo nel tempo.

Accordo che solo se duraturo e costante nel tempo potrebbe essere veramente utile per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

2 - La pubblica amministrazione in Italia

Venendo alla Pubblica Amministrazione in Italia il sistema a cui ci si ispirò subito dopo il 1860-1861 fu quello napoleonico con una forte centralizzazione.

La ragione della scelta, con conseguente rifiuto di ogni scelta decentrata o autonomistica¹⁵, non si basò su ragioni di efficienza ma fu fondamentale politica in quanto si ritenne che l'unità amministrativa fosse un elemento chiave per la difesa e il sostegno della fragile unità politica conquistata.

Una scelta che è bene sottolineare ebbe almeno due implicazioni che come sostiene Cammelli¹⁶: «condizionarono profondamente l'intera esperienza amministrativa italiana.»

La prima implicazione è ideologica e consiste nel binomio (da quel momento) indissolubile tra unità politica e unità amministrativa (che in qualche modo è giunta fino a noi caratterizzando ogni dibattito di riforma amministrativa).

La seconda implicazione è di tipo istituzionale e si concretizza nelle scelte legislative volte a garantire forza agli organi centrali.

Perfezionato nel periodo napoleonico e poi durante la restaurazione, il sistema francese di tipo prefettizio inizialmente introdotto nel Regno Sabauda per decreto (1859) e quindi senza alcuna discussione parlamentare, fu poi esteso nel 1865 su tutto il territorio del nuovo stato unitario.

¹⁵ Si pensi ad esempio quanto ipotizzato e sostenuto da Carlo Cattaneo sostenitore di un modello semifederalista.

¹⁶ Cammelli (2004)

Veniva in tal modo approvata la prima legge nazionale che stabiliva un ordinamento dei comuni e delle province a carattere fortemente accentrato, con il prefetto che riassumeva direttamente le competenze del governo a livello locale in tutti i settori della pubblica amministrazione, fatta eccezione per la giustizia e la difesa.

Di fatto questo modello entrò quasi subito in crisi dato che nella realtà sia il modello ministeriale¹⁷ sia il modello delle relazioni centro - periferia introdotti si svilupparono su direttrici profondamente diverse da quelle ipotizzate inizialmente complicando oltre misura l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.¹⁸

Oggi, tentando una impervia semplificazione, la Pubblica Amministrazione da un punto di vista descrittivo può essere ricondotta a tre grandi aree.

La prima è identificabile con l'*Amministrazione statale* il cui elemento principale e tradizionale è costituito dai ministeri a fianco dei quali operano, con funzioni tecnico – operative le agenzie cui sono decentrati compiti tecnici prima affidati ai ministeri e che, negli ultimi anni si è ritenuto, più efficiente affidare a tali strutture caratterizzate da una particolare specializzazione e da condizioni di autonomia gestionale.¹⁹

La seconda riguarda invece il *Governo Locale*.

Con questa espressione si comprende l'intera aria delle autonomie territoriali tradizionalmente così definite in quanto il territorio ne è l'elemento costitutivo e necessario²⁰.

Rientrano quindi in questa area attualmente: Regioni. Province e Comuni²¹.

Infine nella terza area, *l'Amministrazione per Enti*, rientrano gli enti pubblici cioè gli organismi che si occupano di specifici compiti e che per questo hanno una certa autonomia organizzativa e funzionale.

Secondo una ormai invalsa tradizione gli Enti si dividono in nazionali e locali in base all'estensione territoriale della propria attività.

¹⁷ Secondo alcuni autori tutta la storia italiana è una fuga dal modello inizialmente introdotto. Sul punto si rimanda a Dente (1995) nonché a Cassese (1983; in particolare il capitolo secondo: *Vicende storiche dell'amministrazione*).

¹⁸ Non ci si riferisce tanto alle modifiche formali del regime degli Enti locali che nel corso del tempo alternano il riconoscimento al Comune del diritto al proprio autogoverno (con l'elezione del sindaco nel 1896, peraltro tornato di nomina governativa durante il fascismo) con il rafforzamento dei condizionamenti diretti o indiretti del centro (si veda ad esempio la statalizzazione dei segretari comunali) ma al distendersi di fatto delle relazioni centro – periferia.

Inoltre il sistema ministeriale alla francese era rappresentato dalla unità interministeriale delle sue diverse unità operative.

Nel caso italiano al contrario i poteri del prefetto non furono coordinati con quelli dei nuovi apparati centrali ma piuttosto si intrecciarono con essi. Mentre alcuni ministeri si svilupparono solo a livello centrale, altri ebbero fin dall'inizio forti strutture periferiche che grossomodo ricalcavano la geografia delle province preesistenti nella stessa Italia unitaria.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, alle agenzie fiscali che affiancano il ministero dell'Economia e delle finanze (agenzia delle entrate, delle dogane, del territorio, del demanio):

²⁰ L'elemento della territorialità di fatto non è a guardar bene il dato distintivo più certo. Da un lato in quanto il rapporto con il territorio è in fase di trasformazione dall'altro perché gli elementi distintivi più rilevanti di questi enti sono ormai costituiti dall'autonomia e rappresentanza politica e dalla competenza generale.

Tale terza area può essere considerata come una area residuale rispetto a quelle precedenti caratterizzata da una forte eterogeneità.

Da quanto sopra descritto è bene trarre un'osservazione che ci accompagnerà per tutta la trattazione.

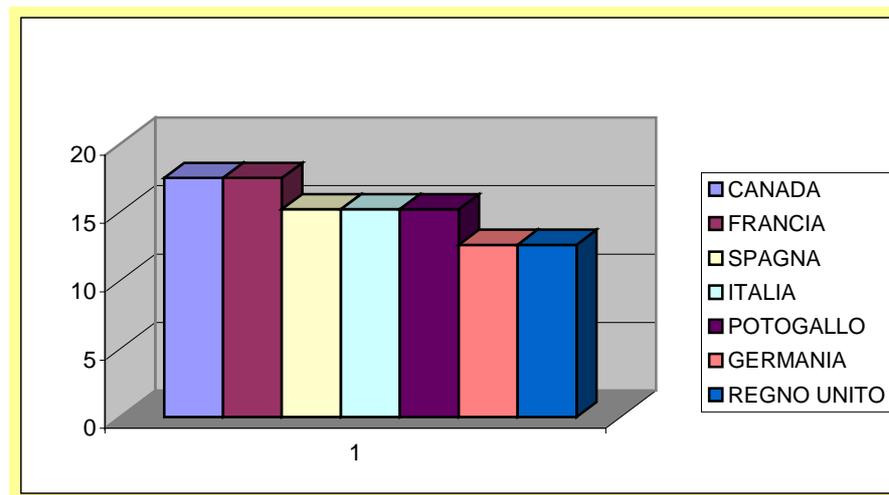
E' assai difficile tracciare linee comuni per tutta la Pubblica Amministrazione in tema di organizzazione e di organizzazione del personale.

Esistono, infatti, principi comuni ma è doveroso considerare come le stesse osservazioni, le stesse teorie debbano essere applicate in modo diverso a seconda della Amministrazione a cui ci si riferisce.

Diverso, infatti, è considerare la struttura di un Ministero rispetto a quella di un piccolo Comune con meno di 5.000 abitanti.

Differenti sono le necessità, le disponibilità di risorse e le possibilità di riflettere sulla propria organizzazione per ottimarla.

Fig. 1 – Percentuale dipendenti pubblici sul totale degli occupati Anno 2001



Fonte – OCSE

La necessità di specializzazione rende difficile una trattazione unitaria tuttavia, nelle pagine che seguiranno, cercherò di evidenziare i tratti comuni sottolineando le differenze principali laddove rivestano una rilevanza organizzativa.

Passando ai dati complessivi essi confermano l'estensione raggiunta dagli apparati pubblici con il passare degli anni.

Nell'insieme delle tre aree la Pubblica Amministrazione ha ormai raggiunto e superato i tre milioni e mezzo di occupati cioè più del 15% degli occupati dell'intero paese mentre la spesa (sia corrente che in conto capitale) ha raggiunto una dimensione così rilevante da incidere sulla formazione del Pil intorno al 45%.

Non si deve però pensare che l'Italia rappresenti un'eccezione nel panorama europeo, che la Pubblica Amministrazione sia mastodontica o sovradimensionata.

²¹ In linea teorica dovrebbero essere comprese anche le città metropolitane ma è bene ricordare che ad oggi non

Dando uno sguardo comparativo si può notare, infatti, che per le dimensioni della burocrazia in percentuale rispetto agli occupati l'Italia non è affatto ai primi posti come si può evincere dal grafico di Figura 1.²²

Diverso è invece l'aspetto del funzionamento e soprattutto del "buon funzionamento".

Tuttavia ritengo che le considerazioni fatte da alcuni²³, in modo indiscriminato, secondo cui la Pubblica Amministrazione fornirebbe agli utenti scarsi servizi e avrebbe bassa o nulla capacità di adattamento alle esigenze degli utenti sia un po' troppo semplicistica.²⁴

Similmente semplicistica è l'affermazione secondo cui la Pubblica Amministrazione, nell'ambito delle risorse interne, economiche e umane, presenterebbe carenze che vanno dalla bassa professionalizzazione della forza lavoro all'insufficienza di motivazioni, alla bassa produttività, fino a toccare il profilo economico-gestionale concretizzatesi nello spreco di risorse.

Di fatto queste affermazioni, un po' demagogiche, non sembrano tener conto sia di vincoli e rigidità che provengono dalla legge, sia dei servizi che la Pubblica Amministrazione (o almeno parte di essa) deve fornire e dei processi che deve attuare per somministrarli.

Banalizzando per quanto certe pratiche possono senza dubbio essere accelerate, il rilascio di una carta di identità secondo le procedure attuali deve seguire un iter preciso che, per quanto operi l'informatizzazione, avrà sempre e comunque dei tempi prestabiliti sui quali l'efficienza dello sportellista e le sue motivazioni al lavoro avranno, comunque, un'incidenza limitata.

Inoltre, nel settore pubblico si è sempre oscillato tra il fornire il miglior servizio possibile disinteressandosi dei costi o il determinare un rigido livello di spesa disinteressandosi delle concrete necessità del servizio per svolgere al meglio il proprio compito.

ne è stata istituita alcuna secondo una procedura delegata ancora da adottare (L. n.131/2003 art. 2 c. 4 lett. h.).

²² Per alcuni dati recenti sulla Pubblica Amministrazione in Italia si rimanda a: Eurispes – Cisl (2007)

²³ Affermazione questa che gli stessi dirigenti della Pubblica Amministrazione sembrano, in realtà, avvalorare. Si veda ad esempio quanto affermato da alcuni Segretari Comunali in un testo sulle Risorse Umane negli enti Locali: « Per completare il quadro possiamo ricordare che nell'ambito del pubblico impiego vige un tacito patto per cui i salari venivano tenuti bassi e in cambio non si pretendeva dai dipendenti un adeguato livello di produttività.». Falcone, Monea, Mordente (2002).

²⁴ A tale proposito è bene ricordare come fa Guido Melis che il convincimento della scarso funzionamento della Pubblica Amministrazione era già sostenuto quando ancora "monsieur Travet" muoveva i primi passi per le vie di Torino. Si veda: Melis (1996).

Era, infatti, il 4 aprile del 1863, cioè appena due anni dopo la proclamazione del regno d'Italia, quando al teatro Alfieri di Torino viene messa in scena per la prima volta una commedia, in dialetto piemontese, intitolata *Le miserie di Monsù Travet*. L'autore, Vittorio Bersezio, racconta le disavventure di quello che diventerà per più di cento anni l'eroe eponimo degli impiegati (fino a quando nell'immaginario collettivo questo ruolo verrà assunto dal ragioniere Fantozzi, peraltro dipendente, quest'ultimo, da un'azienda privata).

Il testo di Bersezio riproduce con estremo, a volte crudo realismo la realtà umiliante degli uffici ottocenteschi, all'interno dei quali la vita era disciplinata da regolamenti autoritari, tra superiori arroganti e colleghi ostili. Colpisce il fatto che queste vicende sono ambientate in un periodo storico (la seconda metà dell'Ottocento) e in un luogo (il Piemonte sabauda) dove la burocrazia conosce la sua espressione migliore ed ottiene il riconoscimento sociale più visibile. In un certo senso simili a quelle di Monsù Travet sono le vicissitudini vissute, qualche anno più tardi, dall'ufficiale di scrittura Policarpo de' Tappetti, personaggio nato dalla penna di Luigi Vassallo (detto Gandolin). Policarpo (portato anche sullo schermo cinematografico da Renato Rascel) incarna la retorica ottocentesca dell'impiegato dello Stato e con essa quei valori che già nel 1903 (anno in cui è ambientata la vicenda) venivano avvertiti come superati e inadeguati.

Né in questo senso ha portato giovamenti l'elezione diretta del Presidente della Regione e del Sindaco.

Sarebbe riduttivo, infatti, pensare che l'elezione diretta abbia portato ad un diverso rapporto tra i cittadini e il vertice dell'amministrazione e che questa venga giudicata anche in base ai risultati conseguiti in termini di efficienza dell'apparato amministrativo.

Altri sembrano i motivi su cui si basa il consenso politico e che esulano dall'amministrare bene.

In questo senso anche l'ampliamento della autonomia impositiva degli enti locali non è stata tale da spingere i cittadini contribuenti/utenti ad un maggior controllo e ad una verifica su come vengono spese le somme pagate per imposte, tariffe e prezzi pubblici.²⁵

Né forse ai cittadini sono stati forniti strumenti per esercitare in modo semplice il controllo.

Spesso il cittadino si limita a chiedere solo di essere servito celermente e non si interessa di quanto quella celerità possa costare a lui o alla comunità.

Tornando a banalizzare il cittadino che deve chiedere un certificato o rifare un carta d'identità ha interesse a farla nel minor tempo possibile evitando code noiose.

Ha dunque interesse che operino molti sportelli senza curarsi del fatto che dietro ad ogni sportello vi è un lavoratore, una postazione con dei macchinari e quindi che vi sia un costo per il Comune e quindi per lui.

Si accontenterebbe di meno sportelli e di un costo più basso? Oppure avrebbe da ridire contro l'Amministrazione e contro la rappresentanza politica?

E' interesse dell'amministrazione rischiare di perdere parte del suo consenso per attuare una riduzione virtuosa dei costi dei servizi con razionalizzazioni misurabili solo nel lungo periodo e non nel breve?

In altre parole l'esistenza di obiettivi di consenso politico mescolati a quelli di qualità di servizi e prodotti hanno una notevole influenza sul funzionamento della Pubblica Amministrazione e di conseguenza sulla gestione del personale.

Come vedremo, e come in parte si è già visto, molto si è discusso sul rapporto politica-Pubblica Amministrazione ma è indubitabile come fa anche Bruno Dente che: *«In buona sostanza i termini del problema possono essere così riassunti: l'attività di governo, e cioè di pilotaggio verso obiettivi più o meno condivisi vede presenti attori che hanno logiche, obiettivi strumenti operativi e meccanismi di selezione e cooptazione tra loro differenti. Tra essi ve ne sono necessariamente almeno due tipi, che sono quelli che ci interessano in questa sede.*

Da un lato ci sono i politici che indipendentemente dai meccanismi elettorali o di nomina e dalle loro caratteristiche individuali non possono prescindere come criterio per selezionare

²⁵ Ancor meno opera una virtuosa competizione fra Comuni nella quale il Comune più efficace capace di fornire migliori servizi a costi più contenuti possa attrarre nuove presenze ed investimenti. Su una competizione possibile tra enti locali si rimanda agli ormai classici: Tiebout, (1956), Samuelson, (1954) e (1956).

le attività da compiere, e per scegliere tra le alternative disponibili, dalla necessità del consenso (a breve, medio o lungo termine; elettorale, degli interessi organizzati o di altri attori politici). La loro “funzione”, se si adotta una logica sistemica è, come ci ha insegnato Luhmann, soprattutto quella di produrre legittimazione di garantire la formazione del consenso.

D’altro lato ci sono i burocrati che invece tendono a prescindere da tale criterio e la cui base di legittimazione sta, in ultima istanza, nel riconoscimento dei pari (diretto o mediato dalle procedure operative standard) e cioè dalla loro comunità professionale.

Sempre nei termini sistemici sopra ricordati la “funzione” dei burocrati è quella di utilizzare la legittimazione per produrre le decisioni, per compiere cioè le scelte concrete; per fare ciò si è storicamente stratificata l’idea (certamente supportata da molti elementi di fatto) che essi debbano essere in possesso di una professionalità specifica.»²⁶

Da qui nasce secondo Dente il vero problema.

Un conflitto difficilmente sanabile e che comunque inficia il funzionamento della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli.²⁷

A ciò si deve aggiungere la cultura della legalità amministrativa, che condiziona sia le scelte gestionali che l’accettazione di tali scelte da parte degli attori coinvolti, la compresenza di politiche nazionali e locali, laddove il livello nazionale può determinare vincoli e incoerenze rispetto alla situazione locale²⁸

Quanto sopra affermato può portare ad una considerazione apparentemente evidente, ma che non trova sempre tutti d’accordo: il settore pubblico rispetto al settore privato possiede caratteristiche che delineano contorni del tutto particolari e che delimitano un contesto che, per questo, si qualifica in modo peculiare e specifico.

Valga come esempio il ruolo che assume la regolazione formale rispetto ai processi di riorganizzazione.

Nel settore privato le normative regolano nuove esigenze di organizzazione del lavoro generate da cambiamenti intervenuti nei processi produttivi e nelle strategie aziendali.

Nel settore pubblico, spesso, avviene il contrario.

Le innovazioni previste nella legislazione del lavoro promuovono nuove forme di organizzazione e spingono alla realizzazione di modalità di lavoro diverse.

In sostanza il percorso “bottom up” tradizionale che vede nella regolazione una sorta di razionalizzazione e assestamento di esigenze già concretizzate, nel settore pubblico assume una forma inversa di tipo “top down” nel tentativo di impiegare la legislazione come uno strumento di innovazione.

²⁶ Dente (1995)

²⁷ La soluzione, anche se non so fino a che punto realistica, proposta da Dente è quella secondo cui «poiché c’è il rischio che il perseguimento del consenso a breve termine sia controproducente dal punto di vista della tutela degli interessi collettivi di lungo termine (e quindi in definitiva anche al fine del mantenimento del consenso in un arco temporale più lungo), occorre probabilmente porre delle limitazioni, che assumeranno abbastanza inevitabilmente le forme delle autolimitazioni a ciò che attiene l’attività dei politici.» Dente (1995).

²⁸ Si veda a tale proposito: G. Altieri, M. Bonaretti, S. Leopardi, L. Rampino, *Lavoro flessibile e Pubblica Amministrazione*, www.ires.it, 2000.

Non nascendo come esigenze dell'organizzazione, il rischio è che le regole non siano utilizzate come strumenti di governo, ma per soddisfare le esigenze dei lavoratori o peggio come è stato sostenuto che *«la fragilità di questi elementi di discontinuità, la loro troppo stretta dipendenza dalla volontà da parte dei vertici politici e amministrativi e, soprattutto il fatto che a favore della continuità operano forze rilevanti, fanno sì che al di fuori di un'impostazione generale, le cose che si possono fare qui ed ora tendono a perdere di significato a venire contraddette da altre iniziative, insomma a lasciare più o meno il tempo che trovano.»*²⁹

Risulta abbastanza evidente dunque come pubblico e privato operino secondo logiche diverse.

Ma proprio per la specificità del pubblico unito alla rilevanza che ha, volenti o nolenti sulla nostra vita³⁰ e su tutto il “sistema Italia”, credo sia importante analizzarlo soffermandosi, sia pur brevemente, su come in esso avvenga la gestione del personale, sui vincoli a cui essa è sottoposta e come essa potrebbe cambiare per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini.

Prima di addentrarmi in questi aspetti gestionali – organizzativi ritengo però importante cercare di rispondere a una ulteriore: le istituzioni e la loro forma hanno una incidenza sul cambiamento?

In altre parole possono facilitarlo o rallentarlo?

3 - Istituzioni e cambiamento

Prima di passare all'analisi della gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione può essere interessante porsi la domanda se la organizzazione amministrativa e il cambiamento di cui essa necessita abbia qualche rapporto con i fattori istituzionali.

Secondo alcuni autori più delle istituzioni vere e proprie opererebbero altri fattori sullo sfondo che interverrebbero come prerequisiti del processo decisionale.

Si pensi, ad esempio, alle dimensioni del consenso interno, soprattutto allorché vengano a essere modificate le modalità e le condizioni di erogazione di determinati servizi, oppure all'attenzione dell'opinione pubblica, generalmente scarsa, che le leadership riescono a convogliare intorno ai problemi delle riforme.

In questo senso è bene considerare che il cambiamento delle amministrazioni ha un diretto collegamento con l'aumento della cultura dei cittadini.

Quando questa cultura diventa politicamente più esigente allora si tende a ricercare un processo decisionale più trasparente e questo spesso comporta, come conseguenza, una modifica del sistema della Pubblica Amministrazione.

²⁹ Dente (1995).

³⁰ Per degli esempi pratici si rimanda a: Cammelli (2004); Corso & Cassese (2000).

Perché questo avvenga è necessario, tuttavia, che nel contempo, sotto le spinte dei cittadini, emergano leadership politiche in grado di avviare nuovi percorsi non sempre agevoli.

Percorsi di trasformazione che possono sollevare conflitti e resistenze al cambiamento sia interni che esterni alla struttura amministrativa soprattutto da parte di chi ha interessi radicati nel tempo e che non necessariamente, almeno in tempi brevi, assicurano consensi e quindi voti.

Accanto a questi fattori è però importante sottolineare come una incidenza rilevante dipenda dalle stesse istituzioni.

Ad esempio non tutti i regimi, anche democratici, favoriscono allo stesso modo i cambiamenti.

Si deve prima di tutto distinguere tra regimi parlamentari e regimi presidenziali.

Nei primi il potere è infatti unitario, attraverso un continuum che va dal parlamento al governo. Nei secondi il potere è invece diviso tra la presidenza e l'assemblea legislativa.

Proprio questa differenza dell'articolazione del processo decisionale influenza notevolmente la qualità dei processi di innovazione e la coerenza con la quale vengono perseguiti gli obiettivi nel corso degli anni.

Laddove vi sia un sistema parlamentare in cui il partito di maggioranza esprime anche il Primo Ministro risulta spesso più facile dar vita a processi di cambiamento anche radicali della Pubblica Amministrazione. E' il caso, ad esempio, dell'*one party government* inglese.

Si può così intuire come sia stato possibile il successo con il quale negli anni '80 la Thatcher è riuscita prima a imporre e poi a implementare la riforma dell'amministrazione pubblica inglese.

Tutto ciò è stato possibile soprattutto grazie all'assetto istituzionale che prevedeva la fusione tra potere esecutivo e potere legislativo.

Fusione che ha permesso al capo del governo di mantenere una continuità di azione nel corso dell'intero mandato.

Diversa, perché più difficile, è la dinamica che si presenta invece nell'esperienza americana quando il Presidente appartiene ad una formazione politica differente da quella che ha la maggioranza al Congresso. Si pensi alla modifica amministrativa affrontata dal Presidente Clinton, il *National Performance Review* il cui successo è stato fortemente condizionato dal consenso che il Congresso assicurava alle modifiche legislative necessarie per istituzionalizzare i processi di innovazione.

Ma ancora più difficile appare l'introduzione di innovazioni amministrative in quei sistemi parlamentari al cui interno una maggioranza di governo manca o si basa su una coalizione.

Il primo caso si verifica nella esperienza politica norvegese, il secondo in quella tedesca nella sua variante stabile e in quella italiana nella sua variante instabile.

Inoltre è bene ricordare che spesso in questi ultimi Paesi esistono forti garanzie costituzionali a favore del parlamento.

Garanzie che riducono il potere dell'esecutivo e la sua spinta al cambiamento, soprattutto quando si incide su situazioni pregresse su cui gravano interessi diffusi.

Ancora una volta è il caso dell'Italia.

Inoltre garanzie dello stesso tipo operano spesso anche a favore delle autonomie locali che vengono costituzionalmente protette, come nel caso dell'Austria, della Germania e dell'Italia soprattutto dopo la riforma Bassanini, dall'invadenza dei governi centrali.

Aspetto quest'ultimo che conduce all'altra grande distinzione presente nei sistemi amministrativi moderni e cioè quella tra assetti istituzionali accentrati e assetti istituzionali decentrati. Anche in questo caso la scelta centralistica appare favorire il cambiamento mentre un forte decentramento legato ad una spiccata autonomia (e all'applicazione del principio di sussidiarietà) pare rendere più difficile una modifica radicale dell'amministrazione anche se appare abbia una maggiore capacità di orientare il proprio servizio alle preferenze dei cittadini.

Infine può essere interessante ricordare un'ulteriore distinzione che riguarda le modalità di organizzazione del pubblico impiego e la sua maggiore o minore apertura al cambiamento, all'innovazione e alla introduzione di nuova forza lavoro specializzata dall'esterno.

Questa distinzione fa riferimento alla concezione dell'organizzazione dello Stato previsto dai costituenti.

In alcuni Stati, come abbiamo visto, si è cercato di mantenere aperto il passaggio tra burocrazia e società civile. E', ad esempio come ho già ricordato precedentemente, il caso del modello americano che è strutturalmente aperto all'assorbimento di personale dall'esterno anche di vertice e non di carriera.

Attraverso l'inserimento di questo personale è assai più facile introdurre nuovi orientamenti organizzativi all'interno della Pubblica Amministrazione.

E' indubitabile che questo aspetto permei tutti l'esperienza amministrativa statunitense con i suoi pregi e i suoi difetti riassumibili da un lato nella crescente politicizzazione e dall'altro nella continua innovazione e nell'alta capacità di cambiamento della struttura.

Se al contrario dovessimo osservare altre esperienze come quella austriaca, quella svizzera e quella tedesca noteremmo la permanenza di forme di organizzazione del personale sostanzialmente chiuse e rispondenti ai paradigmi weberiani della burocrazia.

Paradigmi che si declinano nella definizione dei compiti del personale per legge e con obiettivi e modalità d'azione previsti dalle norme.

In queste pubbliche amministrazioni la resistenza al cambiamento dei dipendenti sarà tendenzialmente più forte sia essa motivata da interesse sia essa dovuta all'attaccamento ai valori che sono rappresentati.

Il cambiamento più che una opportunità viene spesso vissuto come una minaccia a cui ci si deve opporre.

Anche per queste ragioni in molti paesi europei (compreso l'Italia) le nuove tecniche gestionali hanno avuto una ricezione assai limitata se non del tutto nulla.

Pensiamo, ad esempio, al New Public Management su cui tornerò più ampiamente nel terzo capitolo di questo lavoro, mentre maggior fortuna hanno avuto modifiche di altro genere meno radicali e strutturali ma più armoniche con l'esistente.

Come sostengono alcuni autori³¹ è possibile considerare il primo come un cambiamento amministrativo orientato in termini professionali mentre il secondo è orientato maggiormente verso mutamenti di natura strutturale soprattutto perché viene mantenuta nella gran parte dei paesi interessati la centralità delle leggi quale fonte primaria di definizione degli obiettivi, individuazione degli standard di servizio e più in generale di regolazione delle prestazioni pubbliche.

E' difficile individuare il modello migliore perché ogni modello presenta vantaggi e svantaggi oscillando tra un maggiore rendimento e una maggiore certezza.

Quello che si acquista in uno è spesso perso nell'altro e viceversa.

Tuttavia è utile tenere sempre presente queste considerazioni quando si cerca di riflettere sulla Pubblica Amministrazione sul suo agire, sulle sue carenze e sulle possibilità di una sua modifica.

Solo in questo modo si potrà studiare e realizzare strategie di trasformazione e di innovazione effettive e non solo enunciare generici e irreali propositi di cambiamento assunti in nome e per conto di una ipotetica nuova dirigenza pubblica che in molti Paesi stenta ad affermarsi.

Meglio allora partire da un'analisi del reale per poi riflettere su come operare tenendo presente che le radicali trasformazioni, se non supportate da un'adeguata modifica organizzativa e dal consenso e coinvolgimento di chi opera nella struttura, rischiano di fallire arrivando perfino al "difficile" risultato di peggiorare l'esistente.

Capitolo secondo: La gestione del personale

Introduzione

Dopo aver nel precedente capitolo tratteggiato alcuni modelli di pubblica amministrazione e aver delineato, per vie generali, quello italiano, ora mi propongo di approfondire come avvenga la gestione del personale partendo dalla considerazione che il lavoro rappresenta la risorsa fondamentale per le organizzazioni che producono i servizi pubblici.

Molto spesso questi servizi non sono realizzati grazie a impianti o con materiali particolarmente costosi: la componente intangibile è frequentemente dominante nelle attività e il fattore lavoro diviene la variabile decisiva.

³¹ Si veda ad esempio: Fedele (1998)

A ciò si deve aggiungere inoltre che i nuovi scenari³² disegnano, una domanda di lavoro ad alta qualificazione professionale (*knowledge intensive*).³³

La prima fase che analizzerò è quella del reclutamento che tanta influenza riveste sulla qualità della pubblica amministrazione e di chi vi opera, tenendo presenti le molte e spesso sovrabbondanti norme che la vincolano e, a volte, ne impediscono il cambiamento.

La sovrapproduzione normativa, infatti, specialmente nei periodi di cambiamento funziona più da freno che da spinta propulsiva verso quella flessibilità e quella efficienza tanto agognata.

Ma andiamo con ordine.

1 - Il programma triennale del fabbisogno di personale

Con le riforme della fine degli anni novanta che hanno avviato la cosiddetta “seconda privatizzazione”³⁴ del rapporto di lavoro pubblico la materia del reclutamento delle risorse umane e del conseguente accesso al lavoro pubblico è diventata una fase molto delicata nella quale la stessa Pubblica Amministrazione, per soddisfare le esigenze di efficiente funzionamento, organizza se stessa e i propri uffici, disciplinando e razionalizzando il flusso delle risorse umane decidendo come e quando procedere all’approvvigionamento delle medesime in maniera non dissimile a quanto viene fatto da un imprenditore privato.

Tuttavia mi sembra importante sottolineare che, per quanto la Pubblica Amministrazione, in questa operazione, possa essere assimilata ad un datore di lavoro privato, che esercita l’attività di gestione aziendale in quanto entrambi valutano l’opportunità di avviare procedure di reclutamento tenendo conto dei costi, del numero dei posti e delle professionalità necessarie nonché della tipologia contrattuale da utilizzare, essa è sottoposta ad un vincolo che ne limita l’esercizio pieno della facoltà: la previsione e la sussistenza di somme in bilancio determinate autoritativamente secondo le previsioni delle leggi finanziarie e di bilancio.

³² Si pensi ad esempio come nota Bauman ai nuovi fenomeni sociali che stanno evidenziando problemi di natura collettiva a cui le amministrazioni sono chiamate a rispondere attraverso politiche prima non necessarie e servizi nuovi, con un livello estremamente elevato della personalizzazione e della qualità richiesta. Per un approfondimento di questi aspetti: Bauman (1999)

³³ Sul punto si rimanda a: Avallone & Bonaretti (2003). In realtà anche nel settore privato negli ultimi anni si assiste al tentativo di dare maggiore rilevanza al personale. Come scrivono Davenport e Prusak: «*La realtà del postfordismo con cui i settori manifatturieri, da una decina d’anni, hanno iniziato a fare i conti ha messo in luce una nuova e diffusa centralità delle risorse umane come fattore distintivo di competizione. Gli sviluppi di questa consapevolezza si sono tradotti in idee e tendenze che assumono nomi e formule differenti (economia della conoscenza, sviluppo delle competenze, apprendimento organizzativo, mercato della conoscenza, ecc.) ma che trovano il comune denominatore nel proporre con evidenza la centralità e la valorizzazione delle persone, come fattore fondamentale per la competizione e i modelli partecipativi come strategia per affrontare le relazioni tra capitale e lavoro*». Davenport & Prusak (2000).

³⁴ Sul punto si rimanda a: D’Antona (1998; pag. 37 e ss.). Importante per questi temi è anche: Alleva, D’Alessio & D’Antona (1995).

Questo vincolo all'attività di gestione e di organizzazione della Pubblica Amministrazione trova la sua giustificazione nell'eccessivo deficit pubblico e rappresenta un elemento centrale delle politiche di bilancio adottate negli ultimi anni da parte dei Governi.

Concretamente ciò ha comportato momenti di blocchi e di deroghe delle assunzioni con disfunzioni ed inefficienze del sistema della Pubblica Amministrazione ed in particolare della attività di reclutamento ed assunzione della Pubblica Amministrazione

I principali modelli che hanno caratterizzato negli ultimi venti anni i diversi sistemi di controllo delle assunzioni adottati nel nostro Paese possono essere così riassunti:

- Pianificazione annuale e centralizzata degli accessi
- Decentramento della decisione di assumere in favore delle amministrazioni subordinatamente al rispetto di alcune condizioni
- Sistema della programmazione triennale dei bisogni.³⁵

Il primo modello impostato dalla legge finanziaria del 1986 (L. 28 febbraio 1986, n. 41) aveva lo scopo di limitare il personale delle Pubblica Amministrazione e di conseguenza il suo costo.

Tale obiettivo era perseguito da un lato con il divieto per le singole amministrazioni di procedere autonomamente ad assunzioni di personale e dall'altro con la definizione, a livello centrale, di un piano annuale di assunzioni in deroga al generale divieto.³⁶

Questo modello ha rappresentato il primo tentativo di introdurre una sorta di programmazione delle assunzioni nella Pubblica Amministrazione, mediante l'uso dei piani annuali.

I risultati inferiori alle attese ottenuti³⁷ nonché certe disfunzioni ad esso collegate hanno in poco tempo condotto al suo superamento.

Il secondo modello è stato introdotto con la legge 29 dicembre 1988 n.554.

Con esso si è cercato da un lato di contenere le assunzioni entro una determinata percentuale delle cessazioni dal servizio (il c.d. blocco parziale del turn-over) e dall'altro sulle assunzioni in deroga.

Il nuovo sistema ha inoltre previsto la facoltà per le amministrazioni di assumere personale entro il limite di una percentuale (il 25%) dei posti resisi vacanti per

³⁵ Per una analisi complessiva della politica di reclutamento nella Pubblica Amministrazione negli anni novanta si rimanda a: N. Niglio, Le politiche di reclutamento nella P.A negli anni '90 tra programmazione e blocco delle assunzioni, in <http://www.lexitalia.it/articoli/niglio-assunzioni.htm>

³⁶ Il blocco delle assunzioni in realtà prevedeva un rilevante numero di deroghe quali quelle concernenti la scuola, le categorie protette, le assunzioni nel ministero degli affari esteri, delle finanze e quelle concernenti il personale dell'amministrazione della giustizia, le aziende speciali degli enti locali con il bilancio in pareggio, quelle presso gli enti locali nei posti resisi vacanti nonché, nel limite del 20 per cento dei nuovi posti disponibili di organico, le nomine derivanti da reclutamenti o immissioni in servizio e le rafferme del personale delle Forze armate o delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

³⁷ Se si vuole analizzare i risultati raggiunti purtroppo questo sistema è stato assai meno efficiente di quanto ci si augurasse. Il blocco delle assunzioni, infatti, con le previste deroghe hanno, in realtà, lasciato inalterato nell'arco del triennio 1986-1988, la consistenza complessiva relativa al personale nella Pubblica Amministrazione.

cessazioni dal servizio, in precedenza esclusa, subordinatamente all'accertamento dei carichi funzionali di lavoro, per assicurarne la corrispondenza ad un effettivo fabbisogno ed all'espletamento di procedure di mobilità finalizzate alla razionalizzare della distribuzione del personale.

Anche questo modello con gli anni ha mostrato la sua inefficacia e il legislatore ha pensato di modificarlo.

Il terzo modello adottato è stato introdotto dalla legge n. 449/1997 e riguarda la programmazione delle assunzioni.

Si tratta di un nuovo modello di controllo delle assunzioni che in qualche modo riecheggia quello del 1986.

Con esso si vuole abbandonare il sistema basato sul meccanismo di blocchi e deroghe e si vuole reinserire, in quanto più oggettivamente compatibile, un sistema di pianificazione delle assunzioni.

Tale sistema, in base all'art. 39, obbliga tutte le amministrazioni, nel loro organo di vertice, a programmare triennialmente il fabbisogno di personale.³⁸

La pianificazione dei fabbisogni costituisce quindi il primo passo per una corretta gestione delle risorse umane, ma rappresenta nel contempo per le amministrazioni pubbliche anche un adempimento prescritto dalla legge.

Le pubbliche amministrazioni devono, pertanto, approvare a inizio esercizio il Programma triennale del fabbisogno di personale al fine di ridurre la spesa nell'arco del triennio³⁹.

Di fatto la legge ha previsto alcune eccezioni alla sua applicazione ma anche se non tutti i settori pubblici sono vincolati al rispetto delle percentuali di riduzione in ogni caso questi costituiscono comunque un punto di riferimento per tutte le Amministrazioni, comprese le Università e gli Enti di ricerca.

La prescrizione introdotta dalla legge è cogente e vincolante pertanto se l'ente viene meno all'obbligo di programmazione non può, in generale, procedere ad assunzioni.

L'Amministrazione è tenuta, dunque, a rispettare l'obbligo di programmazione con l'obiettivo della riduzione della spesa di personale, fermo restando che, previa adeguata

³⁸ La legge in realtà ha introdotto una disciplina diversa per gli Enti locali, le camere di commercio, le aziende e gli enti pubblici non economici con organico inferiore a 200 unità e per quelli invece con organici più ampi. Nel primo caso, è previsto semplicemente l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti al principio della programmazione, in funzione della riduzione delle spese per il personale, diversamente, in attuazione di tale principio, la citata normativa prevede una disciplina più dettagliata applicabile alle seconde.

³⁹ Come ricorda Francesco Verbaro: «Molto si è dibattuto su cosa significhi "ridurre la spesa di personale". Secondo alcuni commentatori la riduzione dovrebbe essere riferita alla dotazione organica, più che ai posti coperti, in quanto sarebbero altrimenti penalizzati gli enti al momento sottodimensionati. La tesi non convince del tutto, dal momento che un obbligo contenuto nella legge finanziaria non può che essere interpretato secondo criteri di cassa. Secondo l'orientamento prevalente, l'Amministrazione deve comunque rispettare, anche se non sono previsti limiti specifici, in qualche modo gli obiettivi di razionalizzazione posti dalla legge finanziaria, fatta salva la piena discrezionalità sulla strategia da adottare, in conformità al principio della responsabile autonomia.» Si veda: Verbaro (2005).

motivazione in ordine alla necessità di attivare nuovi servizi e/o di mantenere quantomeno il livello di quelli esistenti, potrebbe anche decidere di rinunciare a tale obiettivo cercando di ridurre la spesa globale per rispettare i vincoli di bilancio, ricorrendo a forme alternative.

In questo senso la legge finanziaria per il 2002 (Legge n. 448/2001) in materia di enti locali ha precisato, che il principio di riduzione complessiva della spesa è derogabile, a patto che:

- le deroghe siano analiticamente motivate;
- il piano e le deroghe siano oggetto di verifica da parte dell'organo di revisione contabile (art. 19, comma 8).

Va peraltro ricordato che dovendosi obbligatoriamente attivare alcuni nuovi servizi in base a disposizioni di legge di questi ultimi anni, con oneri a carico dei bilanci, sono state necessarie alcune deroghe.

Si pensi, ad esempio, al controllo di gestione, all'URP e ai servizi per l'orientamento degli studenti.

Infine con il decreto legge 112/2008, poi convertito in Legge (n° 133/2008), si è reintrodotta un sistema di blocchi e sblocchi al sistema dalle assunzioni privilegiando, almeno apparentemente l'aspetto quantitativo a quello qualitativo del lavoro e delle professionalità.

In breve la normativa ha previsto all'art.66 del DL. una forte limitazione alle assunzioni ordinarie e ha introdotto un ulteriore tetto delle unità cessate.

Per il 2008 e il 2009 si prevedono assunzioni con un fondo di 75 milioni (25 per il 2008 e 50 per il 2009) e si abroga l'analogo fondo previsto dalla finanziaria 2008 per il 2010.

Per il 2010 si riduce il turn over dal 60% al 20%, così come per il 2011.

Per il 2012 è previsto il 50% del turn over.

Le università vengono comprese nelle limitazioni all'utilizzo del turn over. Inoltre viene disposta la riduzione del fondo ordinario (FFO) di complessivi 455 milioni entro il 2013 (63,5 per il 2009, 190 per il 2010, 316 per il 2011, 417 per il 2012, 455 per il 2013).

Per gli Enti Pubblici di Ricerca è previsto l'utilizzo del 100% del turn over per il triennio 2010-2012, sempre con il limite delle unità cessate. Non è, ancora, chiaro se per il 2009 rimanga la possibilità di utilizzare il 100% delle risorse del turn over o se valgano le nuove limitazioni.

Lo sblocco completo delle assunzioni per tutta la Pubblica Amministrazione è rimandato al 2013.

Da quanto sopra descritto appare evidente come la pianificazione delle risorse che è una attività necessaria per qualsiasi organizzazione è sottoposta negli Enti Pubblici ad una serie di vincoli che la rende assai più complessa e assai meno efficiente di quella posta in essere dai soggetti privati che sono così in grado di adattarsi meglio e in tempi assai più rapidi alle mutate condizioni del mercato.

A loro volta l'alto numero di deroghe e le possibili diverse interpretazioni che negli anni si sono venute e vengono a formare tendono a rendere meno certo il sistema e spesso aprono la strada ad arbitri e a differenze tra le amministrazioni assolutamente ingiustificati rendendo

nulla, o almeno intaccando fortemente, il principio di uguaglianza nel trattamento dei cittadini che dovrebbe essere garantito nel nostro ordinamento.

Anche in questo momento iniziale del rapporto di lavoro si assiste quindi allo scontro di polarità precedentemente evidenziato.

Da un lato l'esigenza di controllo su tutto il sistema della Pubblica Amministrazione con regole certe finalizzate al contenimento dei costi, dall'altro l'esigenza di rendere più flessibile l'organizzazione locale concedendo deroghe che spesso possono stravolgere il sistema e non sempre in modo razionale.

I risultati sono, purtroppo, sotto gli occhi di tutti.

2 - Accesso al lavoro pubblico

Da un punto di vista, aziendalistico, il datore di lavoro può fronteggiare le carenze di organico o di professionalità seguendo strade diverse:

- reclutamento di risorse nuove, mediante concorso pubblico o mobilità esterna
- riqualificazione di risorse già presenti nell'ente, mediante mobilità interna o progressione verticale
- decisioni in tema di orario flessibile, part-time, ecc.
- conferimento di incarichi al personale PO, EP, delega di funzioni.

Queste attività, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, non sono libere ma devono essere inserite nel contesto giuridico vigente e soprattutto nel quadro previsto delle ultime leggi finanziarie.

Partendo dal reclutamento è bene ricordare che l'accesso al lavoro pubblico è disciplinato dall'art. 97 della Costituzione che stabilisce al comma 3 che: *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*.

In conformità a tale principio, secondo l'art. 35 del d.lgs. 165/2001 l'accesso avviene tramite procedure selettive *«che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno»*.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte Costituzionale la regola del concorso pubblico non esclude necessariamente forme di accesso purché conformi a criteri di :

- ragionevolezza
- buon andamento e imparzialità.

Proprio grazie a questi spazi lasciati dalla legge nel corso degli anni e in presenza di profondi mutamenti socio-economici, si è riscontrata la necessità di disporre di procedure di reclutamento del personale, che andassero oltre al tradizionale concorso pubblico.

Se da un lato, infatti, tale strumento garantisce (almeno nella maggioranza dei casi) l'imparzialità, la pubblicità, la correttezza e la trasparenza delle procedure, esso risulta spesso lento inefficace, specie quando sono richieste, celerità nelle procedure di reclutamento.

In altre parole sembrerebbe che quell'assoluta necessità di uguaglianza nella possibilità di accedere alla pubblica amministrazione e di trasparenza (almeno formale⁴⁰) scelta dai costituenti, in molte situazioni, non soddisfi più le esigenze delle pubbliche amministrazioni, in termini di selezione di professionalità e di rapidità nel reclutamento.

Ciò ha portato a considerare anche normativamente altre possibilità di accesso alla pubblica amministrazione. Si pensi, ad esempio, al meccanismo del corso - concorso.

Si tratta di una particolare modalità di reclutamento permessa e prevista nel DPR 487/1994 *“regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”*.

L'art. 1 comma 1 del predetto decreto stabilisce che *“l'assunzione agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche avviene: per concorso pubblico aperto a tutti per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso- concorso...”*.

Il meccanismo del corso - concorso viene attualmente individuato e meglio specificato nei Contratti Collettivi del settore pubblico (per le Amministrazioni Centrali, gli Enti Locali, gli Enti Pubblici non Economici) e nei Regolamenti delle singole Amministrazioni, con particolare riferimento alle modalità realizzative delle progressioni verticali interne; esso rappresenta, per la natura di procedura mista, selettiva e formativa allo stesso tempo, un ambito privilegiato quanto al rispetto dei principi essenziali della trasparenza, economicità ed efficienza.⁴¹

A ciò va aggiunto che i ripetuti blocchi delle assunzioni, precedentemente ricordati, stabiliti dai governi negli ultimi anni, stanno spostando l'interesse su forme di reclutamento che, nel panorama italiano, sono già regolamentate normativamente, ma che hanno faticato, almeno inizialmente a trovare una loro applicazione nel settore pubblico. Anche in questo caso la scelta viene, comunque, imposta dall'altro.

⁴⁰ Sull'inadeguatezza e la parzialità di molti concorsi pubblici si rimanda all'articolo di P. Ichino apparso su Il Corriere della Sera del 21.11.2006, dove tra l'altro si leggeva: *«Il concorso pubblico è un ferrovicchio, eredità di un sistema amministrativo superato.»*

⁴¹ Si pensi al progetto RIPAM.

Originariamente il progetto Ripam è stato mirato alla Riforma della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno. Per più di trent'anni il Formez (Centro di FORMazione per il MEZZogiorno), che è l'ente che si occupa dell'implementazione del progetto Ripam, ha agito, infatti, nell'ambito dell'intervento straordinario, nato nel 1950 con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno.

Dopo l'abolizione della cassa del Mezzogiorno il Formez ha modificato la sua attività.

L'orizzonte operativo del Formez, cessato l'intervento straordinario, si è esteso all'intero Paese, ma la ragione sociale è rimasta la stessa (il che vale pure per Ripam) ed i fondi per finanziare le varie edizioni dei corsi hanno un vincolo di destinazione legato tuttora alla fonte originaria (fondi exintervento straordinario).

Ciò fa sì che a tutt'oggi l'intervento formativo di Ripam sia rivolto principalmente agli Enti locali del Mezzogiorno.

Tale intervento formativo, dato che la nozione più diffusa di sviluppo è quella di sviluppo locale, è però, valido non solo per le aree arretrate, ma anche per quelle aree sviluppate che vogliono mantenere le proprie posizioni in un mondo in continua evoluzione.

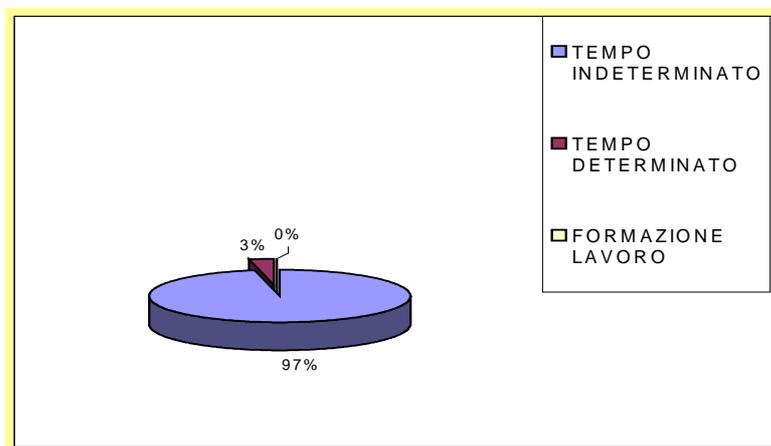
Da questo punto di vista il modello Ripam può essere implementato validamente anche al Centro-Nord, come dimostrato dalla recente esperienza svolta in Emilia-Romagna.

Per l'origine e l'evoluzione del progetto Ripam si veda: www.ripam.formez.it e Aa.Vv. (2001).

Il legislatore statale ha, infatti, voluto introdurre le diverse forme flessibili di lavoro, anche in ambito pubblico dotando le Pubbliche amministrazioni e gli attori della contrattazione collettiva di una serie di strumenti contrattuali, mutuati dalla normativa privatistica, idonei a rendere più elastica la disciplina interna del rapporto di lavoro e/o ad arrivare, ove se ne ravvisi l'esigenza, ad una diversa e più proficua articolazione del rapporto lavorativo.⁴² L'art. 36 del Dlgs 3 Febbraio n.29 come modificato dall'art.22 Dlgs 31 Marzo 1998 n.80, ora confluito nel D.lgs. 165 del 2001, ha così disposto che le pubbliche amministrazioni: «si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzioni e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa». L'art. 4 della legge del 16 giugno 1998 n.191 ha poi introdotto nell'ordinamento italiano il lavoro a distanza (cd telelavoro): «allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane».

Il legislatore ha poi lasciato alla Contrattazione Collettiva il compito di disciplinare nel dettaglio la materia. Proprio sul telelavoro molte amministrazioni hanno investito, negli ultimi anni, parecchie risorse dando vita a progetti con lo scopo di creare nuove opportunità di lavoro per coloro che hanno problemi di mobilità, di contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e di migliorare l'organizzazione del lavoro favorendo anche un'ottimale distribuzione del tempo tra lavoro e tempo libero migliorando l'autonomia del lavoro e riducendo lo stress.

Fig. 2 – Tipologie di contratto in percentuale presenti nella P.A. - Anno 2005



Fonte: Ministero dell'Economia e Finanze. Dati Conto Annuale 2003 –2004- 2005

Per l'esperienza effettuata in Emilia-Romagna: si rimanda a: www.ripam.formez.it.

⁴² In questa ottica si colloca l'impegno del Governo a favore della mobilità e del ricorso agli strumenti tipici del settore privato e, quindi, anche all'utilizzo di quei contratti previsti dalla Legge 30/2003 e dal D.lgs. 276/2003 applicabili nelle pubbliche amministrazioni riguardanti il contratto di somministrazione.

Il contratto di somministrazione è un istituto previsto dal decreto legislativo n. 276 del 2003 e consente all'utilizzatore la disponibilità del personale.

È una forma flessibile di impiego di personale che consente di operare con maggiore elasticità rispetto a funzioni ordinarie favorendo anche i processi di esternalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

Gli esempi sono molteplici⁴³ e tutti assai interessanti anche per la metodologia utilizzata sia nella scelta dei lavori da effettuare con il telelavoro sia nella costruzione di una organizzazione volta a rendere tale scelta strategica e portatrice di valore aggiunto alla attività dell'Ente.

A ben guardare però al di là del valore simbolico di queste esperienze si tratta ancora di una scelta organizzativa assai marginale rispetto alle scelte organizzative realizzate in termine di prestazione lavorativa anche perché in molti casi .

Più un modo per mostrare le capacità di realizzare un progetto che non una vera e propria opportunità da realizzare nell'interesse dell'organizzazione e quindi dei cittadini.

Aspetto questo che si ricollega al rapporto non sempre facile tra Pubblica Amministrazione e flessibilità.

In generale secondo i dati del Ministero dell'Economia e Finanza il ricorso a contratti diversi da quello a tempo indeterminato era, nel 2005 ancora piuttosto relativo.

Ciò solleva almeno due questioni: ha la pubblica amministrazione una organizzazione e una tipologia di lavoro tali da poter, al meglio, servirsi di questi contratti?

Di che tipologie di dipendenti ha necessità la Pubblica Amministrazione?

Per quanto riguarda la prima questione secondo un'indagine a campione i responsabili del personale delle Pubbliche amministrazioni interpellati nell'indagine motivano il ricorso a forme di lavoro flessibile con la necessità di reperire particolari figure professionali, di velocizzare le procedure di reclutamento, ma soprattutto per fronteggiare picchi nei carichi di lavoro, o come strumento per "mettere alla prova" il personale⁴⁴.

Rimane invece molto dubbio l'eccessivo ricorso alla precarizzazione, soprattutto, per quanto riguarda profili di medio - alta responsabilità.

Non tanto e non solo per i dubbi sul precariato sollevati da diversi economisti e sociologi⁴⁵ quanto perché non si comprende l'utilità di mantenere a lungo persone che ricoprono posizioni rilevanti e strategiche in uno stato di incertezza impegnandole a cercare più la stabilizzazione del rapporto che il miglioramento costante della propria professionalità anche attraverso una formazione continua.

Mi riferisco soprattutto a settori come quello dell'istruzione dove, a mio parere, il rischio è di perdere molti buoni docenti lungo la strada che porta all'entrata in ruolo con grave nocumento per l'intero settore e più in generale per l'intera società.

⁴³ Tra i molteplici esempi può essere utile ricordare tra le altre quelle della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Bolzano nonché l'esperienza della a regione Emilia Romagna, che come primo caso di sperimentazione ha mostrato alcuni dei possibili vantaggi del telelavoro tra cui: maggiore tempestività della rendicontazione e degli altri adempimenti amministrativi, per i quali non occorre aspettare il rientro in ufficio; aumento del tempo disponibile per le ispezioni, e quindi aumento del loro livello qualitativo; forte riduzione dei costi legati alle trasferte. Ne consegue, pertanto, un miglioramento dell'efficienza amministrativa e della qualità della vita del lavoratore.

Sul telelavoro e sulle infinite sperimentazioni si rimanda a <http://www.buoniesempi.it/telelavoro.aspx>

⁴⁴ Bordogna (2002).

⁴⁵ Si veda a tale proposito: Gallino (2001), Gallino (2007) nonché Canauz (2003).

Inoltre il precariato e i contratti a tempo parziale non devono essere utilizzati come scorciatoia per accedere al pubblico impiego baipassando il pubblico concorso⁴⁶.

Questo può comportare storture quali ad esempio la discriminazione tra i precari e i vincitori di concorsi che non hanno ancora preso servizio. I primi lavorano anche senza un vero titolo mentre i secondi non lavorano pur avendo diritto.

Sicuramente la stabilizzazione dei precari apre una serie di questioni che dovrebbero fare riflettere un “buon” legislatore che dovrebbe rendersi conto come il precariato che nel privato è spesso usato a discapito dei lavoratori, nel pubblico viene utilizzato come strumento per favorirli o almeno per favorirne alcuni.⁴⁷

Venendo alla seconda questione sollevata una possibile risposta è data da una ricerca svolta per il dipartimento della Funzione Pubblica dall’Istituto G. Tagliacarne, che ha preso le mosse da un primo sondaggio effettuato nel 2000 in occasione del 3° Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione.

Si tratta, di fatto, della prima analisi di una certa completezza di cui è dato disporre sui fabbisogni emergenti nel pubblico impiego

Dai dati raccolti su un campione vasto, anche se non vastissimo⁴⁸, emerge che le Pubbliche Amministrazioni prendendo atto di alcune sostanziali trasformazioni della società quali:

- le innovazioni universali, che provengono dalla tecnologia dell’informazione e della comunicazione, che danno origine alla globalizzazione;
- i cambiamenti connessi all’integrazione europea, preso atto che la normativa comunitaria e le procedure da essa originate entrano nel vivo di una varietà di decisioni a livello nazionale, regionale e locale;
- gli effetti indotti dall’introduzione dell’euro che, facilitando gli scambi, inducono tra l’altro a confronti tra le prassi di amministrazioni di paesi diversi;
- i cambiamenti interni, che sollecitano a una migliore comprensione dei problemi e delle attese dei cittadini, che emergono dalle varie parti del Paese

ritengano fondamentale adeguarsi ai nuovi scenari, senza aver paura del nuovo cambiando rotta rispetto a quello che era la tradizione basata su grandi o piccoli privilegi da mantenere e l’assoluto perpetuarsi di procedure standardizzate.

Superando, in altre parole, quegli aspetti che lo scrittore Andrea Camilleri ha evidenziato redigendo uno scherzoso (ma non troppo) decalogo del burocrate, che mette impietosamente in evidenza una profonda idiosincrasia a ogni cambiamento che ha permeato e permea l’amministrazione.

⁴⁶ Sul punto si rimanda a B. G. Mattarella, *In difesa del concorso pubblico*, in www.lavoce.info e a G. della Cananea, *Tutti i rischi della stabilizzazione*, in www.lavoce.info.

⁴⁷ Come scrive Mattarella: «*La Legge Finanziaria per il 2008 amplia la platea dei beneficiari spostando di un anno il termine entro il quale occorre aver maturato i requisiti e ammattendo, in via generale, anche i collaboratori coordinati e continuativi che di regola sono reclutati senza alcuna selezione.*». B. G. Mattarella, op. cit.

- «Primo: non avrai altro Dio fuorché la forma (una variante recita: non avrai altro Dio fuorché la norma).
- Secondo: ricordati che ogni volta che innovi minacci te stesso e gli altri.
- Terzo: sveltire è un po' morire.
- Quarto: non trarrai insegnamento alcuno dal tuo errore (...)⁴⁹.

Per cambiare le amministrazioni devono adeguarsi non solo agli aspetti formali più evidenti (come l'utilizzo delle tecniche dell'informazione e della comunicazione), ma anche ai contenuti sostanziali, e di riflesso ad una varietà di nuove funzioni che vengono richieste loro. Obiettivo raggiungibile solo implementando e modificando la loro organizzazione inserendo nuovo personale e soprattutto nuove figure professionali.

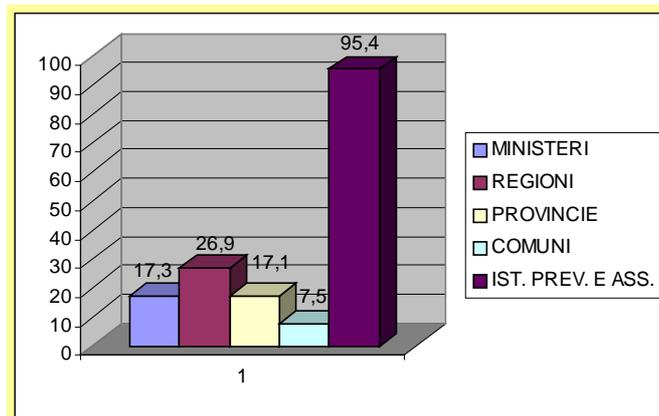
Dalla ricerca emerge che l'area che ha riscosso il maggior numero di richieste di nuove figure professionali è quella dell'Amministrazione e finanza (36%), seguita dall'Ambiente e i servizi sociali (16%).

A prescindere dal significato di queste aree appare interessante cogliere alcune peculiarità emergenti dalla lettura dei dati per tipologia di amministrazione.

Esistono aree che sono indicate da tutti i tipi di amministrazioni mentre altre sono specifiche di alcune di esse. Ad esempio l'area Amministrazione e finanza presenta una percentuale elevata di richieste in tutte le amministrazioni, mentre l'area delle Relazioni pubbliche ha notevoli richieste di figure innovative solo per alcune amministrazioni, quali ad esempio INPS e INAIL, per le quali il rapporto con il pubblico ha notevole rilevanza.

In questo ultimo caso è il tipo di attività prestata e le domande dell'utenza a cui si deve dare risposta che incidono fortemente sulla struttura e sulla sua crescita.

Fig. 3 - Richiesta di personale "innovativo" per tipologia di amministrazione



Fonte - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica.

⁴⁸ L'indagine si basa sulle risposte di 52 Ministeri, 12 Regioni, 61 Province, 911 Comuni INPS e INAIL per un totale di 1.038 intervistati. Nel caso dei Ministeri la cifra è più elevata del loro numero poiché in diversi casi è stata effettuata più di una intervista.

⁴⁹ A. Camilleri, intervento al convegno: *La pubblica amministrazione che cambia: una riforma dei cittadini*, 15 marzo 2000

Considerando le aree più segnalate a seconda delle amministrazioni intervistate, troviamo queste caratterizzazioni:

- gli Studi economici e giuridici per le Amministrazioni centrali;
- l’Informatica e le telecomunicazioni per le Regioni;
- la Pianificazione del territorio per le Province (ma anche l’Ambiente e i servizi sociali);
- l’Ambiente e i servizi sociali per i Comuni (ma anche le funzioni più tradizionali di supporto all’attività amministrativa).

Poiché gli intervistati hanno posto una distinzione esplicita tra professionalità innovative e tradizionali, è possibile conoscere il “livello di innovatività” attribuito per le grandi aree di professionalità: in generale, la quota di profili ritenuta innovativa è pari a 14,6%.

Tale dato rappresenta però una media e deve meglio essere interpretato.

Pur precisando, come del resto fanno i ricercatori, che la discriminante tra professioni “tradizionali” e “innovative” è quanto mai incerta, è importante osservare come la maggiore frequenza di personale “innovativo” si ritrova nelle organizzazioni più grandi e più complesse, mentre vi è maggiore richiesta di personale “tradizionale” nelle amministrazioni di minore entità, segnatamente nei Comuni (7,5% contro il 14,6% registrato a livello globale), nei quali il fabbisogno primario è limitato alle funzioni essenziali.

Ma quali sono i profili innovativi maggiormente ricercati?

Pur tenendo presente che le richieste variano a seconda dell’Ente e della sua funzione penso che la tabella sottostante possa ben rispondere alla domanda

Fig. 4 – Profili “innovativi” maggiormente richiesti

• 1) Organizzazione del lavoro	11.6
• 2) Informazione e comunicazione	9.7
• 3) Progettazione e gest. reti telematiche	9.1
• 4) Operatori e tecnici informatici	8.9
• 5) Realizzazione e gest. siti internet	8.1
• 6) Progettazione e gest. banche dati	7.8
• 7) Progetti (predisp., valut., gest. e rendic.)	7.4
• 8) Analisi e sviluppo software	5.8
• 9) Rapporti con l'esterno	5.6
• 10) Rapporti con gli utenti	4.7
• 11) Tutela dell'ambiente	4.5
• 12) Metodi e applicazioni statistiche	3.5
• 13) Formazione del personale	1.8
• 14) Controllo del territorio	1.8

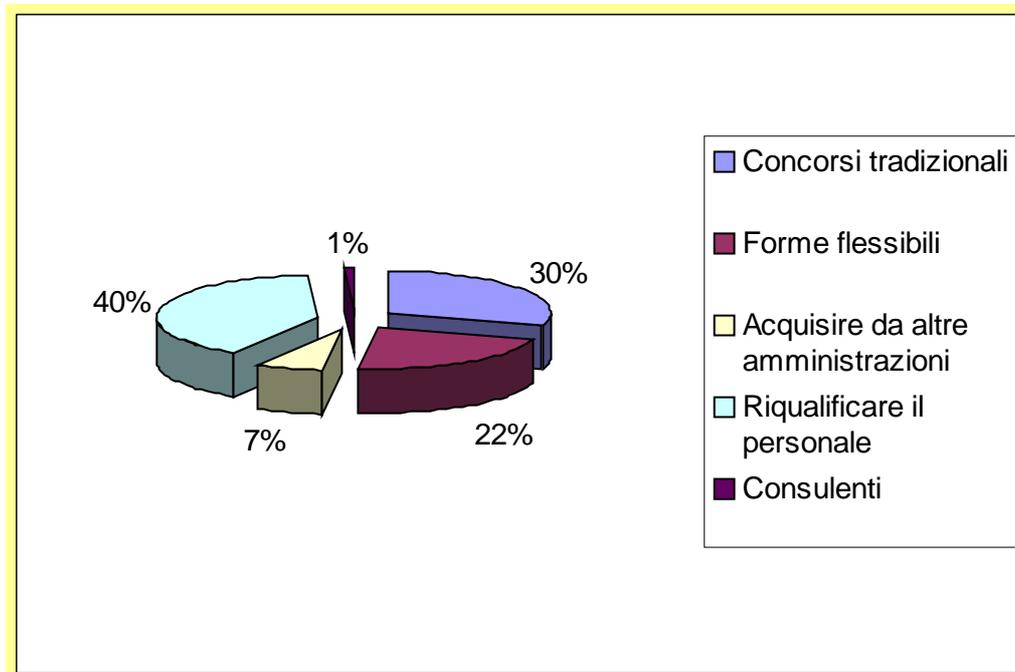
Fonte - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica.

Sembrerebbe quindi che le pubbliche amministrazioni sentano la necessità di rinnovarsi e di potenziare la propria organizzazione.

Ma come pensano di reperire queste figure le Pubbliche Amministrazioni?

In base alle risposte date dalle Pubbliche Amministrazioni in prima istanza non si pensa di incrementare il personale con nuovi innesti ma si punta piuttosto a valorizzare il personale già disponibile, adeguandone quando necessario la preparazione o aggiornandone la competenza professionale.

Fig. 5 – Possibili modi di reperimento delle professionalità richieste ed innovative da parte della P.A.



Fonte - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica

Si pensa inoltre di utilizzare il naturale ricambio del personale dotato delle caratteristiche richieste con quello che lascia l'amministrazione (per altro impiego o per raggiunti limiti di età).

Solo quando le professioni non si possono improvvisare o riconvertire, in ultima istanza, le amministrazioni si orientano ad acquisire nuovo personale, soprattutto per le funzioni e per le specializzazioni professionali che si vanno ora affermando e di cui esse non dispongono.

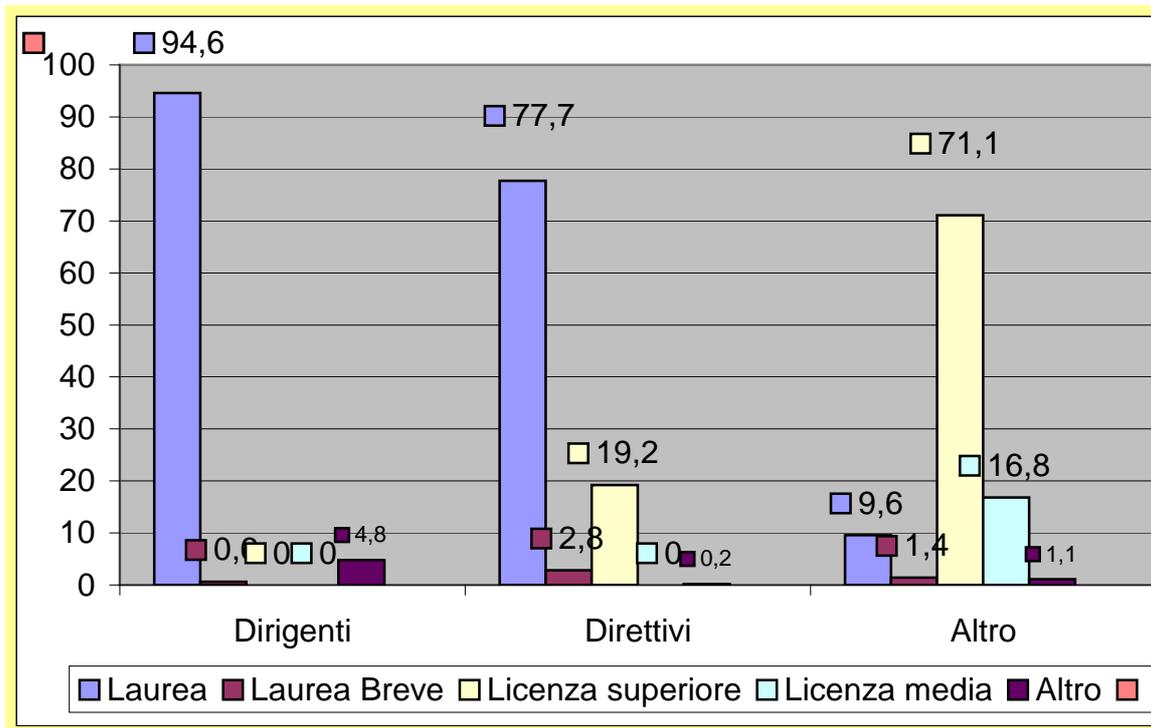
Per quanto concerne i titoli di studio l'indagine ha evidenziato una richiesta distinta per i dirigenti, per il personale direttivo e per il rimanente personale.

Per i dirigenti e i funzionari direttivi la laurea è il titolo di partenza (94,6% nel primo caso e 77,7% nel secondo), laddove i diplomi prevalgono per gli altri dipendenti (71,1%).

Ancora bassa invece la richiesta di lauree brevi (la massima percentuale riscontrata è 2,8% del totale per i direttivi).

Sebbene i dati sopra riportati mostrino come, in linea teorica, esistano forze che spingono verso il cambiamento e l'adeguamento della Pubblica Amministrazione tuttavia, come in parte si è già visto in relazione ai canali di accesso e come si vedrà meglio nelle pagine seguenti, esistono a livello organizzativo e normativo freni che impediscono un reale cambiamento.

Fig. 6 -Le richieste di personale in base al titolo di studio dalle Pubbliche Amministrazioni



Fonte - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica

Freni al cambiamento che sono evidenti soprattutto nelle piccole organizzazioni di alcuni Enti Locali ma che risulta presente anche in Enti più complessi.

Le nuove professionalità, anche laddove vengano inserite, tendono, inoltre, spesso ad essere collocate in ruoli angusti e la loro potenzialità viene assorbita dall'organizzazione attuale che di frequente ha solo l'interesse a preservare sé stessa anche a costo di una inefficiente allocazione delle risorse umane.

Soprattutto la scarsa mobilità che segue l'inserimento iniziale delle risorse umane diviene impedimento per il miglioramento dell'efficienza e per l'implementazione delle politiche motivazionali.

A questo aspetto dedicherò il prossimo paragrafo.

3 - Il rapporto di lavoro subordinato nella pubblica amministrazione: rapporto di lavoro e rapporto organico

Una volta superato il concorso il soggetto entra a far parte della pubblica amministrazione.

A tale proposito si può definire *dipendente pubblico* chi è legato da un rapporto di lavoro con un ente pubblico sia esso lo Stato, un ente pubblico nazionale o uno locale.

Se però analizzassimo più approfonditamente questo rapporto potremmo affermare che il legame che unisce il dipendente all'ente locale può essere considerato duplice.

Da un lato esiste una relazione di natura giuridica che lega l'ente e il personale in servizio secondo il modello del lavoro subordinato⁵⁰

Dall'altro lato una relazione di natura organizzativa che attiene all'individuo nella sua veste di addetto all'ufficio o titolare dell'organo gestionale.

Generalmente l'instaurazione del rapporto di lavoro precede quella del rapporto organico. Se, infatti, la fonte del rapporto è il contratto individuale con cui si perfeziona l'assunzione il rapporto organico sorge con l'assegnazione del dipendente al posto in organico.

A questo punto una volta che il dipendente entra nella Pubblica Amministrazione si assiste ad un processo di vera e propria "imbalsamazione".

Si entra, infatti, in una situazione statica che rappresenta probabilmente uno degli aspetti che rendono la Pubblica Amministrazione poco efficiente.

La Pubblica Amministrazione non ha, infatti, nella sua cultura l'idea di valorizzare le competenze e le capacità dei soggetti che la compongono.

Tale concezione "immobilista" si ritrova già in quanto stabilito dall'art. 97 della Costituzione, infatti, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge.»

Questa norma ha, infatti, limitato fortemente l'idea di avanzamento e crescita professionale, di un passaggio da un livello ad un altro all'interno della Amministrazione per meriti escludendo, di fatto, una delle principali leve per la valorizzazione delle competenze e per la motivazione del personale.

Se, ad esempio, si prendessero in considerazione gli Enti Locali si noterebbe come la stessa possibilità dei concorsi interni è stata, fino a poco tempo fa fortemente, avversata.

I concorsi interni previsti inizialmente dall'art. 24 comma 6 del d.P.R. 347/1983 erano stati con il tempo abrogati da una serie di leggi che ribadivano il principio che l'accesso al pubblico impiego dovesse avvenire inderogabilmente per concorso pubblico aperto a tutti.

L'ANCI e il Dipartimento della Funzione Pubblica avevano cercato di mitigare il divieto ribadendo l'importanza dei concorsi interni per la crescita professionale e motivazionale dei dipendenti e il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Sostenero, pertanto, la possibilità di prevedere l'istituto del concorso interno nel Regolamento comunale dei concorsi limitandolo però ai soli casi in cui la professionalità richiesta fosse acquistabile solo all'interno dell'Ente.

Contro questa possibilità si dichiarò sia la dottrina sia la giurisprudenza.

Fondamentali in tal senso le sentenze del Consiglio di Stato Sez V sent. 483/1995 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 487/1991 che sostenevano che in base alla normativa allora vigente la regola del concorso pubblico potesse essere derogata solo nei casi esplicitamente previsti dalla legge.

Solo con la c.d. Bassanini – bis (art. 6 c. 12 L. n.127/1997) la materia ha avuto un suo riordino e sono stati reinseriti i concorsi interni limitatamente però: «a posti caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'Ente».

⁵⁰ Si veda tra gli altri: Sandulli (1989; vol. 1 pag. 222 e ss); Battini (e alt.) (2005; p. 400 e ss.), Casseti(2002).

A parere di chi scrive questa risulta essere una soluzione fragile e ambigua.

Da un lato, infatti, si è voluto riconoscere la possibilità di crescita professionale per valorizzare i dipendenti che si sono mostrati maggiormente capaci e attivi sul campo ma dall'altro gli si è confinata questa possibilità solo in un ambito relativamente angusto rinunciando a considerare le esperienze e le conoscenze pregresse dei lavoratori o le capacità dimostrate di essere in grado di svolgere anche altri incarichi di natura superiore all'interno dell'amministrazione anche se in altri ambiti e settori.

Conoscenze e capacità che potrebbero essere assai utili nel momento in cui la abilità di riprogettare e modificare la struttura diviene fondamentale per poter rispondere in tempi brevi alle mutevoli domande poste dai cittadini e dal sistema produttivo.

L'Ente infatti non esiste per sé ma in quanto vi sono dei bisogni del cittadino da soddisfare.

Bisogni che dovrebbe essere soddisfatti nel modo migliore ed economico possibile ottimizzando le risorse di cui si dispone a prescindere dal loro originario inquadramento.

In realtà sembra quasi esserci la paura che anche in questa attività gestionale ed organizzativa possa intervenire la pressione della politica tesa a favorire dipendenti affini all'orientamento politico di chi governa in quel momento storico senza in alcun modo curarsi dei requisiti di esperienza, professionalità, capacità richiesti o peggio delle potenzialità del soggetto che avrebbe il diritto dovere di assumersi incarichi maggiormente delicati e di responsabilità.

Tali paure si ritrovano, ad esempio, nelle parole di Stefano Nespor secondo cui: *«In altri termini, i concorsi interni si sono trasformati, nella quasi totalità dei casi, in finzioni con la sola finalità di promuovere, indipendentemente dalle effettive capacità, il personale più gradito (spesso con preferenze equamente ripartite tra datori di lavoro e sindacati).*

Ineguagliabile rimane il caso dell'Inps dove migliaia di dipendenti sono stati promossi in carriera con "concorsi interni", e hanno occupato posti vacanti per i quali erano già stati banditi concorsi pubblici, con il risultato che i vincitori di questi ultimi, allorché sono sopravvenuti, non hanno più trovato i loro posti disponibili.»⁵¹

Ma con una sfiducia così diffusa nell'organizzazione e in chi la governa come si può pensare di motivare i dipendenti o ritenere che possano credere effettivamente in questa modalità per ottenere il riconoscimento dei meriti?

Cosa c'è di meno motivante che credere che il proprio impegno e la propria capacità non abbiano influenza alcuna sul proprio avanzamento professionale?

Bassa motivazione che riguarda non solo chi subisce presunti soprusi ma anche chi ottiene riconoscimenti immeritati (in assoluto o relativamente ad altri colleghi professionalmente più capaci ma con meno conoscenze relazionali).⁵²

⁵¹ Nespor (2007)

⁵² Per quanto riguarda l'equità come fonte del benessere organizzativo e della motivazione dei singoli si rimanda a: Pelizzoni (2005).

Lavorare bene o lavorare male, senza impegno alcuno non avrebbe nessuna influenza sul proprio inquadramento.

Le uniche motivazioni si dovrebbero ricercare nel virtuosismo etico del lavoratore o nella paura che egli può avere di essere sanzionato o peggio licenziato per scarso impegno.

Forse un po' poco per una organizzazione moderna dove consenso, motivazionale valori condivisi nonché un buon clima dovrebbero essere le basi su cui poggiare lo sviluppo e la ricerca costante di ottimizzazione ed efficienza.

4 - La mobilità

Accanto ai concorsi interni e/o alla progressione verticale un'altra via possibile, per le Amministrazioni per gestire al meglio il proprio personale ottimizzando l'organizzazione, è rappresentata dalla mobilità.

In altre parole l'esigenza di un mutamento radicale ed in senso privatistico della disciplina del lavoro pubblico, ha indotto il legislatore nazionale ad introdurre nell'ordinamento un complesso di norme in grado di consentire alle amministrazioni ed agli enti pubblici di affrontare gli aspetti organizzativi e gestionali inerenti il personale che consentissero un'efficiente allocazione ed utilizzo delle risorse disponibili nel settore pubblico.

Al fine di favorire tali processi, la mobilità dei lavoratori ha acquisito una posizione centrale nei processi di riforma delle strutture amministrative pubbliche dal momento che è in grado di conciliare una corretta distribuzione organizzativa delle risorse umane e finanziarie delle amministrazioni e degli enti pubblici con la duplice esigenza, da una parte, di una riduzione della spesa pubblica complessiva e, dall'altra, di un'adeguata redistribuzione dei lavoratori già in servizio, realizzabile attraverso percorsi formativi volti a valorizzarne professionalità e competenze

Le tipologie di mobilità attualmente presenti nel nostro ordinamento sono:

- Mobilità interna
- Mobilità esterna
- Mobilità per eccedenza di personale

Con la mobilità interna si verifica il cambiamento della sede di lavoro ma non un mutamento nel rapporto di dipendenza del lavoratore in ordine al proprio datore di lavoro che resta, pertanto, l'ente o l'amministrazione di appartenenza. La mobilità interna costituisce una forma di mobilità in senso atecnico.

Con la mobilità esterna⁵³, invece, si verifica il cambiamento del datore di lavoro tra due distinti enti o amministrazioni e, di conseguenza, l'inserimento del lavoratore nei ruoli di un

⁵³ La mobilità volontaria è disciplinata dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", in particolare dal Titolo II – Capo III "Uffici, piante organiche, mobilità e accessi", art. 30, avente ad oggetto "Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse".

Ai sensi dell'art.30 del d.lgs.165 del 2001, i pubblici dipendenti possono essere trasferiti dall'ente o amministrazione di appartenenza ad un altro di proprio interesse, presentando a quest'ultima una preventiva domanda di

altro ente o amministrazione, quello di destinazione del trasferimento. La mobilità esterna costituisce una forma di mobilità in senso tecnico.

La normativa vigente in materia di lavoro pubblico, oltre a regolare le differenti tipologie di trasferimento del personale pubblico connesse a manifestazioni di volontarietà dei lavoratori, disciplina anche casi in cui la mobilità è connessa ad esigenze organizzative e gestionali della Pubblica Amministrazione.

Tra queste è importante ricordare la c.d. *mobilità connessa ad eccedenze di personale*, disciplinata dall'art.33 del d.lgs. 165 del 2001⁵⁴, che è caratterizzata dal fatto di essere non concordata e definitiva

La mobilità in questo caso non è concordata tra tutte le parti coinvolte nel procedimento in quanto il processo di ricollocazione del personale avviene non sulla base di preferenze all'assegnazione manifestate dal lavoratore ma di necessità organizzative di ricollocazione del personale eccedente presso enti ed amministrazioni pubbliche che abbiano vacanze in organico⁵⁵. Al lavoratore è, pertanto, riservata la sola possibilità di esprimere una volontà negativa e, in tal caso, qualora non prenda servizio presso l'organizzazione pubblica

mobilità. Questa tipologia di mobilità può essere attuata sia tra amministrazioni appartenenti allo stesso comparto di contrattazione, sia tra amministrazioni appartenenti a comparti di contrattazione differenti e costituisce una mobilità concordata e definitiva.

⁵⁴ L'attuale art. 33 del d.lgs. 165 del 2001 deriva dall'art. 35 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 14 del d.lgs. n. 470 del 1993 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 20 del d.lgs. n. 80 del 1998, successivamente modificato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 1998.

⁵⁵ Il CCNL integrativo del CCNL del personale del comparto Ministeri, sottoscritto il 16.2.1999, ha stabilito, ad esempio, all'art.5, in materia di passaggio diretto ad altre amministrazioni del personale in eccedenza, che allo scopo di facilitare il passaggio diretto del personale dichiarato in eccedenza ad altre amministrazioni del comparto e di evitare il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nel proprio ambito, l'amministrazione interessata può procedere ad effettuare una comunicazione a tutte le amministrazioni del comparto, comprese quelle che hanno articolazioni territoriali, dell'elenco del personale in eccedenza distinto per area e profilo professionale richiedendo la loro disponibilità al passaggio diretto, in tutto o in parte, di tale personale. Un'analoga richiesta viene rivolta anche agli altri enti o amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs 29/1993 presenti sempre a livello provinciale, regionale e nazionale, al fine di accertare ulteriori disponibilità di posti per i passaggi diretti.

Successivamente a tale comunicazione, le amministrazioni del comparto comunicano, entro il termine di 30 giorni dalla richiesta di cui al comma 1, l'entità dei posti vacanti nella dotazione organica di ciascun profilo e posizione economica nell'ambito delle aree, per i quali, tenuto conto della programmazione dei fabbisogni, sussiste l'assenso al passaggio diretto del personale in eccedenza. Le amministrazioni di altri comparti, qualora interessate, seguono le medesime procedure.

I posti disponibili sono comunicati ai lavoratori in eccedenza che possono indicare le relative preferenze e chiederne le conseguenti assegnazioni; con la specificazione di eventuali priorità; l'amministrazione dispone i trasferimenti nei quindici giorni successivi alla richiesta.

Qualora si renda necessaria una selezione tra più aspiranti allo stesso posto, l'amministrazione di provenienza forma una graduatoria sulla base dei seguenti criteri: dipendenti portatori di handicap; situazione di famiglia, privilegiando il maggior numero di familiari a carico e/o se il lavoratore sia unico titolare di reddito; maggiore anzianità lavorativa presso la pubblica amministrazione; particolari condizioni di salute del lavoratore, dei familiari e dei conviventi stabili; la stabile convivenza, nel caso qui disciplinato e in tutti gli altri casi richiamati nel presente contratto, è accertata sulla base della certificazione anagrafica presentata dal dipendente; presenza in famiglia di soggetti disabili.

La ponderazione dei criteri e la loro integrazione viene definita in sede di contrattazione integrativa nazionale di amministrazione evidenza, inoltre, che la contrattazione integrativa nazionale di amministrazione può prevedere specifiche iniziative di formazione e riqualificazione, al fine di favorire la ricollocazione e l'integrazione dei lavoratori trasferiti nel nuovo contesto organizzativo.

d'assegnazione d'ufficio, lo stesso viene collocato in posizione di disponibilità, con conseguente applicazione della relativa disciplina in materia di trattamento giuridico ed economico.

Ai sensi dell'art. 33, nelle ipotesi in cui gli enti e le amministrazioni pubbliche rilevano eccedenze di personale, la legge ed i contratti collettivi disciplinano una precisa procedura finalizzata all'assorbimento dei lavoratori. Tale procedura, che presenta analogie con quella applicata nel settore di lavoro privato, è finalizzata alla ricollocazione dei lavoratori all'interno dello stesso ente o amministrazioni pubbliche, ovvero presso altre strutture pubbliche, che abbiano dei posti vacanti in organico corrispondenti alle posizioni dei dipendenti, e coinvolge anche le organizzazioni sindacali attraverso varie forme di consultazione e contrattazione

Tuttavia anche per l'istituto della mobilità e per la sua efficacia reale non mancano critiche preoccupanti.

Scrivendo a tale proposito il direttore generale del Dipartimento della funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri Francesco Verbaro: *«La mobilità – ovvero il passaggio diretto ad un altro ufficio o amministrazione, conservando profilo e qualifica di provenienza – è stato un istituto quasi esclusivamente al servizio dei dipendenti e non dell'amministrazione, che non è mai riuscita a farne un concreto strumento di gestione delle risorse. Eppure con 3,5 milioni di dipendenti, se snellito e reso più agile, potrebbe divenire lo strumento chiave per il reclutamento delle professionalità necessarie, limitando il ricorso spropositato ad incarichi esterni.»*⁵⁶

Quella che appare come l'incapacità o l'impossibilità di gestire le risorse umane utilizzandole al meglio nell'interesse della Pubblica Amministrazione e quindi in ultima analisi dei cittadini, si nota assai bene nell'applicazione pratica di questo istituto.

Istituto che quasi esclusivamente viene utilizzato per soddisfare le esigenze del personale.

Esigenze che sono legate alla volontà di trovare migliore collocazione e impiego in realtà più vicine alla residenza o alla famiglia di origine, o al desiderio di evitare un rapporto non soddisfacente con i dirigenti e/o l'ambiente di lavoro o al cercare nuove opportunità sentendosi sotto utilizzato o, ancora, alla voglia di cambiare attività rispetto a mansioni ripetitive.

Quasi mai invece si considerano anche le esigenze della pubblica amministrazione che potrebbe cercare nuove ottimizzazioni organizzative con questo istituto attraverso una più efficiente allocazione delle risorse secondo i bisogni della struttura o che possa creare percorsi di carriera che compenetrino le esigenze dei soggetti coinvolti.

Secondo alcune stime quasi il 98% della mobilità del pubblico impiego è avvenuto su richiesta del dipendente o sulla base delle preferenze espressa dallo stesso.

Questo dato, guardando soprattutto i valori assoluti, ci dice che nel pubblico impiego la mobilità c'è, ma solo incidentalmente è funzionale alle esigenze della pubblica

⁵⁶Verbaro (2004).

amministrazione⁵⁷. In parole povere, non si è realizzato quel “mercato del lavoro pubblico” che consentirebbe di distribuire in modo più razionale i dipendenti e di valorizzare i più meritevoli⁵⁸ e che: «*rappresenta lo snodo cruciale nel processo evolutivo di miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*».⁵⁹

Troppe le rigidità normative, troppe le barriere contrattuali per accedere ad un'altra amministrazione o, peggio, per muoversi da un comparto ad un altro.

A questo proposito, si deve notare come altri Paesi si siano mossi assai diversamente ritenendo questa via strategica per il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Ad esempio il governo francese si avvale, dal 2000, delle attività svolte dall'Osservatorio sul pubblico impiego, che fornisce annualmente informazioni sul numero e il profilo dei funzionari pubblici e sul fabbisogno delle diverse amministrazioni mediante le quali il Ministero della Funzione Pubblica attua una serie di misure tese a migliorare la gestione delle risorse umane. Altri strumenti innovativi a favore dell'efficienza amministrativa sono la *Bourse nationale de l'emploi de la Fonction Publique d'état, territoriale ou hospitaliere*, operativa dal 2003, che consiste in uno spazio telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro disponibile in rete all'interno del sito ufficiale della *Fonction Publique*.⁶⁰

Tuttavia se si prescinde da una ridefinizione dei criteri che regolano l'ingresso nel pubblico impiego e soprattutto la valorizzazione del dipendente pubblico attraverso meccanismi e opportunità di crescita professionale, che individuano nelle esperienze di mobilità interna e nei casi più virtuosi nei trasferimenti di personale presso amministrazioni pubbliche europee opportunità concrete di cambio nonché vettori per la costruzione di una *capacity building* si rischia di vanificare il processo di cambiamento delle amministrazioni verso un'efficienza amministrativa consapevole e consolidata.

⁵⁷ Anzi secondo una ricerca effettuata sui Comuni di Napoli e Palermo è risultato che la mobilità quando richiesta dalla Pubblica Amministrazione è vissuta in modo negativo, mentre i dipendenti ricorrono ad altri termini per designare movimenti giudicati auspicabili e positivi. La connotazione negativa attribuita al termine mobilità discende da una diffidenza generalizzata nei confronti dell'istituto stesso da parte dei lavoratori, i quali tendono a considerarlo come uno strumento di potere nelle mani dell'amministrazione. La rilevata resistenza alla mobilità sembra doversi connettere a una pluralità di ragioni, alcune delle quali attinenti ai contesti privati di vita dei lavoratori (i legami familiari e le relazioni sociali, innanzitutto, i fattori economici, l'età anagrafica, ecc.), altre ai contesti lavorativi e pubblici (le modalità di utilizzo degli incentivi economici, la scarsa chiarezza delle procedure burocratiche, le condizioni di lavoro, ecc), ragioni importanti e non astratte, se ricondotte alle modalità e all'età dell'ingresso nel lavoro, alla permanenza nello stesso e ai ruoli ricoperti. Sul punto si rimanda agli Atti del Convegno “Antropologia e Pubblica amministrazione” Roma 2007, in:

www. <http://governance.formez.it/focus/modelli-organizzativi/documenti-box/antropologia-e-pubblica>

⁵⁸ ibidem

⁵⁹ M. Orlando, L'applicazione dell'istituto della mobilità nelle regioni meridionali., in Atti del Convegno “Antropologia e Pubblica amministrazione”, cit.

⁶⁰ Anche in Gran Bretagna, in linea con le direttive europee che a questo proposito invitano gli stati membri a favorire la trasparenza delle informazioni in materia di mercato del lavoro pubblico e la libera circolazione dei lavoratori, è presente dal 2000 il *Civil Service Recruitment Gateway*, un portale telematico per il reclutamento del personale pubblico, basato sul principio della selezione per merito e su *open competitions* (valutazioni comparative).

5 - La gestione delle risorse umane e le politiche motivazionali

5.1 - Il trattamento economico

L'art. 36 della Costituzione stabilisce che il lavoratore abbia una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Nel settore del pubblico impiego l'art. 45 del d.lgs. 165/2001 si limita ad un generico rinvio ai contratti collettivi per la definizione del trattamento fondamentale ed accessorio.

Per quanto riguarda il trattamento fondamentale si applicano i meccanismi previsti dall'Accordo del 1993 e finalizzati principalmente al recupero del potere d'acquisto.

Meccanismi che risultano però complicati dal fatto che l'Ente erogatore è lo Stato che deve prevedere a sua volta espresse procedure per poter concedere gli aumenti raggiunti in sede di trattativa.

A tale proposito scrive l'Aran: *«È sempre utile ricordare che se per i comparti statali la Legge finanziaria è lo strumento che rende disponibili le risorse, per i comparti non statali essa è comunque necessaria per delineare il quadro di politica salariale del pubblico impiego, cui i singoli Comitati di settore delle amministrazioni non statali debbono informarsi nel disegno dell'Atto d'indirizzo.*

*In secondo luogo, i diversi momenti dell'iter di formazione delle risorse sono coincisi con le loro ormai consuete singole componenti: i) stanziamento a fronte dei TIP biennali, ii) riconoscimento di una parte dello scarto inflattivo del biennio precedente ed eventuale adeguamento del TIP del secondo anno, iii) appostamento di ulteriori risorse per finanziare la contrattazione di secondo livello ovvero, a volte, connesse allo scarto inflattivo in corso.».*⁶¹

Anche in questo caso un sistema piuttosto complicato che alla fine tende a risultati piuttosto modesti se è vero quanto sostenuto dall'Eurispes⁶² nel suo rapporto 2007 e cioè che i dipendenti pubblici italiani siano meno pagati rispetto ai colleghi di Francia e Gran Bretagna.

Inoltre secondo i dati forniti dall'Aran nel periodo 2000- 2006 le retribuzioni dei dipendenti pubblici à cresciuta in percentuale assai meno di quella dei dipendenti privati.⁶³

Pur con questi notevoli ritardi⁶⁴ di fatto, almeno teoricamente, accanto agli aumenti retributivi tabellari si è cercato negli ultimi anni di utilizzare la leva salariale per incentivare i lavoratori dirottando una parte sempre più consistente in favore del salario accessorio.⁶⁵

⁶¹Aran (2006)

⁶² Sul punto si veda la ricerca dell'Eurispes: <http://www.eurispes.it/indiceRicercheAnnoInCorso.asp?val=3> nonché per un quadro completo della situazione retributiva nella Pubblica Amministrazione: Eurispes – Cisl (2007).

⁶³ Secondo le stime fornite dall'Aran di circa 1,5% in meno. Aran (2006).

L'incentivazione per obiettivi costituisce un elemento concettualmente rilevante del sistema retributivo, poiché ne enfatizza la flessibilità e il criterio di equità.

Introdotta intorno alla metà degli anni '80, nel settore privato, con esso si è cercato nella contrattazione aziendale di legare una parte, sia pure ridotta, della retribuzione ai risultati aziendali (fatturato, livello di qualità dei prodotti etc.).

L'incentivazione per obiettivi è la conseguenza logica di un sistema per obiettivi il cosiddetto Management by Objectives (MbO)⁶⁶.

Si tratta, come ben si sa, di un sistema di controllo organizzativo basato sulle regole, sulla cultura organizzativa e sugli incentivi.

Per garantire il buon funzionamento del sistema è necessario inizialmente focalizzare il comportamento dei soggetti incentivati attraverso la comunicazione anticipata di aspettative e obiettivi; per poi, attraverso un meccanismo di controllo degli outputs, stabilire l'erogazione degli incentivi.

La misura dell'incentivo variabile, espressa intermini percentuali rispetto alla retribuzione fissa, misura il livello di flessibilità del sistema retributivo.

Tendenzialmente esso ha una rigidità maggiore per i livelli più bassi mentre aumenta per quelli più alti ma in ogni caso, la parte variabile perché abbia un senso e una rilevanza motivazionale, deve essere comunque significativa⁶⁷.

Se così non fosse non avrebbe quasi alcuna incidenza sul comportamento del lavoratore, il quale a fronte di un maggior impegno non otterrebbe un compenso adeguato.⁶⁸

In altre parole ci troviamo di fronte ad un esempio di costo opportunità laddove la decisione di come comportarsi e di quante risorse spendere per ottenere l'obiettivo deve essere comparato con il vantaggio retributivo che con quelle risorse si può ottenere.

La tendenza che si è sviluppata da allora, anche nel pubblico impiego, è stata quella di andare verso una sempre più marcata flessibilizzazione del salario e ha privilegiato, nella distribuzione delle risorse economiche contrattuali, l'aumento del fondo destinato al miglioramento dei servizi e delle prestazioni rispetto all'incremento salariale della retribuzione tabellare.

⁶⁴ In questo periodo in cui si parla molto di salari, di perdita di potere d'acquisto da parte dei lavoratori e di rinnovi contrattuali lascia perplesso che sia lo Stato tra i primi datori di lavoro a non rinnovare per tempo i contratti collettivi nazionali spesso con ritardi superiore all'anno.

⁶⁵ Il tema della valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dipendenti è, all'interno di questo quadro di riforme un tema rilevante e al quale si è dato molto peso. Già nel 1983, con il d.p.r. 247, i sistemi di valutazione delle prestazioni sono stati oggetto di sperimentazioni nel comparto enti locali, anche se solo nel 1993 il sistema di valutazione si identifica come elemento caratterizzante l'intero processo di riforma del lavoro pubblico, elemento poi recepito nella contrattazione collettiva.

⁶⁶ Sulla direzione per obiettivi si rimanda a Drucker (1967).

⁶⁷ Significatività che deve essere relativa rispetto agli importi percepiti dal soggetto ma credo anche assoluta rispetto alla cifra massima erogabile.

⁶⁸ Secondo alcuni studiosi anche un incentivo eccessivo potrebbe risultare deleterio per l'organizzazione, in quanto spingerebbe il lavoratore a cercare di ottenere i risultati a tutti i costi, anche perdendo di vista gli obiettivi ultimi dell'organizzazione. In altre parole si privilegierebbe l'interesse personale al bene collettivo esasperando il proprio utilitarismo.

In altre parole si è cercato in qualche modo di rompere quello spirito di corpo, quel destino comune tipico dei lavoratori della Pubblica Amministrazione.

Si è cercato di creare della competizione, di valutare del merito lasciando però per lo più inalterata la struttura organizzativa del lavoro che si basa su mansioni dettagliate e su una incidenza minima del soggetto sulla procedura.

Aspetti questi che limitano fortemente il concetto di valutazione e di merito.

Di fatto, come è stato notato, questo modello tende a riconoscere ed incoraggiare le capacità strategiche degli individui, a far emergere le capacità reali, a superare i limiti imposti da norme impersonali per favorire la creatività dei soggetti.

Il prototipo del lavoratore diviene così quello di un uomo competitivo, dinamico, responsabile, pieno di idee, amante della novità.

Ma queste caratteristiche vengono a scontrarsi con logiche burocratiche tradizionali che ancora dominano le organizzazioni e rischiano solo di frustrare i lavoratori o di far rimanere tale sistema solo una ipotesi interessante ma impraticabile.

Per quanto la flessibilizzazione della retribuzione sia stata inserita da alcuni anni mancano ancora risultanze empiriche certe su come questi strumenti vengano di fatto utilizzati così come mancano quasi totalmente analisi che comparino i meccanismi premianti rispetto al reale miglioramento delle prestazioni e dei servizi⁶⁹.

Certo è, tuttavia, che questi sistemi rimandino al concetto di valutazione e richiedano una approfondita riflessione su questa pratica.

5.2 - La classificazione

Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro ha portato alcuni settori della Pubblica Amministrazione a considerare la necessità di definire il contenuto della prestazione lavorativa in modo nuovo rispetto al precedente sistema delle qualifiche funzionali.

Mentre alcuni comparti quali quelli della Sanità e quello degli Enti Pubblici non Economici hanno scelto di lasciare alla Contrattazione Collettiva Nazionale il sistema di profili professionali e di descrizione della prestazione lavorativa, il Nuovo Ordinamento Professionale delle Regioni e degli Enti Pubblici del 31 marzo 1999 ha introdotto un sistema di classificazione del personale per categorie completamente nuovo, rinviando alla autonomia degli enti la decisione di definire, per ogni categoria, i profili professionali presenti nell'ente e il loro contenuto descrittivo.

⁶⁹ I vari sistemi di incentivazione previsti dalla contrattazione collettiva risultano essere tutti correlati tra loro ma soprattutto sono correlati al sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati che l'ente è tenuto a definire e attivare. La valutazione pertanto è il meccanismo attraverso il quale si attuano tutti gli istituti contrattuali di incentivazione precedentemente descritti. Gli stessi istituti contrattuali premianti, per una loro corretta applicazione, impongono, come detto, un nuovo modello organizzativo dell'ente pubblico che superi i vincoli che hanno irrigidito la gestione del personale interno. Si impone una nuova politica del personale in termini di gestione e di controllo delle risorse umane mirata all'individuazione delle prestazioni valide e al riconoscimento di adeguata ricompensa

In questo modo è stata attribuita una forte autonomia organizzativa agli Enti territoriali in tema di definizione del sistema dei ruoli professionali e descrizione del contenuto della prestazione lavorativa.

Per questa ragione gli enti locali hanno avuto l'occasione di fare un passo in avanti verso la definizione di nuovi modelli professionali e politiche di flessibilizzazione della prestazione lavorativa.

Un sistema che, almeno apparentemente, si avvicina al sistema giapponese della organizzazione snella basato su una ridefinizione delle responsabilità e delle mansioni in pochi livelli.

Il sistema di classificazione del personale introdotto con il contratto del 31 marzo 1999, definisce, infatti, uno schema molto ampio e generale di classificazione del personale, definendo solo alcuni elementi essenziali del sistema.

In particolare esso:

- ricerca di una forte flessibilità interna del lavoro;
- definisce quattro ampie categorie professionali all'interno e sei livelli di accesso dall'esterno;
- riconosce che lo sviluppo della retribuzione sia correlato alle competenze professionali del lavoratore, idoneamente verificate attraverso un sistema di valutazione.

Tuttavia proprio l'estrema generalità delle regole contrattuali ha reso necessario che l'ente nel quale è stato necessario applicarlo ad adottare strumentazioni di analisi, descrizione e classificazione del lavoro il più possibile chiare e coerenti con la organizzazione ma anche ben strutturate e comunicate, in modo da coniugare chiarezza delle regole e flessibilità della gestione del personale.

I principi di base in relazione al quale si individuano i profili professionali riguardano:

a) la definizione di profili professionali che agevolino l'arricchimento professionale dei lavoratori sia in termini orizzontali attraverso la definizione di profili che contengano all'interno un'ampia gamma di mansioni tra loro equivalenti, che in termini verticali attraverso individuando percorsi di sviluppo professionale all'interno del medesimo ruolo;

b) l'utilizzo dei profili professionali come base per attivare altri sistemi di gestione del personale (in particolare di valutazione delle prestazioni, delle posizioni, di analisi dei fabbisogni formativi, ecc.) che siano il più possibile congruenti con gli specifici ruoli organizzativi presenti all'interno dell'ente.

Tuttavia tranne che in alcuni casi particolarmente virtuosi dove si è sfruttata a pieno l'occasione rappresentata dalla nuova riclassificazione dei profili per superare la cultura mansionistica del lavoro e creare un sistema di ruoli che potesse realizzare flessibilità tra lavori diversi e ridefinizione del contenuto delle prestazioni lavorative, questa opportunità è stata vissuta come l'ennesimo adempimento di tipo formale.

Adempimento spesso risolto procedendo alla definizione di nuovi profili professionali che riprendessero fedelmente il numero, i nomi e i contenuti delle precedenti qualifiche.

L'ennesimo tentativo di modificare l'organizzazione del lavoro calato dall'alto si è arenato quindi, in molti casi, nella quotidianità.

Lo stesso sindacato che avrebbe potuto operare sollecitando il cambiamento ha spesso avuto una posizione di difesa dell'esistente e di quanto acquisito senza diventare, pur avendone l'occasione, un vero promotore della modernizzazione dell'organizzazione e del modo di lavorare sostenendo così i lavoratori e operando per modificare la struttura (o almeno una parte di essa) dal basso.

In questo caso appare evidente come operino nella pubblica amministrazione nel contempo funzioni manifeste e funzioni latenti che intersecandosi portano all'immobilismo dell'intera struttura.

Come scrive Merton: «sono funzioni manifeste quelle conseguenze oggettive che contribuiscono all'adattamento e all'adeguamento del sistema, le quali sono volute ed ammesse dai membri che fanno parte del sistema. Correlativamente sono funzioni latenti quelle conseguenze oggettive che non sono volute né ammesse.»⁷⁰.

Nello specifico era una funzione manifesta la volontà di cambiare ma era funzione latente il rafforzamento dei legami dei dipendenti in un momento di possibile difficoltà.

Legame dei dipendenti accresciuto dalla volontà di mantenere la situazione di fatto, dal contenimento dell'ansia rispetto al cambiamento nonché al mantenimento di quei valori di fedeltà rispetto al ciò che è dato che Merton fa rientrare nel cosiddetto "ritualismo burocratico" a cui sono soggetti sia i dipendenti che i dirigenti e gli alti funzionari⁷¹.

Situazione che ha portato il contratto del 2002 a non occuparsi più della questione e ad istituire una commissione che si sarebbe dovuta occupare delle classificazioni (art.12).⁷²

Tutti questi ritardi e il disinteresse con cui questa tematica apparentemente piuttosto rilevante per la modifica dell'organizzazione è stata affrontata lasciano intuire che, forse, si tratta dell'ennesima occasione mancata per il rinnovamento e per la razionalizzazione dell'esistente.

Rinnovamento che deve nascere, in prima istanza, dalla riflessione e dal confronto su quanto esiste, su come è strutturato il processo lavorativo e dall'analisi dettagliata di mansioni e responsabilità.

Confronto che tuttavia avrebbe potuto, soprattutto se scevro da pregiudizi ideologici, fare emergere situazioni latenti di conflitto e competizione sottaciute e di fatto dannose per il sistema e che avrebbero potuto inoltre, fare affiorare privilegi ed eccezioni in contrapposizione a carichi di lavoro e di responsabilità non sempre giustificati dall'inquadramento.

⁷⁰ Merton (1966).

⁷¹ Ibidem p. 321 e ss.

⁷² Come scrive Arturo Bianco: «Siamo dinanzi al rinvio di un tema la cui esigenza è stata posta tanto dalla piattaforma sindacale che dalla direttiva del Comitato di settore. Siamo dinanzi ad un punto chiave, peraltro ipotizzato come necessario dallo stesso CCNL 5.10.2001, biennio economico 2000/2001. E' evidente che, in considerazioni dell'estremo ritardo con cui le trattative sindacali sono state avviate, la trattazione del tema è stata rin-

Rischio troppo alto per le varie componenti Amministrative (Dirigenti, Funzionari, Sindacalisti) cresciuti in una cultura dove il conflitto è considerato destabilizzante e dove si è sempre cercato di evitarlo (e nascondere) anche soprassedendo su quelle modifiche che a volte avrebbero potuto rendere la macchina amministrativa, una volta razionalizzata e scrostata da certe impurità organizzative, più efficiente.

5.3 - La valutazione

Solo negli anni più recenti la valutazione è diventata argomento di riflessione nella Pubblica Amministrazione e per le scienze che di essa si interessano.

Questo probabilmente perché tradizionalmente l'Amministrazione Pubblica è stata impostata sulla base della cultura dell'atto.

In altri termini l'agire amministrativo veniva, e in parte viene tuttora, considerato come la successione di singoli atti collegati tra di loro all'interno di un procedimento, ma senza dare una grande enfasi agli aspetti relativi alla connessione degli effetti con l'atto.

In molti casi, portata agli estremi, questa impostazione ha finito per generare un fortissimo rispetto per gli aspetti di natura procedimentale e per la "forma" delle regole, inducendo a sottovalutare le importanti implicazioni in termini di risultato⁷³.

Si è perso il fine ultimo del procedimento e nel contempo, in diverse situazioni, si è generato una sorta di sostanziale deresponsabilizzazione da parte del funzionario dell'Amministrazione, che spesso si sente esclusivamente chiamato a dare esecuzione all'atto, sfuggendogli la visione d'insieme del processo al cui interno si collocava il singolo atto.

Proprio per questa impostazione e per una mancanza di una concezione complessiva di valutazione, fino a poco tempo fa il linguaggio valutativo e le conseguenti riflessioni erano ancora poco approfondite metodologicamente e limitate a impostazioni marcatamente aziendalistiche e privatistiche.

Impostazioni quelle aziendalistiche le quali, per lo più, si limitavano all'aspetto quantitativo e numerico della valutazione della produttività del personale e dei risultati aziendali e che molto difficilmente potevano essere trasportate, senza modifiche, in un contesto come quello pubblico.

Sotto tale aspetto l'Italia è stata per diversi anni abbastanza arretrata rispetto ad altri Paesi e, in particolar modo a quelli di cultura anglosassone⁷⁴, nei quali la valutazione del e nel pubblico⁷⁵ è stata argomento di ampi dibattiti e di estesa sperimentazione.

viata ad una futura "coda contrattuale". Nel frattempo è stata decisa la formazione di una commissione paritetica a cui sono attribuiti compiti meramente istruttori». Bianco (2004).

⁷³ Secondo Merton si può giungere a situazioni in cui il rispetto delle norme non si limita alla sola fedeltà ma ad un conformismo che diviene fine a se stesso. «L'adesione alle regole, concepita originariamente come mezzo, diviene fine a se stessa: qui si verifica il noto processo di "trasposizione delle mete" per cui un "valore strumentale diventa finale".» Merton (1966; pag. 322).

⁷⁴ Negli USA esiste una notevole letteratura sul tema valutativo, agevolata anche dall'esistenza di numerose organizzazioni pubbliche e private dedite alla prassi valutativa (per esempio la American Evaluation Association). In tale contesto diverse aziende private e pubbliche hanno consolidato le prassi valutative già da diversi anni. Sul ritardo italiano rispetto a sistemi organizzativi statunitensi si vedano, tra gli altri: Migliozi, 2001; pag. 109 e ss.) e Cipolla (1988).

Tuttavia quello della valutazione è diventato con il passare degli anni, indubbiamente, uno dei aspetti che la pubblica amministrazione, nel suo nuovo ruolo di datore di lavoro privato, si è trovata ad affrontare per orientare la gestione e la valorizzazione delle risorse umane agli obiettivi.

Di fatti la valutazione, sia essa implicita o esplicita, costituisce una attività comune nell'agire dell'uomo e in particolare nelle organizzazioni ha una diretta rilevanza sul modo in cui vengono ripartiti i compiti, vengono predisposti piani di sviluppo delle persone, viene distribuito il salario accessorio.

Ciò che è risultato maggiormente difficile, fino ad ora, non è stato però riconoscere in via teorica che valutare è importante ma è stato, ed è tuttora, oggettivare perché e come si valuta.

Si valutano gli esiti del lavoro fatto cioè i risultati dell'attività prestata o i processi e le sequenze di attività necessari per l'espletamento dei compiti o ancora gli atteggiamenti, i valori, le aspettative?

Si valuta per premiare e riconoscere i meriti o perché si cerca di considerare l'efficienza della forza lavoro e la sua adeguatezza ai compiti affidati?

A ciò va aggiunto che se è relativamente facile ottenere informazioni per la valutazione quando si dispone di dati oggettivi (ad esempio l'output prodotto) lo è assai meno quando questi dati non vi sono (o vi sono solo parzialmente) o quando, comunque, hanno una rilevanza residuale rispetto al momento valutativo⁷⁶.

Per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni si può notare che, dopo un periodo basato sulla ricerca di dati quantitativi, ultimamente si sta facendo strada un sistema valutativo che cerca di analizzare la soggettività dei soggetti coinvolti, la loro maturazione nel corso di svolgimento del programma di attività, il contesto in cui tale attività si svolge, le reazioni soggettive alla situazione di essere sottoposti a valutazione.

Manca a dire il vero un sistema uniforme, non esistono "modelli" di valutazione validi in assoluto; ma ciascuna amministrazione ha cercato, con alterni risultati, di adottare le soluzioni tecniche più adeguate alle proprie caratteristiche organizzative, ai contenuti professionali del personale in servizio e alle proprie funzioni ed obiettivi.

Ciò che emerge da una analisi ancora *in progress* è la ricerca in alcune amministrazioni centrali e in alcune amministrazioni grandi e medie del comparto delle autonomie locali di adottare sistemi basati sulle tecniche del colloquio in profondità e sull'osservazione e raccolta di dati qualitativi.

Si tratta di un modello valutativo "contestuale" volto a comprendere la complessità dell'attività svolta e le interazioni tra i soggetti operatori, interazioni che portano alla definizione degli obiettivi, degli interventi e infine dei risultati⁷⁷.

⁷⁵ Valutazione non solo della prestazione del singolo dipendente ma anche della performance generale dell'ente. Su questo argomento si rimanda a : Aa. Vv. (2006).

⁷⁶ Sul punto si rimanda a: Cecora & D'Orta (1994).

⁷⁷ Per l'analisi dei metodi deduttivi di natura quantitativa di carattere sperimentale o pre-sperimentale vedasi: Migliozi (2001; pag. 114 e ss. e la bibliografia ivi citata).

Le valutazioni contestuali pertanto non si concentrano esclusivamente ai soli risultati quantitativi ma cercano di valutare come opera il programma di attività e pone attenzione alle relazioni tra i soggetti attori del programma stesso.

Gli strumenti che preferibilmente vengono usati a tal fine sono: l'osservazione diretta, i colloqui, le interviste semistruzzurate, i questionari, la documentazione storica etc.

Tuttavia considerando le rigidità del sistema che non consente, come ho già ampiamente sottolineato, una crescita professionale del personale accanto a queste esperienze si tende in molti altri casi ad orientarsi verso un sistema valutativo ex post e non su un sistema dinamico basato sul potenziale.

Si adottano così sistemi basati sulla valutazione del risultato della prestazione, cioè su quanto il dipendente ha fatto nel corso del periodo di valutazione.

Il parametro è dato dalla corrispondenza tra la performance del lavoratore e ciò che gli veniva richiesto (job requirement).

Non sempre però, nella realtà dei fatti, questi criteri vengono adeguatamente esplicitati né gli obiettivi fissati con precisione, di conseguenza l'aspetto soggettivo della valutazione assume una importanza rilevante.

Ciò appare nel complesso negativo in quanto diminuisce la sensazione del valutato di poter effettivamente incidere con la sua prestazione sulla valutazione.

La valutazione risulta, infatti, esterna al suo agire e fortemente dipendente dall'arbitrio, sia esso malevolo o benevolo, di chi valuta e di conseguenza determina in parte la sua retribuzione.

Verrebbe così in parte surrettiziamente reinserita la discrezionalità dei capi sui dipendenti come strumento di leva di comando e potere⁷⁸.

Non manca pertanto chi sostiene ancor oggi di preferire, perché obiettivi e non dipendenti da giudizi personalizzati, *criteri automatici di carriera* (come l'anzianità di servizio, le valutazioni basate sulla certificazione, il titolo di studio), fattori esterni alla prestazione e non influenzabili dal giudizio della gerarchia⁷⁹.

Secondo molti, in tutti questi casi, il successo non dipenderebbe dalle prestazioni professionali esercitate o dalle capacità individuate o, ancora, dai carichi di lavoro, ma da altri fattori, quali l'appartenenza a gruppi di potere, le "conoscenze altolocate", la fedeltà e l'assoluta dipendenza al proprio superiore. Il pericolo di un'eccessiva discrezionalità del superiore, o dell'amministrazione, indipendente dalla prestazione, è considerato, da molti, come il principale fattore in grado di minare qualsiasi forma di legittimazione e consenso dei sistemi di valutazione.

A questo proposito anche il colloquio che spesso viene fatto e che svolge la funzione di chiarimento e spiegazione della valutazione nonché di monitoraggio delle performances individuali e dei loro fattori determinanti (comportamento, professionalità, motivazione etc.)

⁷⁸ Sulla discrezionalità come strumento di potere si rinvia a: Crozier (1969).

⁷⁹ Per una analisi della valutazione nella Pubblica Amministrazione comprensiva di casi studio ed esperienze si rimanda a: Della Rocca & Veneziano (2004).

spesso non è momento motivante ma di micro – conflitto e quindi di de - motivazione.

Va sottolineato che proprio per non ricadere nelle (antiche) note di qualifica e in generale nella tradizione burocratica pubblica, dove chi aveva l'onere della valutazione agiva principalmente sul comportamento dell'individuo, sulla sua acquiescenza ai valori e ai principi dell'etica del funzionario come rappresentante pubblico, nei nuovi sistemi valutativi basati sulle competenze si è cercato di far sì che il valutatore ponderi comportamenti circoscritti dagli obiettivi e dai risultati da conseguire da parte dell'amministrazione e ricerchi il miglioramento della prestazione attraverso l'apprendimento di competenze appropriate senza coinvolgere l'intera personalità di chi è soggetto al processo di valutazione.

Una valutazione meno globale ma più mirata alla attività svolta nell'amministrazione mentre anticamente i criteri di valutazione cercavano di coinvolgere l'insieme del comportamento individuale (lealtà, rispetto delle regole, identità e attenzione organizzativa).

Coi *Modelli delle competenze* si cerca di individuare solo quelle competenze limitate agli obiettivi e alla specifica prestazione (ascolto del cliente, realizzazione, relazioni efficaci e così via).

Valga come esempio quanto avviene al Comune di Milano⁸⁰.

Il *Modello delle competenze* utilizzato dal Comune di Milano prevede la realizzazione di una scheda differenziata per ciascuna delle categorie contrattuali.

Le competenze oggetto di osservazione sono:

- orientamento all'efficacia e all'efficienza (per le categorie D, C, B, A);
- monitoraggio e accuratezza dei dati (per le categorie D, C, B, A);
- iniziativa (per le categorie D, C, B, A);
- cooperazione (per le categorie D, C, B);
- elaborazione delle soluzioni (per la categoria D);
- leadership del cambiamento (per la categoria D);
- orientamento al cittadino e al servizio (per la categoria C, B, A);
- gestione della variabilità (per le categorie C, B, A).

Ogni categoria è quindi caratterizzata da competenze con uno specifico livello di intensità atteso. La somma complessiva delle competenze osservate determina l'indicatore di prestazione per ciascuna risorsa: adeguata, buona, eccellente. La classificazione ottenuta determina il punteggio per l'elemento *impegno individuale* che, unitamente a *esperienza professionale* e *crediti formativi*, definisce il valore complessivo per ogni persona nel processo di valutazione per le progressioni orizzontali.

Il sistema così determinato è stato applicato per la prima volta per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti, riferite all'anno 2001.

Fin da subito, a causa anche del contesto complesso, soprattutto per l'alto numero di dipendenti, sono state riscontrate diverse criticità a diversi livelli;

Come nota Dario Moneta da un punto di vista generale i principali elementi critici erano riferibili:

«• ai valutatori per quanto riguarda la difficoltà nell'assumere decisioni e creare differenziazioni tra i propri collaboratori: è diffusa, infatti, la tendenza a valutare eccellenti tutti i propri dipendenti;

• ai valutati per la difficoltà di affrontare la valutazione quale strumento che possa evidenziare proprie aree di miglioramento, ritenendola esclusivamente uno strumento di giudizio.»⁸¹

Per quanto riguarda le criticità del sistema adottato emerse nella prima fase di sperimentazione, esse possono essere distinte in due macro categorie:

- problematiche relative alle schede di valutazione delle prestazioni;
- problematiche relative all'applicazione del metodo.

Secondo Moneta: «Nel primo caso le schede di valutazione sono state ritenute di difficile utilizzo in quanto:

- l'interpretazione dei termini ricorrente e raramente ha generato difficoltà di giudizio;
- le competenze scelte per ciascuna categoria (competenze diffuse) non risultano sempre presenti, poiché non sempre richieste dalla copertura di un dato ruolo;
- i livelli previsti, in alcuni casi, sono stati ritenuti troppo bassi: il valutato ha recepito questa scelta come una banalizzazione del proprio lavoro e della propria performance;
- le definizioni delle competenze non rispecchiano la tipologia del lavoro svolto.

Nel secondo caso i principali elementi di difficoltà sono apparsi i seguenti:

- l'utilizzo di schede con competenze trasversali non ha permesso di evidenziare peculiarità di alcune aree di tipo specialistico (ad esempio educazione, polizia municipale e area tecnica);
- la valutazione di tipo comportamentale del personale appartenente alle categorie più basse (A e B) – peraltro il più numeroso – è risultata di difficile applicazione, essendo tale personale dedicato ad attività di natura operativa;
- l'individuazione degli obiettivi per il personale molto operativo è risultata complessa;
- l'omogeneità di interpretazione degli elementi di valutazione non è facilmente ottenibile;
- si è riscontrata una certa difficoltà nella gestione del colloquio;
- sono da migliorare i momenti di comunicazione/verifica formalizzati;
- la necessità di dedicare un tempo adeguato alla valutazione è stata vissuta dai valutatori come un aggravio del lavoro, soprattutto in relazione alla propria attività;
- infine, è stato riscontrato a livello generale uno scarso interesse alla valutazione nonché uno scetticismo diffuso sull'importanza di valutare ed essere valutati.»⁸²

Anche da questa esperienza risulta abbastanza evidente che un sistema valutativo ben strutturato (ed eventualmente aggiustato dopo le prime esperienze reali) potrebbe diventare

⁸⁰Per una descrizione di questa esperienza si rimanda a: Moneta (2004).

⁸¹ ibidem

⁸² ibidem

strumento gestionale, motivazionale e uno degli aspetti di un meccanismo di pianificazione delle risorse umane e delle competenze necessarie all'amministrazione.

Ma cosa succede se il sistema valutativo non è ben strutturato ma solo applicato perché imposto dall'alto e poco confacente alla realtà?

Il rischio, a mio parere, è che se non vi è una cultura adeguata alla valutazione e si tenda realizzare sistemi troppo complessi di valutazione "per apparire più che per essere" o troppo semplici e quindi inutili già a partire dalla loro ideazione.

In entrambi i casi il rischio è quello, evidente soprattutto in pubbliche amministrazioni di dimensioni modeste, che nella realtà non vengano applicati.

Si ritornerebbe così in modo più o meno esplicito, a valutare secondo criteri gestionali mai veramente abbandonati quali: l'anzianità, il titolo di studio, la certificazione di frequenza a corsi di formazione (se non peggio la simpatia o la fedeltà) e solo in minima parte le prestazioni individuali.

Purtroppo, anche se può sembrare anacronistico, intervistati nell'ambito di alcune ricerche sull'argomento molti rappresentanti di Enti Pubblici non hanno nascosto di essere in questa situazione e non sembrano aver intenzione di cambiare.⁸³

Molta strada deve essere ancora percorsa perché la valutazione nella Pubblica Amministrazione diventi una prassi acquisita anche se il possibile e auspicabile confronto tra le amministrazioni su questo versante potrà accelerare il processo di diffusione della cultura della valutazione con un miglioramento di tutto il sistema.

5.4 - La formazione

Da qualche decennio ormai la formazione nella sua accezione di momento di trasmissione e di acquisizione di un sapere tecnico – professionale e psicosociale sembra aver acquisito un ruolo estremamente rilevante in tutte le organizzazioni di lavoro.⁸⁴

Costituisce, infatti, una delle componenti del sistema di gestione del personale insieme con la programmazione degli ingressi e delle retribuzioni, la valutazione e il miglioramento delle prestazioni e laddove sia possibile, allo sviluppo di carriera, che si propone di soddisfare le esigenze di un efficace funzionamento organizzativo assicurando che tutti i soggetti possano svolgere le funzioni e i compiti loro assegnati.

Idea questa a cui si è allineata anche la pubblica amministrazione che ha sentito la necessità, di assicurare che i propri dipendenti (e in particolar modo i funzionari) fossero capaci di assolvere in pieno i crescenti e sempre più impegnativi compiti che la società contemporanea pone loro.

Concezione che ha trovato pieno riconoscimento nell'art. 7 c.4 del d.lgs. 165/2001 in base al quale: «*Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.*»

⁸³ Sul punto si rimanda a: Della Rocca & Veneziano (2004).

Come del resto avviene nel settore privato molti e diversificati risultano i fruitori della formazione nell'ambito della pubblica amministrazione: soggetti al loro primo impiego, coloro che si specializzano su particolari mansioni, chi deve riconvertire il proprio bagaglio professionale in seguito a modificazioni tecnologiche organizzative o procedurali, chi intende aggiornare le proprie conoscenze professionali, coloro che modificano o che assumono competenze professionali più complesse rispetto a quelle svolte.

Un esempio di formazione che ha riguardato la Pubblica Amministrazione nel suo insieme riguarda la informatizzazione dei servizi.

La Pubblica Amministrazione, infatti, è stata sottoposta negli ultimi vent'anni, con l'avvento dei calcolatori elettronici e dell'informatizzazione conseguente, ad una profonda trasformazione che si può considerare ancora in divenire e che ha richiesto in molti casi una nuova alfabetizzazione informatica del personale.

Di fatto la domanda di informazioni sempre meglio definite nei loro contenuti in qualità e quantità cresce smisuratamente, a mano a mano che la produzione informativa migliora nel suo livello di fedeltà e di precisione, nonché nelle quantità assolute messe a disposizione.

Crescendo la domanda è stato pertanto necessario provvedere, per quanto possibile, a migliorare l'offerta dei servizi e per farlo è stato necessario ricorrere alla formazione del personale sia già in forza sia appena assunto.⁸⁵

Da un lato quindi la realtà socio- economica mutando chiede migliori servizi dall'altro la domanda viene sollecitata proprio per il fatto che la massa di informazioni disponibili è progressivamente crescente e la loro qualità via, via migliore.

Ma per dare queste informazioni bisogna avere mezzi adeguati e soprattutto è necessario essere in grado di utilizzarli con efficienza.

I cambiamenti nella tecnologia e il tipo di "macchine intelligenti" utilizzate fanno aumentare la richiesta di persone mentalmente efficienti, capaci di affrontare compiti cognitivi più complessi.

Invece di compiti puramente procedurali (facilmente automatizzabili con la pratica) e basati su regole sequenziali al lavoratore in un contesto di lavoro altamente automatizzato si richiede sempre più spesso di assumersi la responsabilità di fare inferenze, di effettuare diagnosi, di dare giudizi e di prendere decisioni spesso sotto la pressione della richiesta di una accelerazione dei tempi di risposta.

Il lavoro (in alcuni casi) diviene più astratto e richiede un maggior impegno cognitivo, attenzione focalizzata, comprensioni di segnali, manipolazione di simboli più che di oggetti fisici, interazioni sociali.⁸⁶

⁸⁴ Maggi (1988).

⁸⁵ Particolare è il caso dell'informatizzazione del comparto scuola sia per la necessità di adeguare le strutture sia per la necessità di alfabetizzare molti docenti all'uso della informatica come strumento per aiutare l'apprendimento degli studenti. Per un'analisi più specifica si rimanda a: Calvani (2005) e a Varani (2005).

⁸⁶ In questo senso mi sembra vada il pensiero di Crozier che vede proprio nell'informatizzazione un possibile miglioramento delle attività dei dipendenti pubblici che sarebbero sollevati dai compiti più piattamente esecutivi

Tutti aspetti che richiederebbero una adeguata formazione per poter essere affrontati al meglio e per rendere il lavoro più efficace di quanto lo fosse in precedenza.

Se si prendono i dati del 2002 accanto agli investimenti della pubblica amministrazione sui mezzi (hardware e software) è bene notare come una larga parte della formazione ha come oggetto l'utilizzo delle nuove tecnologie.

A tal proposito pur essendoci solo risultati parziali rispetto agli obiettivi che il governo si era posto (alfabetizzazione informatica certificata dei dipendenti pubblici e formazione tramite strumenti e tecniche di e-learning) è da sottolineare come le ore di formazione fruite dal personale di ministeri ed enti nell'area tematica "Informatica e Telematica" è cresciuto raggiungendo, rispettivamente il 13,9% e il 17,7% del totale delle ore di formazione fruite nel 2002.⁸⁷

Tuttavia mi sembra corretto sottolineare che per affrontare una sostanziale ristrutturazione della Pubblica Amministrazione in senso moderno e non solo nominalistico e formale occorre riflettere adeguatamente sulle possibilità offerte dall'impiego delle moderne tecnologie, anche sul piano normativo e soprattutto organizzativo⁸⁸, modificando dove necessario strutture e procedimenti.

Altrimenti vi è il rischio di piegare la tecnologia e le sue potenzialità all'esistente mortificandola in operazioni che ne snaturino il potenziale innovativo.

Facendo un passo indietro e tornando alla formazione in generale due sono le tipologie principali di formazione che si attuano, non dissimilmente rispetto a quanto avviene nel settore privato, nella pubblica amministrazione.

La formazione iniziale che si realizza mediante l'affiancamento dei neo-assunti⁸⁹ e la realizzazione di una formazione continua che deve accompagnare i lavoratori durante tutto il periodo di permanenza nell'Ente e che deve essere finalizzata a produrre nuove culture aziendali e nuove conoscenze.

La formazione continua, così come del resto avviene nelle aziende private più virtuose, non può essere casuale ma deve basarsi su un piano e deve essere monitorata e verificata.

In altre parole ogni anno il processo formativo si dovrebbe comporre (indicativamente) di cinque fasi:

- analisi dei bisogni formativi
- predisposizione del piano della formazione⁹⁰
- progettazione degli interventi

e che potrebbero efficacemente essere utilizzati in attività più gratificanti e motivanti e più utili per lo sviluppo dell'efficienza dell'apparato amministrativo – burocratico. Sul punto si rimanda a: Crozier (1969).

⁸⁷ Dati: Ministero della Funzione Pubblica

⁸⁸ Sul rapporto tecnologie informatiche – organizzazione per un vero miglioramento di efficienza e lavoro si rimanda a: Simon (1988), nonché a G. M. Rey, *Informatica e pubblica amministrazione* in <http://www.mediamente.rai.it/HOME/bibliote/intervis/r/re.htm>

⁸⁹ A tale scopo il piano annuale delle assunzioni dovrebbe essere impostato in relazione al turn-over su scadenze idonee a consentire un efficace inserimento dei giovani consentendo loro un affiancamento con i lavoratori più anziani prima del pensionamento.

- realizzazione degli interventi
- valutazione dei risultati della formazione.

Essendo vincolate dalla legge in molti casi le pubbliche amministrazioni tendono a rispettare formalmente queste fasi.

Ma se si andasse a verificare come realmente viene considerata dagli organi che dovrebbero “pensarla” in base ai bisogni dell’organizzazione e delle risorse che vi operano si potrebbe facilmente notare come essa sia valutata più come un obbligo che come una risorsa.⁹¹

Escludendo la formazione di tipo informatico, tecnico e normativo la richiesta di altre competenze sembra piuttosto limitata.

La rigidità della struttura, che ho cercato in precedenza di descrivere, non sembra richiedere né favorire il ricorso alla formazione permanente se non forse per le posizioni con più alta responsabilità.

Di fatto il basso livello motivazionale del personale e una divisione del lavoro di tipo tradizionale, basato su mansioni rigide e collaudate appare spesso un freno allo sviluppo e alla formazione del personale e più in generale alla realizzazione di un modello ideale ed efficiente di Pubblica Amministrazione.

Il quadro d’insieme potrebbe apparire troppo fosco se non si considerassero anche esperienze dove si è considerata la formazione (e l’aggiornamento continuo del personale) come un valore strategico.

Ne voglio ricordare due.

L’esperienza del Comune di Ferrara e quella dell’INPDAP.

Nel primo caso il Comune di Ferrara con l’obiettivo di migliorare e innovare la struttura organizzativa e la qualità del servizio offerto ha creato dal 1998 un organismo destinato a pensare, realizzare e valutare la formazione dei propri dipendenti.

Nel 2004 con l’occasione offerta da un’indagine quantitativa e qualitativa sul clima aziendale⁹² il servizio formazione ha avuto modo di verificare come la formazione fosse percepita dai dipendenti e come avrebbe potuto essere migliorata.

Le risposte avute possono essere così sintetizzate:

- Carenza diffusa di conoscenza e informazione per quanto riguarda sia il sistema della formazione nella sua interezza, sia per quanto riguarda il Piano Triennale della Formazione

⁹⁰ E’ bene ricordare che l’obbligo di programmare la formazione compare nel d.d.l. collegato alla Finanziaria 2002 in materia di pubbliche amministrazioni approvato il 15 novembre 2002.

⁹¹ Per quanto riguarda gli Enti Locali la Contrattazione Collettiva ha disposto che ogni singolo Ente reperisca adeguate risorse finanziarie all’interno del proprio bilancio per finanziare la formazione.

Il limite minimo previsto è stato individuato nell’1% della spesa complessiva per il personale con vincolo di destinazione nel senso che le somme previste e non spese nel corso dell’esercizio vengono trasportate nell’esercizio successivo, per essere utilizzate allo stesso scopo.

Per favorire l’utilizzazione di queste somme anche negli enti più piccoli è prevista la possibilità che tali attività possano essere svolte anche in modo associato.

⁹² Il questionario predisposto era stato consegnato a tutti i dipendenti del Comune, attraverso la busta paga, ed era stato compilato in autosomministrazione nel periodo compreso tra il 27 ottobre e il 15 novembre. Dei questionari distribuiti sono stati restituiti all’U.O. Qualità e Formazione 367 questionari (su 878 pari al 41,8%).

- Richiesta da parte dei dipendenti di un maggiore coinvolgimento nel processo di crescita professionale che li riguarda, in particolare nella fase di analisi dei bisogni formativi individuali

- L’interesse per una maggiore formazione specialistica

- Richiesta di incrementare la formazione svolta valorizzando i “formatori interni” in quanto più capaci di applicare le nozioni teoriche alle problematiche specifiche che caratterizzano l’amministrazione comunale.

Alla luce di questi risultati e della conseguente analisi che ne è derivata il servizio formazione ha ritenuto opportuno avviare una azione di miglioramento

Tenendo sempre ben salda l’idea che la «formazione costituisca un processo complesso, che assolve alla duplice funzione di valorizzazione del personale e, conseguentemente, dei servizi offerti al cittadino.»⁹³

Se, infatti, si tendesse a disgiungere questi aspetti si potrebbe rischiare di avere una formazione soddisfacente, ben fatta, ma avulsa dallo scopo e dall’obiettivo della organizzazione e quindi, in questo senso, inutile e ingiustamente costosa.

Il percorso è poi proseguito con la realizzazione di una vera e propria Carta della Formazione, strutturata in quattro parti:

- La prima parte contenete i principi e gli obiettivi

- La seconda parte denominata la “qualità del servizio” che propone una descrizione dettagliata dei servizi erogati in tutte le fasi del processo formativo (dall’analisi dei bisogni e dalla pianificazione fino ad arrivare all’informazione e alla consulenza)

- La terza parte denominata “standard e qualità degli impegni” e inerente alla rilevazione della soddisfazione dell’utenza

- La quarta parte, infine, contenete informazioni aggiuntive e i riferimenti normativi e documentali.

Considerando il processo formativo come attività sempre in evoluzione e in costante miglioramento sono stati, inoltre, previsti nuovi interventi che partendo dalla Carta dei Servizi della Formazione possano rendere maggiormente efficiente ed efficace questo processo.

Tra l’altro merita qui di essere qui ricordato l’impegno per migliorare l’informazione interna sulla formazione. In particolare creando e rendendo disponibile sulla rete interna notizie e documentazione inerente al Piano Triennale sulla Formazione, sul Piano Annuale della formazione, ai corsi in partenza e ai relativi programmi nonché la documentazione e il materiale ad essi connessi.

Inoltre è stata ideata e sperimentata una procedura per l’autosegnalazione da parte dei dipendenti dei propri fabbisogni formativi e si sta pensando di “valorizzare” i formatori interni come richiesto dai dipendenti.

Per quanto riguarda l’esperienza formativa in INPDAP può essere interessante evidenziare come l’Istituto ritenga la formazione strumento fondamentale per la crescita dei

⁹³Sull’esperienza del Comune di Ferrara si rimanda a: <http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=138&idSezioneRif=38>

suoi dipendenti ma anche, se non soprattutto, strumento atto a facilitare il cambiamento dell'Istituto (e della sua cultura) in concorso con le leve organizzative, tecnologiche e gestionali.

Tutto ciò avendo sempre presente che tutti gli obiettivi dell'apprendimento sono sempre orientati alla centralità del cittadino utente (compresi gli Enti).

Trattandosi di una struttura complessa con sedi in tutta Italia più complicata è naturalmente la struttura della formazione e degli uffici ad essi preposti.

In questo senso è stato considerato necessario, prima di tutto, ridefinire i ruoli dell'Ufficio della formazione.

Ufficio che deve operare in collaborazione con le altre direzioni Centrali per lo sviluppo dei piani che le stesse direzioni propongono per la periferia e che avrà la piena responsabilità sulle attività di formazione manageriale e trasversale.

Inoltre si è ritenuto necessario formalizzare la Conferenza Periodica delle Direzioni sulla Formazione che dovrà avere un ruolo sia preventivo definendo le politiche formative per l'anno sia consultivo dei risultati quantitativi e qualitativi raggiunti.

Per supportare queste attività e per renderle trasparenti sono stati realizzati:

- un catalogo corsi visibile a tutti i dipendenti costituito da corsi interni ed esterni,
- un albo fornitori supportato da un sistema di valutazione degli stessi.

Gli aspetti maggiormente interessanti e qualificanti di questa esperienza sono a mio avviso:

- il tentativo dell'Ente di pensare una formazione personalizzata e non standard.

Formazione pensata sia sulle abilità e competenze pregresse del dipendente e sia sul suo curriculum inteso non più come una serie di attestati presenti nel proprio fascicolo personale ma come percorso di apprendimento documentato attraverso la costruzione e l'analisi del quale, il dipendente viene responsabilizzato a seguire i percorsi più appropriati in base al gap di competenza e performance riscontrati.

- la creazione di un percorso di apprendimento (chiamato *LeWay*).

Formula con la quale si vorrebbe definire un ambito di diffusione e generazione delle idee con l'obbiettivo di «*creare un contesto di condivisione generatrice di conoscenza, in grado di influire direttamente sulla presentazione delle attività professionali individuali.*»

Attraverso questo progetto si vuole cercare di accrescere e sviluppare le cosiddette “comunità di pratica” legate alle diverse “famiglie professionali” presenti nell'Istituto.

Nelle intenzioni dell'Istituto *LeWay* può essere considerato non solo come un universo di formazione tradizionale, di corsi da scegliere o cui sottoporsi ma anche, se non soprattutto, l'ambito in cui potranno avvenire scambi di informazioni, esperienze e conoscenze e luogo di generazione concreta di nuove idee per rendere il lavoro più performante e di maggior utilità per l'utente finale.

Come si può notare da questi esempi non mancano, almeno a livello teorico, importanti e interessanti riflessioni in ambito pubblico sulla formazione anche in chiave organizzativa.

Spesso, purtroppo, con nocumento dell'efficienza dell'ente questi propositi rimangono più a livello di ingegneria organizzativa che di pratica vissuta tali sono le resistenze al cambiamento e all'innovazione presenti nell'organizzazione.

Resistenze anche verso quei processi di miglioramento che al contrario, secondo logica, dovrebbero trovare consenso sia nell'ente sia nei suoi dipendenti concretizzandosi di fatto, se ben applicati, in un reciproco vantaggio: professionale e di efficienza.

6 - I dirigenti

6.1 - Il ruolo del dirigente

Come è stato sostenuto: *«L'efficienza e il buon andamento di qualsiasi organizzazione dipendono dalla maggiore o minore capacità con cui le risorse e le energie disponibili vengono utilizzate e finalizzate al raggiungimento degli scopi dell'organizzazione. La presenza di una direzione e il corretto funzionamento dei processi decisionali, più o meno complessi in relazione alla struttura della singola organizzazione, costituiscono elementi indispensabili per qualsiasi forma di vita e di attività organizzata.»*⁹⁴

Se a ciò si aggiunge l'osservazione secondo cui: *«La funzione di direzione, che si può schematicamente riassumere nei compiti di programmazione, organizzazione, attuazione, coordinamento e comando, controllo e valutazione, rimane inalterata nei suoi elementi fondamentali qualunque sia il tipo, la dimensione e la natura dell'organizzazione.»*⁹⁵ si può intuire come anche nella Pubblica Amministrazione la dirigenza sia stata e sia oggetto di interventi legislativi che cercano di specificarne il ruolo e la funzione cercando di farne punto di volta nel processo di cambiamento e innovazione.

Ciò non significa però che la figura dirigenziale abbia avuto sempre la stessa attenzione da parte del legislatore.

Se scorressimo a ritroso la clessidra del tempo potremmo notare come la figura del dirigente pubblico sia emersa con maggiore difficoltà rispetto a quella del dirigente privato.

Se da un lato il dirigente privato trova una sua precisa collocazione normativa nell'art. 2095 del codice civile del 1942 solo nel 1972, a conclusione di un *iter* lungo e travagliato, anche nella pubblica amministrazione italiana veniva individuata una figura di dirigente distinta da quella di impiegato.

Il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 individuava nell'ambito della carriera direttiva un'autonoma figura dirigenziale.

Tale figura era articolata in tre diverse qualifiche:

- Dirigente generale
- Dirigente superiore
- Primo dirigente.

⁹⁴ Di quattro (2002; p. 877).

⁹⁵ *ibidem*

Stabilendo inoltre sia la disciplina transitoria per l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali dei funzionari già appartenenti alla carriera direttiva sia il procedimento per le successive nomine a primo dirigente e gli avanzamenti alle altre qualifiche dirigenziali.⁹⁶

La stessa norma disciplinava i compiti dei dirigenti, i cui poteri decisionali riguardavano non solo gli atti vincolati ma anche molti atti discrezionali, nell'ambito dei limiti di materia e di valore indicati per le singole qualifiche, la loro responsabilità, il trattamento economico e il potere di dismissione.

Qualora i risultati negativi fossero stati obiettivamente accertati, tenuto conto anche delle controdeduzioni fornite dagli interessati, era prevista non solo la revoca dall'incarico dirigenziale, ma anche il collocamento a disposizione e, nei casi più gravi, anche il collocamento a riposo anticipato (art. 19, 6° e 7° comma del d.P.R. n. 748).

Queste norme conferivano al Governo poteri che prima aveva solo nei confronti di particolari categorie di personale, quali i prefetti, i questori e il personale diplomatico. Questo potere di dismissione, però, era di fatto inoperante.

Una volta introdotta la figura del dirigente nelle amministrazioni statali fu la volta dei dirigenti negli Enti Pubblici, alla cui definizione si giunse, fatta eccezione per la posizione del Segretario Comunale, dopo diverse tappe solo nel 1983 con il d.P.R. 347 che ne diede anche un preciso identikit.

L'allegato A) al D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347 disegnava e descriveva, per la prima volta in maniera compiuta, il profilo professionale del dirigente nell'ente locale.

L'esercizio della funzione dirigenziale, inteso ad assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nell'ambito della legalità, veniva allora caratterizzato da:

- preparazione culturale e professionale, tale da garantire i più ampi rapporti interdisciplinari, la collaborazione con e tra diverse professionalità specifiche, l'utilizzo integrato di molteplici competenze tecniche e scientifiche;
- piena autonomia tecnica di decisione e di direzione, in particolare nell'organizzazione ed utilizzazione delle risorse umane e strumentali assegnate;
- diretta responsabilità dell'attività personalmente svolta, nonché delle decisioni assunte e delle disposizioni impartite nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

I dirigenti erano responsabili:

- dell'osservanza delle direttive generali e dei programmi di massima formulati dagli organi competenti nonché dell'esecuzione degli atti degli organi stessi;
- delle disposizioni da loro impartite;
- del conseguimento dei risultati dell'azione dell'ufficio o dell'attività in termini di rapporto tra risultati proposti e risultati raggiunti, anche sotto l'aspetto dell'adeguatezza del grado di soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Tuttavia questi enunciati per quanto piuttosto pregnanti per indicare nella figura dirigenziale il centro del cambiamento della pubblica amministrazione soprattutto

⁹⁶ La nomina a primo dirigente si conseguiva attraverso due fasi costituite da un concorso per titoli di servizio e da un successivo corso di formazione dirigenziale con esami finali.

affidandogli uno specifico ruolo organizzativo e motivazionale del personale sottoposto in linea con molte delle più moderne teorie organizzative, sono rimasti per lo più lettera morta.

Di fatto lo stesso legislatore invece di cercare di “professionalizzare” il dirigente, di renderlo più autonomo e responsabile nella e della sua azione si è preoccupato soprattutto di precisare i rapporti tra organi politici e organi amministrativi.

Aspetto senza dubbio importante ma che non può e non deve essere esaustivo dell’attenzione posta su questa figura.

Sicuramente è necessario che vi sia una separazione tra vertice politico e vertice burocratico, per cui le funzioni di indirizzo politico amministrativo devono essere riservate agli organi di governo scelti tramite rappresentanza democratica, mentre i compiti gestionali devono essere affidati ai dirigenti ma è bene notare che anche nel privato non sempre si assiste (soprattutto nelle realtà medio – piccole) alla distinzione tra proprietà e dirigenza.

Molto spesso la proprietà gestisce direttamente l’azienda avvalendosi di dirigenti di suo assegnamento per cui non ritengo vi sia nulla di strano che assuma una importanza fondamentale il rapporto fiduciario che lega il vertice politico con il vertice burocratico.

Caso mai diviene necessario che i dirigenti acquisiscano piena consapevolezza del loro delicato ruolo e che i cittadini e i politici riconoscano questo ruolo in quanto portatore di valore aggiunto per la comunità.

Il riconoscimento non è richiesta di potere o di visibilità ma è dare un valore e un significato alla propria prestazione, valore al quale i politici, a qualunque schieramento appartengano, non dovrebbero rinunciare nell’interesse del loro ruolo di facilitatori ed ottimizzatori del bene pubblico.

Il problema si sposta così anche sulla politica (e sulla sua eticità) che non deve (dovrebbe) abusare in modo scriteriato o per “bassi interessi di bottega” del suo potere di nomina e revoca dei dirigenti soprattutto quando questi hanno una elevata professionalità.⁹⁷

Ma i dirigenti pubblici hanno effettivamente questa professionalità necessaria e trasversale per contribuire al cambiamento della Pubblica Amministrazione e per rispondere alle necessità che, giorno dopo giorno, giungono da una società sempre più complessa e che per essere soddisfatte richiedono non solo professionalità ma anche una buona dose di creatività e di voglia di fare?

Ma al di là delle capacità personali e professionali i dirigenti hanno margini adeguati per svolgere la loro funzione?⁹⁸

La rigida applicazione di principi gestionali legati ai concorsi, alle barriere normative per il passaggio di carriera da un livello ad un altro e all’anzianità di servizio non toglie ai capi lo

⁹⁷ Si veda in proposito l’articolo di Falcon (1998; pag. 1203 e ss.), che conclude affermando come la *questione amministrativa* non potrà mai essere risolta senza una corrispondente messa a punto di idonei criteri di selezione e legittimazione di una buona classe politica.

Ma similmente, a mio parere, il sistema industriale non potrà mai funzionare efficientemente senza una adeguata classe imprenditoriale.

⁹⁸ Sul punto si rimanda anche alle osservazioni fatte dall’AIDP (Associazione Italiana per la direzione del personale) al Piano Industriale, presentato nel 2008, della Pubblica Amministrazione e presente sul sito del Ministero.

strumento principale del loro potere e cioè la discrezionalità di gestire i dipendenti e la loro carriera?

Ridotti in molti casi a semplici guardiani delle norme non rischiano di adeguarsi ad una cultura dell'immobilismo costituendosi nicchie di favori con i propri dipendenti diretti?⁹⁹

Sono questi i dirigenti in grado di negoziare con il potere politico sapendo che il cambiare posto di lavoro non è necessariamente un dramma ma può essere un'opportunità?

Si può creare un mercato dei dirigenti pubblici o al contrario, come avveniva in passato, si mira a privilegiare la garanzia del posto e della carriera in cambio di una perdita di prestigio e di potere?

Sono domande a cui non è facile rispondere ma che mostrano come il dirigente pubblico possa scegliere come operare, se rischiare o meno, se essere decisionista o lasciare più spazio al potere politico, scelte che al dirigente privato non sempre sono lasciate perché l'esigenza di risultato spesso porta a "dover fare" anche quando sarebbe più "politico" e "salutare" attendere.

6.2 - La leadership

Nell'organizzazione perfetta e impersonale dove tutti i meccanismi si incastrano a perfezione e dove tutti gli ingranaggi sono ben oliati e si incastrano esattamente nel rispetto di norme e procedure predefinite lo spazio per dirigere si assottiglia molto.

A livello di organizzazione prevale, infatti, la logica dell'efficienza amministrativa, la definizione dei ruoli e di procedure razionalmente orientate la prescrizione di attività e lo sviluppo di tecniche specialistiche.

Tuttavia mi sembra abbastanza evidente come questa Amministrazione perfetta sia di fatto utopica.

Non esiste un solo modo di agire non esistono solo problemi e procedure codificate per risolverli.

La logica dell'efficienza ha un dominio limitato ai livelli delle attività subordinate.

Più si sale verso il vertice dell'organizzazione e più la logica dell'efficienza deve lasciare spazio ad un'altra logica.

Al vertice dell'organizzazione, nelle posizioni dirigenziali, non è sufficiente dirigere tecnicamente bene occorre che il dirigente (e in molti casi anche il funzionario responsabile di un settore o di un ufficio) sia capace di affermarsi come leader.¹⁰⁰

⁹⁹ Questa situazione si ritrova molto spesso, come ha anche sostenuto Crozier, specularmente nei giudizi che i dipendenti danno dei loro capi dove per essere considerati positivamente molte volte non conta il merito professionale ma essere cordiali tolleranti e comprensivi. Si veda: Crozier (1969).

¹⁰⁰ Non è mancato chi ha sostenuto che in certi contesti organizzativi burocratici la leadership possa non essere necessaria. In Enti amministrativi che si limitino a gestire un servizio pubblico e la cui direzione è puramente tecnica e professionale e in cui tutte le decisioni rilevanti sono prese all'esterno si può realizzare una organizzazione senza leadership.

Sul punto si rimanda a: Selznick (1976).

Questo soprattutto nei periodi di cambiamento quando le vecchie sicurezze vengono meno e si possono presentare nuove problematiche da affrontare con una capacità rinnovata di gestire i problemi.

Tendenzialmente si può far rientrare nell'ambito della leadership le decisioni critiche quelle cioè che consentono all'organizzazione di adattarsi ai cambiamenti sociali pur mantenendo l'intero patrimonio ideale dell'ente che è fatto essenzialmente di valori e di identità del gruppo.

Per farlo il leader deve essere capace di rinnovare il significato e lo scopo dell'organizzazione in cui si opera e la meta che si deve raggiungere facendo sì che i soggetti la interiorizzino.

Tutto ciò favorendo lo sviluppo di determinati modi di agire e di pensare che possano essere in sintonia con il fine ultimo dell'organizzazione.

Aspetto questo fondamentale nei periodi di cambiamento.

Ciò che mi pare importante domandarsi è, pertanto, se nella selezione dei dirigenti pubblici questa caratteristica è presa in considerazione o se i concorsi privilegiano gli aspetti tecnici e le conoscenze formali e teoriche a quelle di "comando ed organizzazione".

Non sempre, infatti, essere degli ottimi specialisti significa essere capaci di gestire una organizzazione con le implicazioni interpersonali ed emotive che questo può significare.

Un'ultima annotazione.

Spesso la leadership nelle pubbliche amministrazioni proprio per il sistema di reclutamento si basa sull'aspetto tecnico.

Il soggetto ai vertici della piramide organizzativa è (almeno teoricamente) quello tecnicamente più preparato.

Tuttavia esistono diverse organizzazioni amministrative dove non è possibile prevedere funzioni di comando preposte ad un unico settore.

E' possibile pertanto che la figura apicale debba avere conoscenze trasversali piuttosto ampie per ricoprire diversi ruoli anche se non in tutti ha una preparazione ugualmente approfondita.

Secondo alcuni studiosi¹⁰¹ questo fatto, per certi versi inevitabile, può essere portatore di tensioni.

Una persona preposta ad un ruolo che comporta alte competenze e responsabilità tende a comportarsi con l'autonomia derivante dalla padronanza delle conoscenze.

Ogni intervento esterno, sia pure di istanze gerarchicamente superiore, può essere considerato come una interferenza che possa minacciare l'autonomia.

Se per di più gli interventi esterni sono volti a dare indicazioni di merito sui contenuti del compito e della prestazione da realizzare si apre un conflitto tra la competenza intrinseca alla professione svolta e la fedeltà gerarchica al potere.

Si pensi, ad esempio, a come a volte questo avvenga nella sanità dove certi medici (che negli ospedali sono inquadrati come funzionari) si scontrano tra il voler agire secondo la loro

iniziativa e il dover seguire la prescrizione che non ritengono adeguate del loro superiore gerarchico.

In questo caso si ha un conflitto tra due principi tra loro contrapposti: gerarchia e competenza.

Contrapposizione inevitabile ma ampliata nelle organizzazioni i cui i responsabili hanno una competenza tecnica inferiore ai sottoposti dovendo essere meno specializzati e più trasversali.

Sicuramente questi tipi di problematiche risaltano nelle Pubbliche Amministrazioni laddove la leadership non è quasi mai di tipo carismatico ma tecnico e può ingenerare demotivazioni e resistenze al cambiamento.

Forse una organizzazione piatta con pochi livelli gerarchici divisa in piccole unità altamente specializzate potrebbe risolvere alcuni problemi.

Una specie di rete di unità di servizi in stretta collaborazione tra loro ma dotate di autonomia organizzativa e decisionale abbastanza ampia.

Al di sopra delle figure gestionali capaci di risolvere i problemi e i conflitti tra le unità nella logica del tutto e dello scopo finale che l'organizzazione nel suo insieme deve raggiungere.

Figure gestionali più che tecniche mentre l'aspetto tecnico viene risolto all'interno dell'unità dove l'eventuale leader esistente ha sicuramente una professionalità adeguata al micro-compito che deve svolgere.

6.3 - La valutazione dei dirigenti

Quasi a voler sottolineare la separazione tra aspetti politici e aspetti amministrativi, e tra il potere politico e le cariche dirigenziali negli ultimi anni si è cercato di attivare degli strumenti per la fissazione degli obiettivi, e di predeterminare le regole per misurare il raggiungimento dei risultati medesimi da parte dei dirigenti.

L'aspetto valutativo è diventato pertanto preminente sia come verifica del buon andamento della Pubblica Amministrazione sia per la corresponsione di incentivi economici legati al raggiungimento degli obiettivi.

In termini gergali si potrebbe parlare della celebre "carota" per il cui raggiungimento si dovrebbe aumentare gli sforzi profusi con un virtuoso coinvolgimento dei collaboratori a loro volta soggetti a valutazione.

Come ben si sa la valutazione delle risorse umane può riguardare almeno tre aspetti:

- Le prestazioni (cioè il contributo fornito nel ruolo ricoperto)
- Le posizioni (cioè le competenze necessarie a svolgere un lavoro, l'oggetto della prestazione (mansione e posizione di lavoro) ovvero la copertura di un ruolo indipendentemente da chi la copre. Il lavoro viene classificato nel suo valore oggettivo, senza correlazioni soggettive di chi la ricopre (sistema della job evaluation). E' finalizzata a pesare

¹⁰¹ Gouldner (1970).

il rilievo delle diverse posizioni, attribuendo a ciascuna un punteggio o un ordine di classificazione)¹⁰².

– Il potenziale.

Nel caso dei dirigenti anche se non si può del tutto escludere la multifinalità del sistema di valutazione risulta abbastanza evidente che l'aspetto della differenziazione retributiva è sicuramente quello principale per il quale si attua.

Tuttavia, senza voler essere eccessivamente ripetitivi, si deve sottolineare come nel campo pubblico a differenza che in quello privato, la valutazione ha ad oggetto elementi che traggono origine da contesti politici più che scientifici. La scelta delle priorità e degli obiettivi di un ente o azienda pubblica in genere sono, come visto in precedenza, di origine politica, laddove al tecnico-manager si lascia "solo" la scelta vincolata dei sistemi con i quali raggiungere obiettivi di natura sociale e politica.

Inoltre spesso al dirigente, come già ho sottolineato in precedenza, per ottenere i suoi risultati sono concessi poteri discrezionali minimi anche rispetto ai propri collaboratori (ad esempio concedere permessi e giorni di ferie) e non tali da potervi fare leva per raggiungere ottenere obiettivi sfidanti.

Questi vincoli portano diversi autori a non considerare attendibili i dati su cui si forma la valutazione e quindi a sostenere una incompatibilità tra i sistemi scientifici di valutazione e l'attività valutabile delle aziende pubbliche¹⁰³.

Se infatti il dirigente sentisse di non poter incidere realmente sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati la valutazione diverrebbe a suo giudizio del tutto arbitraria e di conseguenza sarebbe solo un modo per controllare l'operato in vista del possibile premio futuro e non per aumentarne la spinta propulsiva.

Una sorta di spada di Damocle da brandire se il dirigente eccede nella sua autonomia.

Di fatto, per uscire da questa empasse, sarebbe necessaria una chiara e condivisa discussione degli obiettivi da raggiungere e, in base alla programmazione e alle normative, delle risorse con cui operare.¹⁰⁴

Fermo restando la possibilità di modificare gli obiettivi in corso d'opera secondo le esigenze o la volontà politica che oltrepassa la normale attività del dirigente.

Questo tenendo conto che, se appare doveroso avere sempre presente la distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e attuazione e gestione dall'altro, ci sono certamente ambiti di responsabilità facilmente ed inequivocabilmente riconducibili al potere di indirizzo degli organi di governo o al potere gestionale del dirigente, ambiti che devono essere rispettati.

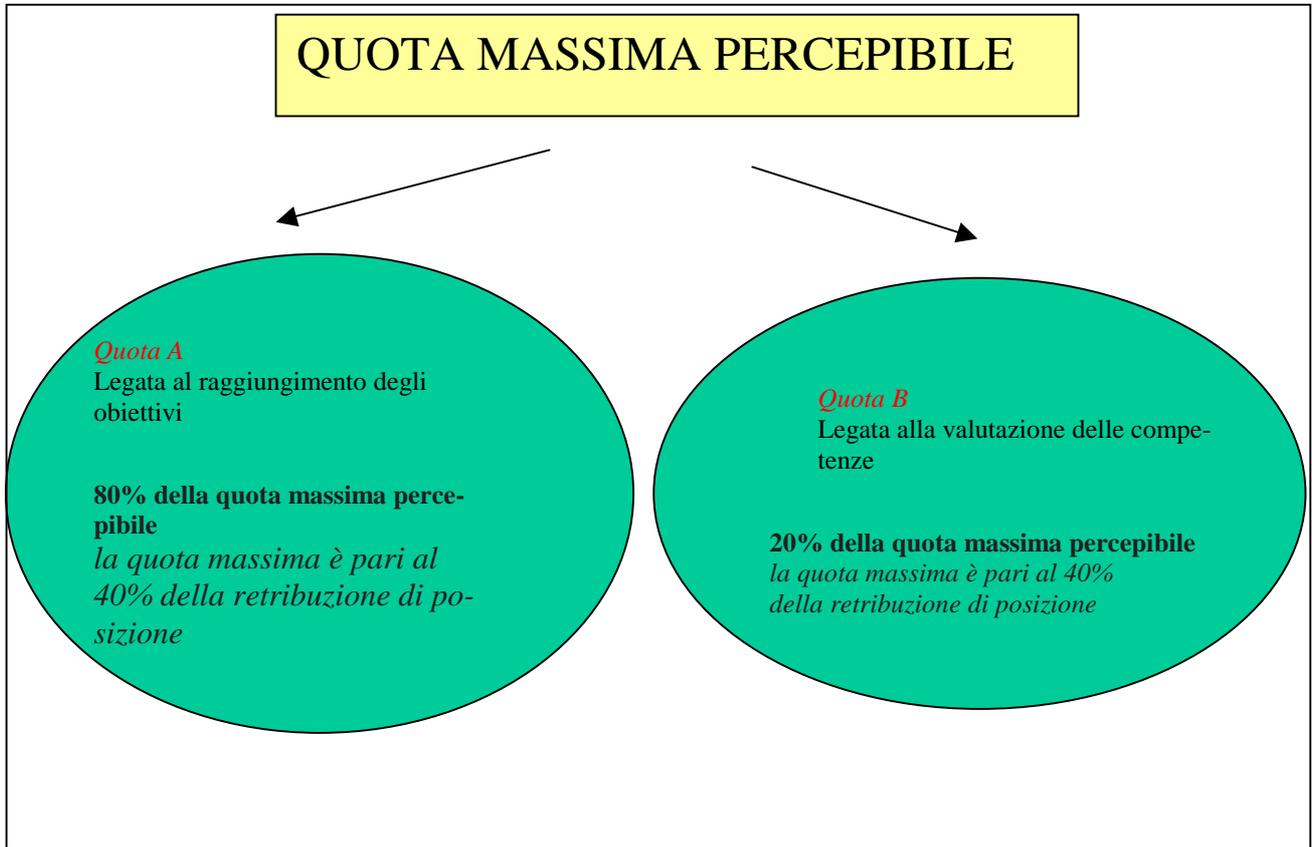
¹⁰² Migliozi (2001).

¹⁰³ Si veda ad esempio: Bernardi & Ongaro Bertol (1984).

¹⁰⁴ Si noti che mentre il privato imprenditore assegna ai propri dirigenti, con ampi spazi di autonomia sia pure temperati dai contratti collettivi, poteri gestionali più o meno ampi in base alle competenze o al valore, l'organizzazione degli uffici pubblici deve essere regolata dalla legge. Coloro che agiscono nella pubblica amministrazione, non operano quali rappresentanti o procuratori, ma quali organi, in quanto immedesimano l'amministrazione stessa nel loro agire giuridico.

La separazione, tuttavia, non è e non può essere congelata da una linea di demarcazione rigida, formale e statica.

Fig. 7 – Sistema di valutazione del Comune di Milano.



Quota A.	Obiettivi raggiunti al di sotto del'85%	Obiettivi raggiunti tra '85% e 95%		Obiettivi raggiunti al di sopra del 95%
		Quota percentuale pari all'effettiva percentuale degli obiettivi raggiunti,	90% della quota A	
Quota B	Migliorabile	Adeguate	Buono	Eccellente
	0% quota B	75% quota B	90% quota B	100% quota B.

Fonte – Adattamento da Moneta (2004)

Come scrive Diquattro: «Esiste una zona grigia, ed è quella più importante nei momenti e nei progetti di cambiamento, in cui gli ambiti delle competenze sono la risultante dinamica di un processo di negoziazione, di un processo di relazione e discussione su alcuni punti e contenuti, di volta in volta resi espliciti.

Ciò che conta e che serve è precisare le reciproche attese di ruolo e le regole del gioco: i ruoli separati e distinti ci conducono all'esigenza di un patto per il cambiamento; il patto per il cambiamento è possibile solo se i ruoli sono chiari e accettati; se questo avviene, la

*separazione non è più un valore in sé, ma è il punto di partenza per vivere nuovi valori, nuove proposizioni, nuovi stimoli.»*¹⁰⁵

Sulla base di recenti indagini sui modelli organizzativi e gestionali adottati dalle pubbliche amministrazioni italiane è possibile descrivere sinteticamente le principali caratteristiche dei sistemi di valutazioni adottati in Italia.

Se si considerano le Amministrazioni Statali e le Regioni Italiane risulta che la quasi totalità delle amministrazioni esaminate ha istituito un Nucleo di Valutazione della dirigenza, composto da esperti esterni e da referenti interni, ed ha adottato in più del 70% dei casi un sistema di valutazione basato sia sul grado di raggiungimento degli obiettivi stabiliti sia sul comportamento organizzativo.¹⁰⁶

Ciò che resta da stabilire è quanto questo sistema, ancorché costoso, abbia effettivamente comportato miglioramenti nella prestazione del manager pubblico e in subordine della struttura che egli dirige. Valutare la valutazione e comprendere se porta effettivi vantaggi al servizio pubblico dovrebbe essere un ambito importante di ricerca per comprendere se nel settore pubblico, considerate le sue specificità sui cui ci si è a lungo soffermati, abbia un senso o sia solo un'apparenza propagandistica dietro cui, di fatto, tutto rimane simile a se stesso.

Vorrei concludere questo paragrafo sulla valutazione dei dirigenti riportando l'esperienza fatta in un Comune di grandi dimensioni e piuttosto complesso come quello di Milano¹⁰⁷.

Il Comune di Milano ha ritenuto di legare la parte variabile della retribuzione dei dirigenti a posizione e risultato. La retribuzione di posizione è determinata dalla fascia in cui viene collocata la posizione (ne sono previste 7), mentre la retribuzione di risultato (a livello individuale) potrà variare da 0 fino al massimo del 40% della retribuzione di posizione. La parte relativa al risultato, a partire dal 2001, è calcolata in base al grado di conseguimento degli obiettivi (con un'incidenza dell'80% – quota A) ed alla valutazione delle prestazioni (con un'incidenza del 20% – quota B).

¹⁰⁵ Diquattro (2002)

¹⁰⁶ È bene notare come le diverse amministrazioni abbiano operato, a volte, in modo difforme. Se, ad esempio confrontiamo due Regioni come Lazio e Lombardia è evidente come si siano ispirati a principi e metodologie diverse.

Nel Lazio, dal 1999 ha avuto inizio un processo di valutazione sperimentale in cui: in prima istanza, il dirigente sovraordinato valuta il dirigente in base agli obiettivi e alle capacità espresse. Il giudizio è validato sia dal dirigente di dipartimento che dalla Giunta che, in ultima istanza, valuta anche il dirigente di dipartimento.

Nella Regione Lombardia, al contrario, è stato istituito ed è operativo dal 1996 il Nucleo di Valutazione nella Regione Lombardia.

Il Nucleo ha studiato e previsto i criteri per la valutazione e ha previsto che la retribuzione di risultato per i dirigenti dipenda dalla valutazione di tre aspetti complementari, che influiscono sui risultati raggiunti: risultati gestionali, risultati di utilizzo delle risorse umane e risultati per gli utenti finali dei processi amministrativi. Compito del NdV è di definire le metodologie di valutazione, stabilire le attività di formazione in base ai criteri di valutazione utilizzati e operare una conciliazione nel caso di contestazione di un giudizio.

¹⁰⁷ Sul sistema valutativo del Comune di Milano si rimanda a: Moneta (2004).

Capitolo Terzo: l'organizzazione tra presente e futuro

1 - L'organizzazione amministrativa tra aspettative di burocrazia ed utenza

Prima di descrivere l'attuale modello organizzativo e alcuni modelli alternativi che, pur a fatica, stanno attuandosi negli ultimi decenni vorrei sottolineare un aspetto che mi sembra rilevante per comprendere, almeno in parte, il malcontento dell'utenza e che prescinde dal funzionamento e dall'efficienza della Pubblica Amministrazione in senso stretto.

Da una lato abbiamo il burocrate la cui personalità si poggia sulla norma dell'impersonalità.

Deve trattare gli utenti nel rispetto delle norme e facendo sì che essi siano tutti uguali categorizzandone i problemi secondo regole generali ed astratte.

Dall'altro lato abbiamo l'utente il quale è preoccupato di mettere in evidenza quelli che gli paiono essere gli aspetti particolari, se non proprio unici, del suo problema.

Per questa ragione tende a trovare irritante il comportamento stereotipato del burocrate che cerca di ridurre (o meglio a ricondurre) il suo caso ad una pratica.

Più il burocrate tende a diventare fedele interprete ed esecutore della norma più il cittadino lo avverte come arrogante ed altezzoso.

Sentendolo come superiore viene meno il convincimento che la Pubblica Amministrazione sia al servizio del cittadino.

Può capitare anzi che il cittadino possa sentirsi socialmente superiore all'impiegato pubblico ma è ugualmente costretto, in quello specifico caso, a subirne la temporanea dominanza.

Temporanea dominanza alla quale cerca a volte di ribellarsi anche in modo piuttosto vigoroso.

Potrebbe essere interessante domandarsi la ragione di questa disfunzione.

Risalendo con Merton¹⁰⁸ alla natura stessa della burocrazia è indubbio che essa abbia una struttura di gruppo secondaria basata cioè sulla formalità e sui rapporti interpersonali per svolgere compiti che non potrebbero essere adempiuti in modo soddisfacente se si seguissero i criteri propri dei gruppi primari.

Molti dei malcontenti sull'operato della pubblica amministrazione e delle conseguenti tensioni nascono proprio dalla sua natura secondaria.

Da un lato, infatti, i cittadini vorrebbero impiegati e funzionari della pubblica amministrazione capaci di essere flessibili e capaci di introdurre nel loro operato la capacità di discernere e di agire attraverso valutazioni di tipo personale.

Dall'altro però rifiutano ogni discrezionalità (soprattutto se potrebbe sfavorirli o comunque favorire altri) e chiedono comportamenti oggettivi e uniformi.

¹⁰⁸ Merton (1966).

L'uguaglianza formale e l'impersonalità tornano così ad essere auspiccate e auspicabili soprattutto quando si teme che le decisioni potrebbero essere penalizzanti.

Una visione "schizofrenica" che la struttura, sia essa efficiente o meno, non può assolutamente accontentare.

Ciò che maggiormente mi sembra importante, ai fini del presente lavoro, è tuttavia sottolineare come avvenga qualcosa di simile, non solo all'esterno della Pubblica Amministrazione, ma anche al suo interno.

Da un lato, infatti, secondo gli ultimi dettami organizzativi si sostiene che: «*la gestione delle risorse umane in un qualsiasi contesto aziendale e organizzativo, incontra fatalmente la categoria del singolo lasciato solo di fronte all'incomprensibilità kafkiana del Castello organizzativo*» e che «*non è possibile immaginare paradigmi gestionali e parametri valutativi che eludano e neghino l'essenza dell'individualità*»¹⁰⁹ dall'altro si ha una organizzazione burocratica basata sull'impersonalità e sulla norma di fronte alla quale tutti i dipendenti sono (o dovrebbero essere) uguali.

I dipendenti, i collaboratori o gli impiegati della pubblica amministrazione come categoria astratta secondo la concezione moderna di gestione e valorizzazione delle risorse umane non dovrebbe più esistere ma dovrebbe essere sostituita da una visione maggiormente antropologica incentrata su «*singole persone, con la propria storia e il proprio portato di emozioni*»¹¹⁰, di esperienze di saperi.

Tuttavia proprio questa concezione esistenziale e individuale è totalmente agli antipodi con la cultura dell'organizzazione burocratico – amministrativa e con i valori di cui essa è da sempre portatrice.

Così come avviene per gli utenti anche per i dipendenti se si sostituisse il trattamento impersonale previsto dalle norme (ad esempio per un avanzamento di carriera) con un trattamento individuale questo comporterebbe disapprovazione, accuse di favoritismo e di nepotismo probabilmente anche nei casi dove esso sarebbe oggettivamente giustificato e giustificabile.

Rimane forte il dubbio, già avanzato ad esempio da Merton, se queste disfunzioni strutturali siano inevitabili e non siano superabili dalla burocrazia (almeno come oggi la pensiamo) e dalla sua organizzazione.¹¹¹

Il dubbio resta molto forte.

Dubbio che deve essere sempre tenuto presente nel momento in cui si affronta il difficile tema dell'organizzazione pubblica se si vuole dar vita ad una comprensione dei suoi malfunzionamenti, della loro genesi, della loro dinamica e si vuole cercare di superarli o almeno di mitigarli.

¹⁰⁹ Morganti (2006).

¹¹⁰ ibidem

¹¹¹ Merton (1966).

2 - L'attuale modello organizzativo

Nella sua accezione generale secondo le parole di Mayntz l'organizzazione è: «*un raggruppamento sociale dotato di una struttura interna differenziata orientata al perseguimento di scopi specifici e allo svolgimento di compiti bene definiti.*»¹¹²

Sicuramente la Pubblica Amministrazione e i vari Enti che la compongono rientrano in questa definizione ma quale modello adottano?

Sarebbe fin troppo facile richiamare il modello burocratico di weberiana memoria.

Di fatto è indubitabile che almeno inizialmente l'organizzazione della pubblica amministrazione fosse fortemente condizionata da una serie di principi che la caratterizzavano.

Si pensi al principio della *competenza di autorità definite*, disciplinata: da leggi e da regolamenti amministrativi.

Conseguenza di questo principio il fatto che la burocrazia presuppone sempre una stabile divisione dei doveri e dei poteri d'ufficio che vanno esercitati secondo norme previste e l'adempimento regolare e continuativo dei compiti così suddivisi.

Da questo principio derivano alcuni corollari quali :

- la necessità di prove di qualificazione, per accedere alla Pubblica Amministrazione stabilite come condizioni preliminari per l'assunzione (concorsi) o in certi casi per il passaggio a mansioni superiori (concorsi interni);
- la necessità di una minuziosa *preparazione specializzata*, che pone i funzionari in una posizione di privilegio rispetto ai non addetti ai lavori
- il dovere di fedeltà all'ufficio, che si manifesta nella lealtà ad uno scopo oggettivo impersonale (quello perseguito dall' amministrazione) e nell'obbedienza ai ruoli superiori e non alle specifiche persone che li ricoprono.

In altre parole i superiori possono cambiare ma la fedeltà allo scopo e l'obbedienza ai ruoli restano immutate (a differenza di quanto avviene in altre organizzazioni dove fedeltà e obbedienza sono date ai superiori in quanto persone).

Ulteriore principio ispiratore è poi quello della *gerarchia degli uffici*, ossia un sistema rigido di sovra e subordinazione degli organi di autorità, con potere di controllo dei superiori sugli inferiori.

L'aspetto gerarchico, intendendosi per gerarchia la successione di livelli che vanno dall'autorità più elevata agli ultimi esecutori¹¹³, sembrerebbe con gli anni essersi fatto meno rigido mantenendo una sua costante applicazione principalmente nei grandi Enti¹¹⁴ dove in ogni unità organizzative, sia a livelli alti sia a quelli più bassi, vi sono dipendenti che svolgono lo stesso tipo di attività seppure per ambiti e quantità sempre più ristretti.

¹¹² Maynz (1964).

¹¹³ Fayol (1973).

¹¹⁴ Soprattutto negli Enti di minori dimensioni dove la divisione del lavoro rigida e parcellizzante si è con il tempo e con l'aumento delle attività da svolgere fatta meno assoluta.

In ogni settore ad ogni livello è preposto un responsabile con funzione di guida, e coordinamento che tendenzialmente accentra tutto il potere decisionale, limitando la delega ed esercitando (almeno in linea di principio) una supervisione diretta su tutte le operazioni.

L'affievolirsi, almeno apparente, del principio gerarchico non è però dovuto a un cambiamento della concezione organizzativa quanto ad un sovraccarico del lavoro dei pochi responsabili che hanno finito per affievolire il controllo gerarchico e attenuare la loro capacità di pensare miglioramenti per rispondere alle sollecitazioni che vengono loro dall'esterno (cittadini) e dall'interno (altri settori o funzioni).

Tale sistema in alcuni casi pare essersi avvicinato al collasso con una perdita di controllo quasi totale sugli uffici e su interi settori.

L'organizzazione ha così fatto appello per continuare a svolgere la sua attività, in modo massivo, al dovere di fedeltà all'ufficio dei dipendenti e alla loro etica con risultati, in vero, alterni. L'esasperazione della visione gerarchico prescrittiva dell'organizzazione, che identifica l'*optimum* nell'adeguamento rigoroso a norme minuziose ed analitiche che legittimo a loro volta strutture organizzative piramidali nelle quali i flussi di comando e di informazione uniformemente dall'alto verso il basso, non sembra sia riuscita a modificarsi per tempo secondo le nuove richieste poste e dall'accresciuta complessità della società ponendone in discussione l'intero fondamento.

Il sistema che, almeno originariamente, si basava sulla prescrizione e non si curava affatto di chiedere il parere ai dipendenti (se non agli altri burocrati), o la loro partecipazione riflessiva pare al momento inefficiente in quanto oltre a concentrare troppo potere nelle mani di pochi rinuncia ad utilizzare le risorse creative esistenti nell'organizzazione ovunque siano collocate.

Rinuncia totalmente all'apporto migliorativo dei lavoratori con un grave spreco di risorse.

Nella realtà dei fatti sembrerebbe che l'organizzazione per essere efficiente non possa fare a meno dell'elemento creativo e partecipativo del lavoro umano soprattutto quando la soglia di predeterminazione dei metodi di lavoro è superato dalla velocità di cambiamento della società. Ma tale osservazione sembra non essere recepita né dalla politica né da chi gestisce l'amministrazione che tra l'altro pone limiti, come abbiamo già visto, ad ogni possibilità di carriera a chi opera in modo creativo e proficuo ribadendo che il sistema debba essere il più possibile bloccato e pensato dall'alto anche quando, come i fatti evidenziano, un tale sistema "bloccato" e parcellizzato presenta molte imperfezioni ed inefficienze.

3 - Il New Public Management (NPM)

Pur avendo tratteggiato nei capitoli precedenti il quadro della Pubblica Amministrazione in Italia in modo piuttosto statico è indubitabile che siano giunti anche nel nostro Paese gli echi dei rinnovamenti che hanno riguardato le esperienze realizzate in diverse amministrazioni occidentali basate, in generale, sulla valorizzazione dei principi dell'economia di mercato.

Un esame sia pur molto essenziale di questi principi mostra il prevalere di una impostazione teorica dichiaratamente ispirata alle regole dell'economia di mercato, alle logiche e agli strumenti comunemente diffusi nel mondo privato.

Si pensi, ad esempio, al New Public Management.¹¹⁵

Sui tratta di un (relativamente) nuovo paradigma di gestione della cosa pubblica emerso all'inizi degli anni Novanta con i lavori di Hood¹¹⁶ e quelli di Osborne e Gaebler¹¹⁷ per "reinventare" il governo.

Il NPM è stato ispirato dalle idee di Peter Drucker sul "governo imprenditoriale", enunciate a partire dal 1968 con il libro "*The age of discontinuity*".

Il NPM rappresenta una critica a tutto campo all'idea di Weber sulla burocrazia e si è guadagnato, con gli anni, l'approvazione di importanti organismi internazionali quali l'OCSE dopo essere stato applicato e aver portato notevoli cambiamenti nella Pubblica Amministrazione in diversi paesi anglosassoni: Gran Bretagna, Canada, Australia e Nuova Zelanda.

Pur considerando che il NPM non possa essere considerato come un modello unico e monolitico ma come un cambiamento globale che si attua attraverso soluzioni locali differenziate e sagomate sui diversi contesti in cui si applica¹¹⁸ è comunque possibile individuarne alcuni aspetti comuni e correlati fortemente tra loro.

Il primo riguarda il ruolo assegnato ai soggetti del sistema sociale cercando di ridisegnare i confini tra Stato e mercato in base a principi fortemente liberalistici.

Ruolo delle istituzioni pubbliche diviene allora quello di regolatrici del sistema economico e le privatizzazioni divengono il fondamento delle politiche pubbliche in molti Paesi¹¹⁹

Il secondo aspetto riguarda l'aspetto gestionale o più in generale la ridefinizione delle regole operative caratterizzanti il modo in cui il settore pubblico svolge le sue funzioni e raggiunge i suoi obiettivi.

Nella sua prospettiva gestionale, che in questa sede maggiormente ci riguarda, il NPM spinge verso i modelli organizzativi e manageriali delle aziende private mediante

¹¹⁵ Per alcuni approfondimenti sul New Public Management e sulla sua impostazione teorica si rimanda a: Grue-ning, (1998) e a Meneguzzo (1998).

¹¹⁶ Si veda: Hood (1991; pagg. 3-19).

¹¹⁷ Osborne & Gaebler (1993).

¹¹⁸ In realtà, come nota ad esempio Giuseppe Marcon, la NPM è caratterizzata da una rivendicazione di universalità ma ha e ha avuto applicazioni diverse nelle singole realtà nazionali dove vi sono alcune parole chiave che identificano i contenuti prioritari dei processi di modernizzazione e riforma.

Secondo Meneguzzo, ad esempio, le esperienze possono essere così riassunte:

UK - Vincoli finanziari, coinvolgimento finanziamenti privati (*private finance initiative*), accentuazione logiche contrattuali interne PA ed esterne (forme contrattuali, *competitive tendering*).

Francia - Valutazione effetti politiche pubbliche e revisione dei servizi.

Canada - Qualità dei servizi, TQM, soddisfazione cittadino / utente, vision e pianificazione strategica.

Italia - Aziandalizzazione, decentramento, federalismo, semplificazione e trasparenza.

USA - Re engineering e semplificazione.

¹¹⁹ E' indubitabile come queste politiche abbiano la pretesa di superare il gap di efficienza spesso manifestato dalle aziende pubbliche rispetto a quelle private e al tempo stesso di elevare il livello qualitativo dei servizi.

l'introduzione nelle Pubbliche Amministrazioni di logiche, filosofie, e strumenti di governo diffusi principalmente nel settore privato.

Si pensi ad esempio: al passaggio dalla gestione per atti al *management – by – objectives*, ai sistemi di controllo manageriali, alla sostituzione della contabilità finanziaria con quella economico- patrimoniale, alla responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati.

Si pensi, alla già accennata, privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Si pensi infine all'affermazione del principio di distinzione ed integrazione tra politica ed amministrazione.

Tuttavia evitando di addentrarmi sull'aspetto del ruolo del pubblico nell'economia e sull'osservazione che anche le Pubbliche Amministrazioni, siano esse Regioni, Province, Comuni o Asl dovrebbero operare attraverso scelte razionali sotto il profilo economico e quindi attraverso scelte manageriali anche per quanto riguarda la loro organizzazione interna, è bene notare che rimangono assai forti, nel nostro sistema, le resistenze al cambiamento organizzativo.

Come scrive Angelo Tanese: *«“Chi ha il potere di cambiare?” Noi assistiamo a tanti casi di cambiamenti dichiarati e poi non realizzati semplicemente perché si dichiara razionalmente un certo tipo di percorso e poi di fatto se ne fa un altro.*

Mi viene in mente un caso emblematico di un Direttore Generale di una ASL che aveva avuto il mandato dalla sua Regione di chiudere (o meglio di riconvertire) un piccolo ospedale che non rispondeva agli standard normativi e di qualità e proprio perché ci aveva provato seriamente, si era scontrato con una serie di difficoltà tali che alla fine non solo la Regione ha rinunciato al progetto ma ha rimosso proprio il Direttore Generale troppo “zelante”.

Oggi a distanza di cinque anni quella stessa ASL si trova a dover prendere le stesse decisioni.

Il problema evidentemente non è di decidere chi ha torto o ragione, ma in termini organizzativi di capire cosa succede.

Strutturalmente molte amministrazioni sono sospese in un contesto politico- istituzionale che non consente di fare ciò che si dichiara, ma solo ciò che permette di mantenere un equilibrio. Spesso dietro le dichiarazioni di cambiamento occorre riconoscere che “ il re è nudo” e non possiamo far finta di non vederlo. Se parliamo del rapporto tra strategia e struttura, questo vuol dire che spesso il rapporto si inverte, nel senso che è la struttura che vincola e determina la strategia. Se rileggiamo le implicazioni dal punto di vista del management , scopriamo che il problema del potere è centrale: anche se voglio forzare il sistema a cambiare, spesso sono risucchiato dentro il sistema – perché ne sono parte – e il mio spazio di azione si restringe.

Ciò che voglio dire è che a fronte di tante realtà dove il cambiamento organizzativo è ormai considerato e vissuto come un modo di gestire il quotidiano, per molte amministrazioni nel nostro Paese esiste ancora una incapacità strutturale di esprimere una visione strategica.

Dietro l'apparente libertà fornita da una crescente autonomia strategica, organizzativa e gestionale, si nasconde una rete di vincoli al cambiamento che rafforza il potere di non cambiare.»¹²⁰

Prendendo a prestito riflessioni da altri ambiti del sapere sembra quasi di ritrovare la concezione che ha espresso Imre Lakatos¹²¹ sulle teorie scientifiche e sulla loro resistenza al cambiamento e al superamento.

Esiste un nucleo centrale difficilmente modificabile e un certo numero di ipotesi *aggiuntive* che permettono di dedurre previsioni controllabili.

Lakatos chiama l'insieme di queste ipotesi “*cintura protettiva*” del programma, perché è *su queste ipotesi* che gli scienziati impegnati a lavorare entro un certo programma di ricerca “*dirottano*” il *modus tollens* (la falsificazione) cercando di risolvere i problemi del programma stesso senza abbandonare le ipotesi del “nucleo”.

Dunque alcune delle ipotesi che fanno parte della “*cintura protettiva*” vengono accantonate e sostituite nell'avvicendamento delle diverse versioni del programma.

Similmente esiste una concezione della pubblica amministrazione in Italia molto radicata e difficile da modificare che forma il nucleo della sua organizzazione.

Le nuove teorie o le proposte di modificare l'organizzazione non raggiungono il nucleo ma vengono dirottate verso la cintura protettiva che le modifica rendendole prive della loro forza innovatrice per poi assorbirle nel sistema vigente o le respinge facendole affogare in rivoli burocratici e veti e controveti.

Molto spesso sono troppi gli interessi in gioco e troppo esigua è la forza di chi vorrebbe modificare la situazione esistente.

Il problema è quello che se il sistema non progredisce mai, non si modifica, sia pur lentamente rischia di incancrenirsi e di essere modificato in modo radicale una volta per tutte.

Ma le modifiche radicali non sempre sono le migliori e soprattutto non sempre sono rispettose di quanto di buono fatto in precedenza.

Per cui sarebbe meglio non porre la questione del cambiamento – e della gestione del cambiamento - nelle amministrazioni pubbliche unicamente come applicazione di teorie manageriali e strumenti di “*change management*” che, se anche hanno sortito e sortiscono effetti positivi in altri Paesi con tradizioni e storie diverse non necessariamente sono da considerare valide per un contesto come quello Italiano.

Porre la questione del cambiamento in termini astratti e razionali porta a passare a fianco della realtà.

Meglio sarebbe allora essere realisti e considerare la situazione in cui versa la nostra Pubblica Amministrazione per adottare un approccio al cambiamento che sia efficace.

Cambiamento che deve necessariamente passare per una conoscenza più approfondita delle nostre singole amministrazioni.

¹²⁰ Tanese (2003).

¹²¹ Lakatos (1996). Sul pensiero di Lakatos filosofico - scientifico ma anche politico si rimanda a: Motterlini (2000) e alla bibliografia ivi contenuta.

Troppo spesso vengono calate soluzioni dall'alto, soluzioni già pronte senza considerare la realtà delle singoli Enti e senza passare per le persone.

Senza aiutarle a scoprire che certe modifiche possono portare ad modo di lavorare diverso eppure vantaggioso.

In questo caso il ruolo del management sarebbe quello di verificare e far sì che ci siano i mezzi e le condizioni perché le persone imparino a trasformare sé stessi e le proprie relazioni con gli altri nel lavoro.

Senza queste condizioni di consenso al cambiamento per quanto le teorie possano essere valide in astratto non troveranno mai una adeguata realizzazione.¹²²

4 - La qualità totale

Un aspetto verso cui l'Amministrazione Pubblica si è mostrata, negli ultimi anni, attenta e che in alcuni casi ha modificato il suo operare e di conseguenza la gestione delle Risorse Umane riguarda la qualità.

Qualità in generale e Qualità totale in particolare.

Anche in questo caso si è trattato di mutuare ed adattare quanto è avvenuto nel privato al pubblico.

Per quanto riguarda il privato, è possibile affermare che nel sistema industriale l'ingresso in un regime produttivo non fordista né taylorista sia avvenuta negli anni '80 con la sfida portata dal cosiddetto modello giapponese che postulava da un lato una organizzazione snella e flessibile e dall'altro la qualità totale nelle varie fasi di lavorazione dalla fase iniziale fino al cliente finale.

Tale modello è stato recepito "omeopaticamente" da molte grandi aziende occidentali per fronteggiare le nuove sfide del mercato con la convinzione che sarebbe stato di ausilio nel migliorare: organizzazione, efficienza e produzione.

Come si sa la novità del modello consiste soprattutto nella creazione di una serie di organizzazioni che consentono di ottenere una produzione flessibile e di alta qualità in misura nettamente superiore a quella ottenuta dalle aziende tradizionali attraverso l'innovazione tecnologica.

Quelle del modello giapponese sono soluzioni organizzative che non si limitano alla sfera produttiva ma che investono l'intera strategia d'impresa. Per questo motivo il modello giapponese porta non soltanto a riformulare in modo diverso dal passato la questione del superamento del taylorismo ma rappresenta un passo fondamentale nella costruzione di un regime di produzione post – fordista.

Ma tale modello nato come esperienza in una struttura produttiva era (ed è) adattabile sia pur con degli adeguamenti, anche alla Pubblica amministrazione^{123?}

¹²² Sul punto si rimanda a Tanese (2003).

¹²³ Si pensi ad esempio a quanto affermato da. Negro & Susio (1998).

Soprattutto questo modello postula un forte coinvolgimento dei lavoratori e la tensione continua verso il miglioramento della qualità della prestazione.

Produrre in maniera più flessibile e qualitativamente migliore giungendo alla qualità totale del processo produttivo.

Ma è veramente possibile pensare un modello di questo tipo, flessibile, efficiente e qualitativamente eccelso per la pubblica amministrazione?

Anche in questo caso, logicamente, sarebbe difficile pensare ad un'unica strategia della Qualità Totale e della organizzazione snella valida per tutti gli Enti (così come del resto non esiste una strategia unica per aziende di piccolissime e di mastodontiche dimensioni) ma i principi che sono alla base di questi modelli dovrebbero essere realizzati in modo diverso in funzione delle caratteristiche e del contesto di ogni Ente.

Tuttavia ci sono alcuni passaggi e punti fermi che è consigliabile rispettare soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della qualità.

Le macrofasi di un percorso che consentono all'Ente di arrivare alla Qualità Totale possono essere così definite:

- sensibilizzazione ed approfondimento
- sperimentazione pilota
- estensione e consolidamento.

Già la prima fase appare però assai complicata da realizzare in una pubblica amministrazione a causa delle resistenze al cambiamento già in precedenza ricordate.

Come scrivono Negro e Susio: «*In questa fase iniziale l'Ente, attraverso qualche suo "agente di cambiamento" (meglio se esponente di alto livello), si affaccia al pianeta "Qualità Totale" e cerca di comprenderne le logiche, i principi, le implicazioni*»¹²⁴.

Ma chi può essere questo agente di cambiamento?

Un dirigente in posizione apicale?¹²⁵ Una figura creata appositamente? E in questo caso con quali poteri e con quale autonomia?

O meglio ancora un gruppo di lavoro al massimo livello di responsabilità?

L'agente di cambiamento ha il compito principale di sollecitare la curiosità dei dirigenti dell'Ente verso la Qualità Totale e convincerli dell'utilità del percorso.

Come?

Attraverso, letture, incontri, visite presso Enti eccellenti che già hanno intrapreso con successo la strada della Qualità Totale, confronto con consulenti seri e di fiducia per verificare esperienze precedenti ed altre simili iniziative.

Ad esempio il Comune di Catania all'interno del proprio progetto di Qualità Totale ha scelto come agente di cambiamento un "Comitato Guida" composto dai Direttori di ogni

¹²⁴ ibidem

¹²⁵ Rimane il forte dubbio di come un soggetto che è cresciuto professionalmente in un certo ambito secondo certi principi organizzativi che lo hanno portato ai vertici (o quasi) dell'organizzazione sia in grado di modificare la propria concezione organizzativa per una strada impervia e (almeno in parte) incerta e di cui difficilmente ha fatto in precedenza esperienza.

Azienda/Ente e ha previsto la formazione di tutti i dirigenti al fine di fare condividere i valori e gli approcci della Qualità Totale.

La prima fase si dovrebbe concludere con una verifica tra i presenti circa la volontà di intraprendere e sostenere il percorso.

Intraprendere e sostenere il percorso una volta fissati gli obiettivi da raggiungere e analizzarne la fattibilità concreta.

A questo punto si dovrebbe coinvolgere il personale dell'Ente Pubblico.

Infatti per perseguire gli obiettivi se è fondamentale il ruolo del manager che è il vero motore del cambiamento non si deve dimenticare che non ci sarebbe alcun cambiamento se non si riuscisse a coinvolgere il personale.

Iniziare un processo di questo tipo su tutta la struttura è però estremamente pericoloso e quindi sembra meglio operare su campione rappresentativo.

Un campione che per qualche mese operi per raggiungere obiettivi di miglioramento legati solitamente a: tempi, costi, Qualità.

Solitamente si individua un obiettivo di riduzione costi (della non Qualità) ed un obiettivo di miglioramento della soddisfazione dei cittadini.

Sempre prendendo come esempio il Comune di Catania sono stati costituiti e avviati dei Gruppi per promuovere un'azione direzionale finalizzata a rispondere alle aree di miglioramento individuate con la *People Satisfaction*, dei Gruppi di Miglioramento finalizzati alla riduzione dei costi e all'incremento delle entrate; di Gruppi di Miglioramento finalizzati ad eliminare le criticità riscontrate dai cittadini con l'indagine di *Customer Satisfaction*.

Il percorso dei gruppi si è sviluppato ed articolato in una serie di incontri preparatori e successivi momenti di applicazione e verifica. Durante tutte le fasi del progetto è stata prevista l'attività di monitoraggio e controllo, finalizzata al rispetto degli obiettivi e dei risultati attesi.

Una volta accertata la bontà della strada intrapresa, sostenuta dai risultati conseguiti che svolgono una funzione di rinforzo alimentando la fiducia nelle persone coinvolte ed in tutto l'ambiente, si deve passare alla fase più delicata e cioè la fase di estensione del programma.

L'estensione riguarda sia il numero di persone coinvolte, sia gli ambiti di intervento e gli strumenti operativi della Qualità.

Processo questo che si può svolgere in diversi modi con tecniche più o meno radicali ed "invasive" e che si può concludere in un periodo di pochi mesi nelle strutture più piccole, per arrivare ai 4 - 5 anni in quelle più grosse e complesse coinvolgendo circa il 70% all'intera struttura.

A questo punto l'Ente dovrebbe operare: «secondo la direzione per politiche e la gestione efficace (azione verticale dall'alto verso il basso), secondo la gestione per processi, il daily routine work ed il ridisegno dei processi (azione orizzontale) e secondo il miglioramento

continuo con i gruppi di miglioramento, i CEDAC, i circoli della Qualità, la gestione a vista, il sistema dei suggerimenti (azione dal basso verso l'alto).»¹²⁶.

Il rischio potrebbe essere quello che la struttura perda interesse alla qualità e al miglioramento continuo.

Le persone non tendano più alla ricerca del miglioramento come dovrebbero passando ad una situazione di stasi.

Compito dei vertici dell'Ente e di chi si occupa prevalentemente del sistema qualità di cercare di mantenere viva questa tensione.

Tuttavia per quanto vi siano esempi di esperienze di qualità¹²⁷ esistono sicuramente delle difficoltà per estendere questo percorso a tutta la Pubblica Amministrazione, sempre che ben inteso questo sia ritenuta, dati alla mano, la strada più vantaggiosa per fornire un migliore servizio al cittadino.

Senza ripetere affermazioni già fatte credo che l'organizzazione attuale della pubblica amministrazione unito con l'aspetto motivazionale, quello retributivo e la mancanza/impossibilità di gestire al meglio le competenze e soprattutto le potenzialità delle risorse umane¹²⁸ all'interno della Pubblica Amministrazione sia un limite attualmente non superabile e in deciso contrasto con la filosofia della Qualità Totale che si basa tra l'altro: su una maggiore partecipazione dei lavoratori, sulla continua formazione degli stessi, sulla analisi e modifica delle mansioni, su una nuova visione dei rapporti tra management aziendale, lavoratori e sindacato.

Una filosofia che postula e presuppone l'idea di una comunità di organizzazione unificata ed omologata, in cui il lavoratore deve infondere (consapevolmente e volontariamente) la propria intelligenza nel processo lavorativo, coniugando funzioni esecutive con prestazioni di controllo e di progettazione, segnalando i difetti in tempo reale e partecipando direttamente alla ridefinizione della struttura stessa del processo lavorativo in rapporto alle variazioni della domanda.

Tra lavoratori e direzione deve esistere una continuità culturale, esistenziale, un comune sentire che non ammette fratture.

¹²⁶ Negro & Susio (1998).

¹²⁷ I primi passi in questa direzione sono stati mossi dal Comune di Bologna che già nel 1991 aveva nominato un city manager antesignano dell'odierno direttore generale e applicando il sistema di qualità ha conseguito notevoli risultati in tema di incremento dei servizi e riduzione della spesa per straordinari.

Va poi ricordata l'esperienza dell'ASM di Brescia, il Progetto Qualità del Comune di Ravenna ma, soprattutto, l'esperienza del Comune di Cornate d'Adda.

Il Comune di circa 9.000 abitanti è riuscito ad ottenere la certificazione di qualità ISO 9001 per tutti i servizi forniti al cittadino. Per una descrizione ed una analisi dettagliata di questa esperienza si rimanda a V. Urbini, Sistema di qualità e attestato ISO 9001 per tutti i servizi erogati: il primo caso italiano, in Azienditalia n.1/2201 pag. 30 e ss.

¹²⁸ Come si è tentato di affermare nel primo paragrafo di questo capitolo un po' come avveniva nel taylorismo nelle Pubbliche Amministrazioni vige una divisione burocratica del lavoro, con confini precisi tra le mansioni.

Si presume che gli addetti ai lavori di linea non abbiano le competenze necessarie per svolgere compiti che eccedono le mansioni loro assegnate e d'altro canto le divisioni dei compiti scoraggia l'apprendimento di nuove abilità e l'assunzione di responsabilità non formalmente previste.

Una situazione radicalmente diversa da quella che si può trovare nella Pubblica Amministrazione che forse, così come accennato in riferimento al New Public Management, necessiterebbe di modifiche organizzative meno radicali ma concretamente attuabili nel breve tempo per ottenere un duplice risultato: una maggiore soddisfazione dei dipendenti e di conseguenza una maggiore soddisfazione dei cittadini.

5 - Due esperienze di cambiamento organizzativo

Fino ad ora ho cercato di evidenziare come molto spesso la volontà di cambiamento è esterna all'amministrazione pubblica e viene calata dall'alto secondo dettami a volte non condivisi e neppure compresi appieno. Tuttavia sarebbe errato non pensare che anche nelle amministrazioni più piccole non vi siano spinte al cambiamento e si attuino progetti per modificare l'esistente spesso con una attenzione metodologica e una qualità dell'intervento superiore a quello che, forse un po' superficialmente, si potrebbe pensare.

Due esempi possono forse meglio mostrare questi tentativi.

Nel Comune di Ponte dell'olio in provincia di Piacenza, dove risiedono circa 4.700 abitanti, si è pensato di intervenire sulla organizzazione interna della struttura amministrativa per superare alcune lentezze burocratiche, per dare maggiore motivazione ai dipendenti e migliorare la qualità del servizio.

Questo anche se il Comune «non presentava emergenze particolari.»¹²⁹ Come cambiare in meglio recuperando efficienza interna e sviluppando attività a vantaggio del territorio ?

Le linee attraverso cui si è pensato di operare erano principalmente tre:

- Formazione del personale e maggiore autonomia operativa e responsabilizzazione dello stesso una volta acquisiti gli strumenti per agire.
- Miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso attraverso la diffusione di una cultura della qualità e l'attivazione di un sistema di miglioramento continuo.
- Analisi dei bisogni e delle richieste dei cittadini e verifica della loro soddisfazione rispetto ai servizi offerti e alla loro implementazione.

Soprattutto questo ultimo punto ha richiesto una particolare attenzione in quanto l'abitudine radicata a gestire il rapporto con i cittadini/utenti attraverso relazioni di tipo amicale e personale aveva portato a una incapacità di verificare i cambiamenti in atto nella società e le nuove necessità della comunità a cui dare risposta.

Il progetto è stato realizzato e verificato e il risultato ha mostrato la capacità anche di una piccola struttura di adeguarsi al cambiamento rinnovandosi per essere da sprone allo sviluppo dell'intera collettività.

Simili per certi versi è stata l'esperienza del Comune di Campobello Licata dove partendo dai bisogni e dalle esigenze della collettività caratterizzati da complessità crescenti è pensato anche sulla spinta della "necessità di cambiamento" sollecitata dalla produzione

¹²⁹ Su questa esperienza e su quella successiva si rimanda a: www.BuoniEsempi.it

normativa si è pensato di riflettere sui punti di debolezza del modello organizzativo per modificarlo rendendolo più efficace.

Inoltre si è ritenuto opportuno ripensare complessivamente i processi di lavoro con lo scopo di generare qualità dei servizi al cittadino e di rendere il Comune attore fondamentale del processo di sviluppo locale.

Per realizzare questi obiettivi si è partiti dall'ascolto e dalla lettura dei bisogni dei cittadini e del territorio.

Una volta raccolti i dati si è pensato di riprogettare l'organizzazione in base ai dati e a una logica "duale" distinguendo tra le attività amministrative tradizionali e quelle innovative facenti capo al tema dello sviluppo cercando di realizzare una coerenza forte tra organizzazione e strategie e soprattutto individuando zone di possibile miglioramento con conseguente ridisegno dei processi di servizio per realizzare qualità, efficienza ed efficacia.

In questo senso i processi e le procedure di lavoro già in atto sono state revisionate al fine di realizzare una semplificazione operativa e un miglioramento della qualità dei servizi in riferimento alla tempestività, affidabilità, tempistica e costi degli stessi.

Tutto ciò ha portato a ridisegnare le attività dell'Ente procedendo ad accorpamenti e omogeneizzazioni e a una chiarificazione delle competenze dei ruoli.

Anche in questo caso il processo è stato oggetto di verifica costante .

Verifica che ha mostrato i miglioramenti ottenuti e le zone dove è possibile ancora progredire ma che soprattutto ha segnalato un mutato atteggiamento della cittadinanza verso l'amministrazione e la sua attività. Attività che sulla base dei dati raccolti è parsa più rispondente alle esigenze dei cittadini e al benessere della comunità.

Da questi due esempi si può notare come processi bottom up siano possibili e tendenzialmente ottengono buoni risultati. Ciò che serve è comunque la volontà di realizzarli.

E' il sentirne la necessità e il considerarne l'utilità che da al processo quel valore aggiunto che gli consente di portare dei frutti per la comunità. Senza questo convincimento, al contrario, sono convinto che come in una profezia che si autodetermina¹³⁰ anche la migliore ipotesi di cambiamento fallirebbe perché considerata inutile con buona pace dei desiderata e delle necessità dei cittadini.

Conclusione

Dal percorso fino a qui svolto mi pare emerga la difficoltà di concepire e pensare la Pubblica Amministrazione come una azienda privata.

Gli stessi modelli non possono essere adeguati per entrambe le organizzazioni in quanto diversi sono gli scopi, le loro finalità e i soprattutto i loro vincoli

La complessità del contesto pubblico, la differenziazione del sistema di attività, l'articolazione del mercato interno del lavoro, i valori e gli obiettivi delle politiche pubbliche

¹³⁰ Sulle profezie che si autodeterminano e su come il nostro modo di interpretare la realtà ha influenza sulla stessa si rimanda tra gli altri a: Watzlawick (2006; pag. 87 e ss.).

hanno messo in crisi in molti casi l'efficacia della trasposizione automatica di questi principi di gestione aziendali all'interno del settore pubblico, determinando spesso risultati inferiori alle attese.

Come scrivono Bonaretti e Testa: *«In primo luogo la molteplicità di interessi tipica delle attività di servizio pubblico hanno dimostrato di richiedere meccanismi organizzativi e gestionali più flessibili.*

In secondo luogo la particolare enfasi posta sul versante manageriale e sulle questioni legate al recupero di efficienza operativa, ha fatto perdere di vista le esigenze sul piano strategico, in termini di ruolo dell'amministrazione come fattore chiave per lo sviluppo.

In terzo luogo, l'approccio manageriale tradizionale che, per sua definizione, è portatore di una visione micro ha mostrato limiti sul piano della capacità di supportare il livello di sistema delle politiche interistituzionali integrate. Inoltre, il lavoro pubblico prevede alcuni valori e principi professionali, quali l'imparzialità, la necessità di non farsi portatori di interessi particolari e la difesa del bene pubblico, che non trovano nessun omologo nel settore privato.

*Il progressivo e spesso acritico avvicinamento dei modelli e degli strumenti gestionali del pubblico a quelli di tipo aziendale, accompagnato da iniziative di privatizzazione ed esternalizzazione delle funzioni spesso mal si concilia con questi valori. Secondo alcuni autori, addirittura, l'introduzione dei principi del management privato hanno di fatto compromesso i valori fondanti e la ragione d'essere delle istituzioni e delle burocrazie».*¹³¹

Facendo, un esempio concreto, è possibile valutare e considerare l'efficienza della pubblica amministrazione e della sua struttura secondo parametri di mercato?

Similmente è possibile pensare che la Pubblica Amministrazione abbia la stessa flessibilità in tema di gestione del personale e di organizzazione dell'azienda privata? Lo stesso arbitrio?

Sarebbe davvero auspicabile che fosse così?

Queste domande implicano riflessioni che vanno ben al di là dell'analisi della gestione del personale e dell'organizzazione e coinvolgono il ruolo dello Stato, degli Enti Locali e degli altri organi chiamati a gestire i beni pubblici¹³² ma le cui risposte hanno, comunque, a che fare con l'apparato e con la sua struttura dello stesso.

Ma accanto a queste riflessioni più generali è indubitabile che nel corso degli ultimi anni sotto la spinta della società e dei suoi rinnovati bisogni si stia progressivamente modificando la configurazione del lavoro amministrativo soprattutto riducendo il lavoro operativo (anche di tipo amministrativo) e gli organici.

Si accorpano le strutture concentrandosi nei compiti di *core-business*.

Si sviluppano nuove professionalità¹³³ in coerenza ai nuovi bisogni (es. il mediatore culturale, esperti di tecnologie dell'informazione, ecc.) e si modifica il sistema delle

¹³¹ Bonaretti & Testa (2003). Sul punto si rimanda anche a: Crouch (2003).

¹³² Per l'approfondimento di questi concetti si rimanda tra gli altri a: Bagnasco, (2003); Semprini, (2003); Caffaggi (2002); Bauman (2003).

¹³³ Sulle nuove professionalità e sulle loro richieste si rimanda al secondo capitolo del presente lavoro.

competenze richieste (es. la capacità di sviluppare reti di relazioni o di condividere conoscenze, di pensare in logica sistemica) per poter rendere sostenibili nuove politiche (es. in che misura hanno contribuito a realizzare i piani strategici, che si stanno sviluppando in tante città, coloro che poi dovranno gestire operativamente la loro attuazione?).

Perché tutto ciò avvenga è necessario che le persone che operano nei servizi pubblici siano competenti, motivate e abbiano consapevolezza della centralità del loro ruolo.

Occorre che recuperino la rilevanza della loro missione, ne colgano i valori e ricostruiscano il senso profondo del proprio lavoro.

Ma al di là degli sforzi personali occorre una maggiore attenzione al processo organizzativo visto che molti cambiamenti potrebbero essere già realizzabili (e realizzati) anche con gli strumenti previsti (a volte addirittura pleonastici) se solo fossero adeguatamente usati.

Rimangono tuttavia alcune criticità che reputo difficili da superare e piuttosto penalizzanti per il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Mi riferisco ai procedimenti di assunzione e di sviluppo professionale nonché al sistema di mobilità tra amministrazioni che potrebbe, se ben usato, permettere una migliore allocazione delle risorse e quindi una maggiore efficienza da un punto di vista economico.

Mi riferisco soprattutto ai principi di fedeltà alla norma e di impersonalità che sono alla base della pubblica amministrazione e che spesso si contrappongono alla necessità di una cultura organizzativa efficace ed efficiente capace di valorizzare le persone non in quanto unità ma in quanto individui.

Mi riferisco alle capacità organizzative e gestionali dei dirigenti e dei funzionari che dovrebbero guidare e spingere il cambiamento.

Accanto a questi problemi ritornano però anche dubbi di fondo.

Si vuole cambiare l'amministrazione per renderla più efficiente o perché l'amministrazione in quanto tale non è più considerata compatibile con il nuovo tipo di società che alcuni teorizzano?

Una società in cui lo Stato deve avere uno spazio minimo?¹³⁴

Tuttavia cambiare radicalmente l'organizzazione della pubblica amministrazione nonché i suoi principi ispiratori non significa creare una organizzazione altra rispetto a quella originaria?

E' veramente quello che si vuole o, almeno per il momento, si vuole dar vita a cambiamenti meno radicali, ad aggiustamenti?

Se quest'ultima è via scelta, come sostiene Tanese¹³⁵, i cambiamenti non possono essere solo "calati dall'altro" seguendo spesso le mode teoriche del momento ma dovrebbero nascere anche dalle esperienze e dalle esigenze specifiche delle singole organizzazioni secondo i bisogni sentiti per rispondere alle nuove esigenze di cui sono investite.

Come nell'esperienza riportata dei Comuni di Ponte dell'Olio, di Campobello Licata e di

¹³⁴ Sul punto si rimanda a: Nozick (1981)

Catania il cambiamento, per avere successo, deve essere sentito come necessario dalla struttura e dai suoi vertici.

Altrimenti qualora si fosse consapevoli di non poter (o non voler) affrontare la complessità del percorso e/o di non poter rispondere alle aspettative che ogni riforma inevitabilmente comporta è forse meglio che si entri nell'ottica che i tempi non sono ancora maturi per modificare strutture che tradizionalmente svolgono compiti, almeno in questa fase storica, ancora necessari per la società.

Cambiare per il gusto di farlo stante l'impreparazione di chi deve condurre il processo e senza avere chiarezza su dove si vuole approdare non potrebbe che peggiorare ancora di più una situazione già precaria.

Forse il primo passo sarebbe chiedersi che tipo di società si vuole costruire per poi progettare e tentare di realizzare una amministrazione pubblica ad essa funzionale.

Altrimenti si rischia di disperdere le forze in tanti tentativi che portano solo ad ulteriori deficienze del sistema che sarà sempre meno competitivo nella sfida globale che ci aspetta nei prossimi anni.

References

- Aa.Vv. (2001), *Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi Ripam*, Formez, Roma.
- Aa.Vv. Summer School (2003), *Complessità sociale, azione amministrativa, cambiamento organizzativo*, Formez, Roma.
- Aa.Vv. (2006), *Misurare per decidere*, Rubbetino, Soveria Mannelli.
- Ales E. (1996), *Modelli di lavoro pubblico in Europa*, Milano.
- Alleva G., D'Alessio G., D'Antona M. (1995), *Nuovo rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Ediesse, Roma.
- Avallone F., Bonaretti M. (2003), *Benessere Organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbetino, Soveria Mannelli.
- Aran (2006), *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti - maggio 2006*.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra*, il Mulino, Bologna.
- Battini S. (e alt.) (2005), *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna.
- Bauman Z. (2003), *Una nuova condizione umana*, Vita e Pensiero, Milano.
- Bernardi L. and Ongaro Bertol F. (1984), *Azione sociale e valutazione*, a cura del Ministero degli Interni, Roma.
- Bianco A. (2004), *Il nuovo contratto degli Enti Locali*, Maggioli, Rimini.
- Bonaretti M. and Testa P. (2003), *Persone al lavoro*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bordogna L. (2002), *Contrattazione integrativa e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. I principali risultati della rilevazione 2001*, FrancoAngeli, Milano.
- Cafaggi F. (2002), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna.
- Calvani A. (2005), *Rete, comunità e conoscenza*, Erickson, Trento.
- Cammelli M. (2004), *La pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna.
- Canauz M. (2003), *Flessibilità: realtà o utopia?*, Parsifal, Trezzano S.N.
- Casetta E. (2002), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Cassese S. (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.

¹³⁵ Si rimanda al terzo paragrafo del terzo capitolo del presente lavoro.

- Cassese S. and Battini S. (1997), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F. and Triglia C. (2002), *Comuni Nuovi*, il Mulino, Bologna.
- Cecora G. and D'Orta C. (1994), *La riforma del pubblico impiego*, il Mulino, Bologna.
- Cipolla C. (1988), *Teoria della metodologia sociologica*, FrancoAngeli, Milano.
- Corso G., Cassese S. (2000), *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma- Bari.
- Crozier M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Etas Kompass, Milano.
- D'Antona M. (1998), Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle Leggi Bassanini, *LPA 1998*, n.1, [37 e ss.]
- Davenport T. and Prusak L. (2000), *Il sapere al lavoro*, Etas, Milano.
- Della Rocca G. and Veneziano V. (2004), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
- Dente B. (1995), *In un diverso Stato*, il Mulino, Bologna.
- Diquattro G. (2002), Il ruolo dei dirigenti nel processo di cambiamento, *Le istituzioni del Federalismo* n.5 /2002.
- Drucker P. (1967), *Il potere dei dirigenti*, Etas, Milano.
- Eurispes – CISL (2007), *La Pubblica amministrazione in Italia*, Roma.
- Falcon G.D. (1998), Riforma della Pubblica Amministrazione e responsabilità della dirigenza, *Le Regioni*, 1998, n. 5.
- Falcone N., Monea P. and Mordente M. (2002), *Le risorse umane negli Enti Locali*, Maggioli, Rimini.
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma – Bari.
- Fedele M. (2004), *Il management delle politiche pubbliche*. Laterza, Roma –Bari
- Ferrante V. (2000), L'impiego pubblico nella prospettiva europea, *Rivista giuridica del lavoro*, n. 4, 2000, [p.1019 e ss].
- Gouldner A. G. (1970), *Modelli di burocrazia aziendale*, Etas Kompass, Milano
- Gruening G. (1998), Origini e basi teoriche del New Public Management, *Azienda Pubblica*, n.6,
- Hood C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration* (special issue on "The New Public Management", edited by R. A. W. Rhodes, Sprin, 1991, 69 (1), [pagg. 3-19].
- Lakatos I. (1996), *La metodologia dei programmi di ricerca scientifici*, il Saggiatore, Milano.
- Maggi B. (1988), *La formazione: concezioni a confronto*, Etas, Milano.
- Maynz R. (1964), The study of organization, *Current Sociology* n.13 a..
- Melis G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- Meneguzzo M. (1998), Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale, *Azienda Pubblica*, n.6
- Merton R. K. (1966), *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna.
- Migliozzi D. (2001), *La valutazione del personale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Moneta D. (2004), *Le risorse umane del Comune di Milano: modello di gestione integrata*, in Della Rocca G. and Veneziano V. (2004), *La valutazione nella Pubblica Amministrazione*, Edizione Scientifiche Italiane, Roma – Napoli.
- Morganti S. (2006), Valutare, motivare, gestire i collaboratori nelle microsocietà aziendali, *Hr Lab Newsletter*, n. 3 Dicembre
- Motterlini M. (2000), *Lakatos*, il Saggiatore, Milano.
- Negro G. and Susio B. (1998), *La Qualità Totale nella Pubblica Amministrazione*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Nespor S. (2007), Ma i fannulloni sono l'ingiustizia più grande?, *Rip - Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, Milano.
- Nozick R. (1981), *Anarchia, Stato ed Utopia*, Le Monnier, Firenze.
- Osborne D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, PLUME, Penguin Books USA Inc, New York.
- Pelizzoni B. (2005), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

- Samuelson P. A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditur, *Review of Economics and Statistics*, 36(4), [387-389]
- Samuelson, P. A. (1955), Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 37(4), [350-356].
- Sandulli A. M. (1989), *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli.
- Selznick P. (1976), *La leadership nelle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Semprini A. (2003), *La società di flusso*, FrancoAngeli, Milano.
- Severino E. (1990), *Il nulla e la poesia. Alla fine dell'età della tecnica*, Rizzoli, Milano.
- Severino E. (2003), *Oltre dio, oltre l'uomo*, Il Melangolo, Milano.
- Simon H. A. (1988), *Informatica, direzione aziendale e organizzazione del lavoro. La nuova scienza delle decisioni manageriali*, FrancoAngeli, Milano.
- Tanese A. (2003), “Tra il dire e il fare”: riflessioni sul cambiamento organizzativo, in Aa.Vv. Summer School (2003) *Complessità sociale, azione amministrativa, cambiamento organizzativo*, Formez, Roma.
- Tiebout C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64 (5), [416-424.]
- Urbini V. (2001), Sistema di qualità e attestato ISO 9001 per tutti i servizi erogati: il primo caso italiano, *Azienditalia* n.1/2001 [30 e ss.]
- Varani A. (2005), Tecnologie e didattica, *PRAGMA* anno X - N° 26 marzo 2005.
- Varni A. and Melis G. (2001), *Il lavoro pubblico in Europa*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Verbaro F. (2004), Mobilità e gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, *Aran Newsletter* n. 5, anno 2004.
- Verbaro F. (2005), La programmazione dei fabbisogni nella gestione delle risorse umane, *Aran Newsletter*, n 3 anno 2005.
- Viviano C.A. (2002), *Etica Pubblica*, Laterza, Roma-Bari.