

Crisi economica: una sfida per un nuovo management pubblico?

di Umberto Buratti e Cristina Galbiati

La risposta legislativa all'acuirsi della crisi finanziaria è stata quella di mettere a stretto regime dietetico l'obeso sistema pubblico attraverso una riduzione dei suoi costi e una razionalizzazione dei centri di spesa. Ma anche il rigore più razionale e scientifico se non è accompagnato da una visione di lungo periodo rischia di trasformarsi in una scelta poco razionale. La spending review, infatti, è una condizione sì necessaria ma di per sé non sufficiente a riqualificare la struttura organizzativa pubblica. In una fase critica come quella attuale diventa, dunque, utile non solo ricomporre lo sterile quadro normativo quanto indagare quelle politiche manageriali in grado di leggere nel capitale umano non una variabile di scarso peso da porre in secondo piano rispetto alle politiche di rigore, bensì capaci di valorizzare il dipendente pubblico in quanto lavoratore e persona. Non più un semplice soggetto anonimo di una struttura elefantica, ma un dipendente le cui competenze sono da porre al centro dell'attenzione.



Umberto Buratti: svolge un'internship presso la Cisl Funzione Pubblica per cui sta sviluppando un progetto di ricerca sull'Etica nella Pubblica Amministrazione, nella sua attività di studio si occupa di formazione e mercato del lavoro.



Cristina Galbiati: è dottoranda di ricerca della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro, promossa da Adapt e dal CQIA, Università degli studi di Bergamo.

Un'altra cura dimagrante?

La Pubblica Amministrazione italiana è da sempre sotto la lente di ingrandimento del dibattito pubblico e l'acuirsi della crisi finanziaria in corso non ha fatto altro che aumentare notevolmente l'attenzione generale sul tema. Diversi studi, infatti, sottolineano come un rilancio del sistema amministrativo italiano potrebbe contribuire in maniera significativa alla ripresa economica non solo grazie a una riduzione del suo impatto sulle casse dello Stato, ma anche mediante una spinta positiva per le aziende private ed eventuali *spin off* che oggi si trovano ingabbiati dalla selva burocratica.



Ciò che colpisce, però, in questa situazione, è come i quotidiani e i dibattiti pubblici dedicati al tema spesso mischino una serie di elementi tra di loro assai diversi, racchiudendo nel concetto di Pubblica Amministrazione tanto i costi del sistema politico quanto quelli relativi alle spese per il necessario funzionamento del sistema amministrativo.

Il primo elemento necessario per iniziare una riflessione seria è dunque quello di fare chiarezza, riprendendo magari la vecchia distinzione weberiana tra potere e amministrazione che, in questo caso, sembra essere particolarmente utile, per quanto non più del tutto corrispondente al reale.

Se si guarda, quindi, dal lato del sistema amministrativo, le scelte manageriali della politica negli ultimi anni – già ben prima del sorgere della crisi economica – sono state chiare ed evidenti di per sé: per fronteggiare l'aumento del divario del rapporto debito/Pil il Legislatore è intervenuto più volte nel tentativo di ridurre i costi dell'Amministrazione italiana.

Spesso si è sentito parlare di 'cura dimagrante' e di 'dieta' a cui sottoporre 'l'obeso' sistema del pubblico impiego; ancor di più, simili scelte sono state accompagnate, rafforzate



e giustificate da una serie di campagne bipartisan volte a identificare il lavoratore pubblico con il 'nullafacente' nel caso di Ichino o col 'fannullone' nel caso di Brunetta. A dire il vero, una simile operazione non ha in sé nulla di nuovo. È dal romanzo letterario di Balzac *Les Employés* del 1838, infatti, che il dipendente statale è oggetto di una sorta di anatomia caricaturale che spesso lo espone a una specie di 'pubblico ludibrio', fondato su pregiudizi negativi che ciclicamente riemergono. Per valutare le scelte 'manageriali' del Legislatore occorre, quindi, fare un passo indietro, tralasciando la vis polemica che sempre accompagna ogni decisione politica, cercando, al contrario, di comprenderne l'impatto e la reale portata innovativa.

Da una riforma all'altra

La riorganizzazione del sistema amministrativo italiano –dopo il periodo della cosiddetta privatizzazione del lavoro pubblico che coincide all'incirca con l'ultimo decennio del secolo scorso– è ripartita nel 2008 con la legge n. 133 ed è poi continuata col lungo iter che ha portato all'approvazione della Riforma Brunetta contenuta nel decreto legislativo n. 150/2009. Il primo articolo della riforma delinea i principi ispiratori, si potrebbe dire manageriali, sottesi alla stessa. Si parla espressamente di 'una migliore organizzazione del lavoro' che deve passare attraverso "il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, incentivazione della qualità, della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e di contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità".

L'immagine che si ricava è quella di un'Amministrazione Pubblica che nell'epoca del post-fordismo sembra voler tornare alla vecchia 'organizzazione scientifica del lavoro' così cara a Frederick Taylor e puntualmente analizzata da Max Weber nel suo *Economia e società* del 1922. Un ritorno alle origini, insomma, giustificato da molti come un ritorno là dove l'Amministrazione Pubblica non è mai stata: nel campo dell'efficienza e della produttività. Il tutto senza una riflessione più ampia sui limiti di un lavoro pubblico organizzato 'razionalmente' o, meglio, 'burocraticamente', nel senso weberiano del termine, e sulla possibilità di pensare a veri nuovi modelli organizzativi.

L'intero castello pensato dalla Riforma, tuttavia, si è subito imbattuto nella crisi economica la quale ha reso necessario un'ulteriore 'dieta' sfociata in una serie di manovre definite 'lacrime e sangue' che, fuor di metafora, hanno portato a nuovi tagli al costo e alla spesa per il personale attraverso: il blocco delle assunzioni, del *turn over* e del rinnovo dei contratti, i tagli alla spesa per la formazione e dei trasferimenti agli Enti locali, l'incentivazione dei processi di mobilità.

I paradossi però non mancano: l'Amministrazione pubblica italiana passa da un processo riformatore all'altro, senza però uscire mai del tutto dai problemi cronici che l'affliggono. Il 2012 doveva essere l'anno della piena messa a regime del cambiamento voluto dal Ministro Brunetta ma già si parla di una 'riforma vecchia' per non dire 'superata'. La spinta, quindi, che spesso accompagna l'innovazione del sistema amministrativo ha una gittata troppo corta, nonostante i trionfalismi e le inaugurazioni che spesso li accompagnano.

Percorsi di 'fuoriuscita' o 'tagliatori di teste'?

Le contraddizioni non risparmiano neanche la politica della pura e semplice razionalizzazione a 360°. Alcuni dei più attenti osservatori del sistema amministrativo italiano hanno mostrato, infatti, come il sommarsi delle diverse Manovre –estiva, di ferragosto, di Natale– potrebbe avere una conseguenza opposta rispetto a quella sperata: non una generale riduzione dei costi, bensì un loro aumento. Anche il rigore apparentemente più razionale e scientifico, se non accompagnato da un'ottica a lungo termine, rischia di divenire una scelta irrazionale.

È Verbaro, ad esempio, nel suo intervento *La PA tra riforme e razionalizzazioni* (*Bollettino ordinario Adapt*, n. 1, 2012 in www.adapt.it) a mettere in luce questo paradosso. L'intreccio tra il blocco del *turn over* e delle assunzioni e l'aumento dell'età pensionabile potrebbe costituire un aggravio e non un risparmio per le casse dello Stato. Il paradosso è talmente grande che lo stesso Verbaro si chiede se non sia necessario "pensare a norme speciali di fuoriuscita e non di trattenimento" del personale in quanto "il risparmio complessivo generato dalla fuoriuscita dell'attuale personale [...] sarebbe come è noto sensibilmente maggiore dei costi previdenziali".

Il professor Bruno Dente, nella Newsletter del 17 gennaio 2012 del sito lavoce.info, giunge a chiedere al Governo di attivarsi per dotare il sistema pubblico italiano di un impianto normativo che permetta un reale percorso di fuoriuscita dei dipendenti pubblici sulla falsariga di quanto accade nel settore privato. Si tratterebbe di dar vita a percorsi di cassa integrazione o di sostegno al reddito per coloro che risultano in esubero





così da “aumentare la credibilità della PA agli occhi dei molti milioni di cittadini e di lavoratori che non godono nemmeno di lontano delle garanzie proprie dei dipendenti pubblici”. Non solo, il professor Dente si spinge oltre evocando la necessità del ‘tagliatore di teste’ quale figura chiave da inserire nel processo di riforma amministrativa.

Il ‘nuovo’ paradigma dominante, che ha nel termine *spending review* la propria parola magica, sembra godere di un consenso trasversale e quasi unanime. Tuttavia, se è vero che una razionalizzazione dei costi e una radiografia dell’Amministrazione Pubblica italiana è quanto mai necessaria onde evitare doppioni e sprechi, è altrettanto lecito chiedersi se sia possibile ridurre l’intero processo manageriale a una sola questione di taglio di costi. Le politiche manageriali per la Pubblica Amministrazione devono coincidere, dunque, unicamente con le esigenze di bilancio, come se il capitale umano fosse una variabile di scarso peso o, peggio ancora, indipendente? Sono, forse, possibili strade non alternative, bensì complementari?

A ben vedere qualsiasi analisi del sistema burocratico si intreccia inevitabilmente con il problema della spesa pubblica, dell’aggravio dei costi e delle strutture elefantiche ‘da mettere a dieta’; ma non si può non rilevare come uno studio, che abbia un’ambizione prospettica, della cosa pubblica non debba limitarsi alla sterile ricostruzione del quadro normativo quanto tenere, altresì, in considerazione le persone che lavorano al suo interno.

Se, infatti, appare di certo ancora attuale quanto sosteneva un alto funzionario ministeriale, Cesare Cagli, nel lontano 1918: “si sono rovesciati governi o mutate istituzioni politiche, si è trasformato il diritto privato, ma non si è riusciti a sopprimere qualche ufficio inutile” (S. Sepe *et al.*, 2007) non è men vero quanto nel 2010 andava a evidenziare Sabino Cassese: “come è organizzato un ente pubblico e com’è controllato dal ministero che lo vigila sono aspetti di scarsa rilevanza culturale per chi pensa che importa l’azione degli uomini, non le strutture in cui operano”.

Impersonalità o persona?

Se appare riduttivo e semplicistico affermare come la figura del dipendente pubblico e la sua professionalità siano cambiate nel corso del tempo –dal Monsù Travet di fine Ottocento all’impiegato di oggi le competenze richieste si sono necessariamente evolute– quello che invece deve continuare a essere un punto fermo nella gestione delle risorse umane è un approccio basato sull’esaltazione delle capacità personali di ogni singolo lavoratore così da valorizzare sia l’aspetto organizzativo sia la dimensione individuale del dipendente. Certo è che, quanto più l’organizzazione si fa complessa e si professionalizza, tanto più difficile risulta gestire il capitale umano a disposizione. Questo appare ancor più vero quando il datore di lavoro è una Pubblica Amministrazione il cui fine, per disposto costituzionale, è il

perseguimento e la realizzazione dell’interesse pubblico: è in altre parole il cittadino, il destinatario del servizio offerto.

Appaiono perciò sempre attuali le osservazioni di Jemolo (Sepe, Crobe, 2009) secondo cui: “[...] è attraverso l’amministrazione che il cittadino ha contatto quotidiano con lo Stato, almeno con lo Stato dei nostri tempi, è attraverso i suoi contatti con l’agente delle imposte che si forma l’impressione di uno Stato che l’opprime o gli tolga più di quanto gli paia giusto, è attraverso il funzionamento delle ferrovie o delle poste che suole formarsi l’impressione che la macchina dello Stato vada o non vada bene”.

Oltre la logica aziendalistica sottesa alla Riforma Bru-



netta e oltre i processi di *spending review* in atto occorrerebbe, quindi, riflettere, mutuando quanto già accade nel settore del lavoro privato e altresì alla luce delle direttive europee, su come affrontare anche nel settore del pubblico impiego il problema delle *new skills for new jobs*.

Uno degli equivoci che, in questo frangente storico, occorrerebbe definitivamente superare è il cortocircuito secondo cui l’imparzialità richiesta ai funzionari pubblici viene spesso confusa con la loro impersonalità. I due termini per quanto simili, infatti, non sono coincidenti.

Una certa idea di imparzialità dell’Amministrazione Pubblica ha, infatti, schiacciato per troppo tempo il lavoro pubblico in una dimensione di routine e ripetitività trasformando i lavoratori di questo settore in una sorta di ‘anonimi funzionari’ o ‘burocrati’. Il primo passaggio per pensare a una PA del 2020 è, dunque, cercare di rompere questo schema: l’imparzialità del sistema pubblico non deve implicare necessariamente la spersonalizzazione dei lavoratori. Al contrario, proprio l’esplosione delle competenze personali, all’interno di un contesto organizzativo ben definito, sembra poterle dare un nuovo volto e non solo.



Un pubblico impiego con la persona e le sue competenze al centro pare, infatti, poter costituire il primo tassello per un sistema amministrativo diverso, sviluppato attorno a un management per cui l'efficienza non viene confusa con l'efficientismo di vecchio stampo. Anche per l'Amministrazione Pubblica è arrivato il tempo di pensarsi e strutturarsi attorno a una nuova visione del lavoro post-burocratica.

Tracce per un management diverso?

Una risposta adeguata a questa esigenza sembrerebbe venir fornita da quella corrente di pensiero che enfatizza un management basato su un approccio per competenze; un meccanismo gestionale che la letteratura scientifica identifica come uno strumento in grado di creare quella flessibilità necessaria ad adattare le risorse umane ai cambiamenti in atto proprio perché capace di garantire quella formazione mirata in linea con i nuovi fabbisogni riscontrati dall'organizzazione valorizzando così conseguentemente l'efficienza e l'efficacia.



I punti di forza e di debolezza di questo approccio sono stati presentati, nel 2009, in un interessante documento dell'Ocse, *Managing Competencies in Government: State of Art practices and Issues at Stake for the Future*, nel quale accanto alla mappatura dei maggiori e più evoluti sistemi di gestione per competenze adottati in undici Paesi – tra questi l'Italia non configura – vengono analizzate le principali difficoltà riscontrate nella fase di adozione del modello che risulta prevalentemente esteso alle alte carriere. Se infatti da un lato le potenzialità di una simile gestione sono facilmente desumibili sia in fase di ricerca e selezione del personale, formazione, valutazione delle performance, retribuzione, progressioni di carriera e programmazione del personale, dall'altro emerge in via preliminare la problematica definizione e identificazione del concetto stesso di competenza e la sua traduzione nel concreto del lavoro quotidiano.

Nella Pubblica Amministrazione italiana, comunque, il modello non è del tutto sconosciuto: l'Agenzia delle Entrate, ad esempio, lo ha sperimentato già nel 2002 sviluppando altresì un vero e proprio dizionario delle competenze. Oltre al modello 'Sirio', ovvero il modello delle competenze dei dirigenti dell'Agenzia, ne è stato predisposto un altro per i funzionari, con caratteristiche e fini diversi, denominato 'Antares'.

Progettare oltre la crisi: un rilancio della persona

Ciò che preme sottolineare, dunque, è che durante la crisi economico-finanziaria il bisogno di riformare il lavoro pubblico è stato posto in secondo piano rispetto alle esigenze di rigore dei conti e di razionalizzazione della spesa. Se il processo di *spending review* appare una condizione necessaria, di per sé e da sola non sembra, tuttavia, sufficiente a riqualificare al meglio la struttura organizzativa pubblica.

Focalizzarsi sulle professionalità personali possedute dal dipendente pubblico consentirebbe, infatti, di colmare quel *gap* tra competenze presenti e mancanti. Una sorta di *skills review* capace di realizzare un giusto *matching* tra fabbisogni organizzativi e bagaglio professionale posseduto. Si tratterebbe di un cambiamento di non poco conto verso una programmazione del personale in grado di rispondere in maniera più elastica ai cambiamenti in atto; quel corretto *matching* tra 'cosa si ha' e 'cosa occorre avere' consente altresì di pianificare un altro fattore chiave che interessa l'intero apparato

amministrativo: l'invecchiamento demografico. Se tra il 2010 e il 2025 il 45% (Ocse, 2007) dell'attuale forza lavoro raggiungerà i requisiti per il pensionamento, è evidente come occorra focalizzare l'attenzione sull'importanza di predisporre validi strumenti idonei a valorizzare l'esperienza del capitale umano in uscita.

Quella qui delineata è solo una delle possibili vie da percorrere per ammodernare la Pubblica Amministrazione; ciò che appare indispensabile, tuttavia, è che un maggiore e reale avvicinamento al settore del lavoro privato debba passare attraverso un nuovo approccio gestionale che conduca alla creazione e allo sviluppo di vere e proprie politiche attive e pro-attive. Il modello presentato sembrerebbe porre al centro la persona del lavoratore e la sua professionalità quale leva di evoluzione e adeguamento dell'apparato amministrativo alla nuova realtà sociale; come ha sottolineato l'Ocse, nel documento più sopra citato: una gestione per competenze mette l'individuo al centro dell'attenzione ed evidenzia l'importanza del capitale umano nel raggiungere gli obiettivi di ogni organizzazione.

Tale modello non dovrebbe essere fine a se stesso ma potrebbe, al contrario, configurarsi come una ipotesi per realizzare gli scopi per cui la PA esiste attraverso la valorizzazione del lavoratore e la sua persona.