

Raffaella Saporito

#ValorePubblico

Uno sguardo sulla PA che cambia

Prima edizione digitale: dicembre 2021
ISBN ebook 978-88-238-8354-3

Indice

Tutto il bello del pubblico **TRACCIA AUDIO 1**

1. Non solo burocrazia: innamorarsi della PA si può

Che volto avranno le istituzioni pubbliche del futuro?

Il fascino irresistibile della burocrazia

L'utopia delle regole. Tributo all'ultimo antagonista della burocrazia

Pubblico o privato? Ibrido!

50 anni di SDA. 50 anni di studi di management (anche) pubblico

I rischi della burocrazia difensiva, per la società e la burocrazia stessa

2. Il lavoro più bello del mondo

Il personale degli enti locali (e di tutta la PA) non è solo una voce di spesa

Lavorare per obiettivi: ma quali?

Liberare le performance della PA. Dai premi

Abbassare lo stipendio agli statali per solidarietà con chi perde il lavoro?

A proposito di motivazione nei servizi pubblici

Motivazione e questione economica nel pubblico impiego

3. Il concorso che vorrei

Frammenti di discorsi costituenti sul concorso pubblico

Le «competenze trasversali» nei concorsi fanno più paura del coronavirus

Cambiare i concorsi senza riforme si può

Appunti di un sabato mattina a parlare di concorsi

Concorsi *competency-based*: quali esperienze nel tuo ente?

Spunti per comprendere il dibattito sui giovani e la PA

4. Dirigere la PA e altre missioni (im)possibili

Come si prendono le decisioni pubbliche (anche in emergenza)

Quale leadership per la gestione delle emergenze?

Storia di un manager e di un burocrate

Dirigenza pubblica: merit o spoils? Una questione mal posta

Dirigente pubblico: non è un mestiere per donne

Dipendenti pubblici motivati? Ecco come

5. Houston, abbiamo un problema

Che cosa abbiamo imparato fino a qui della PA alla prova dell'emergenza

L'agenda di riforma della PA che ci chiede l'Europa

La fiducia nelle istituzioni pubbliche: una nuova speranza?

A chi tocca per primo? Dei vaccini e di altre risorse (pubbliche) scarse

Appunti sulla gestione delle crisi e suggestioni sulla «business discontinuity»

6. Burocrazia senza bureau?

SmartScettici vs SmartOttimisti: come lo smart working (ir)rompe nella PA

No, questo non è stato smart working

Digitalizzazione forzata della PA: quale eredità?

Annuali, mensili o settimanali? Gli obiettivi ai tempi dello smart working nella PA

Il gioco dell'oca delle misure di prestazione nella PA (POLA edition)

È possibile immaginare la burocrazia senza bureau?

7. La scuola, il servizio più bello del mondo

Che valore pubblico produce la scuola via web?

La scuola post fordista che verrà: intervista a Patrizio Bianchi

Arrivederci... a settembre!

La misurazione della febbre a scuola? Una questione di public management

La scuola a giugno e l'equità dell'accesso ai servizi
Buone (amare) vacanze, tra INVALSI e dati OCSE

Verso un nuovo servizio pubblico [TRACCIA AUDIO](#)

1. Non solo burocrazia: innamorarsi della PA si può

La burocrazia, a pensarci bene, sarebbe la cosa più bella del mondo se potesse esistere nella sua forma ideale: apparato di razionalità assoluta immerso in un mondo stabile e prevedibile. Ma la razionalità assoluta è un miraggio e i contesti sono instabili, incerti, mutevoli. Eppure questo ideale di gestione del potere basato sulla razionalità della legge è stato preso a modello per progettare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche reali. Lo iato tra l'ideale e il reale è lo spazio dove nascono le contraddizioni del suo funzionamento, ma anche le innovazioni, i cambiamenti e il dibattito sul ruolo della PA.

Nel lessico comune, invece, la parola burocrazia è stata spogliata dalla sua connotazione semantica originaria, per diventare sinonimo di «inefficienza», «lentezza amministrativa», «ottusa rigidità» e altre caratteristiche che nel dibattito sono sovente attribuite alla PA. Come fare, allora, a parlare di burocrazia?

I post selezionati per questo Capitolo 1 vogliono provare a dare un contributo per uscire dall'angolo di miseria in cui il discorso pubblico di solito confina la pubblica amministrazione. Forse è ovvio – almeno per chi, come me, ha scelto per mestiere di studiare come funziona la PA (e come potrebbe funzionare meglio) – pensare che sia un oggetto molto più interessante di quanto si dica. È meno ovvio provare a raccontarlo ai non addetti ai lavori. E alle volte occorre anche ricordarlo a chi – immerso nella routine del lavoro pubblico – perde di vista che le istituzioni pubbliche sono una grande conquista di civiltà.

Che volto avranno le istituzioni pubbliche del futuro?

Se dovessimo immaginare la società del futuro, che volto avrebbero le istituzioni pubbliche? Esisterebbero ancora?

Queste domande se le fecero per la prima volta nel 1968 un gruppo di giovani studiosi americani di pubblica amministrazione (PA) in un momento storico caratterizzato dalla messa in discussione del funzionamento delle istituzioni sociali tradizionali, come la famiglia, la fabbrica, ma anche la scuola, l'ospedale, gli organi di rappresentanza democratica. Per discutere del futuro delle istituzioni pubbliche, travolte anch'esse da questa potente richiesta di cambiamento, decisero di trovarsi a Minnowbrook, un piccolo centro nello stato di New York, al confine col Canada. Da quell'incontro nacque un manifesto per una nuova PA: il «Social Equity Manifesto». Si diedero poi appuntamento nello stesso posto dopo 20 anni; e poi dopo 20 anni ancora, ogni volta animati dalla volontà di rilanciare il dibattito. Intanto, anche in Europa un gruppo di studiosi di PA decise di fare altrettanto, per riflettere sulle traballanti istituzioni pubbliche del Vecchio Continente e nel 2018 non solo accademici, ma anche alti funzionari di diversi Paesi, esperti, politici furono invitati a rispondere a una domanda: qual è il futuro della PA in Europa?

Una rinnovata domanda di istituzioni pubbliche?

Anche se il 1968 è ormai lontano nel tempo e nella memoria, il presente ha forse qualcosa in comune con quell'epoca: c'è una rinnovata (e contraddittoria) domanda di istituzioni pubbliche. Usciamo da un decennio segnato da una crisi economica violenta che ha fatto riscoprire la necessità di tutelare in maniera più efficace l'interesse pubblico e non solo quello privato. Le nuove emergenze sociali, come le crescenti diseguaglianze, il riscaldamento globale o i flussi migratori, stanno scalando le agende di tutte le cancellerie d'Europa e stanno facendo risalire le quotazioni del ruolo dello Stato nell'economia nel dibattito pubblico (non solo nei libri della Mazzucato, ma persino sull'*Economist*).

Allo stesso tempo, la soluzione dei problemi sociali non è più appannaggio esclusivo della PA. La produzione di valore pubblico si sta imponendo come un nuovo campo di interesse intersettoriale fino a diventare un ambito di business. Si pensi alla lettera di Larry Fink, magnate del mega fondo di investimenti americano BlackRock, che si impegna a investire nelle corporation dotate di «sense of purpose»¹; o ai recenti strumenti di collaborazione pubblico-privato promossi dalla Commissione Europea che puntano a finanziare non già l'erogazione del bene o del servizio, ma l'impatto sociale generato; fino alle nuove forme di *social innovation* che vedono privato e privato-sociale collaborare in diversi ambiti tradizionalmente appannaggio del pubblico.

Quale ruolo, allora, per le istituzioni pubbliche, in un contesto in cui la domanda di intervento pubblico è tornata a crescere e cresce anche l'interesse per i temi sociali da parte di attori privati? E, aspetto non secondario, chi partecipa a questo dibattito?

Più spazi di collaborazione tra accademica e pratica manageriale per immaginare il futuro della PA

Ho avuto il privilegio di essere invitata al primo Minnowbrook europeo del 2018 (di cui è stato appena pubblicato il manifesto finale²) sul futuro del rapporto tra teoria e pratica della pubblica amministrazione, tema che mi appassiona per il lavoro di connessione costante che facciamo nelle aule di SDA Bocconi. Quello che è emerso è il bisogno di nuovi e più immediati spazi di collaborazione tra accademia e mondo della pratica

¹ «Larry Fink's 2021 Letter to CEOs», 17 gennaio 2019.

² «Minnowbrook 50 Social Equity Manifesto», agosto 2018.

manageriale, tanto più in questa fase così radicalmente trasformativa, dove le mappe del cambiamento sono tutte da disegnare.

Per questo ho accettato con entusiasmo la proposta di tenere, a partire dall'inizio del 2020, il blog #ValorePubblico su SDA Bocconi Insight³ rivolto alla comunità di practitioner che si occupano di generare valore pubblico: dirigenti, funzionari pubblici e, più in generale, manager della PA. Uno spazio rivolto anche a settori affini come il mondo dell'impresa sociale o delle imprese pubbliche.

Questo spazio è diventato un'occasione di commento dei fatti del presente e di confronto, di dibattito informale, di scambio di idee e di provocazioni. Se è vero, come io credo, che stiamo assistendo a una profonda trasformazione delle istituzioni pubbliche, servono le idee di tutti per meglio comprendere il presente e, soprattutto, per immaginare il futuro. Quindi, qual è il futuro della PA?

³ [«#ValorePubblico»](#), SDA Bocconi Insight.

Il fascino irresistibile della burocrazia

Il 14 giugno 1920 moriva Max Weber, filosofo e scienziato sociale a tutto tondo tra i più influenti del Novecento, primo grande teorico della burocrazia. E moriva di spagnola! Il mix di coincidenze mi ha spinto a tentare un approfondimento sul tema con l'aiuto di Massimo Cuono, professore di filosofia politica dell'Università di Torino, dove studia parole come «potere», «legittimità», «disintermediazione» e «governabilità».

Raffaella: Ormai siamo abituati a utilizzare la parola «burocrazia» con una accezione peggiorativa. È diventato sinonimo di inefficienza, lentezza, autoreferenzialità. Il contrario della formulazione originaria nel pensiero di Max Weber, dove burocrazia era, invece, modello di organizzazione dello Stato ispirato alla razionalità – intesa come efficienza e celerità – e legalità, ovvero la limitazione del potere pubblico, grazie al confine saldo della legge. Proprio per evitare l'autoreferenzialità. Legalità e razionalità erano, quindi, più o meno sinonimi. A 100 anni di distanza il potere legale appare tutt'altro che razionale. Che cosa ne pensi?

Massimo: Legalità, razionalità e burocrazia erano, per Weber, concetti politici intimamente legati. Si riferivano tutti a un processo di meccanizzazione attraverso procedure rigide che tendevano a escludere l'arbitrio del funzionario. Dice Weber, con il suo linguaggio un po' mistico, che la razionalità dei sistemi burocratici prevede «l'esclusione dell'amore e dell'odio, di tutti gli elementi affettivi puramente personali, in genere irrazionali e non calcolabili, nell'adempimento degli affari d'ufficio». In questo senso legalità vuol dire soprattutto tecnicizzazione nell'applicazione delle regole, come nei modelli di produzione industriale. La burocrazia, infatti, è il sistema dell'impresa prima dello Stato; mi scuserete l'abuso di citazioni, ma questa mi pare essenziale: «Le grandi imprese capitalistiche moderne sono in genere esempi inarrivabili di organizzazione burocratica rigorosa. Il loro movimento d'affari si basa in misura consistente sull'aumento di precisione, la costanza e soprattutto la celerità delle operazioni». Ovviamente, Weber conosceva benissimo i limiti di questo modello astratto e perciò semplificato; le norme vanno interpretate e i processi di specializzazione e professionalizzazione vanno nella direzione di figure che dispongono di un grande potere. Proprio deridendo l'idea moderna del giudice come semplice «bocca della legge», parlava del «giudice moderno come una macchina nella quale vengono gettati dentro gli atti insieme alle spese e che, di sotto, sputa fuori la sentenza insieme ai motivi desunti meccanicamente dai paragrafi». Insomma, per Weber razionalità e legalità erano modelli ideali di legittimazione politica, basati sull'adesione a decisioni prese da istituzioni personalizzate; ma era ben consapevole che la realtà era più complessa e le posizioni venivano ricoperte da individui, che non sono e non possono essere «macchine», ma hanno passioni, interessi, valori.

R.: Gli individui non sono macchine, ma uomini liberi e imprevedibili che cercano di ampliare i margini di questa libertà, dirà poi Crozier nella sua critica alla burocrazia. Ma è interessante che già allora, ben prima dell'avvento del New Public Management, anche Weber guardasse alla razionalità dell'organizzazione industriale come modello di efficienza. Tornando a oggi, nello stesso momento in cui la richiesta di sburocratizzazione si fa più acuta – si pensi alle proposte sul tema semplificazione – stiamo assistendo a una nuova ondata di burocratizzazione della nostra vita quotidiana. Penso ai protocolli Covid-19 che disciplinano aspetti sempre più minuziosi delle nostre azioni quotidiane. Certo, non è una novità. Tutti gli strumenti di risk management hanno una vocazione fisiologicamente burocratica: definire procedure iperdettagliate finalizzate a ridurre al minimo il rischio di alcuni eventi stimati come possibili. È la profezia di Max Weber sull'inarrestabilità del processo di burocratizzazione di ogni aspetto della nostra vita sociale che si avvera?

M.: La nota profezia di Weber (sebbene più volte avesse sostenuto che «la cattedra non è per i profeti») è quella della «gabbia di acciaio»: ne L'etica protestante e lo spirito del capitalismo riassume tutti i suoi dubbi

sul capitalismo, la sua morale e le sue conseguenze politiche. La gabbia d'acciaio, però, non è la burocrazia, ma la preoccupazione per i beni esteriori nella società capitalista oggetto dell'indagine di Weber.

R.: Nelle rivisitazioni contemporanee della «gabbia di acciaio» proposte dai neo-weberiani questa immagine ha assunto una connotazione più ampia: il conformismo non solo alle norme, ma anche alle routine e a forme di pressione sociale visibili e invisibili che condizionano il funzionamento sociale. Un esempio che ci riguarda ogni giorno: il modo in cui usiamo la mascherina più per conformarci e non essere giudicati, che per proteggerci. Alcuni protocolli Covid-19 superano le indicazioni sanitarie e sono assunti, quindi, non solo per prudenza o per compliance amministrativa, ma anche per conformismo sociale: per segnalare ai cittadini, utenti, consumatori, clienti che possono stare tranquilli.

M.: La traduzione in protocolli rigidi di ogni aspetto della vita quotidiana è certamente spinta da una situazione oggettivamente difficile, ma rischia di mettere sullo stesso piano la montagna e il topolino. È una specie di vizio prospettico: dove tutto è norma, le regole finiscono per risultare insostenibili e le loro violazioni sembrano essere tutte sullo stesso piano.

R.: In questo senso le regole sono irrazionali? È la loro pervasività e contraddittorietà a far perdere di credibilità la burocrazia o, per usare un termine weberiano, la loro «legittimazione»?

M.: Il problema non è la burocrazia: come altro immaginiamo che le decisioni dello Stato possano essere implementate se non tramite funzionari che le attuino? Questo il mezzo, ma quale ne è il fine?

L'utopia delle regole. Tributo all'ultimo antagonista della burocrazia

Siamo ormai tutti così profondamente e inconsapevolmente vittime della trappola burocratica, che anche la sua critica si è sbiadita negli ultimi decenni. Oppure si è piegata a logiche partigiane, poco utili a ripensare il funzionamento delle istituzioni pubbliche. Questo, in sintesi, il punto di partenza del pensiero sulla burocrazia di David Graeber, intellettuale anticonformista e attivista politico, scomparso prematuramente nel settembre del 2020. Anche se la sua prospettiva non è priva di aspetti controversi e discutibili – a partire dalla ricetta che propone – Graeber ha il merito di aver contribuito a riformulare e rilanciare la critica alla burocrazia.

Quando burocrazia fa rima con business

Nel 2015 Graeber – già noto per il suo *Debt: the First Five Thousand Years*, sulle origini culturali del concetto di debito – pubblica *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy* (in italiano, *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e perché ci rendono felici*). Lontano dallo stile analitico della precedente monografia di antropologia economica, il libro è una raccolta di tre *pamphlet*, preceduti da una lunga introduzione-manifesto, che parte da un'osservazione interessante: nonostante la nostra esperienza diretta ci segnali la pervasività crescente della burocrazia in ogni aspetto della vita quotidiana (c'è un modulo da compilare per tutto, una procedura per effettuare qualunque azione ecc.), la riflessione sulla burocrazia non è più di moda e ha perso progressivamente di attenzione dalla metà degli anni Settanta.

Dal punto di vista di Graeber, la critica alla burocrazia ha ceduto il passo a una più generale critica all'amministrazione pubblica e, più in generale, al suo peso nell'economia, a causa di una confusione di termini: «L'idea che la parola “burocrate” sia sinonimo di “impiegato statale” risale al New Deal e agli anni Trenta» ci ricorda Graeber¹. Questo progressivo slittamento semantico ha schiacciato la riflessione sulla burocrazia a una contesa tra difensori e detrattori del pubblico, rinforzando un nefasto sillogismo: se burocrazia è sinonimo di servizi pubblici, chi è contrario allo smantellamento dei servizi pubblici è un difensore della burocrazia. Graeber si ribella a questa equazione e rivendica il diritto a una critica feroce alla burocrazia, intesa come forma organizzativa che trascende i settori. Dedicò, infatti, larga parte del suo impegno a mostrare quanto l'incedere più inarrestabile del processo di burocratizzazione riguardi qualunque forma umana organizzata, a partire dalle grandi corporation.

L'età della «burocratizzazione totale»

Mai come oggi è utile tornare a studiare e comprendere il fenomeno burocratico per riconoscerlo nelle sue più svariate sfaccettature, che travalicano ampiamente i confini della pubblica amministrazione: «Per gran parte della storia [...] il fenomeno ha riguardato soltanto i funzionari interni dei sistemi amministrativi, come gli aspiranti studiosi confuciani nella Cina medievale. [...] Negli ultimi due secoli c'è stata un'esplosione della burocrazia e da trenta o quarant'anni i principi burocratici dominano ogni aspetto della nostra esistenza»². Al punto da portare Graeber a definire il presente «l'età della “burocratizzazione totale”», con inevitabile richiamo alla profezia weberiana della gabbia d'acciaio come esito del processo di razionalizzazione della società.

Oggi, la burocrazia è largamente informatizzata e più pervasiva, che si tratti di chiudere un conto in banca o di vedere certificata una competenza specialistica. Si diffonde perché promette efficienza e terzietà, ma nei fatti resta uno strumento di esercizio asimmetrico di potere: «Anche se queste misure vengono spacciate

¹ D. Graeber, *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e perché ci rendono felici*, Milano, il Saggiatore, 2016.

² *Ibidem*.

(al pari di tutte le misure burocratiche) come un modo per creare meccanismi equi e impersonali in campi storicamente dominati dalle informazioni riservate e dai rapporti sociali, l'effetto è spesso l'opposto»³.

Uscire dalla «burocratizzazione totale»

Il punto di forza dell'ultimo libro di Graeber è anche il suo principale punto di debolezza. È divertente e scorrevole, scritto in prima persona, come fosse la trascrizione di un discorso fatto ad alta voce. Ed è pieno di storie – episodi di vita dell'autore, presi come spunto per riflettere su qualche paradosso burocratico, trascrizioni di pezzi di conversazioni anonimizzate (come quella col collega accademico che giocava ai videogiochi in orario di ricevimento studenti) – e anche di storia, come la soluzione di Gengis Khan per porre fine al potere mandarino: l'eliminazione fisica di ogni singolo funzionario dell'impero, appartenenti a un apparato sopravvissuto ai cambi dinastici.

Ma, talvolta, la voce dell'attivista prevale su quella dell'osservatore critico e il piano descrittivo si confonde con quello normativo. Inoltre, quando compaiono riflessioni di natura più teorica, si tratta di suggestioni interpretative in ordine sparso, piuttosto che di analisi rigorose. Anche per questa ragione, le conclusioni sono un po' deludenti. L'invocazione alla libertà dell'immaginazione e al gioco creativo come argini alla trappola burocratica sembra ignorare la lezione di Crozier e Friedberg, che (appunto negli anni Settanta, quando studiare la burocrazia era ancora di moda), avevano illustrato le vie di fuga dalla gabbia d'acciaio, intese come spazi di libertà ampiamente esercitati dall'attore sociale. Infine, se da un lato sembra auspicare, come alternativa, forme di auto-organizzazione disintermediata di sapore anarchico, dove ciascuno rispetta le regole senza necessità di assegnare alcun potere coercitivo, lui stesso riconosce l'impraticabilità di tali scenari in molti ambiti della vita sociale (portando a suo sostegno l'esempio dei criteri di priorità per il trapianto di organi).

In conclusione, viene allora da chiedersi: forse la burocrazia e il suo apparato di regole impersonali restano il modo migliore per gestire questioni complesse, come una specie di male necessario? Con che limite?

Su una cosa Graeber ha avuto ragione di sicuro: occorre tornare a occuparsi con più attenzione di burocrazia.

³ Ibidem.

Pubblico o privato? Ibrido!

Quante sono le amministrazioni pubbliche in Italia? La verità è che sono un po' come le leggi: tante, probabilmente troppe, ma nessuno sa esattamente quante. Né come stabilire un confine certo tra che cos'è pubblico e che cosa non lo è.

L'esplosione della «biodiversità» nello zoo della PA

L'Istat aggiorna un elenco – a oggi la fonte più ufficiale sulla classificazione delle amministrazioni pubbliche – redatto sulla base delle indicazioni del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) a sua volta interpretato a fini statistici da Eurostat, «sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dalla forma giuridica assunta» si legge nella nota statistica¹. Infatti, se il problema non si pone con l'universo tradizionale di amministrazioni pubbliche (le Amministrazioni centrali dello Stato, come la Presidenza del Consiglio e i Ministeri, o le Amministrazioni locali, come Regioni, Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni), più controversa appare la classificazione di tutto il resto.

Per esempio, sotto lo stesso cappello, quello di Agenzie fiscali, si trova l'Agenzia delle entrate, ente pubblico non economico che assume dipendenti pubblici, insieme all'Agenzia del demanio, ente pubblico economico, che assume personale fuori dal comparto pubblico. Ma è certo ancora più critica la definizione di un elenco unico di soggetti produttori di servizi economici, definiti come enti, ma anche, come recita sempre la nota statistica, «società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio». Come si colloca l'universo locale delle società *in-house* sulla base di questo criterio, siano esse Spa, Società consortili o altre forme ancora? E il mondo dei servizi pubblici locali che cede beni e servizi a fronte di tariffe non di mercato (penso al mondo dei trasporti pubblici locali)? Inoltre, se il criterio è economico e non giuridico, perché classificare in maniera diversa i soggetti deputati alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, che hanno modalità di finanziamento affini, ma forme istituzionali diverse (enti pubblici economici e no, Spa ecc.)?

L'esito è che l'Istat censisce circa 13.000 istituzioni in un elenco che include anche imprese pubbliche come Sogei o Consip, ma non i corrispettivi regionali o locali. L'Agenzia per l'Italia digitale, invece, che registra l'indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e anche dei gestori di pubblici servizi (IPA), individua quasi 23.000 soggetti. E l'elenco, a prima vista, appare incompleto.

Insomma, la confusione è tanta e meriterebbe l'intervento di un moderno Linneo delle scienze sociali.

Ma è anche vero che questa crescente «biodiversità» ci dice qualcosa di come si sta trasformando la PA e quello che le ruota attorno.

Le evoluzioni del processo di ibridazione (un abbozzo)

Le «amministrazioni parallele» sono sempre esistite e hanno conosciuto periodi di straordinaria gloria e prosperità, seguiti da altri di maggiore controversia e declino (si pensi alla storia di un ente come l'IRI). Ma è indubbio che il processo di spaccettamento, specializzazione, esternalizzazione e privatizzazione che ha investito tutto il settore pubblico occidentale (nel nostro Paese più evidente dai primi anni Novanta in avanti) consegna al nostro modello economico una pluralità di soggetti a metà tra pubblico e privato, dal livello centrale a quello locale, che si sono guadagnati la definizione di «ibridi».

¹ [«Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche», Istat.](#)

Nella vulgata di stampo New Public Management, il ricorso a soluzioni di tipo privatistico era il frutto di una incrollabile – quanto apodittica – fiducia che privato fosse meglio di pubblico per competenza, efficienza e agilità. Agilità interpretata talvolta come aggiramento di alcuni vincoli pubblici. Le aziende a capitale misto pubblico-privato erano uno strumento per portare competenze innovative dentro il perimetro pubblico, ma qualche volta anche un modo per aggirare i vincoli sugli appalti; la costituzione di nuove aziende speciali o imprese pubbliche locali una risposta a forme di gestione più flessibile dei servizi pubblici, ma non di rado un modo per compensare i vincoli di assunzione nel pubblico. E così via. La normativa, infatti, ha nel tempo disciplinato questo variegato settore alla ricerca di nuovi confini tra pubblico e privato con due finalità: la tutela del libero mercato e la tutela dell'esercizio sostanziale di funzioni pubbliche (controllo analogo, estensione della disciplina degli appalti pubblici, vincoli alle modalità delle assunzioni di personale ecc.).

Oggi le società a capitale misto hanno poche prerogative tipiche della PA, ma la presenza di quote pubbliche non è neutra nelle linee di indirizzo di tali soggetti, esposti alle fluttuazioni dei mercati e, allo stesso tempo, della politica. Inoltre, in quanto operanti in ambiti ad alto interesse pubblico, difficile considerarle funzionalmente estranee al settore.

Diverso è per le aziende di completa proprietà pubblica, che del privato sovente non hanno che la forma di gestione (come i contratti di lavoro e le regole contabili) e sono tipicamente operanti in contesti non di mercato (si pensi al mondo delle *in-house*). In questo caso la continuità con l'amministrazione pubblica è tale da rendere la ricerca del confine un fatto quasi puramente estetico.

Ibridi: tra rischio opacità e potenzialità gestionali

Dei vari filoni di letteratura che con approcci diversi hanno studiato il fenomeno degli ibridi organizzativi, una chiave interpretativa promettente è quella che guarda a come tali aziende siano in grado di riconoscere e conciliare logiche di gestione tra di loro potenzialmente in contrapposizione: la ricerca dell'economicità con l'esigenza di rispondere a bisogni pubblici e sociali crescenti, la pianificazione strategica di lungo periodo con le esigenze a breve termine della politica, la cultura di tipo tecnico-industriale con quella pubblica-amministrativa, e così via.

Sovente la via perseguita è stata quella di lasciare che una delle due logiche dominasse, non senza conseguenze. Quando prevale solo la logica pubblica, si perdono le potenzialità di una forma di gestione più agile e dinamica, come la possibilità di reclutare competenze tecniche qualificate o di un'organizzazione del lavoro meno ingessata nei vincoli dei contratti pubblici. Se la logica privata prevale su quella pubblica, si rischia di perdere l'orizzonte strategico stesso dell'azione aziendale, che nasce per rispondere a bisogni sociali e creare valore nell'intera filiera pubblica e non certo per distribuire utili.

Per tenere insieme logiche potenzialmente in conflitto, la letteratura suggerisce di costruire modelli di governance capaci di rappresentare i tensori in gioco. Non di rado, invece, i board si compongono in modo da dare soddisfazione più a esigenze di rappresentanza istituzionale o politica, che alla necessità di dare voce alle due culture.

Un altro strumento utile è rappresentato dalla progettazione di sistemi di performance management capaci di rendere tangibile non solo il valore economico generato, ma anche il valore pubblico e sociale coerente con la mission istituzionale dell'azienda ibrida. Infine, anche la gestione delle persone, dai sistemi di reclutamento a tutte le leve di *sensemaking* e orientamento dei comportamenti, è un potente strumento per contemperare l'orientamento a una gestione *business-like*, ma dentro perimetri di valore pubblico.

In conclusione: come evitare che ibrido diventi sinonimo di opaco? E anche: come evitare che le contraddizioni soffochino le potenzialità di una forma di gestione combinata che mostra potenzialità?

P.S.: In realtà, come mi ha fatto notare la collega Veronica Vecchi, Associate Professor of Practice of Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi e knowledge leader sui temi di partenariato pubblico-privato, le domande sono tante. Occorre anche ragionare su «quanto questi modelli ibridi siano nei fatti vettore di innovazione e quanto, invece, un ostacolo alla competitività». Altri spunti di riflessione mi sono arrivati da Eleonora Perobelli, SDA Junior Lecturer in Government, Health e Not for Profit presso SDA Bocconi, che a questi temi sta dedicando il suo dottorato, che si chiede quanto i processi di riforma del settore siano stati ispirati dalla consapevolezza «che un pezzo del valore che oggi genera il sistema pubblico passa per questi soggetti», e da Niccolò Cusumano, Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi, che nei tentativi di classificazione linneiana propone di guardare alla presenza (o meno) dell'esposizione al rischio di domanda, e ai preziosi feedback sull'impianto teorico offerti da Giulia Cappellaro, una delle protagoniste della ricerca accademica internazionale sul tema.

50 anni di SDA. 50 anni di studi di management (anche) pubblico

Il Presidente Mario Monti alla festa per i 50 anni di SDA Bocconi ci ha affettuosamente chiamati «scassatori di equilibri consolidati». E tutti noi ci siamo in qualche modo riconosciuti. Noi, il gruppo di bocconiani che studia le istituzioni pubbliche con le chiavi dell'economia aziendale, allievi del prof. Elio Borgonovi, uno dei Dean di SDA Bocconi e pioniere degli studi di management pubblico in Italia, siamo consapevoli dell'originalità del nostro sguardo: coi colleghi aziendalisti di impresa difendiamo le specificità della gestione della cosa pubblica mostrando i limiti dell'approccio «fare come nel privato»; coi colleghi economisti e politologi discutiamo di quanto le policy (e la loro efficacia) siano sovente definite dai dettagli dei modelli di gestione, di cui noi ci occupiamo. Quindi, sì. Scassatori in qualche modo ci si addice: richiama un alto orientamento allo spirito critico e l'estetica del gesto di rottura. Che cosa ne pensa il prof. Borgonovi?

Raffaella: A proposito di visioni anticonformiste, quando nel 1971 è stata fondata SDA Bocconi, la prima scuola di *executive education* in Italia su modello anglosassone, da subito avete preso le distanze dal modello dominante per un fatto: non business school, ma school of management, perché sin dalla sua fondazione SDA Bocconi non si è occupata solo di formare e supportare il management delle imprese ma anche degli enti pubblici. A distanza di 50 anni, quella scelta anticonformista sembra aver anticipato il presente: sostenibilità ambientale, responsabilità sociale di impresa, finanza di impatto, partnership pubblico-privato, tutto ci sembra indicare che la strada sia quella di costruire ponti tra i settori. Da dove viene l'intuizione di costruire una scuola per la classe dirigente non solo delle imprese, ma anche della PA?

Elio: Viene dal DNA dell'Economia aziendale, perché l'Economia aziendale ha sempre sostenuto che gli istituti, che possono essere pubblici o privati, si differenziano per i fini (economici per le imprese, non economici per le amministrazioni pubbliche, il terzo settore, le famiglie). Per raggiungere questi fini tutti gli istituti articolano processi di gestione dell'attività economica, ovvero organizzano la loro dimensione aziendale. Proprio l'economia aziendale ci aiuta a comprendere le differenze nei processi di organizzazione, rilevazione e gestione dell'ordine economico degli istituti pubblici, strumentali ai fini pubblici. E sempre l'Economia aziendale, a differenza delle teorie anglosassoni (e ben prima delle teorie degli stakeholder), ci ricorda che le persone sono soggetti e non fattori produttivi e che le finalità economiche degli istituti non coincidono con la massimizzazione del profitto, che è una condizione di economicità dell'impresa, ma si basano sulla capacità di soddisfazione dei bisogni reali nella società. Tutte cose che in tanti che hanno studiato management senza studiare l'economia aziendale sembrano scoprire adesso. Ma il Management anglosassone nasce come buone pratiche e via via si è formato e consolidato fino a concettualizzare l'unitarietà dell'azione economica e, quindi, i suoi fini. Per questo ci ha messo di più ad arrivare a conclusioni simili. Al contrario, l'Economia aziendale è una disciplina sociale che nasce nella teoria, con un forte radicamento filosofico e valoriale, alle sue origini certamente meno collegata al mondo della pratica. Noi in SDA Bocconi abbiamo provato a costruire questo ponte, tra i principi dell'economia aziendale e l'orientamento alla pratica degli studi di management. Allora, come oggi, si studiava e si metteva in pratica (questo sì, contributo della tradizione anglosassone): quando tra la fine degli anni Settanta e i primi Ottanta ci fu la legge sui piani di riorganizzazione dei Comuni, io andavo nei Comuni del milanese a insegnare come si potevano fare.

Quindi per me è sempre stato naturale sostenere questa tesi, che da alcuni oggi è considerata anticipatoria. Io mi ero messo solo nel solco dell'Economia aziendale.

A quei tempi, la diffidenza verso questo approccio veniva più dall'esterno degli studi economici. Una volta ero a un convegno sulla PA con giuristi e politologi. Quando cominciai a parlare io, si sentì la voce di un

giurista – che si era dimenticato il microfono acceso – dire indignato: «Ma cosa diavolo c'entra un aziendalista con la PA?».

R.: Chissà se questo pregiudizio lo abbiamo davvero superato. A me e a molti colleghi è capitato di confrontarci con le contraddizioni del processo di aziendalizzazione nel settore pubblico. E di dover specificare che il nostro modello aziendale applicato alle PA non coincide con la dottrina del New Public Management, che pur ha largamente dominato il dibattito e le riforme. Quanta strada abbiamo fatto e quanta ne dobbiamo ancora fare, su questo punto?

E.: È stato difficile fare largo al paradigma dell'economia aziendale come chiave di lettura per l'amministrazione pubblica per tre ordini di motivi, tra loro collegati. Il primo è di natura istituzionale: la netta separazione tra diritto pubblico e diritto privato, al contrario di quanto accade nei paesi di *common law*, ha sempre rinforzato l'idea che i due mondi, dell'impresa e dell'amministrazione pubblica, dovessero viaggiare separati. Il secondo motivo è di natura politica. L'impostazione culturale delle forze politiche in campo negli anni Ottanta e Novanta – al contrario di quanto stava accadendo all'estero – era molto diffidente e apertamente ostile verso l'applicazione di chiavi di lettura economiche per leggere il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La terza ragione è che quando nel nostro Paese si è reso necessario occuparsi anche della sostenibilità economica delle amministrazioni pubbliche, il mondo delle multinazionali della consulenza ha cominciato a proporre ricette, soluzioni e strumenti importate da fuori, di matrice anglosassone (come il New Public Management) con cui siamo stati a lungo confusi. Quindi noi siamo stati poco legittimati dai giuristi, guardati con diffidenza dalla politica e, infine, sovrapposti ai consulenti che proponevano il mercato come strumento di regolazione nel pubblico. Quando nel 1994 o 1995, a un corso al San Paolo sui Diagnosis Related Groups (DRG) mi permettevo di ricordare che non si potevano cacciare i pazienti, perché il fine resta sempre quello di curare e non di massimizzare i ricavi, sembrava dicesi delle cose strane. Era l'ABC dell'Economia aziendale.

R.: Eppure non possiamo certo dire di essere stati ininfluenti. A partire dalla sanità per estenderci a tutta la PA, ormai anche a livello internazionale. Intere generazioni di dirigenti pubblici si sono formate nelle nostre aule in questi 50 anni. Lei che ne ha incontrati e formati più di noi tutti, che cosa ne pensa del ruolo del manager pubblico? È cambiato in questi anni o ci sono delle competenze, dei tratti che restano costitutivi del ruolo nel tempo?

E.: In effetti qualcuno ne ho incontrato [risata]. Credo qualche migliaio... Secondo me sì, ci sono delle caratteristiche che fanno la differenza tra un manager pubblico e un bravo manager pubblico, oggi come allora. Ma se ieri erano delle ipotesi che ci ispiravano, oggi abbiamo la consapevolezza dell'esperienza.

La prima caratteristica è la fiducia nella professionalità. In un mondo dominato dall'idea che per fare carriera nel pubblico serva solo la tessera di partito in tasca, chi invece punta sulla solidità della propria competenza, la consapevolezza delle proprie capacità e uno spiccato spirito di servizio ha possibilità reali di crescere e di fare cose importanti. A distanza di tanti anni, posso dire: ne ho le prove! Certo, non è l'unico modo di fare carriera, ma è un modo concretamente possibile. È una scelta di campo individuale per cui non solo c'è spazio, ma anche sempre più bisogno, vista l'instabilità della politica.

La seconda è la capacità di coltivare una visione sistemica, che superi le visioni settoriali e ipertecniche. E qui mi collego al concetto di unità di azienda. Facciamo un esempio: chi si occupa di acquisti, non può pensare che il suo compito sia solo fare la gara. Il suo compito è occuparsi di che cosa succede a monte e valle dell'acquisto. Se compro macchinari che poi nessuno sa utilizzare, perché internamente mancano le competenze o l'organizzazione non è pronta, è un problema anche di chi ha comprato, che ha la responsabilità di collocare il suo contributo nel funzionamento di insieme. Oggi mi sembra ci sia più sensibilità su questi temi, forse anche perché le più recenti teorie sulla complessità hanno preso ormai piede. Ma devo anche dire che chi veniva ai nostri corsi 40 anni fa ci riconosce che noi queste cose le dicevamo già allora.

Credo che questi siano due elementi che restano ancora e sempre più validi. Fiducia nella professionalità e sguardo sistemico. Che occorre non perdere di vista soprattutto nei momenti difficili e di maggiore pressione. Credo sia quello che hanno in comune i tanti dirigenti bravi che abbiamo formato e che oggi ricoprono posizioni di responsabilità in sanità e nella PA tutta.

I rischi della burocrazia difensiva, per la società e la burocrazia stessa¹

Il dibattito sulla burocrazia difensiva è stato riaperto nei mesi scorsi da un articolo di Paola Severino sulle pagine di *Repubblica*², che ha invocato norme meno persecutorie nei confronti di ipotesi colpose (e non dolose) di reato nell'esercizio di funzioni pubbliche; si tratta di un dibattito che si è innestato sulla vasta attenzione che i media hanno dedicato al funzionamento dei servizi pubblici in questa difficile congiuntura pandemica, specialmente con riguardo al delicato tema degli appalti. Dibattito sovente dominato da una perniciosa contrapposizione tra PA e società. Che forse occorre superare, nell'interesse di tutti.

La retorica anti-burocrati e il futuro dei servizi pubblici

Sono tempi facili, questi, per prendersela con i burocrati. Come sempre, nei momenti di crisi, quando i bisogni sociali aumentano e la richiesta di intervento pubblico si fa più urgente, lo Stato – e tutto quello che rappresenta o da cui è rappresentato – non basta mai. Ma il ragionamento non può finire qui. Non si possono derubricare a intemperanze forcaiolo di pochi le richieste che arrivano dalla società tutta. Dalle imprese, specie quelle del settore horeca e intrattenimento, spiazzate dall'impatto della crisi e che oggi, per ripartire, chiedono interventi mirati. Dai lavoratori hanno atteso la liquidazione della cassa integrazione in deroga per mesi. Dalle famiglie, che non hanno capito il perché le porte delle scuole pubbliche siano rimaste sprangate così a lungo, mentre hanno riaperto centri estivi (a pagamento e in genere affidati al terzo settore) allestiti un po' ovunque.

Certo, a questi argomenti si può rispondere con la lista di quello che, invece, nel settore pubblico ha funzionato: il coraggio instancabile di infermieri e medici negli ospedali pubblici, ma anche quello dei buyer pubblici, che hanno assicurato gli approvvigionamenti critici negli ospedali; le nuove misure di protezione sociale per gli autonomi rese operative in tempi record dall'INPS; le iniziative di insegnanti appassionati che hanno dedicato gli scorsi mesi ad affiancare – come potevano – i propri allievi.

Ma, purtroppo, non è con questo rimpallo tra i buoni e i cattivi dei servizi pubblici che teniamo lontana la tentazione forcaiola alle porte. Basti, tra tutti, un dato. Stime ufficiali vedono crescere il nostro debito pubblico di oltre 20 punti, (fino a toccare, per poi riscendere ancora, il picco del 160 per cento del PIL). Il resto della storia lo conosciamo bene ed è lo stesso finale più o meno dagli anni Settanta, in tutte le grandi democrazie occidentali, a corollario di ogni crisi economica. Quando arriverà il conto da pagare, quando bisognerà capire da dove prendere le risorse per pagare gli interessi sul debito, senza una crescita vera, di quelle che il nostro Paese non conosce da almeno 20 anni, i servizi pubblici saranno i primi a essere tagliati. A prescindere dalla loro efficienza. Ma solo perché non resterà che quello. Questo film lo abbiamo visto nel decennio appena concluso, post crisi 2008. E, se non lo vogliamo rivedere, non bisogna perdere tempo e mettere la ripartenza al centro delle agende di tutti. Ecco qualche spunto di riflessione.

La PA come motore di sviluppo

La qualità del sistema amministrativo è una variabile chiave per la competitività del nostro Paese. Lo è per l'investimento che è in grado di dispiegare nelle infrastrutture tangibili, come il sistema dei trasporti e delle telecomunicazioni, e intangibili, come l'istruzione e la ricerca. Lo è per l'affidabilità della tutela del diritto,

¹ Il presente contributo è stato scritto con la prof. Veronica Vecchi, SDA Bocconi

² «La burocrazia difensiva», *la Repubblica*, 29 maggio 2020.

offerto dai tempi della giustizia, come ricordato anche dalla recente relazione annuale di Banca d'Italia³. Lo è per la capacità di offrire risposte chiare, in tempi certi e possibilmente rapidi alle esigenze di imprese e cittadini.

Le risorse del Next Generation EU sono una grande opportunità che richiede una PA preparata a selezionare le traiettorie di investimento, individuando meccanismi di impiego che favoriscano anche il co-investimento della liquidità privata. In questo contesto, gli appalti pubblici rappresentano un nodo cruciale e pertanto è fondamentale individuare modalità che consentano al management pubblico non solo di allocare le risorse secondo logiche di *value for money*, ma anche in tempi compatibili con le esigenze della collettività. Inoltre, sarà fondamentale ricostruire la fiducia tra pubblico e privato, senza la quale nessun concreto obiettivo di sviluppo potrà essere conseguito. La fiducia è uno degli elementi da cui dipende lo sviluppo economico e sociale di un Paese e la sua capacità di competere.

Una burocrazia più responsive e coraggiosa

Le proposte avanzate dalla Severino sono soluzioni concrete per alleggerire le misure persecutorie verso i funzionari pubblici, assediati da danni erariali e responsabilità penali in ogni angolo della loro azione⁴. Che nel nostro ordinamento sia necessario smettere di disciplinare tutto come se la patologia fosse la cifra dominante dei comportamenti più diffusi è pacifico e ampiamente condiviso. Le riforme proposte potrebbero dare forse un po' di ossigeno alla fisiologia del funzionamento amministrativo. Ma basteranno? Non si può ridurre la riflessione sulla responsabilità alla sua dimensione erariale o penale, ma occorre estenderla all'accezione che offre la lingua inglese con la parola *responsiveness*, ovvero «capacità di dare una risposta».

Se da un lato le misure di depenalizzazione proposte possono alleggerire la paura della firma, contemporaneamente occorre che si sappia che per fare il dirigente pubblico serve anche coraggio. Non quello di rischiare le proprie libertà individuali, ma il coraggio di guardare ai bisogni collettivi, anche quando sono in contraddizione tra loro, di immaginare soluzioni *out of the box*, di mostrare alla politica i rischi ma anche le opportunità, di tentare strade nuove, il coraggio (e la pazienza e competenza) di costruire alleanze, con altre PA, col privato, col terzo settore. In poche parole, il coraggio di essere *responsive*. Se non avessimo in mente i nomi e i volti di chi ha scelto di interpretare così il mestiere di dirigente pubblico, se non fossero stati loro stessi a mostrarcelo, non ci sentiremmo di affermare con tanta forza che questa è una strada possibile. *Responsiveness* e coraggio sono le competenze di *public leadership* che devono essere messe al centro delle modalità di selezione e di sviluppo di una classe dirigente eccellente. E adeguatamente compensate senza ipocrisie pauperistiche.

Questa fase storica offre sterminate occasioni per scegliere da che parte stare e che postura avere. Sul piano individuale, ma anche corporativo. E queste scelte, forse, non saranno neutre rispetto alle sorti della ripartenza e, pertanto, delle nostre istituzioni pubbliche nel prossimo futuro.

³ «Relazione annuale», Banca d'Italia, maggio 2020.

⁴ Tra le proposte avanzate ricordiamo quella di sottrarre dall'alveo di applicazione della normativa penale il cattivo uso del potere discrezionale lasciandolo alla competenza esclusiva del giudice amministrativo, come anche la possibilità di attribuire al giudice penale le sole ipotesi dolose eliminando dal reato di abuso di ufficio tutte le ipotesi colpose.

2. Il lavoro più bello del mondo

Travet è il protagonista di una commedia piemontese scritta nei primi anni dell'Unità d'Italia che da allora incarna il prototipo dell'impiegato pubblico incagliato in un lavoro noioso, mal pagato, forse anche un po' assurdo e che non si capisce bene che valore generi e per chi. Eppure il lavoro pubblico è molto di più della storia di Monsù Travet. Non solo perché i mestieri della PA non sono solo lavori di ufficio – anzi, sono in larga misura a forte componente professionale (dal medico all'insegnante; dal giudice allo scienziato; dall'urbanista al bibliotecario; dal poliziotto all'assistente sociale) – ma anche perché hanno una risorsa che li rende potenzialmente più contemporanei di tanta parte del lavoro privato: sono mestieri ad alto impatto sociale, ambientale, culturale. In una parola: ad alto valore pubblico. Eppure, il burocrate nullafacente (che certo da qualche parte pure esiste) è diventato la parte per il tutto, ha dominato la narrazione del pubblico impiego ed è diventato il destinatario immaginario di tante riforme del lavoro nella PA.

In questo Capitolo 2 è ospitata una selezione di post che hanno provato a scrivere un racconto diverso di chi lavora nella PA. Questi contributi hanno in comune tre messaggi chiave: i dipendenti pubblici non sono solo una voce di spesa, ma il fattore produttivo critico nel processo di creazione di valore pubblico; non si gestiscono alternando carota a bastone; la loro motivazione e le loro competenze sono un prodotto dei modelli organizzativi, non la causa del loro scarso funzionamento.

Oggi, all'alba di una fase storica nuova caratterizzata per la prima volta dopo decenni da grandi investimenti pubblici – grazie al PNRR – c'è non solo lo spazio finanziario per ricominciare a investire sulle persone che lavorano nella PA, ma anche una grande necessità, perché occorre rendere le infrastrutture amministrative in grado di assicurare capillarmente sul territorio la gestione di questa enorme mole di spesa pubblica. Serve, quindi, uno sguardo nuovo da rivolgere al lavoro pubblico. Capace di vederne le potenzialità, in mezzo ai vincoli; le risorse, nonostante il disinvestimento; la bellezza, oltre le campagne di delegittimazione.

Il personale degli enti locali (e di tutta la PA) non è solo una voce di spesa

ALERT! Non è un articolo lacrimoso sul fatto che le persone non siano un numero o robe simili (che pure penso, ma non è questo il punto)¹. È un contributo sulla necessità di iniettare un po' di buon senso manageriale in mezzo a tanta modellistica ragionieristica, nella regolazione dell'autorizzazione ad assumere nel settore pubblico.

Un po' di buon senso

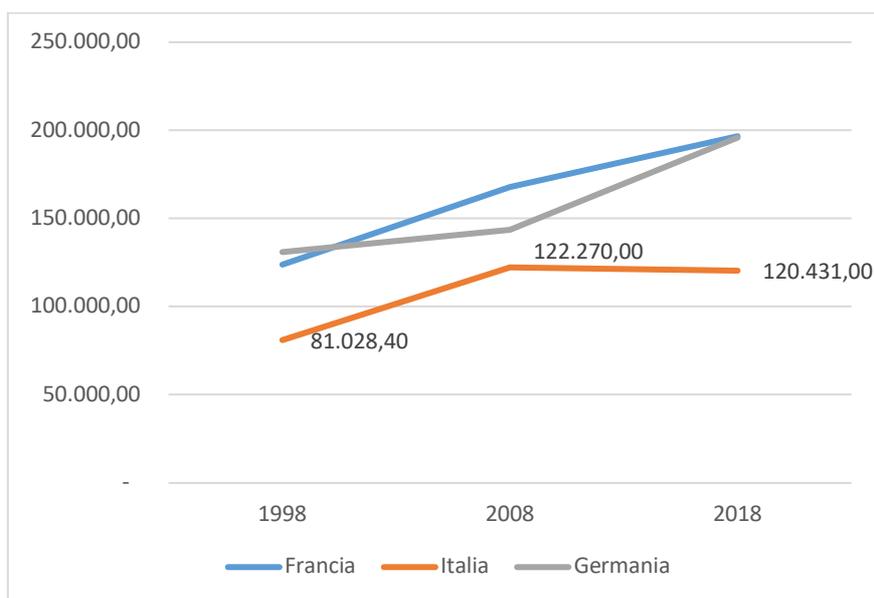
Gli ultimi due anni sono stati animati dalla grande novità dello sblocco delle assunzioni, dopo oltre 10 anni di cancelli chiusi per i candidati all'impiego pubblico. Sono cambiati a riguardo anche i dispositivi: superamento della logica della pianta organica (un nonsense organizzativo di stampo burocratico) e introduzione di una logica di budget assunzionale, calcolato sulla base delle risorse liberate dalle cessazioni, da allocare con ampi spazi di autonomia. Ma non si fa in tempo a lanciare i primi concorsi, che già la norma cambia. Il decreto crescita di aprile 2019 (d.l. 34/2019) prevede infatti che il calcolo del budget da spendere per le nuove assunzioni sia calcolato sulla base dello «stato di salute» dei conti comunali. La novità è inizialmente accolta con entusiasmo, ma secondo il *Sole 24 Ore*, le prime applicazioni di questo metodo di calcolo premierebbero solo una piccola minoranza di Comuni spiccatamente virtuosi, ai danni invece della maggioranza. È questa la fine dello sblocco del turnover? Probabilmente no, l'intenzione di ricominciare ad assumere sembra non in discussione. Ma il metodo si presta a qualche riflessione.

10 anni di tagli al pubblico impiego

Ancora una volta, l'unico tema in agenda quando si parla di pubblico impiego è il suo impatto in termini di spesa pubblica: nei fatti, l'unica vera riforma del pubblico impiego degli ultimi 10 anni è la sua riduzione, come strumento di contenimento dei costi. Smettere di assumere è il modo più invisibile e politicamente indolore di ridurre la spesa. Anzi, può funzionare molto bene nella comunicazione politica se lo si presenta come strumento per «snellire» e «rendere più efficienti» le burocrazie pubbliche. Ma se guardiamo ai dati, l'unica certezza è che l'Italia è il Paese che ha assoggettato le politiche del pubblico impiego alla priorità del contenimento della spesa pubblica: dal confronto con Francia e Germania emerge che negli ultimi 10 anni l'Italia ha ridotto di oltre 1,8 miliardi la spesa in stipendi pubblici (Figure 1 e 2).

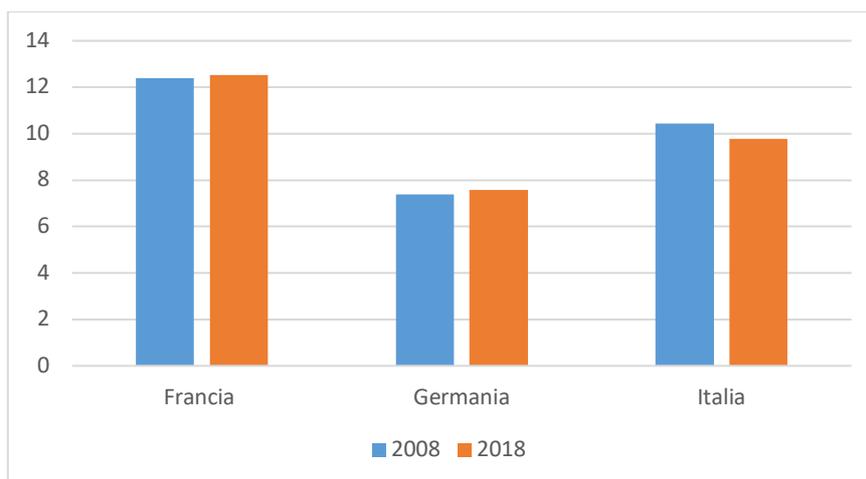
¹ Questo contributo è stato scritto con Gianmario Cinelli, ricercatore Cergas-SDA Bocconi, che insieme a Francesco Longo ha collaborato col Foromez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA nell'ambito di RiformAttiva alla messa a punto e sperimentazione di un modello di programmazione del fabbisogno delle risorse umane nella pubblica amministrazione. Gianmario è inoltre autore, insieme ad altri colleghi tra cui Giovanni Fattore, di una influente ricerca sul talent management nella PA.

Figura 1 – Spesa pubblica per stipendi: un confronto tra Italia, Francia e Germania



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Figura 2 – Spesa per lavoro pubblico sul PIL: un confronto tra Italia, Francia e Germania



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Un monaco amanuense e un data analyst costano uguali, ma non producono lo stesso valore

Questo «sblocco-sì-ma» del turnover continua a riprodurre la stessa logica: sguardo fisso sulla spesa, nessuno vero strumento di governo su come queste risorse saranno utilizzate. D'altro canto, nessuna novità: chi ha mai letto i documenti di programmazione del personale (i cosiddetti «Piani triennale dei fabbisogni di personale») degli enti locali, pur obbligatori per poter assumere? È sufficiente scriverne uno, far tornare i conti e inviarlo alla Ragioneria Generale dello Stato. Se poi dichiaro di voler assumere un monaco amanuense invece di un data analyst a nessuno importa e tutto è lecito. Tranne qualche progettualità lanciata in via sperimentale, che supporto è stato dato agli enti per sfruttare l'opportunità di tornare ad assumere in modo da farne una leva di cambiamento organizzativo radicale, di innovazione nei servizi, di cambio culturale? La sfida delle nuove assunzioni non è solo quanto costeranno, o quanti posti in più saranno creati, ma soprattutto che valore saranno in grado di generare. Per farlo occorre aiutare gli enti a prendere meglio la mira su quali siano le professionalità del futuro che serviranno nei nostri Comuni, su come attrarre i giovani più talentuosi, su come rinnovare le procedure concorsuali per smettere di selezionare solo i più studiosi, ma anche i più dinamici e motivati. Questi

temi latitano nel dibattito politico e pubblico e continuiamo invece a tenere lo sguardo fisso sul costo finale. Salvo scoprire che la spesa pubblica non è mai troppo poca, quando non si capisce che valore genera.

Un'opportunità per il futuro o un futuro rimpianto?²

«Non ci sono le coperture»; «La burocrazia lo impedisce»; «Manca la volontà politica». Sono queste le risposte che ci sentiamo dire per spiegare l'impossibilità di portare innovazione nel settore pubblico. Non è questo il caso del rinnovamento del patrimonio di competenze della pubblica amministrazione. Infatti, grazie allo sblocco del turnover, nei prossimi tre anni sono previste circa 500mila assunzioni nella PA. Inoltre, le recenti innovazioni legislative, abbandonando il concetto di dotazione organica in favore dei «Piani triennali dei fabbisogni di personale», forniscono alle amministrazioni gli spazi di autonomia necessari per rinnovare il proprio portafoglio di competenze. Infine, a differenza di quanto accade per molti temi, il rinnovamento degli organici è priorità condivisa dalle diverse parti politiche: le ultime tre ministre della Funzione Pubblica, Marianna Madia, Giulia Buongiorno e Fabiana Dadone, che appartengono ai tre maggiori partiti italiani, hanno con forza sostenuto l'importanza di riaprire i concorsi.

Insomma, sembrano esserci tutte le condizioni per cambiare il volto (e i volti) della PA. Eppure non stiamo assistendo a grandi passi in avanti: annunci simili di ministri diversi si ripetono a cadenza semestrale, mentre, a ritmi lenti, le assunzioni riprendono, spesso limitandosi a sostituzioni uno a uno. Per esempio, per un funzionario di categoria D del settore dei trasporti che va, ne viene assunto un altro con le stesse caratteristiche. Sebbene con qualche rilevante eccezione, si bandiscono gli stessi profili di dieci anni fa e si tende a innovare poco anche nelle prove d'ammissione. In altri termini, l'inerzia della nostra macchina pubblica sta trasformando un'opportunità in un prossimo rimpianto.

Qual è il problema, allora?

Servono strategia di lungo termine e capacità manageriali

Il motivo per cui si fatica a fare dei concorsi uno strumento di rinnovamento è che non sono curati i processi gestionali e operativi. Infatti, la vera sfida dei «Piani triennali dei fabbisogni di personale» lanciata dal d. lgs. 75/2017, sta nel capire come creare un legame fra la strategia – quali saranno i servizi chiave di domani – con gli assetti organizzativi, ovvero la combinazione di struttura, sistemi operativi e competenze. Per farlo, è necessario innescare un processo – non scrivere un documento – attraverso cui ogni amministrazione pubblica elabori al suo interno una visione condivisa della propria missione per il futuro. Per farlo, è necessario smetterla di ragionare in termini di profili professionali – «contabile», «ingegnere» – per concentrarsi invece sui profili di competenze tecniche – «valutazioni di impatto», «progettazione comunitaria» – ma anche di comportamento organizzativo, come «team-working», «comunicazione e persuasione». È dunque necessario sviluppare strumenti operativi che permettano di tradurre l'analisi del bisogno in programmazione e la programmazione in processi di selezione innovativi. Solo in questo modo si potrà resistere alla tentazione delle sostituzioni uno a uno, che implicitamente impegnano le amministrazioni a fare domani le stesse cose che facevano ieri, senza adattarsi ai bisogni dei cittadini e ai cambiamenti dei modelli di servizi dettati, per esempio, dall'innovazione tecnologica.

Un'amministrazione per volta, grazie al lavoro manageriale

Ognuna di queste azioni può essere intrapresa soltanto dall'amministrazione e non diretta dal centro. Questo richiede competenze gestionali e operative di direttori di ufficio, segretari comunali o semplici funzionari. È quindi a loro che spetta il compito di cogliere appieno le possibilità aperte dai «Piani triennali dei fabbisogni di personale», avendo il coraggio di immaginare una PA che ancora non c'è, e la forza e la pazienza di curare gli aspetti gestionali e operativi indispensabili per una programmazione e una selezione efficaci dei dipendenti pubblici. Potremmo dire che non farlo è un crimine contro il futuro. Preferiamo invece dire che farlo può essere un'entusiasmante esperienza professionale che permetterà ai public manager che sceglieranno questa strada di farsi creatori del domani.

Lavorare per obiettivi: ma quali?

Mentre la polemica tra «smart-ottimisti» e «smart-scettici» impazza, vogliamo portare un contributo metodologico¹. La svolta dell'orientamento all'obiettivo, invece che alla procedura, sembra essere il grande apprendimento di questi mesi di lavoro senza supervisione diretta, laddove ha funzionato davvero. Come cogliere l'occasione e rilanciare il lavoro per obiettivi, dopo anni di tentativi incerti?

Non dirmi cosa devo fare, dimmi il risultato che vuoi vedere

Una delle novità del processo di managerializzazione della PA di ispirazione New Public Management fu l'introduzione di logiche Management By Objective-MBO anche nel contesto pubblico, riforma che in Italia venne introdotta negli anni Novanta. L'MBO era lo strumento di gestione tipico dei modelli organizzativi di moda più o meno nello stesso periodo, ovvero la forma divisionale, caratterizzata da più grandi e più autonome strutture, guidate da manager con più ampi poteri gestionali e, pertanto, responsabilizzati sul risultato complessivo. Da allora, non si contano le volte che si è provato a mettere mano alla «tecnologia» degli obiettivi, monitorati da organi esterni di validazione dei risultati conseguiti. Tutte le riforme che si sono susseguite si sono più o meno esplicitamente ispirate alla Goal Setting Theory di Locke, ovvero gli obiettivi devono essere (guarda un po'!) SMART: Specifici, Misurabili, Arrivabili, Rilevanti e Tempo-riferiti. Tutta questa *smartness* è intrigante, almeno sulla carta. Ma a che punto sono i sistemi di MBO nella nostra PA?

Da misurare per gestire a valutare per retribuire?

La celebre frase di Kaplan e Norton, gli inventori della balanced scorecard, «Non puoi gestire quello che non puoi misurare», nella PA potrebbe suonare invece come «Non puoi pagare gli incentivi se non hai certificato il raggiungimento di qualche risultato». Spesso e volentieri, infatti, gli obiettivi sono dispositivi del sistema di valutazione della performance individuale e il loro uso si piega alla pressione che l'esito degli stessi deve produrre: gli incentivi. Inoltre, questo fa sì che gli obiettivi, o forse sarebbe meglio dire gli indicatori a essi correlati e gli standard attesi, abbiano una connotazione vagamente marzulliana («si faccia una domanda e sia dia una risposta»), in quanto autodefiniti e poi autovalutati dagli stessi destinatari processo. L'esito netto è che niente di ciò che è veramente sfidante (gli obiettivi davvero SMART), che pur ci sono nei nostri enti, viene intercettato dai documenti di programmazione e di misurazione.

Da una ricerca condotta da SDA Bocconi nel 2019² su 31 Comuni medio-grandi, 8 Città metropolitane e Province e da 7 Regioni-Province autonome è emerso che il 100 per cento del campione ha sistemi di assegnazione e valutazione degli obiettivi, ma nella maggioranza dei casi gli esiti della valutazione non danno luogo né a piani di sviluppo individuali del valutato (84,8 per cento), né ad attività formative *ad hoc* (82,61 per cento), ma solo e unicamente – in quanto previsto per legge – a definire l'ammontare degli emolumenti per la componente variabile dello stipendio. La stessa ricerca ci dice anche che in quasi 1 ente su 4 (24 per cento del campione) non è previsto che il valutato incontri il suo valutatore per un colloquio di feedback, pertanto il sistema viaggia su canali meramente amministrativi, senza lasciare traccia sul piano dell'efficacia gestionale.

¹ Questo contributo è stato scritto a quattro mani con Marta Barbieri, Associate Professor of Practice di Public Management presso SDA Bocconi.

² M. Barbieri, G. Giacomelli, M. Micacchi, R. Saporito, G. Valotti, F. Vidé, «Analisi della funzione RU: quale organizzazione e quali competenze per una gestione strategica delle risorse umane», working paper, 2018.

I risultati che ci risultano

Un tema spinoso riguarda la qualità metodologica degli indicatori con cui si misurano gli obiettivi. Un'altra ricerca SDA Bocconi³ realizzata in collaborazione col Dipartimento di Funzione Pubblica ha messo in luce risultati simili: di obiettivi SMART non ce ne sono molti in giro. Gli obiettivi sono in genere tutti annuali e con termine al 31 dicembre, senza significative scadenze interne. Non c'è da stupirsi se è vero quanto detto sopra, ovvero che la valutazione è asservita al ciclo amministrativo del funzionamento della retribuzione. Inoltre, al netto delle poche eccezioni, gli indicatori impiegati sono sovente centrati sui processi e sulle dimensioni organizzative interne e sono poco orientati ai risultati da produrre in termini di *outcome* ed efficacia e, purtroppo, troppo spesso si settano su livelli attesi davvero poco sfidanti. In altre parole, l'obiettivo quasi sempre non riguarda un traguardo da raggiungere – nella logica MBO prima descritta – ma il compimento di un set di azioni/attività/task da compiere entro un certo tempo. Anche questo riduce la capacità di questi sistemi di orientare i comportamenti al raggiungimento di risultati rilevanti. Ma, ancora una volta, difficilmente si accetta di vedere la retribuzione ancorata agli impatti esterni, tipicamente esito di variabili non tutte direttamente dipendenti dall'azione dei singoli. Pertanto, tali dimensioni sfuggono dai sistemi di misurazione e sono fuori dai radar della gestione.

Lavoro smart con obiettivi smart: da dove ripartire?

Che cosa fare per andare davvero nella direzione di un lavoro più autonomo e con meno supervisione diretta? Occorre al riguardo considerare la presenza di alcune condizioni che possono favorire la transizione.

- **Strategia:** lo sguardo – e quindi l'obiettivo – deve posarsi dove serve, ovvero sulla capacità dei diversi enti di assolvere alle missioni loro affidate. In altre parole, sul valore pubblico, inteso come benefici stabili per la comunità di riferimento, dal macro al micro. In questa prospettiva, gli obiettivi non servono per controllare e tanto meno per premiare, ma, a livello di struttura, per indirizzare la gestione strategica e, a livello individuale e di team, per orientare i comportamenti secondo le priorità e dare senso e significato al lavoro delle persone affinché si sentano parte di un progetto, di una visione a cui possono contribuire fattivamente e direttamente. Questo è tanto più vero in organizzazioni come quelle pubbliche dove la motivazione intrinseca e quella pro-sociale sono largamente sottovalutate, sottoutilizzate se non addirittura depresse.
- **Organizzazione:** oltre a disegnare modelli organizzativi agili che rivedano i processi e i meccanismi di integrazione, che prevedano l'utilizzo di piattaforme di coproduzione, il ricorso a modalità evolute di gestione dei team e l'utilizzo di modelli coerenti di public leadership, si renderà necessario valutare se una posizione (a prescindere da chi la ricopre) è associata al raggiungimento di risultati conseguibili in remoto, in autonomia e senza supervisione diretta; ma anche se il dipendente garantisce competenze, affidabilità e performance appropriate.
- **Competenze:** non possiamo pensare a grandi strategie se poi chi le deve implementare non ha ricevuto le coordinate adeguate per muoversi in contesti differenti. È necessario accompagnare e formare dirigenti e dipendenti con strumenti innovativi e, perché no, SMART! Ma l'investimento deve essere importante, reale e non residuale, guidato da visioni di ampio respiro. Non dimentichiamo che nelle Regioni e negli enti territoriali si spendono in media all'anno 57,8 euro a persona in formazione, nei ministeri 11⁴. Forse non abbastanza per aspettarsi, nel momento del bisogno, trasformativi cambi di paradigma.

³ M. Barbieri, M. De Giorgi, R. Giannella, L. Micacchi, F. Vidè *La valutazione della performance individuale. Dalla teoria alla pratica*, Egea, Milano, 2021.

⁴ [«Conto annuale 2017»](#), Ministero dell'economia e delle finanze.

Liberare le performance della PA. Dai premi

Qualche mese fa, i colleghi Giorgio Giacomelli, Silvia Rota e Giovanni Valotti hanno pubblicato su SDA Bocconi Insight un articolo molto interessante sullo stato di salute dei sistemi di misurazione della performance¹. Tra i dati che mostrano, uno colpisce più di tutti: non è chiaro a che cosa servono, se non a determinare la retribuzione di risultato. Deprimente? Sì, ma non dobbiamo stupirci. Né arrenderci.

Breve storia (triste) delle misure di performance nella PA

Era il 1983. A Sanremo un giovane Vasco presentava «Vita spericolata». E per la prima volta venivano introdotti gli incentivi di produttività per il personale degli enti locali (d.P.R. 347/1983). Tre anni dopo, «Adesso tu» di Eros Ramazzotti vince Sanremo e gli incentivi di produttività vengono istituiti anche per il personale della PA centrale, insieme a un fondo *ad hoc* (d.P.R. 13/1986). Per la PA locale il fondo viene istituito l'anno dopo, finanziato dal 50 per cento da attese «economie di gestione».

Anni Novanta, stagione di grandi riforme, per lo più in salsa New Public Management. Nel 1993, «La solitudine» lancia l'esordiente Laura Pausini. Intanto, col d. lgs. 23/93 e le riforme che introduce in materia di dirigenza e pubblico impiego, si afferma un nuovo principio, sulla scorta della dubbia esperienza del decennio appena trascorso: la retribuzione della produttività deve essere ancorata a «misure oggettive della prestazione».

Quando il d. lgs. 77/1995 introduce il controllo di gestione negli enti locali, l'auspicio è che di lì vengano fuori misure cui ancorare la produttività. Il *requiem* definitivo agli strumenti di programmazione e controllo arriva col d. lgs. 286/1999, che stabilisce che la retribuzione di risultato dei dirigenti sia ancorata ai dati del controllo di gestione. Pertanto, nel 2009, quando Vasco riempie ormai gli stadi di tutta Italia con spettacoli colossali, Ramazzotti ha venduto decine di milioni di dischi nel mondo e Pausini ha già vinto un Grammy, la PA è ferma allo stesso palo di 25 anni prima: l'insoluto problema di trovare uno straccio di misura che permetta di giustificare la retribuzione accessoria (da tempo, ormai, unica componente del salario che ha conosciuto incrementi, a fronte del blocco degli stipendi pubblici) trova nel d. lgs. 150 un nuovo feticcio. La performance. Come continua la musica è noto ai più.

Eppure misurare la performance ci serve, eccome

Non stupiscono, pertanto, i dati dei colleghi Giacomelli, Rota e Valotti che mostrano che per quasi l'80 per cento del campione di dirigenti pubblici intervistati lo scopo dei sistemi di misurazione delle performance è la determinazione della premialità. Nei fatti, sono nati prima i premi e gli incentivi. Ormai quasi quarant'anni fa. E, con loro, il problema di trovare qualcosa a cui ancorarli. La misura è sempre stata vassalla. E a questo si è piegata. Perdendo di senso, di mordente, di ogni possibilità generativa. Quindi? A mare gli strumenti di misurazione della performance? No!

Dovendo scegliere cosa buttare dalla torre, rinuncerei volentieri a tutto l'inutile apparato di incentivi e premi. Ma non agli strumenti che ci permettono di rendere più tangibile e meno astratto il valore prodotto dall'azione pubblica. Più è immateriale il «prodotto» generato – assicurare la giustizia, aumentare la sicurezza, tutelare la salute, garantire l'istruzione – più occorre intendersi su quali fatti scegliamo come riferimento per poter dire che la missione è assolta. A livello di singole strutture, se non ho chiaro quale servizio sto offrendo, a chi è destinato e con quali risultati, non solo non ho alcuno orientamento per la gestione (allocare meglio le risorse, migliorare il servizio), ma condanno i dipendenti a svolgere azioni routinarie, prive di significato tangibile al di fuori dell'azione stessa. Pensiamo, per esempio, all'avvocatura di un ente: un conto è pensare

¹ [«Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema?», SDAInsight, 26 aprile 2021.](#)

che il lavoro sia scrivere pareri, un altro è pensare che lo scopo sia ridurre il numero di contenziosi e aumentare il tasso di cause vinte. La prima è una routine. La seconda è una sfida, certo più interessante per chi ci lavora, che richiede di essere monitorata con un paio di misure.

Da dove ripartire, per cambiare musica?

Quale performance vogliamo per il futuro della PA nel nostro Paese? si chiedono i colleghi Giacomelli, Rota e Valotti. Penso che questa sia la domanda chiave, cui siamo chiamati a rispondere, per smettere di «cantarsela e suonarsela», con la compiacenza degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV). Ci sono tre cose, per cominciare, da cui si potrebbe ripartire.

- **Scopo:** superare la cultura della colpa, per favorire quella della responsabilità. Misurare aiuta a conoscere meglio, a capire cosa funziona e cosa no, a cambiare, a innovare. In una parola, a gestire con responsabilità. Se le informazioni sono usate come una clava, per sorvegliare, punire o premiare, non se ne esce.
- **Metodo:** rinunciare al simulacro della misura perfetta e assoluta del tutto e accettare la fisiologia della parzialità. Le misure sono uno sguardo sempre incompleto. Sono una prospettiva, da cui descrivere un fenomeno. Non coincidono col fenomeno. Prendiamone atto e impariamo a sceglierle – anche con processi negoziali – e a leggerle.
- **Utilizzo:** rendere le informazioni intellegibili e disponibili ai suoi destinatari target. Se i piani della performance sono pubblicati sui siti per rendere conto del valore generato da un'amministrazione, non è certo un pdf di 150 pagine che assolve il compito. Se i destinatari sono i decisori, i dati rilevanti devono essere disponibili e aggiornati in tempo reale, non certo una volta all'anno. Se sono i dipendenti, devono essere comunicati con frequenza ed affidabilità. Difficile che lo stesso strumento serva contemporaneamente troppi padroni e troppe esigenze informative, interne ed esterne.

Abbassare lo stipendio agli statali per solidarietà con chi perde il lavoro?

Succede in concomitanza con ogni crisi economica: tanto più alti sono i costi sociali generati, quanto più acquisisce consensi chi chiede di dividere il conto con gli statali. O, più correttamente, i dipendenti pubblici. Su cosa si basa questo refrain?

Il primo argomento è il seguente: non è giusto che solo chi lavora nel privato rischi il posto di lavoro o perdite significative alla propria attività. Esiste un mondo – quello del pubblico impiego – che non conosce rischio di impresa, licenziamenti, cassa integrazione o altri impatti della crisi economica. Pertanto, una qualche forma di compartecipazione ai costi della crisi è invocata come forma di giustizia sociale. A questo argomento se ne aggiunge sovente un altro che risente della valutazione sociale del lavoro pubblico considerato covo di fannulloni. Nel presente, questo secondo argomento si è intrecciato negli scorsi mesi con quello della PA in smart working, rappresentato come una forma di lunga vacanza retribuita. Il successo diffuso di questo discorso contiene una buona e una cattiva notizia.

La buona notizia

Può essere considerato un segno di vitalità politica la richiesta di forme di maggiore solidarietà all'interno del mondo del lavoro per rendere gli impatti della crisi meno drammatici per qualcuno, grazie al contributo di chi è meno toccato. Che le crisi possano essere veicolo di forme di discontinuità nell'ordine economico e sociale non deve sorprendere. I salariati inglesi videro migliorare stabilmente il loro potere contrattuale dopo la peste nera del Trecento in Inghilterra. Le donne dopo la Grande Guerra, tornate dalle fabbriche dove avevano sostituito gli uomini al fronte, rivendicarono pari diritti nella partecipazione alla vita politica ed economica. È ragionevole aspettarsi che anche questa fase storica sia caratterizzata dalla richiesta di cambiare alcune regole del gioco. Per esempio, la crisi attuale ha mostrato l'iniquità del nostro sistema di protezione sociale tutto centrato sul lavoro dipendente stabile e poco capace di offrire tutele tempestive al lavoro autonomo, ma anche quello dipendente a termine o discontinuo, forme di impiego che pesano per oltre il 30 per cento sul mondo degli attivi nel privato, il tasso più alto d'Europa. Un altro spunto è stato offerto dallo stesso Presidente Mattarella, che nell'ottobre 2020 ha invitato a considerare il risparmio una leva per la ripartenza¹: in un Paese come il nostro, dove i risparmi privati delle famiglie (la ricchezza immobiliare, monetaria e finanziaria) sono pari a circa il doppio del debito pubblico, il tema è certamente di attualità.

Forse stupisce (o forse no) che si prendano di mira solo i dipendenti pubblici, che sono tutto sommato pochi (il 14 per cento degli occupati), sotto la media OCSE, con stipendi al palo da tempo e ormai del tutto allineati al privato. Ma che arrivi la richiesta di riformulare il patto sociale e i principi di equità che regolano il nostro funzionamento economico e sociale è la normale fisiologia di una crisi della portata di quella che stiamo vivendo: sarebbe imprudente non leggere i segnali in tal senso o non dare risposte.

La cattiva notizia

La richiesta, arrivata nei mesi più intensi della crisi pandemica, di abbassare lo stipendio solo ai dipendenti pubblici (come se fossero l'unica categoria che ha avuto la possibilità di conservare un lavoro stabile) e a tutti loro (come se gli oltre 900.000 insegnanti, quasi 700.000 del comparto sanità, più di 300.000 delle forze dell'ordine non fossero dipendenti pubblici e non costituissero da soli quasi i 2/3 di tutto il mondo del lavoro pubblico) tradisce una scarsa conoscenza e considerazione di questo settore. D'altra parte, come già

¹ «Mattarella: «La crisi è profonda ma il risparmio può sostenere la ripresa dei consumi»», *la Repubblica*, 30 ottobre 2020.

documentato negli articoli usciti su #ValorePubblico, veniamo da decenni di riforme dove il pubblico impiego è stato considerato solo una voce di spesa da tagliare: oggi possiamo vantare una spesa per stipendi sul totale della spesa pubblica più bassa della media europea (21 per cento Italia vs 22 per cento EU28), ma anche modelli organizzativi obsoleti, inadeguati e competenze scarsamente allineate con le sfide del presente. Un classico esempio di come non basta tagliare la spesa per diventare più efficienti. Anni di disinvestimento economico, ma anche culturale (penso alle polemiche sui fannulloni che si sono trascinate dietro tornelli e proposte di controllo biometrico) ci hanno consegnato una pubblica amministrazione svuotata, più che snellita, invecchiata e scarsamente attrattiva per i migliori talenti, sostanzialmente depressa. La cattiva notizia è che il dibattito sul taglio dello stipendio degli statali non ha fatto che colludere con questa postura complessiva.

Servono servizi pubblici più forti ed efficaci

Come ci ha già insegnato la crisi del 2008, tanto più aumentano le fragilità sociali, quanto più abbiamo bisogno di istituzioni forti e capaci di dare risposte. Da quasi due anni a questa parte si parla tanto del ruolo della sanità, della scuola e delle forze di sicurezza. Ma abbiamo bisogno anche di servizi di welfare territoriali capaci di leggere e dare risposte ai nuovi bisogni sociali, centri per l'impiego più strutturati e capaci di orientare chi ha perso il lavoro, un rete di servizi per le imprese – a partire dalle Camere di Commercio – capaci di aiutare il nostro tessuto produttivo a superare la fase attuale; strutture di programmazione – dal livello ministeriale a quello regionale – capaci di utilizzare al meglio le risorse della nuova programmazione europea, cui si aggiungeranno le risorse del Next Generation EU. E la lista è ancora lunga. Ed è legittima la richiesta di fondo che chi lavora in questi servizi sappia fare di più e meglio di prima. Ma come hanno argomentato in un articolo pubblicato su SDA Bocconi Insight i colleghi Marta Barbieri e Giovanni Valotti, è paradossale pensare di portare grandi innovazioni nei servizi se i dipendenti pubblici «protagonisti principali non sono ritenuti all'altezza»². Difficile raccogliere senza seminare in formazione e gestione del cambiamento. Difficile vedere crescere in qualità ed efficacia i nostri servizi pubblici senza nessun investimento sulle persone. A partire da una nuova narrazione.

² [«L'ingrediente \(poco segreto\) per riformare la pubblica amministrazione»](#), SDA Bocconi Insight, 16 novembre 2020.

A proposito di motivazione nei servizi pubblici

Qualche mese fa la collega Silvia Rota ed io abbiamo ricevuto una lettera di un ex allievo dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP) che, alla vigilia del suo nuovo prestigioso incarico, ha avuto piacere di condividere con noi alcune riflessioni sull'impatto della sua esperienza formativa su banchi SDA Bocconi per il suo lavoro. E questo ci capita, devo ammettere, con una certa frequenza. A noi e più in generale ai docenti dei nostri programmi. E ci rende non solo orgogliosi, ma ci offre anche la preziosa opportunità di guardare con gli occhi dei destinatari del nostro lavoro il valore che ha generato per loro questo programma Master.

Ho scelto di correre il rischio di suonare un po' autoreferenziale e di pubblicarne qualche pezzo, perché mi sembra il modo più semplice per spiegare come mai i feedback dall'utenza sono il più potente vettore di motivazione per chi lavora nei servizi.

Il dietro le quinte dell'EMMAP

Il dietro le quinte è fatto di cose belle e interessanti, come progettare corsi, programmi, metodi didattici innovativi e contenuti di lavoro sfidanti. Ma anche di procedure, rendicontazioni, attività di controllo degli adempimenti interni e ministeriali, sforzi di coordinamento di componenti di servizio diverse, mille professionalità che entrano nel gioco, altrettante esigenze dei partecipanti convergenti e divergenti ecc. Se ci fermassimo a questo, non vedremmo mai il nostro prodotto, ma una sommatoria di attività, più o meno interessanti da svolgere. Per questo nel tempo ci siamo dotati di strumenti qualitativi e quantitativi per osservare il valore generato dal nostro servizio per la nostra utenza.

Poi, quando arriva un'email come questa, che mette in fila con poche parole tutti quei dati qualitativi raccolti, il feedback si fa più caldo e potente. E ti aiuta a ricordare il perché di alcuni sforzi, di alcune scelte magari più faticose. Aiuta a vedere il prodotto. E a sentirsi onorati di poter contribuire alla sua generazione. Eccone un estratto:

Care Silvia e Raffaella,

da domani inizio un nuovo lavoro [...]

Queste poche righe per formularvi il mio personale e sentito ringraziamento! Voi direte, ci è voluto un anno!? E beh, sapete che sono timido. 😊

[...]

Mi avete aiutato ad uscire dalla mia visione di ragioniere legato solo ai numeri e alla visione del rispetto degli adempimenti. Mi avete aiutato a guardare fuori dalla mia stanza con le «diverse lenti». [...] Ormai vedo in maniera diversa i politici, non cerco più di proporre la soluzione perfetta in assoluto ma la migliore che sia compatibile con le esigenze e i vincoli del contesto. [...] Ho cambiato anche il rapporto con i miei colleghi dirigenti, cercando di capire le loro logiche e le loro esigenze sicuramente molto differenti da quelle del ragioniere.

Cerco di vedere il mondo fuori: che cosa cercano i contribuenti e come avvicinarli e semplificare il loro rapporto con gli uffici tributari, per esempio curando di più la facile lettura di un avviso di pagamento e meno la perfezione giuridica dell'atto. Con i miei collaboratori ho continuato a lavorare cercando di curare la motivazione e il rapporto personale: i risultati? Ottimi!

Questi sono solo degli esempi, ma il percorso all'EMMAP mi ha aiutato molto. Ora porto dietro la «cassetta degli attrezzi» nel mio nuovo ruolo e onestamente, grazie ai vostri insegnamenti, mi sento più attrezzato di prima.

A rincontrarci il prima possibile!

L'autore di questa lettera, nell'ambito del suo progetto di innovazione nell'ambito del Master, ha saputo usare i dati (anche in chiave di benchmarking) per orientare le scelte strategiche di un ente, tenendo insieme esigenze della politica, vincoli amministrativi e vincoli di budget. Un bel traguardo di public management

Di storie come questa ne abbiamo tante, per fortuna. Raccoglierle non ci riempie solo di orgoglio, ma ci aiuta a tenere la rotta. Come credo serva quando si lavora con passione nei servizi.

Motivazione e questione economica nel pubblico impiego

In un contributo pubblicato sul blog #ValorePubblico, mi sono occupata delle leve non economiche per sostenere la motivazione a servire il pubblico¹. Tra i commenti che ho ricevuto, alcuni hanno chiesto di trattare anche come incide l'aspetto economico. Voglio cogliere la sfida e, anche se il tema richiederebbe più di queste poche righe, provo a tracciare qualche linea di riflessione.

Gli incentivi economici sono come lo yogurt: scadono velocemente

Chi ha fatto esperienza di un aumento di stipendio o di un premio aziendale magari ha anche provato quell'effetto galvanizzante che tale rinforzo positivo ha avuto. Un effetto, però, che dura il tempo dello yogurt: nel giro di poco, scade. Detto in maniera un po' più tecnica, gli aumenti delle performance conseguenti a tale stimolo sono temporanei e tendono a tornare ai livelli standard nel giro di un tempo contenuto². Questo vuol dire, quindi, che questi stimoli sono inutili sul piano motivazionale? No di certo, ma dobbiamo intenderci su cosa possiamo aspettarci da tali leve.

Motivazione ed equità organizzativa percepita

Nel pubblico, dove i profili retributivi tabellari e accessori sono soggetti al massimo regime di trasparenza, le scelte che ricadono sulle sorti del singolo sono un messaggio non solo al diretto interessato, ma a tutti i membri dell'organizzazione. Quando si dice che le progressioni (orizzontali o verticali) devono premiare il merito, dobbiamo uscire dalla retorica di questa parola ed entrare nel merito del merito. Che cosa ci aspettiamo dai singoli? Quali contributi, comportamenti, posture individuali sono premiati da opportunità economiche o di carriera? Non esistono ricette sempre valide a riguardo, i modelli di riferimento possono essere diversi, sulla base dei contesti, dei profili professionali, dei contenuti di lavoro. Ma un aspetto resta fermo: se le regole del gioco sono chiare, stabili e coerenti tra loro, queste allineano le aspettative dei membri dell'organizzazione che potranno operare al meglio le loro scelte e calibrare i loro sforzi all'interno del perimetro dato. Regole chiare non vuol dire definire un algoritmo in base al quale si definiscono le progressioni (il sogno burocratico per antonomasia). Può voler dire delegare al capo la responsabilità di definire ed esplicitare i principi in base ai quali operare scelte discrezionali. Sovente, la motivazione dei singoli si incrina in maniera più profonda non tanto (o soltanto) se si resta esclusi da tali opportunità, ma se subentra la disaffezione e la sfiducia che nasce dalla scarsa chiarezza o incomprensione delle regole del gioco. Oppure quando, sulla scorta di pratiche «egualitariste», si rinuncia a costruire opportunità per i singoli e si procede tutti allo stesso ritmo o, peggio ancora, si resta tutti al palo, senza spazio per valorizzare le differenze dei contributi: rifugio ideale per la mediocrità, tomba dello sviluppo. E anche della motivazione. In sintesi, i soldi non avranno grandi effetti motivazionali, ma se il modo in cui sono gestiti non è affidabile o considerato equo, possono avere un enorme effetto demotivante (si pensi ai ricorsi per pochi punti in meno nelle valutazioni di fine anno).

Il gap retributivo tra comparto e dirigenza

Un tema a parte riguarda se e quanto siano equi rispetto alle responsabilità e alle qualifiche professionali gli stipendi nel pubblico, con le conseguenti implicazioni in termini motivazionali. Difficile rispondere a questa

¹ [«Dipendenti pubblici motivati? Ecco come»](#), SDA Insign, 17 maggio 2021.

² Per approfondire il tema si rimanda a J. List, U. Gneezy, «Putting Behavioral Economics to Work: Testing for Gift Exchange in Labor Markets Using Field Experiments», *Econometrica*, 74(5), 2006, pp. 1365-1384.

domanda in modo serio, se non si considera anche il valore economico della sicurezza dell'impiego, che in tempi burrascosi come quelli presenti dispiega tutta la sua preziosità. Certo, la presenza di stipendi per lo più livellati, laddove le responsabilità e il grado di esposizione individuale possono al contrario essere molto variabili, è una di quelle contraddizioni che può far aumentare la disaffezione. Ma l'aspetto forse più controverso è la distanza tra lo stipendio di ingresso in posizione dirigenziale e l'ultimo gradino economico del comparto: il rapporto è quasi 2 a 1. Se in alcuni ordinamenti l'introduzione delle posizioni organizzative o incarichi simili è una soluzione che aiuta a colmare un gap che non è solo retributivo, ma sovente anche organizzativo, e a costruire delle opportunità di sviluppo che non siano solo l'accesso alla dirigenza, altrove invece questa distanza permane. È questa l'origine dei problemi di motivazione nel comparto? Mi sento di rispondere convintamente di «No» e di rimandare a quanto scritto in precedenza sul mio blog³. Ma, come già detto, se i soldi e la carriera non sempre motivano, se distribuiti in maniera non coerente col funzionamento dell'organizzazione possono avere un effetto depressivo. Mettere mano a queste incoerenze non risolve per sempre la questione della motivazione nel pubblico, ma potrebbe togliere un po' di benzina al motore della demotivazione.

³ [«Dipendenti pubblici motivati? Ecco come»](#), *op. cit.*

3. Il concorso che vorrei

Delle molte cose difficili da capire del funzionamento della pubblica amministrazione, una di queste è perché un bravo funzionario, capace e riconosciuto come tale, che lavora tanto e che, a detta di tutti, si meriterebbe di diventare dirigente, debba prendere ferie o sottrarre tempo alla sua vita personale per mettersi a studiare per passare un concorso da dirigente. Una situazione in cui tutto quello che ha già fatto fino a lì viene accantonata senza essere valutata nel merito.

Oppure, non si spiega perché la maggior parte dei datori di lavoro quando reclutano giovani neo-laureati guardano anche alle esperienze extra-curricolari (sport, volontariato, periodi all'estero ecc..) perché possono indicare tratti interessanti del profilo, mentre la PA chiede ai suoi potenziali candidati di chiudersi in casa a mandare a memoria intere batterie di test a crocette, come se laurea, master o altri titoli di studio non bastassero a certificare le conoscenze acquisite. Non è che questo modo di scegliere i dipendenti pubblici e selezionare la classe dirigente ha qualcosa a che fare con alcuni dei nodi storici del pubblico impiego?

Le prime volte che provavo a rivolgere queste domande in giro, mi veniva detto che «qui non siamo mica nel privato» e tutto il repertorio collegato, tipo «non si può che fare così» o «tutto sommato è il male minore». Ma visto che il settore pubblico non c'è solo in Italia, così come non è una specificità nostrana l'esigenza di definire sistemi di reclutamento trasparenti e meritocratici secondo i dettami costituzionali, non è difficile scoprire che un altro mondo è possibile. Che non è quello del privato, ma del pubblico fuori dai confini nazionali. E anche dentro i nostri confini c'è chi sperimenta, prova, usa fino in fondo gli spazi offerti dalle norme in vigore per innovare e rendere i sistemi di reclutamento meno ottusi e burocratici.

#ValorePubblico ha quindi ospitato spesso contributi sul tema (di cui una selezione è presentata in questo Capitolo 3), anche sulla scorta di un dibattito pubblico in cui il tema della riforma dei concorsi è tornato di attualità grazie all'impulso del PNRR e alla necessità di rinnovare il profilo di competenze dei dipendenti della PA.

Frammenti di discorsi dei costituenti sul concorso pubblico

Mentre si discuteva di concorsi pubblici ai tempi del distanziamento sociale, sono andata alla ricerca delle loro origini. Per una non costituzionalista (ma nemmeno giurista) come me è stata una bella scoperta. Il 24 ottobre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente discute così quello che poi diventerà l'art. 97, quarto comma della Costituzione italiana: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge»¹.

Presidente Terracini: Passiamo al secondo comma: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Fabbri: Chiedo di parlare.

Presidente Terracini: Ne ha facoltà.

Fabbri: Io pregherei di mettere questo comma ai voti per divisione, in quanto sono d'accordo per il concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, ma credo eccessivo, e credo anche che possa essere un grave errore, quello di rendere obbligatorio il concorso anche per gli impiegati degli enti di diritto pubblico, perché con l'espressione generica di enti di diritto pubblico si abbraccia un'infinità di enti, molti dei quali, fra l'altro, regolano il rapporto di impiego con i loro dipendenti in base alla legge sull'impiego privato, con la competenza, quindi, dei tribunali ordinari per le relative controversie, le quali non rientrano nella competenza del Consiglio di Stato. Se, per esempio l'Ente per la protezione degli animali, per cambiare un cassiere o un usciere, dovesse fare un pubblico concorso, la spesa per il pubblico concorso sarebbe superiore allo stipendio di molti mesi dell'impiegato. L'espressione «enti pubblici» è di una genericità tale che vi sarebbero compresi innumerevoli enti: è inutile fare un'esemplificazione. Comunque, se per ogni impiegato si dovesse fare un concorso, sarebbe la fine del mondo.

Tosato: Chiedo di parlare.

Presidente Terracini: Ne ha facoltà.

Tosato: Indubbiamente l'osservazione dell'onorevole Fabbri è pertinente date la molteplicità e la varietà degli enti di diritto pubblico. Noi ci rendiamo perfettamente conto del fondamento della obiezione da lui sollevata. Vorrei pregare però l'onorevole Fabbri di trasformare la sua richiesta in suggerimento alla Commissione, la quale cercherà una formula più esatta. Sul principio generale che per gli uffici pubblici, intesi in senso stretto, occorra un pubblico concorso, credo siamo tutti d'accordo, perché esso rappresenta una garanzia.

Fabbri: Chiedo di parlare.

Presidente Terracini: Ne ha facoltà.

Fabbri: Il mio spirito è il più vicino possibile alla richiesta dell'onorevole Tosato; solo mi domando se è una questione di coordinazione e di sola opportunità di dicitura, che possa rientrare nella competenza del Comitato di redazione, quella di far sparire gli enti pubblici, oppure di farne una precisazione tale di determinate categorie, onde per lo meno si comprenda che si tratta di quegli enti pubblici, per esempio, i cui dipendenti

¹ [«Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947»](#), CCLXXII, Assemblea Costituente, pp. 1564-1565.

sono soggetti alla giurisdizione del Consiglio di Stato. Stabilendo un criterio direttivo si potrà pervenire in senso lato a una certa classificazione, ma, in difetto, varianti di pura forma alla norma potrebbero far nascere un pasticetto. Mi rimetto comunque al parere dell'Assemblea.

Tosato: Chiedo di parlare.

Presidente Terracini: Ne ha facoltà.

Tosato: Volevo accennare appunto alla possibilità e al compito della Commissione di trovare una formula restrittiva rispetto a quella generica e amplissima di «enti di diritto pubblico». Comunque, mi permetto di far osservare all'onorevole Fabbri che nell'ultima proposizione del comma si dice «salvo i casi stabiliti dalla legge»; in questa formula si ha precisamente la possibilità di venire incontro alle difficoltà sollevate dallo stesso onorevole Fabbri.

Presidente Terracini: Di fronte alla richiesta dell'onorevole Fabbri, occorre comunque votare per divisione. Pongo in votazione le parole: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni».

(Sono approvate)

Pongo in votazione le parole: «E negli enti di diritto pubblico».

(Non sono approvate)

Pongo in votazione le restanti parole: «Si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

(Sono approvate)

Le «competenze trasversali» nei concorsi fanno più paura del coronavirus

Mentre cercavo di capire quali fossero i dettagli delle novità introdotte in punto concorsi dal cosiddetto «Decreto cura Italia» (DL n.18/2020), mi sono imbattuta nelle polemiche che ha suscitato l'invito (tutt'altro che nuovo, tra l'altro) a valutare anche le soft skill nei concorsi. Sono sorti addirittura dei comitati online per contrastare questa temibile iniziativa. Queste paure sono però infondate e anche pericolose.

Le novità in punto concorsi introdotte dalla normativa d'emergenza sono poche, a dire il vero. I concorsi, si sa, sono stati sospesi per mesi per evitare assembramenti. Questo stop forzato ha dato la possibilità di digitalizzare un pezzo di processo di selezione e oggi rappresenta non solo una valida soluzione, ma anche un'interessante opportunità per velocizzare i tempi di correzione delle prove. Il d.l. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020) ha introdotto, infatti, la possibilità di sperimentare modalità informatizzate di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni. Ci voleva il coronavirus, verrebbe da aggiungere, anche in questo caso. Fino a qui poche preoccupazioni, se non di natura tecnica. Quello che ha fatto scatenare alcuni autodefiniti «concorristi» è l'auspicio – perché per ora di questo si tratta – che «si provveda ad aggiornare la disciplina regolamentare vigente [...] Le procedure concorsuali sono volte a valorizzare e verificare anche il possesso di [...] competenze trasversali tecniche e attitudinali, ivi incluse quelle manageriali per le qualifiche dirigenziali» (art. 74, comma 7-ter).

Le ragioni dell'ennesimo comitato del «No»

I «concorristi», ovvero i professionisti dei concorsi, quelli che hanno per missione l'accesso all'impiego pubblico, *no matter what, no matter where*, dicono che queste competenze trasversali nei concorsi non vanno affatto bene perché:

- temono che queste fantomatiche soft skill non si possano valutare in maniera trasparente;
- temono che siano troppo discrezionali;
- temono di non possederle, se non hanno esperienza di lavoro; anzi no, un'attitudine l'hanno dimostrata di certo (dicono loro): il possesso della capacità di organizzare il proprio tempo (!?) e di comunicare in maniera efficace.

E, quindi, propongono di risolvere la questione concorsi con un bel quizzone. Magari come quelli della patente modello RIPAM, in cui sono estratti a sorte quesiti già pubblicati. Così possiamo anche accertarci che i candidati abbiano anche eccellenti competenze mnemoniche. Fondamentali ai tempi di internet in ogni dove.

La scemenza della scarsa oggettività

Se mi chiedessero di fare gli esami di Diritto amministrativo, non saprei da che parte cominciare. So essere oggettiva – so esplicitare i criteri e gli standard attesi, so comparare prove diverse, so argomentare il merito e il metodo delle mie decisioni – se devo costruire una prova di esame (scritta, orale, di gruppo ecc.) che riguarda la mia disciplina, il Management pubblico. Ebbene, esiste una disciplina che si chiama Psicologia del lavoro che da svariati decenni – e proprio prendendo le mosse da contesi di area pubblica, come le selezioni dei vertici militari – ha sviluppato e sofisticato svariati strumenti di indagine affidabili e scientificamente fondati per misurare variabili legate alle attitudini e ai comportamenti organizzativi. La cosa incredibile è che in questo campo esistono standard internazionali definiti in maniera straordinariamente più oggettiva di quanto non si

sia mai fatto per decidere cosa sia un buon compito di Diritto amministrativo. In sostanza, basterebbe cominciare – come fanno già in tanti – includendo nelle commissioni di concorso professionisti esperti che siano in grado di costruire prove coerenti con l’oggetto di indagine. Cosa che già accade praticamente in tutte le amministrazioni pubbliche di Paesi con regimi liberali e democratici, a partire dal concorso pubblico per lavorare nella Commissione Europea.

La confusione regna sovrana

Competenze manageriali, comportamenti organizzativi, attitudini, talenti... Occorrerebbe una trattazione *ad hoc* per provare a fare ordine tra questi concetti. In questa sede basti registrare la grande confusione che regna al tal riguardo. Tranne nel caso del corso concorso della Scuola Nazionale dell’Amministrazione-SNA, non esiste concorso dirigenziale che recluti dei novizi. Se (come meglio articolato qui) il bacino di reclutamento classico della dirigenza è quello dei funzionari – che già hanno passato un concorso per diventare tali – è ragionevole o no prendere in considerazione come i candidati sappiano stare nell’organizzazione, come siano in grado guidare altre persone verso il raggiungimento di obiettivi sfidanti, come sappiano motivare, gestire conflitti ecc.?

Diverso è il concorso per funzionari, che idealmente dovrebbe reclutare le giovani leve. Ma persino un giovane candidato a un corso di laurea ha un profilo attitudinale piuttosto consolidato. Non a caso i test attitudinali sono così diffusi anche nelle università: esiste una larga letteratura che dimostra correlazioni positive tra alcuni di questi test e le performance successive dei candidati. Non stupisce nessuno, per esempio, che per entrare nelle forze armate si utilizzino strumenti psicometrici volti a valutare anche le giovani reclute. Certo, sarebbe necessario partire col definire quali siano le competenze trasversali rilevanti e molti Paesi lo hanno fatto, come nel caso del Competency Framework dell’Unione Europea¹. Inoltre, proprio la letteratura di Management pubblico ha dimostrato che vi sono delle specificità del comportamento organizzativo, delle competenze gestionali e della leadership in ambito pubblico che devono essere considerate: si suggerisce, pertanto, di evitare modelli di competenza validati nelle banche o in corporation private. Ora che abbiamo scoperto che l’epidemiologia non coincide con la virologia, impariamo anche che il Public management non coincide con il Business management.

Il profilo della PA di domani dipende dai concorsi di oggi

Degli argomenti del «folto gruppo di concorsisti», mi colpisce la loro motivazione: «Ci unisce la granitica volontà di tutelare il nostro diritto di partecipare a concorsi equi, trasparenti e non discriminatori». Posto che nessuno vuole concorsi iniqui, opachi e discriminatori, mi piacerebbe che i «concorsisti» fossero animati non solo dalla tutela del loro privatissimo, per quanto legittimo, interesse, ma anche dall’interesse pubblico: la collettività ha diritto a vedere assumere come personale dell’amministrazione pubblica i candidati più adatti al ruolo, più capaci di raccogliere la sfida, più motivati a fare dei nostri servizi pubblici un’occasione di rilancio, di sviluppo economico, di emancipazione sociale. E questo per il bene del Paese. Non solo per vincitori e idonei al concorso in questione. Oggi gli strumenti di selezione tradizionale reclutano soprattutto quelli con più tempo per mandare a memoria quintali di tomi. Risorsa, per altro, distribuita in maniera tutt’altro che equa tra funzionari impegnati in mansioni ad alta responsabilità e chi, invece, ha modo di studiare anche nell’orario di lavoro. Questo è iniquo, discriminatorio e pericoloso, perché aver studiato tanto non significa essere adatti al ruolo. Magari sì, ma del tutto casualmente. Invece, mai come di questi tempi abbiamo bisogno di persone visionarie, coraggiose, responsabili, innamorate del loro mestiere, capaci di buttare il cuore oltre l’ostacolo. E, per fortuna, grazie al lavoro che faccio ho il privilegio di conoscerne tanti di dirigenti e funzionari così, nonostante i sistemi con cui sono stati selezionati. Ecco, dobbiamo diventare più bravi a cercare e fare crescere proprio loro. A questo serve ripensare i concorsi.

¹ Per maggiori dettagli si rimanda al sito: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/.

Cambiare i concorsi senza riforme si può

300.000, forse 500.000 nuovi ingressi. I numeri delle nuove «infortate di giovani» nella PA, come qualche commentatore ha definito, generano un certo sgomento. Perché, come tutte le opportunità così letteralmente straordinarie, se non colte adeguatamente diventano boomerang altrettanto straordinari. Infatti, ricordiamo che tutte le persone che assumeremo oggi resteranno con ogni probabilità nel sistema pubblico fino alla fine della loro carriera lavorativa, destinata certo ad allungarsi e non il contrario. Parliamo quindi di decenni.

Se non è questo il più grande investimento infrastrutturale che il Paese sta per fare, ditemi voi qual è. Come fare, dunque, per fare bene?

Perché partire dai concorsi: il problema non è altrove

Per qualcuno parlare di concorsi significa partire dalla fine. Mi si dirà che dobbiamo prima affrontare l'annoso tema dei fabbisogni e quello dell'attrattività.

Mi limito, in questa sede, a far notare che il tema dei fabbisogni è a sua volta collegato a una miriade di temi ancora più controversi: quello dei modelli organizzativi (frammentati e inadeguati, costruiti per rispondere a esigenze contingenti e non strategiche); quello del rapporto con la tecnologia (tanta attività routinaria a basso valore aggiunto e ampiamente automatizzabile è invece ancora affidata a persone le cui competenze sono ignorate e umiliate da questi modelli organizzativi); quello del rapporto col mercato (che senso ha assumere esperti programmatori se poi i servizi digitali sono tutti esternalizzati? Ha ancora senso assumere educatori o, a tendere, immaginiamo che i servizi della fascia 0-6 anni saranno assicurati con forme di gestione di collaborazione col terzo settore?). Infine, il tema dei temi parlando di fabbisogni: di quali profili professionali necessita la PA? Come li costruiamo? In un mondo in cui le professioni tradizionali sono saltate e la società della conoscenza e dell'informazione ha «commoditizzato» gli specialismi, ha senso assumere a vita dei super tecnici? Sono sufficienti poche e ampie filiere professionali, inquadrati in un modello di competenze in cui la dimensione tecnica non prevalga sulle capacità realizzative, relazionali o organizzative, articolate per intensità in base al ruolo. Selezionare sulla base di competenze trasversali come queste richiede di ripensare le procedure concorsuali. E questo è il mio primo argomento a favore della necessità di partire dai concorsi.

Un accenno, ora, anche al tema cruciale dell'attrattività. Non è solo un problema di marketing: certo in molti non conoscono quali e quante sfide professionali e carriere interessanti si possano svolgere nelle istituzioni pubbliche. Ma una delle ragioni per cui tanti giovani capaci nemmeno ci pensano a lavorare nella PA è perché sono scoraggiati proprio dai sistemi di gestione delle persone, *in primis* dalle modalità di accesso, che invece di valorizzare i risultati conseguiti negli studi (che già certificano il possesso di alcune conoscenze) devono dedicare anni alla preparazione di prove sovente astruse, frutto dei capricci di commissioni variegata. E questo è il mio secondo argomento sul perché cambiare modello dei concorsi: diamo il segnale che cerchiamo persone capaci, dinamiche e visionarie con concorsi capaci di valutare queste dimensioni. Anche questo è *employer branding*.

E poi c'è un terzo argomento, molto pragmatico: non risolveremo tutti i punti qui sopra elencati in tempi utili a gestire le immissioni programmate. Se, nel frattempo, i concorsi andranno avanti senza grandi innovazioni, il rischio è di perdere questa incredibile finestra di opportunità. Mentre già da domani potremmo scrivere bandi nuovi.

Ultimo argomento a favore del perché partire dai concorsi: cambiare modalità di selezione non richiede riforme, nuove norme, attese di interventi legislativi di vario livello e grado. Si può fare a normativa vigente. Si sta già facendo. Occorre solo avere chiaro l'obiettivo e cambiare metodo, con la pazienza di chi un metodo nuovo lo deve imparare.

Che cosa c'è che non va nel concorso pubblico tradizionale

Il problema della selezione nel pubblico non è il concorso. Tanto meno la Costituzione. Nessuno con un po' di esperienza sul campo e di senso dello Stato auspicerebbe di poter buttare a mare uno strumento capace di assicurare terzietà e formalizzazione del processo di scelta dei futuri dipendenti pubblici, destinatari di oneri e onori specifici. La colpa, al limite, è del sistema educativo nostrano, atavicamente centrato sulla trasmissione e sull'accertamento di conoscenze, invece che sullo sviluppo di capacità critiche ed elaborative. Quanti pensano che il concorso dell'Ecole Nationale d'Administration (ENA) sia il modello da imitare dovrebbero andare a studiare il modello universitario che all'ENA prepara, dove gli studenti sono allenati sin dal primo anno a essere valutati per la capacità critica e non certo sulla base della quantità di informazioni immagazzinate. Non a caso, nessuna delle prove del concorso ENA ha nemmeno l'ombra del nozionismo richiesto nei nostri concorsi, che sono invece brutte copie di esami di un'università che non c'è più nemmeno qui.

Se poi stringiamo l'attenzione sui concorsi per l'accesso ai ruoli dirigenziali, che tipicamente reclutano all'interno di un bacino di potenziali candidati che hanno già passato un concorso pubblico di tipo nozionistico (i funzionari), il paradosso si fa ancora più insopportabile: hanno più chance di passare coloro che hanno meno da fare e possono dedicarsi – magari anche durante l'orario di lavoro – a sorbirsi compendi e manuali, di coloro che – magari perché più bravi? – ricoprono incarichi di responsabilità, hanno meno tempo per studiare e rischiano fatalmente di vedersi superati. Finché non risolveremo questa contraddizione, anche la motivazione del personale ne uscirà compromessa: non potremo auspicare dipendenti più proattivi e coinvolti se la loro capacità dimostrata sul campo non sarà mai presa in considerazione nelle prospettive di carriera. E non sto proponendo di cambiare le norme sulle riserve per gli interni, ma di disegnare prove che – come diremo – tengano conto di che cosa si sa fare, non solo di che cosa si sa.

Infine, il concorso tradizionale assomiglia più a un sistema di approvvigionamento di bulloni che di capitale umano. Con la scusa – perché è solo una scusa, come vedremo – di garantire procedure a prova di raccomandati di varia natura, si alimenta una macchina infernale di prove che non provano granché, a cura di commissioni di esperti della materia, ma del tutto inesperti di selezioni, che riproduce il peggio della PA che vogliamo lasciarci alle spalle. Anche se questo modello non piace a nessuno, si continua a fare così perché si è sempre fatto così e si fa fatica a vedere che un altro modello, invece, è possibile.

Che cosa serve per cambiare il concorso pubblico

No, non sto per dire che bisogna fare come fa il privato. Intanto perché il privato è un concetto un tantino generico e certo i sistemi di selezione di una grande multinazionale non sono quelli di una piccola impresa familiare.

Piuttosto, bisogna fare come fa già il pubblico più avanzato. All'estero, ma anche in Italia. E come fa il pubblico più avanzato? Si pensi ai concorsi dell'EPSO, l'agenzia pubblica europea che gestisce i concorsi di accesso alle istituzioni europee. Selezionare i candidati sulla base della conoscenza di un diritto che muta più rapidamente di un coronavirus non aveva più molto senso. Più utile, invece, mettere a fuoco un set di competenze di ruolo stabili e con una buona capacità predittiva delle performance future, e poi valutarle. Tra queste, la capacità di apprendere rapidamente (necessario in un contesto in cui la produzione normativa è così in evoluzione), ma anche la resilienza, la competenza che – a detta dei concorsisti di professione – si dimostra quando ci si immola alla causa di dedicarsi a passare un concorso tradizionale.

Alla fine la differenza è tutta qui. Passare dal concetto di «materie del concorso», che rimandano al concetto di conoscenza da manuale, a quello di «competenze», che guarda non solo ai saperi teorici, ma anche a capacità applicative e comportamenti osservabili. Con la disciplina vigente, tanto più per come è stata recentemente rivista, è sufficiente che tutte le prove previste dalle norme (scritte e orali) siano costruite in modo da accertare il possesso delle suddette competenze: i temi si possono sostituire con case study e prove *in-basket*, le prove orali con simulazioni di gruppo o interviste *competency-based*, secondo le metodologie dell'*assessment center*, ampiamente collaudate e scientificamente validate in contesti privati e pubblici.

Si potrebbe discutere se il riferimento per il bando debba essere un modello di competenze di profilo, di ruolo o di posizione. A oggi, vige una grande libertà. E, prima che questo spazio venga compresso da norme che livellino per fini estetici (la diversità è incomprensibilmente spesso mal vista), agli enti è data la possibilità di costruirsi modelli di competenze coerenti con i propri fabbisogni organizzativi e, su questi, costruire bandi di concorso rigorosi e, quindi, prove credibili.

Ma, attenzione, la credibilità non è solo frutto di intenzioni, ma della professionalizzazione di questa funzione, che non è certo assicurata dall'ingaggio di volenterosi commissari che a titolo pressoché gratuito si

dedicano nei ritagli di tempo a un'attività così strategica. Nemmeno sto parlando di imperscrutabili psichiatri che guardano e giudicano l'anima dei candidati. Ma di attività svolte da professionisti addestrati a riconoscere in una prestazione offerta nel corso di un mix di prove costruite allo scopo – siano esse scritte e orali – l'intensità di espressione di un set di competenze dichiarate oggetto di osservazione, secondo metodologie trasparenti, codificate ad *accountable*.

Infine, l'ultimo ingrediente è il coraggio della competenza di chi conosce gli strumenti e li sa adattare alle norme e della visione di chi pensa a una politica delle risorse umane di largo respiro. Il vantaggio di guardare ai primi esperimenti messi in campo, raccontati nei prossimi contributi di questo capitolo, è di apprendere soprattutto come evitare gli errori commessi o gli ostacoli che non si erano messi in conto. Ma poi occorre impegnarsi a correggerli e superarli.

Appunti di un sabato mattina a parlare di concorsi

Ecco alcuni appunti presi lo scorso 30 gennaio 2021 durante la lezione aperta all'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche-EMMAP di SDA Bocconi dedicata alle innovazioni nei concorsi pubblici¹.

I punti di partenza

1. Il valore delle assunzioni che faremo nei prossimi 3 o 4 anni (senza comparto scuola, sanità e sicurezza) può essere stimato – sebbene in maniera approssimativa e certamente per difetto – a circa 200 miliardi di euro, grosso modo, in valori economici, il costo di mutui trentennali per costruire tutti insieme 1300 ospedali o 20.000 km di autostrade. Questi dati devono farci riflettere sulla responsabilità di non sbagliare nessun colpo: dobbiamo attrarre e selezionare persone capaci, competenti e in grado di generare valore pubblico.
2. Allo scopo, occorre certamente ragionare su come stimare i fabbisogni della PA in modo proiettato al futuro e non al passato, ma senza ingabbiarsi in schemi troppo rigidi. A partire dalla revisione dei modelli organizzativi (per esempio, la distribuzione della dirigenza segue logiche non sempre coerenti con la razionalità organizzativa, si pensi al rapporto sedi centrali/decentrate o PA centrale vs PA locale); dal ripensamento del rapporto con la tecnologia, che può cambiare completamente i modelli organizzativi e qualificare i profili necessari; fino al ripensamento del rapporto col mercato: per esempio, se gli uffici tecnici sono ormai stazioni appaltanti, ci servono meno geometri e più project manager capaci di fare committenza strategica.
3. A normativa vigente, possiamo intanto scrivere bandi che nelle preselettive, prove scritte, pratiche e orali utilizzino strumenti di valutazione finalizzati a mirare non solo alle conoscenze, ma anche alle competenze.

Tre casi studio

Il primo, quello dell'European Personnel Selection Office (EPSO), presentato da Stéphane Vanderveken, dirigente presso lo stesso ente, ci insegna due cose: la prima è a guardare al risultato e all'efficacia della selezione, come oggetto di misurazione, da aggiungere ai controlli di regolarità amministrativa. Il secondo è che disporre di una struttura, in questo caso EPSO, capace di gestire migliaia di procedure selettive all'anno richiede un grande investimento, prima di tutto culturale, poi anche normativo ed economico.

Il secondo caso, il concorso *assessment-based* per dirigenti del Comune di Milano, presentato da Valerio Iossa, Direttore centrale per l'organizzazione e le risorse umane, mostra come combinare logiche tipiche dell'*assessment center*, nel pieno del perimetro della norma, con una gestione strategica del rischio, inteso come rischio legale, ma anche di efficacia del concorso.

Infine, il caso della Città metropolitana di Bologna, presentato da Marina Mariani, responsabile del servizio dell'ente, insieme alla psicologa coinvolta nella procedura Maria Carla Tabanelli, mostra quanto è importante – soprattutto per le selezioni dei ruoli tecnici – scremare a monte le competenze trasversali e non il contrario, rispetto alle competenze specialistiche.

I commenti degli esperti

¹ «Cambiare i concorsi si può», EMMAP11 lezione aperta.

Due commenti video hanno arricchito le presentazioni. La prima quella di Antonio Naddeo, Presidente dell’Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), che ha sottolineato l’importanza di frenare gli appetiti di centralizzazione dei concorsi, che rischierebbero di soffocare le buone pratiche che nascono nelle amministrazioni del Paese. Naddeo si è detto fiducioso che su queste innovazioni si possano trovare positive interlocuzioni con il mondo delle rappresentanze sindacali. La seconda è stata quella di Antonio Campanella, Responsabile ufficio assunzioni dell’Agenzia delle Entrate, ente che ha fatto esperimenti pionieristici sul tema HR. Campanella ha richiamato la necessità di collocare le politiche di reclutamento e selezione nel quadro di politiche del personale complessivamente più visionarie e coraggiose.

Nel corso della tavola rotonda di chiusura lavori, il Prof. Giovanni Valotti ha guidato la discussione in merito alla trasferibilità e scalabilità dei casi presentati, che hanno il merito di essere già conclusi, quindi un passo avanti rispetto a una semplice proposta. Gli ospiti si sono concentrati su quali risorse occorra attivare per riformare i concorsi e superare gli attuali ostacoli. Francesca Gagliarducci, Capo dipartimento del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ci ha ricordato la necessità di professionalizzare non solo il reclutamento e la selezione, ma tutta la funzione delle risorse umane, che ha bisogno di essere rinnovata anche grazie al superamento del paradigma dell’adempimento amministrativo cui è stata relegata.

Il Prof. Stefano Battini, Presidente della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), ha ricordato che un limite al trasferimento di queste esperienze nelle amministrazioni centrali è legato a vincoli normativi, ancora prima che ai numeri, e ha richiamato l’attenzione sulla necessità di non rinunciare a interventi di legge che creino condizioni normative più propizie per diffondere pratiche innovative. Tra questi interventi normativi auspicabili, uno riguarda la creazione di corsie preferenziali per chi ha superato con profitto percorsi universitari e post universitari dedicati alla PA con preparazione interdisciplinare e disciplina dei requisiti, in sostituzione delle prove preselettive attuali.

Infine, il Prof. Edoardo Ongaro ha proposto chiavi di lettura per rileggere il caso EPSO che sono anche un bel vaccino per evitare di cadere ancora una volta nella trappola del trasferimento di modelli dall’estero senza metterli in contesto. La forza di EPSO è proprio quella di ispirarsi al modello inglese, ma rivisitandolo in chiave continentale. E, da Londra, ci ricorda di lavorare in maniera sartoriale quando prendiamo spunto da modelli stranieri, senza idealizzarli, perché ciascun modello ha i suoi punti di debolezza.

Concorsi *competency-based*: quali esperienze nel tuo ente?

Nelle scorse settimane ho riestudato alcune procedure concorsuali in enti locali italiani che hanno introdotto logiche e strumenti *competency-based*. Condivido qui alcune riflessioni sullo stato dell'arte negli studi, nelle pratiche internazionali e sulla normativa italiana.

Dalle conoscenze alle competenze

Se c'è una priorità nell'agenda del management pubblico nella presente congiuntura riguarda la capacità di acquisire competenze coerenti con le evoluzioni strategiche delle amministrazioni pubbliche e, soprattutto alla luce della rapida obsolescenza dei saperi specialistici in una società della conoscenza in rapida trasformazione, occorre acquisire talenti capaci di esprimere meta-competenze: la capacità di un candidato di adattarsi in contesti mutevoli e di apprendere rapidamente in una logica di *longlife learning*.

Per una pubblica amministrazione come quella italiana, allenata a selezionare sulla base del possesso del livello delle conoscenze relative alle materie oggetto del bando, si tratta di una vera e propria rivoluzione. Quanto la selezione sulla base delle competenze – e non delle conoscenze – è una pratica in uso nelle amministrazioni pubbliche italiane? Alcuni casi di successo esistono e sono stati raccontati sul blog #ValorePubblico. Ma che cosa vuol dire valutare sulla base delle competenze?

La selezione basata sulle competenze: quali strumenti?

Le competenze possono essere definite come la «combination of knowledge, skills and behaviours that result in good performance needed to perform well in a given job; they are usually identified and validated through observation and analysis»¹. La centralità di questo costrutto nelle pratiche di gestione si è affermata al punto di dare luogo a un modello di gestione delle risorse umane orientata all'attrazione, alla selezione, alla costante valutazione e allo sviluppo delle competenze dei propri dipendenti: il cosiddetto «Competency-Based Human Resources Management». Se tale approccio nasce in ambito privato, esiste ormai una lunga e consolidata applicazione di tali logiche anche in ambito pubblico a livello internazionale. Proprio l'applicazione nel settore pubblico ha aperto ad alcune riflessioni inerenti di questo ambito. Per esempio, chi definisce il «competency framework», ovvero il set di competenze attorno al quale costruire i sistemi di gestione sopra descritti? La risposta sovente risiede nelle specificità dei sistemi amministrativi: l'amministrazione federale belga, con un forte impianto di tipo centralistico, ha definito un modello di competenze trasversali valido per tutte le amministrazioni federali; al contrario, in Svezia, dove domina la tradizione di agenzie dotate di una forte autonomia organizzativa, non esiste un unico competency framework, ma ciascuna amministrazione ha nel tempo sviluppato il proprio.

Ragionare per competenze non significa solo definire il framework delle competenze, ma orientare tutti i sistemi di gestione al reclutamento, valutazione e sviluppo delle competenze dei dipendenti, attraverso la messa a punto di strumenti di mappatura e analisi dei gap, programmazione strategica dei fabbisogni di competenze e politiche formative mirate.

In questo senso, un altro aspetto da considerare è la natura delle competenze ricercate, che possono essere rappresentate lungo un *continuum* che va da quelle generaliste e trasversali a quelle altamente specialistiche. Le evidenze raccolte in letteratura hanno dimostrato l'importanza delle cosiddette «competenze trasversali nei processi selettivi»: più nello specifico, i processi di selezione che allargano l'area di osservazione anche ai valori e ai comportamenti hanno maggiori probabilità di verificare la coerenza tra

¹ «Education at a Glance 2011», OECD, 2011.

persona e organizzazione rispetto ai processi focalizzati prevalentemente sul possesso delle competenze tecniche. Un fattore che ha permesso la diffusione di tali strumenti anche in ambito pubblico è la disponibilità di strumenti scientifici codificati (in prevalenza elaborati dalle discipline che afferiscono alla psicologia del lavoro e all'organizzazione del lavoro) utili a identificare tramite strumenti di osservazione differenziati dei comportamenti il possesso delle competenze richieste.

Una ricerca comparata sui sistemi di selezione della dirigenza pubblica in Europa² ha dimostrato quanto siano ormai ampiamente diffusi strumenti volti a valutare i candidati anche sul piano delle loro capacità e attitudini e non solo delle loro conoscenze, soprattutto grazie a un'ampia diffusione dell'utilizzo di strumenti quali interviste al posto dell'esame orale di tipo universitario (concorso EPSO); test situazionali (caso del Portogallo) o logico-verbali (caso inglese) e veri e propri *assessment center*, con prove *in-basket* e altre forme di simulazione *computer-based* individuali o prove di gruppo, come nei casi della selezione del Regno Unito e della Commissione Europea.

E in Italia?

Nel contesto italiano la diffusione di tali strumenti appare ancora disomogenea, benché la normativa non possa più essere considerata un vincolo al rinnovamento delle logiche e degli strumenti di selezione. Infatti, le Linee Guida sulle Procedure Concorsuali (direttiva 3 del 24 aprile 2018) ribadiscono e specificano alcuni principi già presenti nell'ordinamento, tra cui:

- l'autonomia delle singole amministrazioni di valutazione della giusta combinazione tra le diverse procedure selettive (titoli, esami scritti o orali, prove pratiche, corso-concorso ecc.) e il profilo di competenze oggetto di selezione;
- l'importanza di costruire procedure selettive tenendo conto del bacino ottimale di selezione, non solo al fine di ridurre i costi, ma anche per migliorare l'efficacia del processo, tramite forme centralizzate o aggregate di reclutamento e selezione;
- la necessità di costruire prove preselettive capaci di scremare sulle competenze (per esempio quelle logico-verbali) invece che sulla capacità di memorizzazione nozionistica (test di conoscenza generale con banche pubblicate);
- la necessità di mettere le capacità al centro del processo selettivo, non già le conoscenze teoriche e, pertanto, la necessità di costruire prove scritte, siano queste teoriche o pratiche, costruite allo scopo, e di allargare le commissioni di concorso a professionisti esperti delle competenze oggetto di selezione (per esempio gestione delle risorse umane, psicologi del lavoro ecc.).

Le linee guida, inoltre, senza minare l'autonomia organizzativa degli enti, richiamano l'attenzione su alcuni trade-off fisiologici nella progettazione dei sistemi di selezione, tra cui:

- combinare la necessità di valorizzare l'esperienza pregressa (tra i requisiti di ammissione), senza penalizzare la possibilità attrarre candidati più giovani;
- combinare la necessità di valorizzare il capitale di competenze maturato dagli interni, con l'esigenza di offrire opportunità di accesso dall'esterno;
- combinare l'esigenza di valorizzare titoli più facilmente rilevabili, quali per esempio i certificati e le pubblicazioni, con l'esigenza di non perdere informazioni molto rilevanti, benché meno agilmente rilevabili, quali le performance pregresse.

Resta incerto se per le amministrazioni centrali siano di impedimento a una selezione basata sulle competenze i vincoli imposti dal d.P.R. 487/1994, il cui impianto è saldamente legato a un modello basato sulle conoscenze, oppure se lo stesso d.P.R. sia superato in presenza di regolamenti adottati nei rispettivi ordinamenti (art. 70, comma 12, d.lgs. 165/2001).

In conclusione, esiste oggi un sufficiente corpo di evidenze scientifiche e di esperienze internazionali e nazionali dalle quali imparare per rinnovare gli strumenti di reclutamento e selezione e, all'occorrenza, per provvedere a modificare il quadro normativo.

² R. Saporito, M. Barbieri, G. Girosante, G. Valotti, *Sistemi di selezione e valutazione dei dirigenti pubblici in Europa. Spunti per la riforma in Italia*, Egea, Milano, 2016.

Spunti per comprendere il dibattito sui giovani e la PA

La vita ai tempi dei social è quella cosa per cui un gruppo di interesse organizzato in qualche comitato che trova un buon hashtag e tagga un po' di politici e opinion maker riesce a imporsi nel dibattito. Lo ammetto: a me questa cosa piace molto! La trovo democratica, vitale, dinamica. L'unico rischio da evitare è di cedere allo slogan, senza dedicarsi all'approfondimento. Oggi il dibattito sta mischiando pericolosamente (e forse anche un po' pretestuosamente) due temi che sono entrambi fondamentali, ma diversi.

Il primo è quello della riforma delle prove preselettive. Il secondo è quello dei giovani nei concorsi pubblici. Con questo articolo provo a districare i due fili.

Le prove preselettive nozionistiche sono la tomba del pensiero critico

L'unica competenza in gioco con le prove preselettive nozionistiche è la capacità di mandare a memoria le banche dati dei test. L'unica risorsa che valorizzano è la disponibilità dei candidati ad allocare tempo in questa attività meccanica, priva di qualunque investimento intellettuale. L'unico vantaggio per gli enti è di scremare in tempi rapidi, affidando la prova a società esterne (che rivendono le stesse domande un po' ovunque). L'unico vantaggio per i candidati è di sapere che basta infliggersi questo addestramento, per vincere, oggi o domani, un concorso qualunque.

Ho dei dubbi che questo sistema sia equo, in quanto privilegia non i più preparati o brillanti, ma chi ha la possibilità di dedicarsi full time dopo la laurea, magari per anni, a questa pratica priva di valore per il proprio sviluppo. Ma c'è una parte (per fortuna non è che una parte) della comunità degli aspiranti vincitori di concorso che pensa che vada bene così. E questa parte è uniformemente contraria a qualunque proposta di riforma, a prescindere dal suo merito: i più attenti ricorderanno la stessa ostilità verso la selezione basata sulle competenze trasversali, introdotta dalla allora ministra Dadone¹. Pertanto, ben venga discutere se questa riforma sia quella giusta o no. Ma non sulla sua necessità: difendere le preselettive per come sono state fatte fino a oggi è semplicemente irricevibile.

Abbiamo bisogno di attrarre più giovani di talento

Da una ricerca di SDA Bocconi su 966 studenti di tutte le università milanesi è emerso che i profili target (definiti come quelli con le medie più alte e la motivazione a servire il pubblico – PSM – più spiccata) cercano innanzitutto un lavoro che assicuri trasparenza delle opportunità di carriera e delle relazioni interpersonali, sviluppo continuo di competenze e un impiego con un impatto sociale o ambientale. Non compaiono posto fisso o remunerazione (che è invece fattore correlato ai profili non-target, ovvero agli studenti con una motivazione a servire il pubblico meno spiccata o con risultati scolastici meno eccellenti). Gli stessi studenti target, però, pensano di poter trovare questo pacchetto di opportunità (la proposta di valore dell'impiego) più facilmente in una ONG come Amnesty International che in una pubblica amministrazione. E, dovendo scegliere tra istituzioni pubbliche, quelle internazionali, come le istituzioni europee, hanno una migliore reputazione di quelle nazionali.

Questi dati ci dicono due cose. La prima è che i giovani sono diversi e vogliono cose diverse: partire dal definire qual è il profilo target (auspicabilmente anche sul piano delle inclinazioni motivazionali) aiuta a prendere meglio la mira e a progettare più chiaramente le politiche di attrazione e selezione. La seconda è che, se vogliamo attrarre davvero i giovani più capaci e motivati, occorre offrire loro qualcosa in più di un posto

¹ Per un breve ripasso degli improbabili argomenti avanzati anche allora, rimandiamo all'articolo «Le “competenze trasversali” nei concorsi fanno più paura del coronavirus» pubblicato in questo capitolo.

fisso, ma anche e soprattutto chiarezza dei percorsi di carriera, sviluppo delle competenze e un lavoro con una missione sociale chiara.

Non basta tirar dentro giovani purché giovani, occorre attrarre e selezionare i profili giusti, convincendo magari chi oggi nemmeno guarda alla PA a considerare con interesse e curiosità una carriera nel pubblico.

Quindi, quando discutiamo di come eliminare le barriere all'ingresso della PA per i giovani, proviamo ad andare un po' più in profondità: la partita va molto oltre i requisiti di un bando, purtroppo. Ha radici lontane e soluzioni non semplici. Benché non impossibili. E ricordiamoci anche che tra gli interessati ci sono anche tante/i ragazze e ragazzi non in cerca del posto fisso, ma che vogliono essere protagonisti di un sogno di rinascita: dobbiamo convincere soprattutto loro a inviare la domanda.

4. Dirigere la PA e altre missioni (im)possibili

Una volta una dirigente di una grande amministrazione pubblica, di quelle più antiche e con una forte impostazione gerarchica, ha scritto in un auto-caso dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP) di SDA Bocconi una cosa del genere: «Quando cambia il direttore, cambia il modo di funzionare di tutta la struttura: questa instabilità è la prova del fatto che qualcosa non funziona nell'organizzazione». Per me questa lettura è stata una specie di rivelazione. Sottendeva un'idea radicatissima del funzionamento burocratico e cioè l'impersonalità del ruolo: c'è un solo modo di fare funzionare una struttura e qualunque bravo capo deve interpretare quel modo lì. Se colora la sua posizione con la sua personalità, se ci mette del suo, è il segno che qualcosa non va. Ora, lasciamo un attimo da parte il fatto che questa prospettiva iper-burocratica abbia un sottotesto inquietante e stiamo solo sul piano strettamente funzionale: il punto vero è che, anche se fosse auspicabile avere dei capi buro-cyborg (e a mio avviso non lo è), nella realtà semplicemente non è possibile. Il ruolo di capo è per sua natura ad alta intensità di personalità. Eppure, questa che sembra una consapevolezza ovvia, al punto da suonare banale, ha faticato a farsi largo in tante parti della PA. Lo si vede nei processi di selezione, sviluppo e carriera dei dirigenti. Lo si vede nelle levate di scudi ogni volta che si prova a dire che a fare la differenza non sono (solo) le norme, ma la capacità di chi assume ruoli di responsabilità nel pubblico (a partire dai dirigenti) di interpretarle e di indirizzare le decisioni e la gestione là dove serve. Lo si vede, ancora, ogni volta che si prova a mettere in discussione che il confine tra funzione di indirizzo della politica e funzione di gestione della dirigenza sia alla fine così chiaro e netto come lo è la separazione dei ruoli (eppure quanti politici che strabordano nella gestione e quanti ancor di più dirigenti, che di fatto occupano uno spazio decisionale politico, si incontrano in giro?). Lo si vede, infine, ogni volta che si prova a dire che non esistono (o quasi) dipendenti demotivati per loro natura, ma che in genere la motivazione è un prodotto dell'organizzazione e specialmente della leadership. La stessa parola leadership a qualcuno non piace che sia applicata in ambito pubblico: «Scemenze da università private», ho letto una volta in un dibattito sul tema sui social.

Eppure, dopo tanti anni di lavoro attorno allo sviluppo manageriale di dirigenti e di amministrazioni pubbliche mi sono convinta che se c'è una cosa che manca oggi è un'identità di ruolo forte della dirigenza pubblica di questo Paese. Una dirigenza capace di riconoscere la centralità della propria funzione in chiave un po' meno vittimistica di come fisiologicamente si finisce col fare quando i luoghi di riflessioni sull'identità professionale coincidono con quelli di difesa degli interessi di categoria, e in grado di alimentare un orgoglio di appartenenza che si basa sulla consapevolezza della responsabilità verso la collettività. E, infine, come si addice a tutte le identità professionali, consapevole che i segreti del mestiere si imparano sui banchi, ma ancor di più sul campo, grazie al lavoro di apprendimento e di trasmissione tacita dei saperi.

I post che ho scelto vogliono essere un contributo a questa consapevolezza.

Come si prendono le decisioni pubbliche (anche in emergenza)

Propongo qui una breve guida per capire perché, qualche volta, chi decide ci sembra incerto o poco lucido (e per capire che non è necessariamente una cattiva notizia)¹.

Chiudere o no le scuole? Chiudere o no gli esercizi commerciali? Dove? Per quanto tempo? L'Italia ha dovuto rispondere per prima in Europa a queste domande rispetto agli altri Paesi.

Carol Weiss, sociologa di Harvard di un'altra generazione ed esperta di politiche pubbliche, quasi vent'anni fa in un convegno sull'*evidence-based policy* e i sistemi di indicatori disse una cosa che doveva suonare più o meno così: «Vi piacerebbe che le decisioni pubbliche venissero prese sulla base di ferree evidenze scientifiche e pertanto siete qui ad arrabattarvi ad affinare le metriche. Ma così non è. Né mai potrà essere». Una bella sberla. Poi continua e spiega – magistralmente, considerato che non parla solo a sociologi o scienziati sociali – come si prendono nei fatti le decisioni di politiche pubbliche. Le decisioni sono il frutto della composizione di quattro «I», che agiscono come quattro forze di verso sovente, ma non sempre, divergente. Il suo ragionamento è molto utile per meglio comprendere l'evoluzione delle politiche di contenimento e lotta al Covid-19.

Decisioni razionali basate su informazioni scientifiche

La prima «I» è quella di «informazione», intesa come insieme di dati neutrali e oggettivi sulla cui base fondare le decisioni di policy. Questa è la «I» cui chi fa il nostro mestiere nelle accademie è molto affezionato. Purtroppo, le informazioni non sono sempre disponibili, convergenti, affidabili, esaustive, neutre o fruite con competenza. Questo lo abbiamo toccato con mano tutti. Nelle scorse settimane abbiamo assistito a dei veri duelli tra medici che hanno usato gli argomenti della scienza per sostenere scelte opposte. Chi ha ragione? Chi è più scienziato dell'altro? D'altra parte, sia il Commissario Borrelli, sia il Presidente del Consiglio Conte non hanno mai rinunciato a ricordare che le loro decisioni erano suffragate dall'opinione dei tecnici dell'ISS. Lo stesso Boris Johnson, nell'annunciare nell'aprile 2020 che non avrebbe imposto alcun lockdown nel Regno Unito, ha affermato: «We are guided by the science». Verrebbe da chiedere: quale scienza?

Decisioni come negoziazione tra interessi divergenti

La seconda è la «I» di «interessi», di cui ci accorgiamo che sono in gioco quando lo spazio decisionale diventa un'arena di negoziazione tra attori diversi. Si pensi alle prime settimane di allarme per il Covid-19: non sempre Governo e Regioni si sono trovati allineati subito (e così Regioni e Comune, o Regioni diverse tra loro). Stesso dicasi tra Palazzo Chigi e Ministero della Salute. E non tanto o soltanto per appartenenze politiche diverse, quanto piuttosto a causa di agende divergenti: talune più sensibili alle esigenze di uno specifico territorio, altre alle richieste del mondo produttivo, altre ancora interessate a difendere la capacità di risposta del sistema sanitario locale. Pertanto a ogni giro di dpcm si è negoziato fino a notte fonda. Anche se ci sono i Commissari straordinari teoricamente sulla carta plenipotenziari o quasi. Anche in tempi di emergenza. Per fortuna.

Decisioni come allineamento ai vincoli del contesto

¹ Questo post, pubblicato sul blog #ValorePubblico il 16 marzo 2020, è stato volutamente non attualizzato, come invece è stato operato per altri, perché il suo valore è di rivivere i dilemmi del momento che – riletti alla luce di quello che ne è seguito – mostrano la loro attualità.

La terza «I» è quella di «Istituzioni», intese come sistemi di regole e meccanismi di funzionamento delle strutture incaricate di istruire e confezionare decisioni pubbliche. Nonostante lo stato di emergenza e l'attribuzione al Commissario di turno di poteri speciali, nessuna decisione nasce nel vuoto. Ciascuna è figlia delle decisioni precedenti e di procedure codificate, anche in tempi di emergenza. Anche prese altrove: l'Italia, per esempio, non può ignorare le indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Non lo ha fatto la Cina, difficilmente lo faranno gli altri Paesi d'Europa. Per questo, non sorprenderebbe se alla fine le strategie di gestione si dovessero assomigliare tutte². *One best way?* Non necessariamente, forse anche solo *first good way*. Lo stesso dicasi per le misure economiche da adottare per contenere gli impatti dell'emergenza: più facile pensare di estendere gli strumenti già in uso (reddito di cittadinanza e *deficit spending*), anche se meno efficaci, piuttosto che immaginare approcci davvero nuovi, potenzialmente più efficaci³. Attenzione, quindi, a chi la spara grossa: potrebbe non avere torto, ma rimanere inascoltato.

Decisioni basate sui valori

Infine, la «I» di «idee», o «ideologie», come più precisamente dice Weiss, intese come apparati di convinzioni, valori e assunti che influenzano le preferenze. Difficile dire quanto sia in gioco questo aspetto, laddove il campo del dibattito sui valori si è fatto meno evidente. Resta sotto traccia, però, un dilemma drammatico: quale prezzo economico siamo disposti a pagare per aumentare le possibilità di bloccare il virus? Come distribuire i rischi e i costi? Secondo quale principio di equità? Il dibattito globale è ancora aperto⁴. E questo è il cuore delle democrazie liberali.

Questi quattro piani esistono distinti e ben separati solo nella mente degli studiosi di scienze sociali. Nella realtà si confondono, si mescolano, mutano ed evolvono. Riconoscere le quattro «I» ci aiuta forse a essere più consapevoli di quali siano gli elementi in gioco e del perché alcuni tentennamenti, passi falsi o cambio di vedute accorsi negli ultimi mesi. Forse ci fa anche scoprire che l'uomo forte solo al comando, non è poi così una buona idea: anche i processi di *policy making* hanno un loro fisiologico decorso.

² All'epoca dell'uscita di questo post il Primo Ministro del Regno Unito Boris Johnson aveva dichiarato che non avrebbe preso la strada del lockdown, salvo cambiare idea e ordinare la chiusura e il distanziamento il 23 marzo 2020.

³ Anche questa facile «profezia» si è avverata: le prime misure di sostegno per fronteggiare i costi sociali della chiusura hanno usato canali consolidati, come il reddito di cittadinanza o la cassa integrazione per i lavoratori dipendenti, lasciando per un lungo periodo senza protezione i lavoratori autonomi, tradizionalmente privi di misure di welfare. Negli stessi giorni, venivano avanzate proposte radicalmente alternative, che però non hanno avuto seguito, come quella di concentrare le risorse sulla copertura delle spese delle famiglie piuttosto che sulla garanzia dei redditi. Si veda al riguardo l'articolo di Elio Borroni e Gianmario Cinelli apparso su *la Repubblica* il 15 aprile 2020, [«Crisi economica: “Tutelati e meno tutelati nel periodo di quarantena: una proposta per evitare il conflitto sociale”](#)».

⁴ Il Next Generation EU, il piano straordinario di investimenti per l'Europa, principio di un nuovo patto di solidarietà continentale, nasce di fatto proprio da queste domande.

Quale leadership per la gestione delle emergenze?

Questa è la domanda che ci ha rivolto qualche mese fa l'ing. Fabrizio Curcio, esperto di gestione di grandi emergenze, Capo del dipartimento casa Italia, già Capo della Protezione Civile¹, curatore del numero 2/2020 della rivista *L'Ingegnere Italiano*, interamente dedicato al tema dell'emergenza². Con le colleghe Silvia Rota ed Elisabetta Trincherò, con cui da qualche anno ci dedichiamo al tema, abbiamo provato a rispondere con una sintetica ricognizione degli studi internazionali più significativi e affidabili. Di seguito alcuni estratti del nostro contributo.

La gestione delle emergenze come campo di ricerca negli studi di PA

Che cos'hanno in comune un'epidemia con un terremoto o l'acqua che all'improvviso non basta per servire Roma, ma anche l'arrivo in pochi giorni di migliaia di profughi siriani alla Stazione Centrale di Milano, uno scandalo per corruzione politica o il collasso finanziario di una grande città? Poco, si potrebbe dire a prima vista. Eppure, ciascuna di queste situazioni può essere definita una «crisi», in quanto determina «una seria minaccia alle strutture di base o ai valori e alle norme fondamentali di un sistema e dove le decisioni critiche devono essere prese rapidamente e in condizioni di estrema incertezza»³. Negli ultimi 10 anni la ricerca sulla gestione delle emergenze nel campo degli studi di pubblica amministrazione ha conosciuto una svolta critica sul piano del metodo. Infatti, i precedenti dieci anni sono stati dominati da «studi di caso» delle grandi catastrofi del tempo, come la gestione della città di New York conseguente all'attacco delle Torri Gemelle e la gestione dell'emergenza Katrina. Più recentemente, invece, è apparsa evidente la necessità di superare l'approccio narrativo allo studio di caso singolo e di affinare metodologie di ricerca capaci di enucleare apprendimenti generalizzabili, attraverso, per esempio, approcci comparati.

Non solo gerarchia, ma fiducia e collaborazione

Uno dei contributi più interessanti a riguardo è lo studio condotto da Moynihan⁴ volto ad analizzare l'applicazione del metodo Incident Command Systems (ICS) in cinque crisi di diversa natura (ambientali, sociali, criminali ecc.) negli Stati Uniti. [...] Lo studio dimostra che l'efficacia di tale metodo si basa essenzialmente sull'implementazione di logiche di collaborazione informali, dove l'autorità è nelle pratiche condivise, anche laddove l'ICS prevede che sia accentrata, e la fiducia reciproca, più che la procedura codificata, assicurano l'integrazione tra le parti.

Coerente con gli esiti di questo studio è quello condotto da Hu Qjan, Claire Connolly Knox e Naim Kapucu, sulla gestione della città di Boston a seguito degli attentati in occasione della maratona del 2013⁵. L'efficacia della collaborazione tra le istituzioni cittadine, le forze di sicurezza, le strutture sanitarie e tutti i soggetti coinvolti nella gestione della crisi è da attribuirsi, secondo gli autori, non tanto alla qualità in sé dei

¹ Questo post è stato pubblicato sul blog #ValorePubblico il 28 settembre 2020. Nel momento di pubblicazione di questo ebook Fabrizio Curcio, successivamente all'arrivo di Mario Draghi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è tornato a capo del Dipartimento della Protezione Civile.

² «Emergenze», *L'Ingegnere Italiano*, 2/2020.

³ U. Rosenthal, M.T. Charles, P. Hart, *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, Charles C Thomas Publisher, 1989.

⁴ D.P. Moynihan, «The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 2009, pp. 895-915.

⁵ H. Qjan, C. Connolly Knox, N. Kapucu, «What Have We Learned since September 11, 2001? A Network Study of the Boston Marathon Bombings Response», *Public Administration Review*, 74(6), 2014, pp. 698-712.

piani di gestione di emergenze di natura terroristica, esito dell'esperienza di New York del 2011, quanto ai processi collaborativi che la scrittura di tali piani ha reso necessari e la reciproca conoscenza resa possibile dall'intensificarsi delle occasioni di incontro, quali per esempio i momenti di addestramento alla gestione delle emergenze.

A conclusioni convergenti perviene un recente studio condotto sulla gestione di emergenze locali in Germania⁶: la ricerca mostra che una gestione efficace delle emergenze dipende dalla capacità degli attori coinvolti in un'emergenza di passare in tempi molto rapidi da modelli quasi gerarchici di organizzazione delle interdipendenze tra le agenzie o soggetti coinvolti, a modelli collaborativi di tipo reticolare, dove autorità, decisioni e informazioni sono condivise, a seconda del contesto e delle necessità sopraggiunte nel corso della crisi. Anche in questo caso, ciò che permette di passare continuamente da una modalità all'altra è il lavoro preparatorio e di addestramento che precede la gestione delle crisi, che permette ai membri non solo di acquisire fiducia reciproca, ma anche di fidarsi di modelli organizzativi meno gerarchici e di imparare a collaborare in setting complessi.

Il leader nelle emergenze guida una rete, non solo un'organizzazione

In sintesi, la dimensione informale, la fiducia tra gli attori e le competenze collaborative sono essenziali per la gestione efficace delle emergenze. Nei contesti emergenziali è in gioco una leadership di rete, ovvero l'efficacia del leader non si misura solo sulla base della sua capacità di guidare i membri della propria squadra, ma di riuscire ad orientare i comportamenti dei partner di istituzioni collaboranti e degli operatori appartenenti ad agenzie differenti. In tali contesti, difficilmente sono disponibili incentivi o sanzioni, pertanto la partita della leadership si gioca tutta sulla comunicazione. Tra i comportamenti che la ricerca ha identificato come coerenti con questo stile di leadership vi sono, per esempio: la capacità di attrarre e attivare risorse materiali e umane tra gli stakeholder; la capacità di offrire agli attori della rete un'identità comune che favorisca la collaborazione, attorno a una visione condivisa; la capacità di riconoscere e legittimare i bisogni e gli interessi dei singoli membri della rete e, all'occorrenza, di negoziare e gestire i conflitti; la consuetudine a condividere le informazioni a livello di rete, anche al fine di promuovere la condivisione della responsabilità e incoraggiando l'autonomia decisionale dei membri della rete.

Tre consigli per i leader nelle emergenze

Che cosa si può imparare dai risultati della ricerca per contribuire a gestire tale complessità? In sintesi tre cose. Primo: riconoscere, invece di negare, le interdipendenze tra soggetti istituzionali di livelli diversi, o con missioni differenti, o tra pubblico e privato e favorire il prima possibile la più ampia partecipazione alla definizione dei problemi e, quindi, alla costruzione delle soluzioni. Secondo: allenare le istituzioni pubbliche a collaborare, a conoscere i propri partner, a sperimentare con loro modelli di coordinamento basati sulla collaborazione, invece che sulla subordinazione. Terzo: affidare le istituzioni pubbliche – soprattutto quelle più esposte alla gestione di emergenze – a leader capaci sia di favorire pratiche collaborative tra attori diversi e con interessi divergenti affinché non perdano il senso della meta, sia di guidare la costruzione di decisioni complesse attraverso la condivisione delle informazioni e la partecipazione al processo di tutti gli attori rilevanti, senza rinunciare ad assumersi la responsabilità finale della decisione.

⁶ O. Berthod, M. Grothe-Hammer, R. Hagen, J. Sydow, «Managing resource transposition in the face of Extreme Events: Fieldwork at two Public Networks in Germany and the US», *Public Administration*, 99(1), 2021, pp. 171-188.

Storia di un manager e di un burocrate

Che cosa distingue un manager da un burocrate? Per rispondere a questa domanda, ecco due brevi storie e una morale¹.

Il manager che voleva diventare public manager

C'era una volta un manager, che aveva svolto tutta la sua carriera nel privato con grande successo. Un giorno arriva la crisi vocazionale: «Ne ho abbastanza di mettere la mia competenza a servizio degli interessi di pochi shareholder. Voglio portare un contributo alla collettività: voglio lavorare per il pubblico», dice senza nemmeno la solita sindrome messianica («il pubblico è un disastro, aspetta che arrivo io e lo sistemo»).

L'occasione arriva presto: la Direzione generale di una grande azienda municipale. È evidente cosa non vada: i costi si possono mettere in ordine velocemente con una diversa gestione del personale, a partire dai turni. Piano industriale perfetto, da manuale. I soci approvano. Un anno dopo questo manager capisce che è già ora di dare le dimissioni. Lo fa e si interroga su che cosa non abbia funzionato. Aveva affrontato i tavoli sindacali come era abituato a fare. Era stato proprio lì l'errore. Non aveva capito che quella partita si giocava anche altrove. Gli interessi della proprietà e quelli dei lavoratori hanno confini fluidi, non scontati. Anzi, lo aveva capito troppo tardi. Quando ormai era isolato. «Meritano di sprofondare nella loro inefficienza», gli dicono gli ex colleghi del privato con cui si confronta. «Torna a lavorare da noi». Ma il nostro manager non è il tipo che si crogiola nel vittimismo di fronte a una sconfitta. Sente invece una voce fuori dal coro che gli dice: «Gli interessi in gioco sono molti, i piani di lavoro complessi e tutti da decifrare. Nessuno te li spiega. Il sistema di vincoli instabile e incerto, sul piano delle risorse economiche, del quadro normativo e degli indirizzi politici. Se vuoi provarci davvero in questo settore, devi prima riconoscere il fatto che ha regole del gioco diverse. Poi devi decidere se vuoi accettare questa differenza o se vuoi passare il tempo a considerarla una patologia da combattere. Infine, devi capire se sei in grado di guidare – e non subire – questa complessità per realizzare cose che hanno valore per la collettività. Sei lì per tenere la rotta e lo sguardo saldo su questo valore. E per sapere dire “No” e saperlo dire al momento giusto. Quelli come te che vengono dal privato pensano di dover dire sempre di “Sì”, e finiscono col fare più danni di quei dirigenti legulei che per paura o per potere mettono di traverso solo lunghe sfilze di “No”».

Una dirigente pubblica che non voleva diventare una burocrate

C'era una volta una motivata neo-dirigente fresca di concorso vinto in un Comune diverso da quello di provenienza. Era un contesto nuovo, più grande e per di più le avevano affidato uno settore di cui non sapeva granché: cultura, sociale ed educazione. Arrivata nel nuovo ruolo, aveva impiegato sei mesi a ricostruire il quadro completo dei servizi dentro i contratti in essere col terzo settore. Il suo assessore di riferimento, un imprenditore della zona, è uno che si fida poco. È al primo mandato e pensa che in Comune siano tutti sfaccendati. Di solito chiama la dirigente per risolvere questioni puntuali, stimulate da qualche «giornalata». Così è lei che si decide a fargli una proposta. Gli descrive i dati che ha raccolto e gli dice: «Se andiamo avanti così, ci schiantiamo. Abbiamo troppi contratti, concentrati per la maggior parte con pochi operatori del terzo settore cui affidiamo da anni pezzi di servizi in ordine sparso, tra loro poco integrati. Per cambiare passo, dobbiamo cambiare modalità di affidamento e di gestione della partnership». Col placet dell'assessore, si mette

¹ I due casi sono liberamente ispirati a un mix di storie professionali vere che – lavorando al fianco di tanti manager della PA di estrazione diversa (dirigenti di ruolo, a contratto, aspiranti dirigenti, di enti locali, centrali, di aziende pubbliche, ecc.) – ho il privilegio di ascoltare.

al lavoro: vuole sostituire i contratti in scadenza con un nuovo modello di gestione, per cui serve un bando diverso dal solito. «Ma chi te lo fa fare?», le chiede il collega degli affari legali e contratti che ha da tempo in ostaggio il modello di bando per un vaglio legale. «Da questa tua “innovazione” verranno solo rogne. Troveranno il modo di fare ricorso. Inoltre, non abbiamo le competenze per gestire queste forme contrattuali in maniera adeguata, siamo sempre meno. Te lo dico onestamente, in amicizia: sei già dirigente. Non ti devi accreditare. La corsa è finita. Più in alto di così non arrivi, lo stipendio è questo. È così per tutti. Mi dici, per favore, chi te lo fa fare di trascinarci in questo polverone?». Anche se non è il tipo che si scoraggia facilmente, si chiede per la prima volta se abbia senso quello che sta facendo, se ne valga la pena. Poi sente una voce fuori dal coro che gli dice: «Questo mestiere si può fare in molti modi. E il problema è che c'è spazio per tutti. Puoi fare come tanti, che si assestano sullo stile della casa e nemmeno ci provano a introdurre qualche discontinuità. Fondamentalmente non ne riconoscono il bisogno e vivacchiano senza farsi troppe domande. Ci sono poi quelli che si rendono conto che così com'è non va, ma passano il tempo a spiegarti la miriade di vincoli e ostacoli che impediscono loro di fare diversamente dai primi. Di solito, però, sono più depressi, infelici, insoddisfatti, arrabbiati. E poi ci sono quelli che ci credono. E ci provano. E – se sono anche competenti – qualche volta ci riescono. Sono, in genere, più felici, soddisfatti, motivati. Perché quando fai bene le cose in questo settore, sai di aver contribuito a qualcosa di più grande. E questa è benzina per l'anima».

Morale della favola

Venire dal privato non è garanzia di efficacia del risultato. Né di rettitudine venire dal pubblico. Conta la tecnica manageriale, ma anche la conoscenza e la capacità di gestione del contesto, inclusa la forza di non farsene risucchiare: tre competenze che metterei nella job description dei nuovi ingressi in funzioni gestionali. Questo mix di abilità ha solo in parte a che fare con i processi di riforma della dirigenza. Riguarda, anzitutto, la capacità di consolidare le competenze di management pubblico e di valorizzare l'identità professionale di coloro che operano all'interno del variegato universo della PA. Possiamo ripartire da qui?

Dirigenza pubblica: merit o spoils? Una questione mal posta

Il 21 maggio 2021 ho assistito a un interessante dibattito organizzato da Unadis, sindacato della dirigenza statale, a cui hanno partecipato ministri e vertici delle istituzioni coinvolte nel processo di riforma della PA in corso, su un tema che mi è molto caro: la selezione della dirigenza¹.

Durante l'incontro sono state dette cose ampiamente sottoscrivibili, tra cui l'appello arrivato dalla stessa Segreteria nazionale Unadis a considerare nella selezione anche «la voglia di lavorare nello Stato» e il «senso di appartenenza». Ancora una volta, però, ho sentito assimilare i dirigenti a contratto, ovvero i dirigenti non di ruolo e con un incarico a tempo determinato, a forme di selezione di tipo spoils system. Questo è un errore sul piano concettuale, che non ci aiuta a formulare i termini del dibattito. Ecco perché.

Merit, ma con una correzione di spoils per gli incarichi di vertice

In principio fu il sistema del bottino (spoils system): chi vinceva le elezioni sostituiva in toto le strutture amministrative con i propri fedelissimi. Un sistema predatorio e scarsamente liberale, che con il Pendleton Civil Service Reform Act del 1883, viene abolito negli Stati Uniti d'America, a vantaggio del principio secondo cui la selezione del pubblico impiego deve essere condotta su criteri di merito e non di affiliazione. L'affermarsi della burocrazia moderna in tutti i Paesi liberali testimonia l'affermazione del principio della terzietà delle strutture amministrative rispetto alla contesa politica. Ma lascia irrisolti alcuni nodi, tra cui: quale raccordo tra apparato amministrativo che resta stabile nel tempo e il vertice politico, fisiologicamente transeunte? Le critiche all'acefalia della burocrazia o al rischio di autoreferenzialità sono alla base della messa in discussione del principio di legittimazione della nomina dei vertici amministrativi. Dopo decenni di dibattiti e riforme² si è stabilizzato un modello ormai nemmeno più tanto discusso in area OCSE: per gli incarichi di vertice amministrativo sceglie la politica all'interno di una rosa di nomi vincolata sul piano dei requisiti tecnici. Questi incarichi danno forma a un ruolo ibrido, di raccordo tra politica e tecnica, chiamato a tenere insieme le due razionalità. È il caso, per esempio, dei sistemi di nomina dei Capi dipartimento, dei Segretari generali o dei DG in sanità. Ma nulla ha a che vedere con i dirigenti a contratto.

Dirigente per carriera o per incarico

I dirigenti pubblici, selezionati secondo criteri di merito, non sono ovunque di ruolo, laddove questo indica che a valle di un concorso pubblico hanno guadagnato il diritto ad avere a vita un incarico dirigenziale. Esistono posti democratici come il Belgio o il Portogallo dove la dirigenza non è che un incarico a tempo, scaduto il quale, in caso di non rinnovo, si torna nei ranghi da funzionario (grosso modo come le posizioni organizzative da noi). Oppure Paesi come il Regno Unito e l'Irlanda dove l'incarico dirigenziale è sì a tempo indeterminato, ma senza maggiori tutele rispetto al privato e con una ampia tradizione di mobilità tra i due settori. Per studiare queste diverse forme di dirigenza si è imposta oltre vent'anni fa in ambito OCSE una classificazione binaria: la dirigenza di carriera, cui si accede subito dopo gli studi per assumere incarichi anche molto diversi e ruoli di sempre maggiore responsabilità; e la dirigenza di posizione, dove, in modo non dissimile dal privato, l'aver

¹ Per maggiori dettagli si rimanda all'abstract dell'evento: [«La selezione della dirigenza pubblica»](#), Assemblea Unadis, 21 maggio 2021.

² Per approfondimenti si rimanda a A. Matheson, B. Weber, N. Manning, E. Arnould, «Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants», OECD Working Papers on Public Governance, 6, 2017; G. Peters, J. Pierre (a cura di), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londra, Routledge, 2006; M. Barbieri, G. Girosante, R. Saporito, G. Valotti (a cura di), *Sistemi di selezione e valutazione dei dirigenti pubblici in Europa. Spunti per la riforma in Italia*, Milano, Egea, 2016, pp. 66-69.

ottenuto un incarico dirigenziale per una specifica posizione non è di per sé un diritto a quel ruolo per sempre³. Decenni di riforme hanno largamente ibridato i sistemi, al fine di correggere i limiti da ambo le parti. Per esempio, in Italia, l'introduzione della cosiddetta dirigenza a contratto (il famoso art. 19 comma 6 del Testo unico sul pubblico impiego) aveva l'obiettivo di rendere più permeabile la dirigenza al mercato delle competenze manageriali del privato. Con quali esiti?

Dalla teoria alla pratica

Difficile rispondere a questa domanda in assenza di dati che aiutino a dare i confini del fenomeno. Che in alcune circostanze questi spazi siano stati usati in maniera non appropriata non deve mettere in ombra le esperienze positive: quando irrompono alcune novità nel sistema (penso all'esigenza di introdurre nel pubblico figure professionali innovative per l'epoca, come quella del controller, del project manager, del chief information officer o del direttore del marketing territoriale) gli innesti dall'esterno hanno portato negli anni competenze nuove e qualificate, che all'interno non erano presenti. Che vi siano state delle storture richiede di esercitare forme di maggior controllo, non certo di rinunciare a uno strumento di innovazione. Personalmente trovo più controverso quando i cosiddetti comma 6 sono stati utilizzati per fare crescere i funzionari più dinamici, ai quali viene però quasi contestualmente (implicitamente) negato di accedere alla dirigenza di ruolo: è come dare loro accesso alla dirigenza dalla porta di servizio, se il sistema dominante del concorso premia non i funzionari più meritevoli, ma quelli con più tempo per prepararsi.

In conclusione, c'è ampio spazio per introdurre logiche di selezione merit-based anche per i dirigenti a contratto, che non vanno considerati bottino della maggioranza. Quanto agli strumenti di selezione, vanno equiparati non già a quelli del concorso pubblico, che apre le porte a un ruolo, una carriera, ma a quelli di un interpello, che sono lo strumento di allocazione nelle singole posizioni. Se poi gli interPELLI in generale diventassero più merit-based, magari con spazi di maggiore mobilità tra amministrazioni, si qualificerebbero percorsi di carriera anche orizzontale della dirigenza, che oggi sembrano fatalmente al palo⁴.

³ Per approfondimenti si rimanda G. Valotti, R. Saporito, *Rinnovare la classe dirigente per modernizzare il settore pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010(1); R. Saporito, *Modelli di dirigenza pubblica: un'analisi comparata*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019(1).

⁴ Dalla data di pubblicazione di questo post, uscito su #ValorePubblico il 24 maggio 2021, si è assistito all'approvazione del dl 80/2021 che all'art. 3, commi 3 bis e ter di fatto favorisce proprio una maggiore mobilità della dirigenza tra ruoli diversi.

Dirigente pubblico: non è un mestiere per donne

In occasione di una ricerca⁵ sul tema donne e PA, condotta con le colleghe Silvia Rota ed Elisabetta Trincherò, siamo incappate in un dato che ci ha sorprese e incuriosite. In attesa di poter condividere i contenuti e i risultati dell'intero lavoro, ecco un piccolo spoiler.

Lo spoiler

Senza grandi giri di parole, il tema si può sintetizzare così: la PA è popolata in larga maggioranza da donne (58 per cento della forza lavoro), ma è comandata da uomini (le donne dirigenti arrivano appena al 38 per cento). Le ricercatrici sono il 50 per cento, le professoresse il 34 per cento. Le insegnanti l'81 per cento, le dirigenti scolastiche il 70 per cento. Le funzionarie (terza area) sono il 62 per cento, le dirigenti di seconda fascia il 46 per cento. È solo una questione di tempo e il processo di femminilizzazione dei ruoli darà luogo anche a una più lenta, ma inarrestabile femminilizzazione dei vertici, coincidente col ricambio generazionale? Oppure il mix di fattori di cui si compone il «soffitto di vetro», a partire dal pregiudizio verso le donne nei ruoli di comando – da cui non sono esenti nemmeno le donne stesse – continuerà a ostacolare una più equa gestione del potere nelle organizzazioni pubbliche? Certo è difficile pensare che si possano aprire fasi di maggiore apertura culturale senza interventi mirati a tal scopo.

C'è però un'altra storia che racconta delle carriere femminili nella PA. Le donne stanno diventando maggioranza in posizioni prestigiose equiparate alla dirigenza, tradizionalmente appannaggio degli uomini, come la carriera prefettizia (60 per cento), la magistratura (54 per cento), i segretari comunali (51 per cento) e sono la metà dei medici (50 per cento). Fa eccezione la carriera diplomatica, dove le donne sono meno di un quarto di tutto il corpo, oltre a tutte le forze armate e di sicurezza. Che cosa hanno comune questi mestieri, oltre al prestigio? Forse che sono diventate meno appetibili per gli uomini, che oltre a prestigio e responsabilità cercano retribuzioni più vantaggiose. Ma anche che sono carriere in cui si entra, in genere, nella prima fase della propria vita lavorativa, per concorso, al contrario della dirigenza amministrativa, cui si accede in genere – fatto salvo il Corso Concorso della SNA – con un secondo concorso, dopo la gavetta da funzionario.

Questi dati sembrano dirci che per le donne non è un problema vincere un concorso, soprattutto se lo fanno a inizio carriera. Gli ostacoli insorgono quando quel concorso tocca farlo più avanti con l'età, quando si accavallano altri impegni e responsabilità extra-lavorative, come avviene per l'accesso alla dirigenza amministrativa. Certo, non sono rose e fiori nemmeno altrove: in sanità, per esempio, le dottoresse che dirigono una struttura sono meno di un terzo del totale e se restringiamo ai ruoli apicali (Direttori di struttura complessa) non arrivano al 16 per cento⁶. Non sarei stupita se anche in magistratura e prefettura i ruoli chiave continuassero a essere ricoperti da uomini. Insomma, concorso pubblico o no, il soffitto è di un vetro infrangibile anche nella PA.

Un danno collettivo

Eppure, in tale situazione a perderci non sono solo le donne, ma la società intera. Non è solo un problema di equità interna legata alla distribuzione di genere lungo le gerarchie aziendali. Ci perdono anche le politiche pubbliche e la qualità amministrativa. Nei processi di allocazione di budget, le donne sono più attente verso

⁵ Saporito R., Rota S., Trincherò E., Donne e PA un caso di successo a metà, *Economia & Management*, 2021, vol.4, pp.32-38

⁶ R. Saporito, V. Tozzi, V. Sartirana, «La femminilizzazione dei ruoli apicali in sanità: dimensioni del fenomeno, cause e prospettive», in *CERGAS* (a cura di), «Rapporto OASI 2019», Milano, Egea, 2019, pp. 613-641.

gli investimenti in istruzione e inclusione e contemperano la maggiore propensione degli uomini a dare priorità legate ai temi dell'ambiente e dello sviluppo del territorio. Inoltre, le donne sono più prudenti, hanno una minore avversione al rischio e si trovano molto più raramente coinvolte in fenomeni di corruzione⁷. Non sono pochi gli studi che illustrano correlazioni interessanti, per quanto più controverse, come la maggiore motivazione intrinseca e pro-sociale delle donne, un'etica pubblica più spiccata e una vocazione maggiore a stili di leadership trasformativi.

Se su questi aspetti sarà premiante fare ancora ricerca, è evidente che lo squilibrio dei generi tra base e vertice della piramide del pubblico impiego è un problema non solo delle donne, ma di tutti.

⁷ F. Decarolis, R. Fisman, P. Pinotti, S. Vannutelli, Y. Wang, [«Gender and Bureaucratic Corruption: Evidence from two Countries»](#), *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 28397.

Dipendenti pubblici motivati? Ecco come

Di questi tempi si osserva un (auspicato) vivace dibattito sulle competenze dei dipendenti pubblici come variabile chiave, da mantenere e sviluppare. Ma non è il solo ingrediente per sostenere le performance nella PA: l'altra variabile critica è la motivazione. Un dipendente molto competente, ma scarsamente motivato produce meno di un collega un po' meno preparato, ma più volenteroso. Ma cosa intendiamo per motivazione? Come si osserva? E, soprattutto, come si sostiene nella PA? Chi pensa che sia solo una questione di soldi e carriera, sarà deluso.

Perché è diversa la motivazione nel pubblico

Esiste un profilo motivazionale più coerente con le sfide tipiche degli enti che offrono servizi pubblici? La risposta è convintamente sì. Oltre trent'anni di studi sulla public service motivation, filone nato per cercare di spiegare perché gli incentivi fossero meno efficaci a stimolare la produttività nel settore pubblico rispetto al privato, hanno mostrato che la ragione di questa scarsa efficacia non è solo nei limiti di implementazione e nella natura degli incentivi: a giocare un ruolo centrale è quello che potremmo chiamare «spirito di servizio», inteso come un mix di valori, significati, rappresentazione dei beneficiari del servizio stesso, ma anche di sé e della propria autonomia e capacità di fare la differenza col contributo del proprio lavoro. I dipendenti pubblici il cui profilo motivazionale è più vicino a quello appena descritto, in genere hanno scelto il lavoro pubblico non per la sicurezza del posto fisso, ma per i contenuti del lavoro e hanno statisticamente performance migliori. Sono però anche quelli che peggio tollerano gli aspetti più autoreferenziali della farraginosità burocratica, stando a quanto emerso in uno studio di Giorgio Giacomelli e colleghi⁸.

Come sostenere, dunque, la motivazione al servizio pubblico? Per rilanciare le performance nel settore pubblico, occorre non solo investire sulle competenze, ma anche curare la motivazione. Ma come? In un articolo⁹ apparso qualche anno fa sulla rivista *Public Administration Review* si individuano cinque buone pratiche da tenere a mente. Per ognuna di queste è indicata una domanda chiave a cui rispondere per un assessment generale.

Sostenere la motivazione nel servizio pubblico in 5 step

Step 1: selezionare i migliori anche sulla base anche del profilo motivazionale

In primo luogo occorre attrarre persone col profilo motivazionale coerente, utilizzando in maniera adeguata la comunicazione e l'employer branding, ovvero la reputazione delle amministrazioni pubbliche come datori di lavoro. Ma occorre anche valutare la motivazione in fase di selezione, utilizzando gli strumenti di volta in volta più adatti: dai test alle interviste di selezione, fino ai «critical incident». Queste misure sono volte a scoraggiare le candidature di persone con profili non coerenti: «Candidates with high needs for security or money might be screened out if these are their primary needs in the absence of strong public service motivation».

⁸ G. Giacomelli, M. Vainieri, R. Garzi, N. Zamaro, «Organizational Commitment Across Different Institutional Settings: How Perceived Procedural Constraints Frustrate Self-Sacrifice», *International Review of Administrative Sciences*, 2020, pp. 1-19.

⁹ R.K. Christensen, L. Paarlberg, J.L. Perry, Public Service Motivation Research: Lessons for Practice», *Public Administration Review*, 77(4), 2017, pp. 529-542.

Domanda chiave 1: questo candidato cerca la sicurezza del posto fisso o è desideroso di portare il proprio contributo?

Step 2: costruire un ambiente di lavoro stimolante

Una volta attratte e selezionate le persone giuste, occorre che il luogo di lavoro sappia sostenere la motivazione a servire il pubblico. Gli strumenti principali sono la comunicazione costante e i sistemi di misurazione delle performance, sia individuali sia organizzativi, non tanto orientati a distribuire i premi di risultato, quanto a dare conto del valore prodotto dall'azione amministrativa, per sostenere un clima di fiducia interna ed esterna.

Un posto di lavoro motivante è un luogo dove l'autonomia e l'iniziativa dei singoli nell'identificare strade per soddisfare i bisogni collettivi sono incoraggiate e dove i dipendenti hanno lo spazio di potersi impegnare per quello in cui credono. A questo scopo, occorre sorvegliare che le attività più routinarie o più stressanti siano alternate con contenuti di lavoro più gratificanti.

Domanda chiave 2: di che cosa sono piene le giornate dei nostri collaboratori? Come si migliorano?

Step 3: disegnare posizioni di lavoro interessanti

La differenza la fa anche il disegno della singola posizione di lavoro (job design): per mantenere alta la motivazione, occorre assicurarsi che i dipendenti non perdano il contatto con l'utenza e la percezione dell'impatto generato. Si parla a riguardo di «relational job design», ovvero disegnare contenuti di lavoro che permettano ai dipendenti di entrare in contatto con l'utenza e con chi ha tratto valore dalla loro azione, rompendo le rigide barriere tra back office e front office. Il disegno della posizione di lavoro incide e trasforma la percezione del dipendente su di sé (self-persuasion), sulla rappresentazione narrativa del valore generato dalla propria azione e sul significato del proprio lavoro.

Domanda chiave 3: che storia si raccontano i miei dipendenti sul senso del loro lavoro?

Step 4: investire sui neo-assunti

Se gli step 2 e 3 sono fondamentali per tutti, ancora di più lo sono nei confronti dei neo-assunti: la fase di ingresso in una nuova organizzazione è cruciale. Pertanto, i messaggi che sono veicolati in questo momento di imprinting organizzativo, sia con le dichiarazioni, sia nei fatti, hanno un effetto di lungo periodo. A questo scopo, disegnare percorsi di on-boarding e di mentoring per i più giovani, selezionando i mentor tra i dipendenti senior più motivati e competenti, assicura che anche le nuove leve entrino nello spirito del servizio pubblico.

Domanda chiave 4: chi si occupa dell'accoglienza e dell'integrazione dei nuovi assunti?

Step 5: capi credibili che sappiano comunicare il senso della meta

Esiste un corpo crescente di letteratura che converge nel dire che la motivazione dei dipendenti è in larga misura il prodotto dello stile di leadership dei capi. Se la motivazione è motus ad ationem, tale movimento ha bisogno di una meta: saperla definire in maniera efficace, precisa, visionaria, ispirante è il principale compito dei capi. Ma se questo è vero anche nel privato, nel pubblico c'è un pezzo in più: a impattare sulla motivazione a servire il pubblico vi è anche la coerenza che i capi dimostrano con le proprie dichiarazioni e azioni concrete rispetto all'etica pubblica e alla difesa dei valori fondanti la stessa esistenza delle istituzioni pubbliche, come la difesa del bene comune al di sopra degli interessi particolari.

Domanda chiave 5: in che cosa credono i capi del nostro ente? Quali valori difendono col loro agire quotidiano?

Confronta ora le tue risposte con quelle riportate qui sotto. Chi alle domande chiave sopra proposte ha dato una o più delle seguenti risposte, potrebbe abitare un ente con un problema di motivazione.

Domanda 1: Non lo so, non me lo sono mai chiesto.

Domanda 2: Non lo so, non ne ho idea.

Domanda 3: Potessi tornare indietro farei altro, ma almeno ho la garanzia del posto fisso... di 'sti tempi...

Domanda 4: Nessuno.

Domanda 5: Credono che l'importante sia difendersi, individualmente e come categoria.

5. Houston, abbiamo un problema

Poche settimane prima dell'uscita del primo post di #ValorePubblico – era il febbraio 2020 – è scoppiata una pandemia globale che ha fatto succedere cose inimmaginabili. Tra queste, la più rilevante per il blog che gestisco è che l'emergenza sanitaria ha rimesso al centro il ruolo delle istituzioni pubbliche, a partire dalla sanità, ma anche il welfare e i servizi di assistenza di tipo sociale e di sostegno alle imprese, passando per i sistemi di approvvigionamento (chi compra e come mascherine e vaccini?) e di regolazione (quali vaccini sono approvati ed entro quanto tempo?).

Come ho avuto modo di dire anche in uno dei post incluso in questa selezione, la prima vera scoperta che questa fase storica ci ha portati a fare è che nei momenti di crisi non arrivano gli eroi della Marvel né quelli DC, ma le amministrazioni pubbliche nelle loro diverse diramazioni. E il modo più efficace di intervenire non è necessariamente lo stile eroico: non c'è un capo solo al comando che dispone e gli altri eseguono, ma ci sono reti di soggetti che sono tanto più efficaci, quanto più sono in grado di collaborare per condividere informazioni, risorse e competenze. E, quindi, anche lo stile di leadership che serve per gestire le emergenze non può essere verticale e improntato solo alla gerarchia, ma fisiologicamente non può che essere collaborativo, adattivo, flessibile e capace di costruire spazi di fiducia. Questo significa che ci sono momenti in cui assumersi la responsabilità non significa decidere da solo, ma fare il possibile per permettere a tutti gli interlocutori rilevanti di partecipare alla decisione, di sentirsi ascoltati, senza perdere di vista i vincoli di urgenza, non per proteggersi dalle conseguenze della decisione, ma per assicurarsi che la decisione possa essere resa esecutiva grazie al fatto che è condivisa.

Questa lunga pandemia ci sta insegnando – tra le altre cose – che l'emergenza genera un'urgenza di cambiamento che può diventare una formidabile finestra di opportunità, a partire dal livello europeo. L'Europa aveva da tempo bisogno di un grande piano di rilancio della sua economia – per finanziare la decarbonizzazione della produzione – ma anche delle sue istituzioni, dopo una lunga fase di progressivo indebolimento, segnato ad esempio dalla Brexit. Il piano Next Generation EU forse non ci sarebbe stato senza Covid-19, tragedia sanitaria enorme, che però ha in qualche modo aperto un varco per una Europa più forte e più vicina agli Stati membri.

Lo stesso discorso vale anche a livello nazionale. Dopo decenni di riforme «iso-risorse» con esiti discutibili, oggi si può finanziare l'accompagnamento al cambiamento del Paese che il programma di riforma prevede. A partire dalla PA: madre di tutte le riforme, pensata come condizione abilitante l'intero impianto del PNRR.

Quindi, forse il titolo di questo capitolo potrebbe essere: «Houston, abbiamo un problema. Un problema enorme. Ma, forse, anche un'opportunità!».

Che cosa abbiamo imparato fino a qui della PA alla prova dell'emergenza

In occasione del 10° anniversario dell'EMMAP, celebrato a ottobre 2020, abbiamo fatto il punto delle esperienze di gestione delle istituzioni pubbliche nel pieno della crisi pandemica. Di seguito riporto alcuni spunti di riflessione emersi nel corso della giornata e che credo sia interessante rileggere a distanza di più di un anno.

Il ruolo delle istituzioni pubbliche in tempi di crisi

La grande sorpresa del 2020 è che quando c'è una crisi globale, non arrivano gli eroi della Marvel, ma sono le istituzioni pubbliche, dall'OMS al più piccolo Comune, il riferimento per le comunità.

Come ci ha raccontato «Titti» Postiglione¹ (EMMAP6), all'epoca Direttore generale dell'ufficio per il servizio civile universale (grande esperta di gestione delle emergenze, per i suoi precedenti incarichi): «In emergenza succede una cosa straordinaria, si riscopre il valore e il senso di quello che si fa ogni giorno». Riprogettare le modalità di prestazione del servizio civile volontario di oltre 30.000 ragazzi in tutta sicurezza è stato anche un modo per partecipare al superamento dell'emergenza. L'ostacolo, però, era costituito dalle regole: «Occorreva uscire dalle gabbie delle nostre stesse procedure e, quindi, in 20 giorni abbiamo riscritto le regole».

Ripensare al proprio ruolo come istituzione pubblica a servizio della collettività è stato anche l'esito dell'esperienza presentata da Cosimo Palazzo² (EMMAP5) ed Emanuela Losito (EMMAP6), rispettivamente Dirigente e PO dell'area diritti inclusione e progetti della direzione servizi sociali del Comune di Milano, che hanno dato vita a "Milano Aiuta", un servizio allestito per dare risposta ai nuovi bisogni emersi durante la quarantena (tra cui accesso facilitato alle consegne a domicilio di alimenti, farmaci e beni di prima necessità, per chi era solo in casa, magari ammalato). Come tutti i servizi che ancora non esistevano, non era chiaro come farli, dove collocarli, a chi affidarli, con quale personale, ma a fare la differenza è stata una visione molto chiara su quali fossero i bisogni cui dare risposta, senza la pretesa di avere tutte le risposte e le risorse. Attorno a quella visione, attori privati e del terzo settore hanno fatto meno fatica a convergere e a portare soluzioni e risorse.

Collaborazione e comunicazione

«In questi momenti abbiamo capito che la leva gerarchica non è l'unica che funziona» ha detto Cosimo Palazzo. Nelle emergenze, tutti i limiti dei modelli organizzativi troppo rigidi vengono al pettine. Dai racconti emersi è chiaro che servono modelli flessibili, adhocratici, adattivi, collaborativi e basati su fiducia e responsabilità diffusa. È l'esperienza del Comune di Cremona, tra i primi e i più duramente colpiti dalla prima ondata pandemica. Come ci ha raccontato il suo Segretario generale, Gabriella Di Girolamo (EMMAP3). «Aprire, invece di chiudere: abbiamo parlato di più con gli stakeholder e le categorie del territorio più colpite dalla crisi, abbiamo fatto di più e meglio ascolto sul territorio, li abbiamo coinvolti anche nelle decisioni di bilancio». Ma come, in emergenza? Quando bisogna decidere in fretta? «Sì, si sono accelerati i processi di comprensione».

La stessa diagnosi è emersa dal lavoro di Maurizio Barbati (EMMAP6), Direttore generale ESA-Com SpA, impresa pubblica di un consorzio di comuni veronesi per la gestione ecologica dei servizi ambientali

¹ Immacolata «Titti» Postiglione è da maggio 2021 Vice capo dipartimento della Protezione Civile.

² Cosimo Palazzo è oggi Segretario generale della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli di Milano.

comunali. «Abbiamo rivisto tutte le procedure per mettere in sicurezza il personale – ancor più esposto al contagio con un regime di raccolta porta a porta – senza retrocedere sulla qualità del servizio, che è un fattore di igiene pubblica. [...] È stato fondamentale tenere un canale di comunicazione costantemente aperto non solo con i sindaci, per permettere loro di dare risposte certe ai propri cittadini, ma anche direttamente con l’utenza, per essere certi di riuscire a rispondere in maniera tempestiva alle loro mutate esigenze (come l’esigenza di conoscere le procedure di differenziazione della raccolta in caso di contagio)».

Innovazione e digitalizzazione

«Siamo sati ripagati degli investimenti fatti e dal coraggio che abbiamo saputo metterci», ha raccontato Claudia Colaiacomo (EMMAP9), Direttore generale in staff al capo del dipartimento degli affari generali del Ministero dell’Economia e Finanza (MEF), Valeria Vaccaro (EMMAP8). Gli investimenti già fatti nello smart working al MEF – che ha al suo attivo anni di politiche avanzate sui temi legati al lavoro flessibile – hanno portato i loro frutti. Il progetto Be Mef Be Smart, rivolto fin dal 2017 a circa 200 dipendenti, ha permesso di arrivare a rendere operativi da casa fino a 8600 persone nel pieno della pandemia.

«Va bene lavorare sulla business continuity, ma attenzione a non perdere di vista il business», ci ha detto in chiave provocatoria Claudia Marcolin (EMMAP6), Direttore della business area ICT presso DBA PRO, dopo una lunga carriera sempre a cavallo tra settore pubblico e privato. Non si tratta solo di essere resilienti, ma occorre anche ripensare a quali nuovi bisogni emergono e quali servizi sono più coerenti con lo scenario aperto dall’attuale crisi e come le tecnologie possano essere di supporto allo scopo. In questo scenario la digitalizzazione può rappresentare la chiave di volta.

Il tempo nelle emergenze, il tempo delle emergenze

Il tempo delle emergenze non è sempre uguale. «Abbiamo affrontato emergenze diverse, nel corso dei mesi», ha spiegato Gabriella Di Girolamo. «Nella prima fase, è prevalsa la necessità di mettere in sicurezza i dipendenti. Ma subito dopo la priorità è diventata come ripensare i servizi per fare fronte ai nuovi bisogni (si pensi all’anagrafe e ai servizi cimiteriali travolti dall’impennata dei decessi). Infine, gli ultimi mesi sono stati dedicati a costruire le condizioni della ripresa: dai servizi educativi alla gestione dei pubblici esercizi e commercio su area pubblica».

In emergenza, la gestione del tempo è un fattore critico, da amministrare con intelligenza. «Soprattutto ora, la PA ha bisogno di imparare a tenere il passo», ci ha detto Maurizio Pirazzini (EMMAP8), Vice segretario generale della Camera di Commercio di Ferrara, «oppure rischia di fare la fine del BancoBol, una cosa che non sappiamo più nemmeno a cosa serviva».

L'agenda di riforma della PA che ci chiede l'Europa

Nel mezzo della crisi di governo nell'inverno del 2021, in attesa di conoscere la formazione del nuovo esecutivo, era evidente che un tema che non poteva non essere affrontato – anche in considerazione delle raccomandazioni ricevute a riguardo da Bruxelles – era una qualche riforma della PA. Non posso negare una certa diffidenza ogni volta che si annuncia o si auspica l'ennesima «riforma della pubblica amministrazione», per ragioni più volte affrontate sul blog #ValorePubblico e non solo.

La diffidenza è di merito e di metodo. Ma le richieste europee indicano una rotta da considerare con attenzione.

Gli obiettivi del cambiamento

Partiamo con le ragioni della diffidenza sul piano del metodo: abbiamo visto in questi anni susseguirsi progetti di riforma più o meno ambiziosi che hanno apportato benefici modesti. Di per sé non è questa una ragione per assumere un atteggiamento rinunciatario. Al contrario, questa generazione di riformatori ha l'opportunità di fare leva sugli apprendimenti di quanto non ha funzionato ed evitare di incappare negli stessi errori. Tra questi, vi è stato forse un vizio di metodo. I progetti di riforma nascono in genere attorno a un'idea guida seducente, proposta come risposta finalmente risolutiva, contrastata per lo più da chi ci vede una minaccia alla conservazione della propria rendita di posizione. Questa tensione (tra fautori e detrattori) catalizza il dibattito che smette di concentrarsi sull'efficacia della soluzione, rispetto a un dato problema, per lasciare il posto a logiche da stadio. Il grande assente nel discorso sulle riforme di pubblica amministrazione è la consuetudine (e forse la capacità) di costruire diagnosi articolate, basate su una definizione accurata delle criticità e dei problemi che si intendono risolvere, degli obiettivi di riforma e, pertanto, di quali siano gli esiti attesi. Al contrario, ci si tuffa nella lista delle misure da adottare e, una volta adottate, se adottate, si resta delusi dalla scarsa efficacia o frustrati dall'incapacità di implementazione. Che è un po' come arrabbiarsi se un giocatore di wrestling non riesce a danzare sulle punte per il solo fatto di averlo messo su un palco in body, col tutù e le scarpette rosa.

Gestire i vincoli di realtà

Sul piano del merito, come già detto in varie occasioni, il costruito «pubblica amministrazione» è un'astrazione evocativa di un settore contrapposto a quello privato. Ma al suo interno si compone di una miriade di istituzioni tra loro profondamente differenti per missione, modello organizzativo, profili di competenza del personale e dimensione. Certo, ci sono tratti comuni fondamentali, come alcune regole del gioco che si dispiegano in maniera più o meno uniforme. Penso al comune obbligo di formalizzazione di ogni decisione pubblica entro i vincoli di procedure codificate, al fine di rendere trasparente, per esempio, come si sono tutelati i principi di terzietà della decisione stessa, ma che rischia – se agita con incompetenza – di scadere nel formalismo più autoreferenziale. Penso all'immaterialità dei beni e servizi erogati, che, combinata all'assenza di prezzo per la cessione di questi, rende sovente incompreso (e, quindi, non gestito) il valore generato dall'azione amministrativa. Penso ancora alla complessa relazione tra politica e amministrazione, troppo spesso interpretata alla luce delle categorie della corporate governance delle imprese, laddove invece i meccanismi di legittimazione formale e informale, di espressione degli indirizzi, di allineamento di interessi e visioni tra funzioni politiche e funzioni di gestione seguono strade né migliori né peggiori, ma semplicemente (e fisiologicamente) diverse. E la lista potrebbe essere arricchita di ulteriori spunti. Ma ciascuno di questi tratti comuni del funzionamento delle amministrazioni pubbliche non sono che vincoli di contesto, che richiedono – come i vincoli economici, i vincoli di legge e grosso modo tutti i limiti che la realtà impone – di essere

compresi e gestiti. Pertanto, quando si annunciano ambiziosi programmi di riforma – magari finalizzati a rimuovere una volta per tutte uno dei suddetti vincoli – non posso che provare diffidenza mista a preoccupazione. Diffidenza, perché alcuni di questi vincoli sono fisiologici e, più che essere riformati, richiedono di essere riconosciuti e gestiti con competenza nei diversi contesti in cui si esprime l'azione amministrativa. Preoccupazione perché mentre si discute di grandi soluzioni trasversali resta non discusso, non presidiato, financo ignorato, l'enorme lavoro che occorre fare di gestione del cambiamento a livello di ogni singola amministrazione. Ma le indicazioni di Bruxelles possono mostrare una via interessante, di merito e di metodo.

La ricetta di Bruxelles

Nelle raccomandazioni del Consiglio Europeo del maggio 2021 – le stesse che ci chiedono la riforma della giustizia e del fisco – si leggono cose piuttosto pacifiche, tipo che «an effective public administration is crucial to ensure that measures adopted to address the emergency and support the economic recovery are not slowed down in their implementation». Ma si trova anche qualcosa di meno ovvio. Intanto viene offerta una diagnosi – su cui si può convergere o meno, ma intanto è una diagnosi, per quanto sbrigativa – articolata su tre punti chiave: i tempi inadeguati dell'azione amministrativa, il basso livello di digitalizzazione e, infine, una debole capacità amministrativa.

L'inadeguatezza dei tempi di risposta è sovente il frutto della frammentazione delle procedure tra più livelli amministrativi – ma, possiamo aggiungere, spesso anche all'interno della stessa istituzione – in assenza di solidi strumenti di integrazione organizzativa, magari sorretti da robuste tecnologie digitali. Si pensi alla polemica sulla cassa integrazione e all'esigenza di coordinare il lavoro di Regioni e INPS; o alla necessità di tenere insieme la filiera delle politiche di contrasto alla povertà e alla marginalizzazione sociale integrando misure quali il reddito di cittadinanza, cui si accede tramite CAF, erogato da INPS, ma teoricamente monitorato dai comuni tramite i «patti di inclusione sociale».

Inoltre, nel documento si invita a investire in tecnologie digitali per colmare questo gap di integrazione, sia tra amministrazioni, sia tra amministrazioni e cittadini. Si potrebbe aggiungere, forse pleonasticamente, che le tecnologie sono efficaci se sono a servizio di modelli organizzativi innovativi. Se prendiamo per buona questa diagnosi, la riforma che ci serve non si fa con le norme, ma con un solido e capillare lavoro di riprogettazione organizzativa e inter-organizzativa. In un mondo in cui riorganizzare significa solo far girare la poltrone, più che una riforma è una rivoluzione!

Il documento ci ricorda anche che non è con l'iper-regolazione che ci tuteliamo dai rischi di corruzione o miglioriamo la trasparenza. Siamo infatti invitati a non perdere di vista che «public procurement procedures should remain efficient, balancing the need for scrupulous monitoring with the need for timeliness», e questo obiettivo si raggiunge non tanto rimettendo mano per l'ennesima volta alle regole, ma incrementando la capacità di gestire gli appalti, come già detto in altre occasioni con colleghi esperti¹.

In conclusione, è tempo di non perdere più tempo e di mettere mano alla «weak administrative capacity», con un approccio nuovo. Non tanto nuove norme, ma obiettivi di cambiamento chiari da distribuire in maniera articolata e differenziata per i diversi livelli amministrativi e le principali grandi amministrazioni pubbliche, sulla scorta di quanto l'Unione Europea fa nei nostri confronti con le sue raccomandazioni, cui vincola le risorse assegnate. Costruire questi obiettivi sulla base di diagnosi solide. Comprendere che il cambiamento si guida e consolida con le pratiche organizzative, attraverso un uso sapiente di tutte le principali variabili in gioco: strutture, meccanismi di coordinamento e integrazione intra e inter-organizzativi, competenze amministrative diffuse e al passo con la sfida che abbiamo la responsabilità di accogliere.

¹ Per approfondimenti si rimanda al post scritto a quattro mani con Niccolò Cusumano e pubblicato su #ValorePubblico, «Lezioni (americane) per evitare disastri col decreto semplificazioni», SDA Bocconi Insight, 5 ottobre 2020.

La fiducia nelle istituzioni pubbliche: una nuova speranza?

L'intervento del Presidente Draghi all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti dello scorso 17 febbraio 2021 è stata una richiesta di cambiamento di rotta nella relazione tra controllori e controllati: dall'antagonismo alla collaborazione, dalla diffidenza alla fiducia. Ed è proprio il tema della fiducia a ispirare questo contributo: stiamo assistendo a una inaspettata inversione di rotta nel rapporto dei cittadini italiani con le istituzioni pubbliche? Come cogliere questa preziosa finestra di opportunità?

Così lontano, così vicino

«Mai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per dare il provento di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione. È avvenuto con i trasferimenti a fondo perduto stabiliti dal Next Generation. Si tratta di una straordinaria prova di fiducia reciproca che, se validata da scelte oneste ed efficaci, potrà un giorno sfociare nella creazione di un bilancio europeo comune da cui dovrebbero trarre maggior beneficio proprio i Paesi più fragili dell'Unione. [...] Due sono le parole chiave di questa relazione: fiducia e responsabilità»¹.

Fiducia, quindi, tra comunità nazionali dentro lo spazio europeo. Fiducia delle istituzioni nazionali verso quelle europee e viceversa. Ma anche fiducia tra istituzioni nazionali: centrali e locali, pubbliche e private, del mondo produttivo e di quello del welfare. La fiducia potrebbe essere la risorsa chiave da mettere in campo e da coltivare in questo tempo trasformativo. E forse questo è il momento propizio per farlo.

Qualcosa è cambiato?

Di fiducia ce n'è più di prima, a giudicare dagli esiti dell'ultimo rapporto «Edelman Trust Barometer»², che misura annualmente da 20 anni la fiducia dei cittadini in 28 grandi Paesi verso quattro gruppi di istituzioni cardine: pubbliche (*government*); imprese (*business*); terzo settore (*NGOs*); mezzi di informazione (*media*). La crisi pandemica, infatti, è stata uno stress test globale, che ha permeato ogni settore della vita economica e sociale. Le rilevazioni effettuate nel corso del 2020 hanno mostrato un trend convergente nei Paesi analizzati: a maggio, ovvero alla fine della prima grande ondata, si è registrato un picco di fiducia trasversale ai quattro cluster. Ma non era che una bolla, destinata a scoppiare poco dopo: le rilevazioni fatte alla fine dell'anno, infatti, hanno mostrato la fine di questo slancio (con Cina e Stati Uniti a guidare la curva a U rovesciata del *trust* nell'anno passato). Stringendo il campo alle istituzioni pubbliche – sebbene siano globalmente considerate un po' più etiche e competenti rispetto alle rilevazioni dell'anno precedente – alla fine del 2020 disperdono questo capitale più velocemente delle imprese (mentre i mezzi di informazione sono, non sorprendentemente, l'istituzione in assoluto più discredita nell'anno della «infodemia»).

Non ovunque, però. Tra i Paesi che mostrano una apprezzabile tenuta di fiducia verso le istituzioni pubbliche spiccano Germania, Francia e Italia. Nell'Europa storicamente segnata da atteggiamenti di grande scetticismo la bolla deve ancora scoppiare, oppure siamo di fronte a un'inversione stabile di tendenza? Difficile a dirsi, forse un pezzo della risposta è ancora da scrivere e dipenderà da come il nuovo patto europeo, sancito dal Next Generation EU, saprà offrire opportunità reali di uscita dalla crisi sanitaria, economica e sociale. Insomma, da come questa fiducia sarà corrisposta da altrettanta responsabilità.

¹ «Intervento del Presidente Draghi all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti», Governo italiano-Presidenza del Consiglio dei Ministri, 19 febbraio 2021. L'intervento integrale è disponibile al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-allinaugurazione-dell-anno-giudiziario-della-corte-dei-conti/16244>.

² «Edelman Trust Barometer», Edelman, 2021.

Tutti mi chiedono se credo nello Stato: ma lui crede in me?

Di quali istituzioni pubbliche ci fidiamo di più in Italia? I dati Demos 2021 ci dicono che nell'anno della pandemia tutte le principali istituzioni sociali crescono in credibilità, tranne tre: forze dell'ordine (che perdono 4 punti rispetto all'anno precedente, ma restano in testa), scuola (-2, ma ancora nella fascia alta) e partiti, stabilmente fanalino di coda nella lista misurata. Con riferimento alle istituzioni pubbliche, Comune, Regione, Stato e Parlamento registrano saldi tra +5 e +11 punti percentuali³. Una nuova e preziosa linea di credito. Ma non basta. Sarebbe interessante capire, infatti, se e come varia la fiducia non solo nel rapporto tra cittadini e PA, ma tra istituzioni pubbliche stesse, i cui dipendenti, a loro volta, sembrano fidarsi poco delle istituzioni di controllo e della magistratura amministrativa e contabile. Questo è evidente nelle forme di burocrazia difensiva: comportamenti di dirigenti e funzionari volti a tutelare, più che l'interesse pubblico, se stessi da eventuali rischi, più o meno sovrastimati, di finire in tribunale. Questo fenomeno richiede di essere letto sotto una doppia luce: se da un lato è il sintomo di una certa perdita del senso di missione dell'azione pubblica (e forse anche di un deficit di competenze amministrative di chi scrive le norme e/o di chi le applica?), dall'altro indica una preoccupante diffidenza nella capacità di discernimento degli organi di controllo e giurisdizionali, implicitamente ritenuti incapaci di riconoscere la differenza tra una decisione non conforme alla norma da una decisione non conformista.

Infine, sarebbe utile misurare non solo la fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche, ma delle istituzioni pubbliche (dirigenti e soggetti pubblici in senso lato) verso l'esterno, operatori economici in testa. Tra i dati più interessanti del già citato rapporto Edelman, colpisce uno: a livello globale il «business» guadagna in considerazione rispetto allo scorso anno, quando veniva ancora giudicato poco etico e poco competente, forse anche grazie alla ritrovata consapevolezza del ruolo che il mondo produttivo può giocare per la soluzione ai grandi problemi globali, come nel campo della ricerca medica. Stringendo il focus sull'Italia, le imprese sono oggi le istituzioni sociali considerate più affidabili, in primo luogo perché considerate le più competenti. Quanto le norme e le pratiche di collaborazione tra pubblico e privato sono allineate a questo sentimento? Quanto, invece, non abbiamo definito il campo da gioco come se la patologia del comportamento truffaldino di pochi operatori economici fosse la regola?

Come ha detto Draghi al suo discorso in Corte dei Conti, le contrapposizioni tra istituzioni (così come tra pubblico e privato) sono un gioco a somma negativa, mentre la collaborazione produce effetti moltiplicatori. E visto che la collaborazione si basa sulla fiducia, se oggi ne circola un po' di più, forse occorre non sprecare questa occasione. E non deluderla.

³ [«Il virus dell'insicurezza, lo scudo della scienza»](#), Demos & Pi, 2021.

A chi tocca per primo? Dei vaccini e di altre risorse (pubbliche) scarse

Ho beneficiato anche io della campagna vaccinale riservata al personale scolastico e universitario. Aver ricevuto il vaccino prima dei miei genitori (over 75) – e prima di persone a me vicine affette da fragilità gravi – mi ha messa in imbarazzo. Forse mi sono sentita in imbarazzo anche verso i commessi e gli addetti alla cassa nei supermercati; verso il mondo dei lavoratori domestici, regolari e no; verso i lavoratori della logistica, dai magazzinieri di Amazon ai runner dell'home delivery; verso quella fascia di persone tra i 55 e i 70 anni, rimasti a lungo fatalmente scoperti dalle politiche vaccinali, eppure non poco esposti al rischio di ammalarsi in forme gravi. E tanti altri ancora. Pertanto, ho letto (e ascoltato) con attenzione gli argomenti di quanti si sono scandalizzati che le suddette categorie siano state precedute nella corsa ai vaccini da accademici, avvocati o giornalisti.

Prima i più a rischio-malattia o i più a rischio-contagio?

Ma c'è stata una cosa buona in questo acceso dibattito che si è scatenato sul tema della distribuzione dei vaccini: si è tornati (o si è finalmente cominciato?) a parlare pubblicamente di criteri di priorità per definire l'accesso a un servizio pubblico. La scarsità delle risorse lo impone sempre, ma questo vaccino sembra averci aiutato a entrare più consapevolmente in contatto con la realtà. Pertanto, nel discutere a chi toccasse per primo il vaccino, si è discusso – implicitamente – di criteri di targeting. Per esempio: segmentiamo la popolazione per livelli di rischio di esposizione al virus (principio secondo cui i sanitari sono stati vaccinati per primi) o per livelli di rischio di contrazione di forme gravi della malattia da Covid-19 (come per le persone più anziane o affette da patologie critiche)? Che cosa è più giusto? Che cosa è più equo? Più che il merito della risposta, mi pare interessante guardare al metodo e al perché è stato utile questo dibattito.

I principi di equità di accesso ai servizi pubblici

Vista l'alta attenzione sul tema dell'equità di accesso ai vaccini, forse può essere il momento giusto per chiederci con quali principi di priorità si accede ad altri servizi pubblici. E potremmo scoprire che non sempre chi ha più bisogno scala prima le graduatorie.

Per esempio, anche se la sanità è pubblica e per tutti, l'accesso alle cure nei fatti non è così egualitario. Come ricordato da Cinelli e colleghi¹ – che si rifanno ai dati del rapporto «L'Italia per l'equità nella salute», pubblicato dal Ministero della Salute nel 2018 – i cittadini in condizioni di svantaggio sociale non solo tendono ad ammalarsi di più, ma anche a guarire di meno e a morire prima. Pertanto, a parità di sistema di offerta sanitaria all'interno dello stesso territorio, le differenze in termini di risorse sociali, culturali ed economiche incidono sulla capacità non solo di prevenire le patologie, ma anche di accedere alle cure più appropriate ed efficaci.

Anche l'accesso ai servizi per gli anziani non autosufficienti non è sempre legato solo al profilo di bisogno. Nel «Terzo Rapporto Osservatorio Long Term Care»² si stima che «oltre il 63 per cento degli anziani non autosufficienti non risulta in carico ad alcun servizio socio-sanitario: il gap appare colmato dalla presenza delle badanti, che si confermano asse portante del nostro sistema di welfare». Le barriere all'accesso ai suddetti servizi non sono solo economiche (tipicamente per i servizi residenziali), ma anche culturali e di accesso alle

¹ «Rapporto Oasi 2020», Cergas-SDA Bocconi, Cap. 2.

² G. Fosti, E. Notarnicola, S. Berloto, F. Longo, E. Perobelli, A. Rotolo (a cura di), «Terzo Rapporto Osservatorio Long Term Care», Milano, Egea, 2021.

informazioni: il 72 per cento del campione di famiglie analizzato non ha accesso a informazioni relative al sistema di servizi (domiciliari e diurni, oltre alle più note RSA) di cui un anziano non autosufficiente può beneficiare. Pertanto accede prima ai servizi non solo chi ne ha più bisogno, ma chi meglio riesce a intercettare il sistema di offerta.

Il terzo esempio riguarda l'accesso alle case popolari: come scritto nel rapporto «Il valore pubblico delle Aziende Casa»³, «oltre il 70 per cento del patrimonio abitativo pubblico (ERP) risulta occupato continuativamente dallo stesso utente da oltre 10 anni, in genere pensionati che vi abitano da soli o con la famiglia [...] a basso reddito, che vi hanno avuto accesso quando il sistema di edilizia residenziale pubblica era ancora in fase espansiva. Per la generazione dei loro figli, donne e uomini di mezza età che hanno conosciuto la precarizzazione del lavoro e dei legami affettivi, l'accesso alla casa pubblica è diventato più difficile che per i propri padri». Di conseguenza, i profili che oggi presentano maggiore fragilità sociale – famiglie numerose, monoparentali, con minori – sono quelle che trovano fatalmente poco posto in un sistema di offerta pubblica così allestito.

Gli esempi sono potenzialmente infiniti. Si possono citare i vari bonus babysitter o asili nido, che – senza un criterio di chiara definizione delle priorità anche sulla base del reddito – tendono a selezionare l'utenza più competente, che non di rado è anche la più abbiente e meno bisognosa della misura. O il reddito di cittadinanza, misura da cui sono stati esclusi di fatto i più emarginati, come i senza tetto o altre persone con forme di fragilità sociale grave, prive dei mezzi di base anche solo per pensarsi destinatari di una misura di lotta alla povertà.

Più che malafede, miopia manageriale

Sovente queste storture sono il risultato involontario di politiche che faticano a riconoscere quanto gli aspetti più operativi che definiscono la fruizione di un servizio circoscrivano anche la selezione dell'utenza. Il modo in cui sono stati disegnati l'accesso alle cure, i servizi per gli anziani, la permanenza nelle case popolari, ma anche il bonus babysitter e il reddito di cittadinanza ha definito (fatalmente e inconsapevolmente) il profilo di utenza incluso ed escluso, non tanto o non solo sulla base della gerarchia dei bisogni, ma sovente sulla scorta di fattori contingenti, talvolta casuali, o legati a caratteristiche (magari storiche) del servizio stesso. Ancora più frequentemente, chi gestisce i servizi pensa di non incidere (o di non dover incidere!) sulla selezione dell'utenza, mentre non solo nei fatti questo avviene, ma – come ci insegna il caso dei vaccini – è auspicabile che tale selezione non sia casuale e che sia, al contrario, oggetto di discussione aperta. Infatti, se da un lato la frequente incertezza delle politiche pubbliche rispetto alla definizione del loro target ci impone di riconoscere una strutturale riluttanza ad assumersi la responsabilità di definire in maniera esplicita l'ordine delle priorità dei bisogni – salvo poi lasciare che queste si definiscano *de facto* – dall'altro ci richiede di attrezzarci diversamente al fine di sorvegliare con competenza e spirito critico l'appropriatezza dei servizi: che cosa va a chi e come. E questo è vero ogni qual volta si tratti di stabilire un ordine di priorità nell'accesso a un servizio o a una risorsa pubblica, per sua natura finita.

Tornando ai vaccini, il dibattito delle prime fasi della campagna vaccinale attorno alla domanda «a chi tocca per primo?» ci insegna anche che la risposta non è mai scontata, mai semplice, ma – soprattutto – non dipende solo da quello che si scrive sulla carta: a fare la differenza è il presidio di quei fattori di contesto (per esempio la logistica, le politiche degli approvvigionamenti e la strategia di distribuzione) che assicura che quel principio di equità si incarni in dosi inoculate nelle braccia giuste, nei tempi giusti.

³ G. Fosti, E. Perobelli, R. Saporito (a cura di), «Il valore pubblico delle Aziende Casa», Milano, Egea, 2019.

Appunti sulla gestione delle crisi e suggestioni sulla «business discontinuity»

In tempi più o meno post pandemici succede di passare il venerdì sera alle Hawaii (virtualmente, ovviamente), sede dell'edizione 2021 della prestigiosa Public Management Research Conference (PMRC), cui ho preso parte lottando con le 12 ore di fuso orario di mezzo. Il titolo della sessione in cui ho presentato un lavoro scritto con le colleghe Silvia Rota ed Elisabetta Trincherò recitava così: «Decision Making During Time of Crisis». Ecco di cosa abbiamo discusso, tradotto per la pratica manageriale.

Percezioni, tempismo, etica

I lavori presentati dai colleghi esploravano con chiavi di lettura e metodi diversi come hanno reagito i governi e i sistemi pubblici alla crisi pandemica del 2020. Difficile sintetizzare le conclusioni di lavori ancora incompleti e in fase di revisione. Ma i tre temi emersi hanno tutta l'aria di restare in agenda ancora per un po'.

Il primo riguarda come la percezione collettiva della crisi abbia influenzato le scelte di policy. Quello che Hao Sun e colleghi hanno dimostrato con la loro statistica avanzata applicata a 144 casi-Paese non è così distante da quanto ci insegna l'economia comportamentale quando descrive la trappola mentale della «compensazione del rischio»: si assumono comportamenti di cautela e prevenzione del rischio solo quando di quel rischio si diventa pienamente consapevoli. Pertanto, il discorso collettivo (e politico) volto a ridimensionare e rassicurare, in alcuni casi anche a negare l'esistenza stessa o la portata del rischio, è stato un fattore ostacolante la qualità e capacità di risposta.

Hongxia Li e colleghi, invece, hanno guardato al fattore tempo nell'allestimento delle strategie di mitigazione e gestione della crisi sanitaria. È tutta una questione di momento (non temporeggiare, ma intervenire subito), sequenza (agire in base a liste chiare di priorità) e ritmo (accelerare, ma anche decelerare tempestivamente). Sulla carta la proposta non fa una piega e spiega in parte le difficoltà a fronteggiare la prima ondata in Italia. Ma la tempestività è anche questione di legittimità: nessuno credeva che anche in Europa si potesse arrivare a misure di lockdown come quelle cinesi. Non è forse anche grazie allo sforzo fatto prima di tutti dall'Italia se gli altri Paesi europei hanno considerato questa ipotesi con più velocità e, quindi, efficacia? In letteratura si chiama «legittimazione di una decisione per imitazione».

Chin-Chang Tsai, invece, ha utilizzato il caso della Pandemia Covid-19 per esplorare come le crisi generino al contempo anche crisi etiche, in quanto foriere di dilemmi sovente drammatici: si pensi al giusto equilibrio tra protezione della salute e tutela delle libertà individuali. O, più recentemente, tra salute e lavoro.

E se la «business discontinuity» fosse un valore?

Col nostro lavoro, infine, abbiamo provato a rispondere a queste domande: quali sono state le priorità nella gestione della crisi? Come è evoluta l'agenda dei manager pubblici? Come hanno interpretato la funzione di crisis manager? All'inizio dell'estate 2020, quando si aprì una parentesi tra le ondate pandemiche, abbiamo chiesto a una popolazione di 60 figure di vertice di enti pubblici omogenei impegnati con la gestione della crisi a livello territoriale, di rispondere ad alcune domande aperte in merito alla loro esperienza nella gestione dell'emergenza. Dalla codifica degli elaborati (80.000 parole in tutto) è emerso come le priorità siano progressivamente cambiate nel corso delle settimane dei primi mesi di pandemia, con quest'ordine: dipendenti, processi, beneficiari.

Lo sforzo iniziale dei nostri intervistati è stato dedicato a trovare il modo di mettere in sicurezza gli uffici. Prima che anche per legge fosse autorizzato il lavoro da casa generalizzato, la sicurezza dei dipendenti

e del luogo di lavoro è stata la priorità. Assicurato questo aspetto, la priorità è diventata quella di assicurare il corretto funzionamento dei servizi pubblici, nonostante le difficoltà imposte dalla remotizzazione del lavoro. Arriva in fondo, quando arriva, la necessità di ripensare anche il sistema di offerta di servizi per adattarlo a uno scenario di bisogni profondamente trasformati.

Si è tanto parlato di assicurare la cosiddetta «business continuity», ovvero la capacità di ripristinare, laddove interrotti per via della crisi in corso, i processi aziendali e l'erogazione dei servizi. E se invece la chiave di volta fosse il contrario? E se fosse necessario, invece, cambiare gioco? Non solo per cogliere nella crisi la finestra di opportunità per fare innovazione, ma anche e soprattutto perché la crisi cambia il sistema dei bisogni dei beneficiari e quanto più restiamo fedeli a risposte del passato, tanto più rischiamo di non centrare l'obiettivo.

6. Burocrazia senza bureau?

Uno dei temi che ha dominato il dibattito sulla pubblica amministrazione nel post 2020 è quello sullo smart working: la remotizzazione a tappe forzate indotta dagli obblighi del distanziamento sociale e dal confinamento a casa è stata un'occasione formidabile per riflettere sul senso del lavoro, dei luoghi di lavoro e delle sue regole, anche nella PA. Il dibattito sul tema è lungi dall'essere concluso: tanto per cominciare perché l'agente scatenante, la pandemia, non può considerarsi al momento un capitolo chiuso; inoltre, perché in questi mesi è in via di approvazione e applicazione una nuova disciplina che regola queste nuove forme di lavoro; infine, perché sono quanto mai vivaci le due tifoserie, gli oltranzisti dello smart working sempre e comunque anche per le guardianie, contro i neo-luddisti del lavoro che pensano che l'inizio della fine sia cominciato con l'introduzione della macchina da scrivere. O forse no. Forse nessuno si riconosce in queste due versioni estreme, che però ci aiutano a capire che di questo dibattito si sono un po' perse le sfumature.

Non è sempre chiaro che ci sono infinite modalità di intendere l'universo della fine della centralità dell'ufficio come luogo di lavoro: alcune si limitano a dematerializzare e spostare il luogo di lavoro dall'ufficio ad altrove (a casa? in sedi di co-working più vicini a casa?), con un impatto medio sul cambiamento dei modelli organizzativi; altre si basano sulla completa autonomia e autodeterminazione del lavoratore e quindi sulla totale eliminazione di ogni vincolo di spazio o di tempo nella gestione del proprio lavoro, modello con infiniti più vincoli sul piano strettamente organizzativo. Non è nemmeno chiaro nel dibattito come queste diversissime soluzioni distribuiscono altrettanti differenziati costi e benefici per almeno tre macro-tipologie di stakeholder: i dipendenti, gli enti e i cittadini.

Quanto ci guadagnano e quanto ci perdono i lavoratori non è scontato e dipende – tra le altre cose – dal mestiere svolto, dal livello di autonomia professionale, dalla fase della propria vita personale e professionale, dalla vicinanza al luogo di lavoro.

Quanto ci guadagnano e quanto ci perdono gli enti dipende non solo da quanto sono furbetti i propri dipendenti o dai costi di riscaldamento e aria condizionata, ma prevalentemente dalle infinite varietà organizzative in cui si articola la nostra PA, per grandezza, diversificazione delle funzioni, articolazione territoriale, maturità tecnologica, spessore della classe dirigente, modello di lavoro prevalentemente ad alta intensità di capitale umano o di lavoro scarsamente professionalizzato e autonomo.

Infine, quanto ci guadagnano e quanto ci perdono i cittadini e gli utenti dei servizi dipende, tra le altre cose, dalla natura del servizio in questione e dal profilo dei cittadini chiamati in causa, incluso il livello delle competenze digitali che permettono loro di accedere a canali dematerializzati.

In conclusione, si tratta di un tema molto interessante e stimolante proprio perché – con buona pace degli approcci partigiani – è tutto da esplorare e le soluzioni tutte da costruire. I post di questo capitolo sono nati per portare un contributo con qualche spunto e qualche provocazione.

SmartScettici vs SmartOttimisti: come lo smart working (ir)rompe nella PA

A marzo 2020, sullo SDA Bocconi Digital Wall un lettore di una PA ci ha posto una domanda che mi ha fatto molto riflettere: «La PA è preparata ad affrontare lo smart working o, invece, passata l'emergenza e fatto il bilancio di questa esperienza ci si renderà conto che l'obiettivo non è stato raggiunto?».

Questo post è stato scritto prima di tutte le norme che, dall'estate 2020, hanno modificato in senso radicale il tema. Sorprende che il dibattito non si sia spostato molto da lì.

Durante la Grande Guerra gli uomini erano al fronte. Nelle industrie servivano operai e furono chiamate in massa le donne a lavorare nelle fabbriche. Non era nei piani. Fu una necessità. Ma questo fatto ha cambiato il mondo. Deposte le armi, le donne furono quasi tutte licenziate per lasciare il posto ai mariti. Anche se tutto sembrava tornare come prima, niente restò uguale. Per alcune donne sarà stato un sollievo poter tornare a casa. Ma certo non per tutte. In ogni caso, il tabù della partecipazione attiva delle donne al lavoro era stato infranto. Fu un passo fondamentale verso le successive battaglie per la parità di diritti nel lavoro e nella vita sociale e politica. Ecco, mi aspetto che per lo smart working succeda qualcosa di simile: un mix di restaurazione e innovazione, frutto anche delle valutazioni che saranno fatte in questi mesi.

Tutti SmartOttimisti?

Nelle scorse settimane sono stati in molti a raccontarmi le eroiche esperienze di digitalizzazione nei servizi e nelle attività del personale della PA: «Siamo in smart working, tra i primi uffici giudiziari. Per l'amministrazione della giustizia è una grande opportunità di innovazione tecnologica e culturale», mi scrive Dario Quintavalle, Dirigente amministrativo del Tribunale superiore delle acque pubbliche di Roma. «Abbiamo messo 80 persone in smart working in 3 giorni» dice Giuseppe Zaccara, Segretario comunale in alcuni Comuni della Provincia di Firenze. «Stiamo registrando delle video-pillole per assistere gli enti tutelati a distanza. Sto tendendo un diario di bordo, è un'occasione di apprendimento straordinaria. Un cambio di passo che non si è riusciti a fare in anni, è successo in 3 giorni!», mi spiega con piglio appassionato Annalisa Rossi, Soprintendente archivistica e bibliografica della Lombardia.

È innegabile che questa improvvisa accelerazione sia avvenuta a seguito delle norme sul distanziamento imposte dall'emergenza Covid-19. Nonostante l'introduzione dello smart working nella PA, non sia certo una novità. Come è innegabile che gli ostacoli non siano pochi.

Una SmartFregatura?

Tipicamente le forme di flessibilità sono un'offerta che l'azienda (pubblica o no) rivolge ai propri lavoratori e nemmeno a tutti, ma solo a quelli il cui contributo si presta al mezzo. Questa offerta è interessante per esempio per i trasfertisti e i pendolari o per chi ha bisogno di orari flessibili per conciliare le attività di cura che svolge nella vita familiare. E nemmeno tutti i giorni. Negli scorsi mesi, e in parte ancora oggi, questa regola è saltata. Lavorano da remoto tutti quelli che tecnicamente possono lavorare da casa e sono stati invitati a farlo. E lo fanno sovente a discapito – e non a favore – della qualità della vita familiare¹. Pertanto, oggi lavorare da casa per qualcuno è una iattura, soprattutto per le donne. Per molti è comunque alienante e deprimente perché acuisce il senso di isolamento. Quando l'emergenza sarà finita, lo smart working potrà tornare a essere una

¹ Occorre ricordare che nel marzo del 2020, e fino alla fine di quell'anno scolastico, la chiusura delle scuole ha reso difficile per molte famiglie la conciliazione tra lavoro – per quanto in smart – e la cura dei figli, incluso il supporto necessario in tempi di didattica a distanza.

scelta, all'interno di condizioni più coerenti con la possibilità di dedicare al lavoro e alla cura della famiglia l'attenzione che serve a ciascuno, senza metterle in competizione.

Quanto è smart questo working?

La rivoluzione dello smart working non è solo l'eliminazione del vincolo della presenza fisica, ma anche l'autodeterminazione dei tempi di lavoro. Questa flessibilità è possibile quando la natura del lavoro è in larga misura esercitabile in autonomia: per esempio, inanellare una videocall di gruppo dopo l'altra significa o che ci sentiamo molto soli, oppure che il grado di interdipendenza con i nostri colleghi è tale da rendere inefficiente la distanza fisica, in tempo di pace. E nella PA? Non si può passare da modelli di organizzazione del lavoro di stampo eminentemente burocratico – scarsa autonomia, alta supervisione diretta, rigido controllo delle procedure più che del risultato – allo smart working senza nel mezzo un cambiamento di processi e sistemi. Questo è un pezzo del lavoro da fare, stimolato dalla contingenza, se vogliamo che dello smart working resti traccia nel post-coronavirus.

Lezioni per il futuro: SmartMotivation?

L'esperienza diffusa di smart working è anche un po' una rivincita della sorte sugli anni di focus sul controllo (il «tornellismo», come dice Alfredo Ferrante, dirigente pubblico, alunno EMMAP, nel suo blog²). Ed è proprio qui il pezzo più interessante di questa storia. I tornelli, le impronte digitali e tutti i dispositivi di controllo sono tipicamente inefficaci ad aumentare la produttività dei lavoratori. E lo abbiamo detto e scritto più volte. Erano la prova del fallimento della dirigenza, della sua incapacità di dirigere, di assegnare compiti e di monitorarne l'esito e, in ultima analisi, di motivare i propri dipendenti. Lo smart working capovolge lo scenario. Oggi (finalmente) gli obiettivi ai dipendenti serve darli non tanto per norma o per assegnare gli incentivi, ma perché servono per mandare avanti la baracca. Allo stesso tempo, si sa, la produttività è funzione della motivazione. E la motivazione – quella intrinseca – ha molto a che fare con la possibilità di gestire in autonomia il proprio lavoro. Paradossalmente, questo scenario – che richiede ai dirigenti di fare leva proprio sull'autonomia dei dipendenti pubblici, sulle loro competenze e iniziative; di guardare al risultato, più che alla compliance dei comportamenti – mette in gioco gli elementi chiave per sperimentare nuovi spazi di motivazione al lavoro nella PA. Questa è la lezione da imparare. E da non dimenticare.

² [«Tantopremesso.it. Il blog di Alfredo Ferrante. Burocrate»](https://tantopremesso.it).

No, questo non è stato smart working

Riporto di seguito un confronto (profetico) sullo smart working avvenuto a giugno del 2020 con due amici del blog #ValorePubblico, Erminia Giorno, Segretario generale della Camera di Commercio di Cosenza e di Unioncamere Calabria, e Luca Cellesi, Dirigente presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Un confronto sullo smart working

Raffaella: Erminia, Luca, ci siamo sovente trovati a commentare in questi mesi non solo le gioie, ma anche le difficoltà delle modalità di lavoro in remoto, rese necessarie anche nella PA nei tempi recenti. Il vostro punto di vista mi interessa perché, sebbene da postazioni diverse – autonomia locale e struttura di regolazione centrale – siete tra i pochi che in queste settimane hanno avanzato qualche perplessità sulla prospettiva di prolungare lo smart working anche oltre la fine dell'emergenza sanitaria.

Luca: Posso fare una precisazione? Le mie perplessità non sono sullo smart working nella PA, strumento utilissimo introdotto anche nel pubblico impiego prima di questa pandemia. In questi mesi abbiamo fatto una cosa grandiosa, assicurando da remoto la continuità delle attività essenziali della pubblica amministrazione. Ma questa esperienza rischia di avere poco a che vedere con lo smart working e quindi ho qualche dubbio che possa fare scuola per i tempi di ordinaria amministrazione se, nel valutarne i risultati, non si tiene adeguatamente in considerazione la straordinarietà della situazione.

Erminia: Concordo, infatti il sistema camerale per evitare confusioni ha scelto di parlare sin da subito di «distance working», così da non sovrapporre questa nuova modalità di lavoro con gli strumenti dello smart working, che anche da noi era già una realtà, sebbene minoritaria.

R.: Erminia, nei tuoi enti erano in molti i dipendenti in smart working prima di marzo?

E.: In effetti no. Avevo ricevuto solo due richieste. Una ero in procinto di accoglierla perché questa persona, con reali esigenze familiari, poteva lavorare in smart alcuni giorni a settimana, in virtù della natura del suo lavoro. Un'altra mi sono trovata costretta a rifiutarla, perché mancavano le condizioni essenziali per procedere in tal senso. Poi le condizioni esterne, il rischio del contagio e tutto il resto ci hanno tenuti a casa tutti.

R.: E com'è andata? Quanto siete soddisfatti di questa esperienza?

L.: Come dicevo, è stato uno stress test molto positivo, tutto considerato. Il personale che lavora con me ha un'età media avanzata e non tutti sono così digitalizzati, eppure ho notato un apprezzabile sforzo di imparare, di attrezzarsi, all'occorrenza con mezzi propri, per continuare a portare il proprio contributo. Ma ho qualche dubbio che possa continuare a essere la “modalità ordinaria” anche al termine dell'emergenza terminata.

E.: Questo è il punto centrale per me. Questi mesi non fanno testo per mille ragioni, tra cui i volumi di attività. Facciamo un esempio. Nella mia Camera il numero delle pratiche telematiche del registro delle imprese durante il lockdown è crollato del 90 per cento. Il minimo che potessimo fare, era portare al 100 per cento la percentuale di evasione delle pratiche in 5 giorni.

R.: E ora come va?

E.: Per fortuna molto meglio. Le imprese del mio territorio incontrano già tanti ostacoli, questa crisi non ci voleva, ma tengono duro e guardano avanti. Stanno ripartendo e noi dobbiamo ripartire con loro, non come prima, più di prima!

R.: Che cosa vi preoccupa della proposta di continuare con queste modalità di lavoro anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria?

L.: Che lo smart working sia una modalità che vedremo crescere sempre di più in futuro in ogni settore mi pare una strada già tracciata. Si tratta di capire come arrivarci e con quali accortezze, senza cadere preda di facili entusiasmi. Partiamo da un dato. A Roma, non una piccola città dell'entroterra montano, durante il primo lockdown il 61 per cento dei bambini della scuola primaria non ha fatto nemmeno 1 ora di lezione online, per le ragioni più svariate, come l'indisponibilità di device adeguati o di connessione sufficiente alla rete. Per non parlare del fatto che siamo – come sappiamo – il Paese più anziano d'Europa. Ora, siamo sicuri che la nostra utenza – soprattutto quella più fragile – sia pronta agli sportelli solo digitali? Parto dall'utenza, ma inutile nascondere che c'è un grande lavoro da fare anche nella PA nel suo insieme, sia in termini di sistemi e mezzi, sia di competenze diffuse, digitali e organizzative.

E.: Volete un altro dato? In Italia solo il 10 per cento delle imprese sono digitalizzate. È chiaro che dobbiamo lavorare per far aumentare questo numero e la nostra digitalizzazione è di per sé un vettore di innovazione. Ma che sia vettore e non ostacolo all'accesso ai nostri servizi. Soprattutto ora. Ma non è solo questo a preoccuparmi. Secondo me non si stanno considerando gli impatti sull'interno, sul personale, sulla perdita del senso di comunità che le organizzazioni dovrebbero avere. Non vedersi per mesi fa sentire le persone più isolate, più distanti non solo fisicamente, anche con la testa e il cuore. Questi mesi sono stati un trauma, anche sul piano lavorativo, per molti di noi. Abbiamo bisogno di ritrovarci per ricominciare.

R.: Quali pensate debbano essere i prossimi passi sul fronte dello smart working nella PA?

L.: Bisognerà regolare molto bene questa modalità, molto meglio di ora, per assicurare qualità dell'organizzazione dei servizi e benessere del personale. Per esempio, occorre ripensare e adeguare al nuovo contesto, anche insieme alle organizzazioni sindacali, istituti quali il lavoro straordinario o i buoni pasto. Regole certe sono necessarie, più in generale, anche per evitare che questo straordinario strumento di conciliazione fra vita lavorativa e vita privata si trasformi viceversa in un mezzo di "commistione" fra le due dimensioni, assicurando a tutti il cosiddetto diritto alla disconnessione.

E.: Sono d'accordo con la necessità di regolare meglio, ma attenti a non irrigidire troppo. Per esempio, ho paura che se stabiliamo delle quote target questo complicherà il tutto, invece di favorire la flessibilità. I contesti sono diversi e i bisogni del personale anche. Cosenza non è Roma. Quanto alle contese sindacali su buoni pasto e straordinari o, addirittura, rimborsi per costi energia elettrica o strumentazione, sembra un tema tutto interno alla PA e non ci rendiamo conto che è invece un terreno minato sul piano dell'equità sociale.

R.: Non dimentichiamoci che nessuno nella PA ha rischiato la cassa integrazione. Al limite ha dovuto smaltire un po' di ferie.

E.: Appunto. E non è quello che è successo nel privato. Le strade che prendiamo come PA devono essere non solo sensate all'interno, ma anche comprensibili all'esterno.

Digitalizzazione forzata della PA: quale eredità?

Il 15 settembre 2020, in occasione del convegno online sul tema «La PA alla prova del digitale» organizzato dalla Città Metropolitana di Bologna, sarei dovuta intervenire per rispondere alla seguente domanda: «Che cosa ci hanno insegnato questi mesi di digitalizzazione forzata della PA? Eravamo pronti?».

A causa di un imprevisto last minute, non ho potuto partecipare. Ecco la mia risposta qui. In sintesi: «No, non eravamo pronti. Ma questi quasi due anni di emergenza ci hanno insegnato che ce la possiamo fare. Anche se dobbiamo prendere bene la mira».

Digitalizzare il Paese attraverso la PA

Secondo la valutazione dell'ultimo aggiornamento del «Digital Economy and Society Index Report 2020» (DESI), una specie di digitalometro europeo, siamo tra i peggiori della classe: come Paese siamo i quartultimi, davanti solo a Romania, Grecia e Bulgaria¹. Ma a guardarci dentro, si può abbozzare una diagnosi delle ragioni del nostro ritardo.

In merito alla digitalizzazione dei servizi pubblici, siamo sì sotto la media europea, ma nel terzo quartile: male, ma non malissimo. Siamo, invece, nell'ultimo quartile per quanto riguarda la digitalizzazione del nostro sistema economico (*integration of digital technology by enterprises*): come spiega il report, il livello di digitalizzazione delle imprese è molto eterogeneo e vede le grandi aziende guidare il processo, seguite, con un grande scarto, dalle piccole e medie imprese, modello economico dominante del nostro Paese. In Italia, infatti, solo il 10 per cento delle PMI, contro l'oltre 17 per cento della media europea, punta sull'e-commerce e l'online.

Come ci ha spiegato il Segretario generale della Camera di Commercio di Cosenza, Erminia Giorno, durante il lockdown è stato necessario considerare come garantire l'accesso digitalizzato di alcuni servizi anche alle aziende meno attrezzate sul piano informatico².

Ma se la PA è poco digitalizzata e le imprese (soprattutto medio-piccole) lo sono ancora meno, siamo i terzultimi in Europa per l'utilizzo di servizi internet (pubblici e privati) da parte dei cittadini: lo abbiamo visto alla prova della didattica online, molte famiglie non possiedono che uno smartphone per accedere a internet, usato per svolgere funzioni basiche. Non stupisce, infatti, se durante il lockdown la remotizzazione di molti servizi pubblici si sia limitata a spostare sul canale telefonico le attività di sportello, incluso lo scambio di moduli, che sovente transitava su WhatsApp, perché già l'email è una tecnologia meno diffusa tra l'utenza più fragile.

Alla luce di questo scenario, la PA italiana ha una missione doppia: non solo digitalizzare se stessa, ma prendere consapevolezza di essere vettore di digitalizzazione del Paese intero, di essere «Stato innovatore», per dirla alla Mazzucato.

Bene fibra e 5G, ma senza competenze digitali sono cattedrali nel deserto

Da dove viene questo ritardo? La risposta sembrano alcune tabelle del rapporto: se guardiamo al nostro livello di connettività (per esempio, la diffusione della fibra ottica) possiamo certamente migliorare, ma siamo in linea con la media dei Paesi europei e siamo addirittura tra i più avanzati per alcune specifiche tecnologie, come il 5G. Ma c'è un punto su cui l'Italia è ultima in classifica: il capitale umano. Questo indicatore si compone di due parti: (1) il livello di competenze diffuse nell'uso di internet e dei software di base; (2) la numerosità di

¹ «Digital Economy and Society Index Report 2020», European Commission, 2020.

² Si veda a tal proposito il precedente contributo, «No, questo non è stato smart working».

specialisti e laureati in ICT. Possiamo immaginare che questi ultimi due anni ci abbiano aiutati a migliorare sul primo punto, quantomeno sulle competenze necessarie per usare le principali piattaforme di comunicazione e collaborazione via web. Ma difficilmente la digitalizzazione forzata può aver inciso sul secondo aspetto, su cui il gap accumulato ci porta ai margini dei Paesi sviluppati.

Questo ritardo ha un impatto tragico anche sulla PA che prova a innovare: un grande ente pubblico locale intenzionato a fare importanti investimenti sulla digitalizzazione dei servizi, qualche anno fa bandisce concorsi per circa 40 posizioni nei servizi informativi, inquadrati in categoria D, ovvero con una retribuzione paragonabile a quanto offerto nel privato per posizioni di junior digital specialist. Invece delle solite migliaia di neo laureati in giurisprudenza che partecipano ai concorsi per i ruoli amministrativi, in questo caso si sono presentati meno di 600 esperti ICT (pochi), con un'età media di 36 anni (non esattamente neolaureati nativi digitali). Con un mercato di competenze informatiche così ristretto e una PA che fatica ad attrarre i giovani talenti, il processo di digitalizzazione dei servizi pubblici rischia di essere completamente esternalizzato, in mano a pochi grossi provider privati, che continueranno a fornire sistemi e soluzioni tecnologiche, ma non a trasferire competenze.

Superiamo l'emergenza senza perdere il senso di urgenza

Ricordiamo tutti quando nella primavera 2020 si urlò allo scandalo perché la CIG era bloccata al livello regionale. Ad avere la pazienza di guardare i numeri, si scoprirebbe che in poche settimane arrivarono negli uffici regionali tre volte il numero di domande di cassa integrazione che erano state processate nel corso degli anni della crisi post 2008. È evidente che il processo di lavorazione delle pratiche non poteva reggere. Anche dove aveva funzionato bene fino a quel momento. Un dirigente di una Regione tra quelle più colpite mi ha spiegato come ha sbloccato la situazione: la maggioranza delle verifiche da compiere erano piuttosto simili e il processo si prestava a essere informatizzato, per lasciare al lavoro umano la gestione delle eccezioni. Pertanto, nel giro di pochi giorni si è fatto progettare un programma senza grandi sofisticazioni, in grado di lavorare in automatico le decine di migliaia di domande in arrivo e impacchettare i decreti da inviare all'INPS. Quanti sono gli spazi di automazione nei nostri processi amministrativi simili a questo esempio, che ci permetterebbero non solo di velocizzare i processi, ma anche di qualificare e rendere meno meccanico il lavoro delle persone? Senza l'enorme pressione sociale si sarebbero create le condizioni per introdurre questa (piuttosto basica) innovazione di processo? Lo stesso si può dire per la digitalizzazione della didattica a scuola e all'università, per la diffusione della telemedicina, dello smart working negli uffici amministrativi e così via.

«It all starts with a sense of urgency», spiega Kotter, guru della gestione del cambiamento. Se c'è una risorsa di cui abbiamo capito il potenziale innovatore è proprio il senso di urgenza. La buona notizia è che non dobbiamo aspettare una nuova pandemia, ma – come insegna Kotter – possiamo allenare e diffondere questa competenza di management: aiutare le persone (dipendenti e stakeholder) a tenere lo sguardo sui bisogni non soddisfatti, sulle opportunità da non perdere, sulla necessità di immaginare modi nuovi. Se oltre a grandi investimenti in tecnologia, si investissero più risorse in competenze digitali di base per i dipendenti e di gestione dell'innovazione per i dirigenti, chissà che non si riesca a cogliere le occasioni offerte dalla digitalizzazione forzata.

Annuali, mensili o settimanali? Gli obiettivi ai tempi dello smart working nella PA

Ha fatto discutere la notizia uscita sul *Messaggero* del 9 ottobre 2020 di un presunto piano della funzione pubblica volto a introdurre una forma di valutazione delle performance mensile, se non addirittura settimanale, per controllare il lavoro degli smart worker della PA¹, poi superata dalla versione definitiva delle linee guida. Anche se può sembrare una buona idea, se burocratizzata, rischia di essere un enorme boomerang.

Pagelline settimanali per gli smart lavoratori della PA?

Con la legge di conversione del cosiddetto decreto Rilancio del 17 luglio del 2020, è stata introdotta una nuova sezione del Piano delle performance, chiamata POLA: Piano Organizzativo per il Lavoro Agile. In buona sostanza, ogni amministrazione ha l'obbligo di definire le misure organizzative e tecnologiche funzionali a rendere operativo il lavoro agile per il proprio personale (il target è almeno la metà dei dipendenti). Tra le misure organizzative da prevedere nel POLA, vi sono ovviamente gli strumenti di misurazione della performance per i lavoratori in smart working. Mentre lo scrivo, mi rendo conto che sembra la descrizione di un quadro di Escher: il Piano delle performance, che contiene una sezione dedicata al Piano del lavoro agile, che a sua volta, contiene una sezione dedicata alla misurazione delle performance ecc. Ma non è questo il punto.

Una, nessuna, centomila valutazioni

Nei mesi scorsi si è a lungo discusso del caso dei dipendenti pubblici in smart working (o, più correttamente, in lavoro da remoto) e della loro produttività reale. In molti, nel mondo dell'impresa e delle professioni, hanno lamentato una maggiore difficoltà ad accedere a servizi pubblici con i dipendenti ancora in regime smart (penso agli articoli a riguardo sul *Sole 24 Ore*)

Come mi è già capitato di scrivere, il dibattito sul tema si è ormai polarizzato secondo schemi da stadio: da un lato i grandi detrattori dell'esperienza di lavoro a distanza nella PA («hanno lavorato ancora meno di prima», «è peggiorata l'accessibilità ai servizi», «sarebbe stato più equo metterli in cassa integrazione»); dall'altro i grandi difensori («non è vero che si sono fermati i servizi», «si è lavorato di più anche fuori orario», «è la strada su cui investire, anche a pandemia finita»).

Il tema vero è che alla domanda: «Com'è andata col lavoro da remoto nella PA?», non è facile dare una risposta secca, dati alla mano. Per mille motivi. Il primo lo abbiamo detto tante volte: la pubblica amministrazione è un'astrazione poco significativa nella realtà, dove le differenze tra classi di istituti pubblici e all'interno della stessa classe ci restituiscono un quadro tutt'altro che omogeneo. Il modo in cui ha funzionato il lavoro da remoto in tempi di emergenza è il frutto di tali differenze e in diversi contributi del blog #ValorePubblico si è provato a rappresentare esperienze diverse. Il secondo motivo riguarda la natura dei pochi dati disponibili: le indagini svolte *ad hoc* in questi mesi che ho potuto consultare sono per lo più survey sulla percezione dei lavoratori stessi, interessanti e piene di spunti per ripensare questo strumento, ma certo non esaustive del tema. Il terzo è collegato alla natura dei sistemi di performance, di cui ho scritto nel post «Liberare le performance della PA. Dai premi»²: possiamo dire che la misura degli impatti dello smart working di emergenza verrà fuori dal confronto delle valutazioni di performance del 2020 con quelle del 2019? Per come

¹ «Statali, piano del governo: voto dei cittadini sui servizi, la pagella sarà settimanale», *Il Messaggero*, 9 ottobre 2020.

² «Liberare le performance della PA. Dai premi», #ValorePubblico, SDA Bocconi Insight, 5 ottobre 2020.

sono fatti i piani della performance probabilmente no. Di qui, forse, un assist a chi vuole mettere mano allo strumento.

Regole più stringenti o dirigenti più competenti?

Qualunque obiettivo annuale senza un monitoraggio costante rischia di essere bucato o perso di vista. Se decido di perdere peso nel giro di qualche mese, ma non salgo sulla bilancia con una certa regolarità per vedere se sono sulla strada giusta e il ritmo è costante, il rischio di non raggiungere l'obiettivo si fa maggiore. Ora, quale frequenza è quella ottimale? Ha senso definirne una che vada bene sempre e per tutti? Ecco, la stessa cosa vale per gli obiettivi di performance. Che le persone lavorino da casa o meno, se sono chiamate a svolgere attività in autonomia, il ritmo con cui monitorare lo stato di avanzamento dei loro contributi potrebbe avere delle differenze legate alla natura dei processi, alla tipologia di mansioni, al modello organizzativo e allo stile di leadership del dirigente responsabile. Il rischio che vedo nell'istituzionalizzazione standardizzata della frequenza dei monitoraggi è che lo sforzo collettivo si concentri nello sforzo di monitorare più che nel monitoraggio stesso. Un film che abbiamo visto mille volte all'indomani di una riforma con pretese di essere rivoluzionaria. E, in parte, abbiamo già visto in questi mesi dipendenti più impegnati a scrivere relazioni sul lavoro svolto che a lavorare. E dirigenti subissati da cumuli di relazioni senza davvero il tempo di farsene qualcosa di interessante.

Non sarebbe più utile tenere lo sguardo fisso sul valore pubblico generato dalle singole amministrazioni, lasciando all'autonomia gestionale dei singoli enti la libertà di trovare le soluzioni più adeguate allo scopo (quanti dipendenti in smart working e quanti in presenza, valutati come e con quale frequenza)? Sarebbe bellissimo se per una volta il cambiamento venisse rivolto non già agli strumenti – in questo caso le modalità e i tempi del monitoraggio – ma alle competenze delle persone. La vera urgenza per fare funzionare il lavoro agile nella PA (e forse non solo quello) è un massiccio investimento nelle competenze di guida, gestione ed esercizio della delega dei dirigenti pubblici, affinché siano in grado di utilizzare al meglio gli strumenti che già ci sono per assicurare che i contributi dei propri collaboratori siano allineati alle aspettative degli stakeholder, nella quantità, qualità e nei tempi. A partire dalla scoperta – questa sì potrebbe essere copernicana per qualcuno, per fortuna non per tutti – che si possono già assegnare obiettivi settimanali o mensili e non perché qualche Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è deputato al loro monitoraggio, ma perché sono lo strumento di management con cui si assicura il funzionamento di un ufficio.

Il gioco dell'oca delle misure di prestazione nella PA (POLA edition)

POLA e Indicatori di performance

Le «Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance» forniscono alcune indicazioni utili su come impostare la transizione verso il lavoro agile nella PA¹. L'occhio mi cade inevitabilmente sul paragrafo 4.3 dedicato alla performance dove si dice che «a fronte di questi potenziali benefici è però necessario valutare l'effetto del lavoro agile sulle performance dei singoli dipendenti»². Dopo accurate classificazioni di indicatori per monitorare efficienza ed efficacia, il documento stabilisce che «gli indicatori di efficacia ed efficienza devono essere misurati dai sistemi di controllo di gestione»³. Accidenti che colpo di scena! E chi l'avrebbe mai detto? Beh, ora sì che è tutto più chiaro. Che cosa dite? Che non vi sembra nuovo? Mmm... Vediamo... Devo avere una collezione di cose simili da qualche parte... Eccola!

Archeologia delle misure di prestazione

La produttività nelle pubbliche amministrazioni va direttamente collegata a una programmazione per obiettivi da raggiungere in un certo tempo e con determinate risorse e ad una valutazione sperimentale degli standard medi di esecuzione, tenendo conto della peculiarità di taluni servizi. (art. 12, comma 1, DPR n. 13/1986).

Con l'utilizzo del fondo di cui al precedente comma, obiettivo primario degli enti è quello di incentivare la programmazione del lavoro delle singole strutture e di tendere al coinvolgimento dei lavoratori nel processo di riorganizzazione del lavoro [...] finalizzando l'attività amministrativa anche alla verifica dei risultati e al controllo di gestione (art. 8, comma 2, DPR n. 268/1987).

[...] Verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi (art. 39, comma 2, d. lgs. n. 77/1995).

Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano [...] le prestazioni dei propri dirigenti [...]. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione (art. 5, commi 1 e 2, d. lgs. 286/1999).

Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti (art. 3, comma 2, d. lgs. 150/2009).

Come vincere a questo perfido gioco dell'oca?

No, non sono una disfattista. Anzi. Penso che il lavoro agile possa essere un'opportunità e che senza dati di realtà che aiutino a capire quale valore si genera e per chi, si è destinati all'autoreferenzialità più ottusa. Proprio

¹ [«Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile \(POLA\) e indicatori di performance»](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica.

² Ivi, p. 22.

³ Ivi, p. 23.

per questo mi sorprende che si finisca col riproporre sempre lo stesso – scarsamente efficace – schema⁴. E dal POLA, verrebbe da aggiungere oggi.

Nils Brunsson, studioso svedese della stessa scuola neo-istituzionale scandinava del norvegese Johan P. Olsen (proprio lo stesso Olsen che scrive con James March *Rediscovering Institutions* nel 1989) ha dedicato gran parte della sua carriera a spiegare perché le riforme si assomigliano un po' tutte e producono esiti modesti. Nel suo libro del 2006 *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization* spiega che le riforme sono la promessa «che questa sarà la volta buona». Che si ripete sempre, uguale a se stessa nel tempo. Almeno finché non si cambia diagnosi.

Per vincere a questo crudele gioco dell'oca delle riforme manageriali nella PA che spingono i concorrenti sempre al punto di partenza, occorre cambiare strategia. Per esempio, potremmo provare a rispondere a questa domanda: se non ci fossero né POLA, né piani della performance, né Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), né premi, né tutti gli obblighi connessi, quale sistema di feedback dalla realtà vorremmo per capire se stiamo utilizzando o no al meglio le risorse pubbliche per rispondere ai bisogni della collettività?

⁴ Per approfondimenti si rimanda a: [«Liberare le performance della PA. Dai premi»](#), #ValorePubblico, SDA Bocconi Insight, 5 ottobre 2020.

È possibile immaginare la burocrazia senza bureau?

Il 24 aprile 2021 ho partecipato alla giornata di presentazione degli Action Learning Project di EMMAP, ovvero progetti di analisi e proposta che i diplomandi realizzano attorno a casi concreti. Il progetto che ho avuto il piacere di seguire come tutor insieme ad Alexander Hiedeman – dal titolo «Coworking@MEF» – ha riguardato l'evoluzione dei modelli di lavoro agile presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), sotto l'attenta guida di altre due allieve EMMAP, la dott.ssa Valeria Vaccaro, Capo dipartimento degli affari generali del MEF, e la dott.ssa Claudia Colaiacomo, Direttore generale presso la stessa struttura che, insieme alla Direzione del personale del MEF, ha messo a disposizione il POLA recentemente pubblicato.

Il caso del MEF come spunto di riflessione

Il gruppo EMMAP (Sara Lo Cacciato, Rosaria Maria Malugani, Matteo Rinaldi e Daniele Russo) impegnato nel progetto «Coworking@MEF» ha approfondito per il MEF i rischi e le opportunità di sperimentare una particolare declinazione del lavoro agile: il lavoro da un ufficio di maggiore prossimità al domicilio, diverso dalla sede tradizionale. Si tratta di un modello già in corso di sperimentazione in altre amministrazioni, dal «lavoro satellitare» dell'INPS al «Near Working» del Comune di Milano: il MEF chiama «Coworking» questa modalità che si colloca un po' a metà tra il lavoro tradizionale in sede e il lavoro da casa. Alcuni vantaggi sono intuitivi: le comodità dell'ufficio, in termini di strumenti e spazi di lavoro, senza il costo (economico, di tempo e ambientale) di lunghi spostamenti che, nel caso di grandi amministrazioni, possono implicare anche forme di quotidiano pendolarismo intra e interregionale. Per un ente con un'ampia articolazione territoriale come il MEF, il progetto apre potenzialmente a prospettive del tutto nuove: tradizionalmente, la distribuzione delle risorse umane tra sedi centrali e sedi periferiche, o tra sedi del Nord e del Sud Italia, doveva conciliare i principi di razionalità organizzativa, basati sui carichi lavoro, con le pressioni sindacali a tutela dell'interesse del lavoratore di ottenere il trasferimento vicino casa. Disancorare la sede di lavoro al suo contenuto può aprire, per un ente pubblico come il MEF, a forme di organizzazione del lavoro del tutto nuove e, per certi versi, più libere di disporre delle risorse umane secondo gli effettivi carichi. Dall'altro lato, la meridionalizzazione del nostro pubblico impiego accentuerebbe in maniera ancora più vistosa la divisione del lavoro tra il Nord dell'impresa e il Sud dell'amministrazione pubblica, da sommare agli altri rischi tipici del south working, brillantemente messi in evidenza dalla collega Rossella Cappetta su Business Insider Italia¹. Pertanto, le questioni aperte sono molte.

Qualunque ufficio è meglio del divano?

In tanti in questi mesi abbiamo soppesato i pro e i contro del lavoro da casa. Da un lato l'azzeramento dei costi di pendolarismo e la maggiore facilità di gestire la conciliazione tra impegni professionali e familiari. Dall'altro il senso di alienazione alla fine di giornate fatte di contatti umani solo più in versione digitale e forse anche di un po' di senso di claustrofobia nel trovarsi chiusi tra le stesse quattro mura, sovente anche non del tutto attrezzati sul piano delle infrastrutture informatiche necessarie a lavorare bene, sempre più affaticati dalla difesa del confine tra tempo del lavoro e della famiglia. Ovviamente la distribuzione degli stessi costi e benefici si differenzia sulla base delle diverse situazioni personali, per quanto siano ormai in molti gli osservatori che descrivono un bilancio nel complesso positivo e pronosticano che, pertanto, «indietro non si tornerà»². Più

¹ «La docente della Bocconi stronca il southworking: “Danneggia imprese, lavoratori e società: il Sud non deve essere dormitorio del Nord”», *Business Insider Italia*, 3 aprile 2020.

² «[The Rise of Working from Home](#)», *The Economist*, 10 aprile 2021.

probabile è che si trovino soluzioni ibride, nella gestione del tempo (regime di smart working solo per alcuni giorni a settimana) o dello spazio (possibilità di alternare la sede di lavoro). La cosa che si scopre studiando alcuni casi più da vicino è che i principali supporter della soluzione «qualunque ufficio, anche fuori città, purché non sia da casa» sono i capi! Perché un capo preferisce sapere il proprio dipendente a lavoro in ufficio in una sede lontana chilometri dalla propria porta, piuttosto nella propria sala da pranzo? Solo il 27 per cento dei dirigenti MEF si dichiara molto soddisfatto dall'esperienza di smart working, a fronte del 40 per cento dei dipendenti, ed è in media più disposto a considerare forme agili di lavoro solo quando è un'alternativa a dover rinunciare al collaboratore (trasferimento). Mentre il 46 per cento dei dirigenti è a favore di forme di delocalizzazione del lavoratore in uffici anche periferici, a fronte del 33 per cento del resto del personale. Che i capi siano i più in difficoltà rispetto alle nuove forme di lavoro agile non è una novità. Recentemente un articolo apparso sull'*Economist* ha messo in luce gli impatti che questa trasformazione implica prima di tutti sui manager³. Ma perché meglio qualunque sede, anche lontana, purché non sia da casa?

Una spiegazione possiamo cercarla nel recentissimo contributo di Valentina Mele, Nicola Bellé e Maria Cucciniello, che evidenziano, tra l'altro, una maggiore difficoltà per alcuni non telelavoratori a coordinarsi con chi lavora da casa, soprattutto nella gestione degli imprevisti e delle attività non programmate⁴. Che il rito di timbrare e stimbrare, anche se da un'altra parte, aumenti la percezione di disponibilità del lavoratore agile?

Herbert Simon, l'incertezza e lo smart working

Nel 1951 il futuro premio per l'economia Nobel Herbert Simon pubblica un famoso articolo su *Econometrica* con cui intende contribuire a colmare il gap tra gli studi economici e l'amministrazione aziendale⁵. In quella occasione spiega la differenza tra un contratto di servizio con un fornitore e uno di impiego. Nel primo si definisce esattamente l'output atteso, che il prestatore del servizio si impegna a offrire in cambio del prezzo convenuto. Nel caso di un contratto di impiego, invece, questo non accade. Il datore di lavoro compra il tempo del lavoratore in cambio del salario, ma raramente il contratto ne definisce i contenuti in maniera esaustiva. Una certa dose di indeterminatezza non è solo fisiologica e incompressibile, dice Simon. Ma è anche la ragione stessa per cui esiste il lavoro subordinato: assicura al datore di lavoro la sufficiente flessibilità di definire i contenuti sulla base delle esigenze ancora incerte e al dipendente la certezza della regolarità del salario. I capi servono proprio a colmare quel gap di incertezza insito nei contratti di lavoro, offrendo la direzione (talvolta anche quotidiana) ai contributi degli impiegati. Non c'è da stupirsi, pertanto, se queste forme di lavoro agile, che smaterializzano i capi, abilitano il lavoratore a lavorare in autonomia e ad autodeterminarsi nell'organizzazione del proprio tempo, impongono programmazioni dettagliate e forme di controllo sul risultato più che sul processo, rischiando di essere spaesanti per la funzione direzionale.

Se si vuole seriamente puntare sullo smart working, oltre alle infrastrutture digitali occorre investire sulle competenze dei capi, sulla reinterpretazione del loro ruolo e della loro funzione. Tanto più nelle grandi burocrazie, dove c'è chi teme che le nuove forme di lavoro agile siano l'avamposto per lo sgretolamento del potere (krátos) dell'ufficio (bureau).

³ [«The Rise of Working from Home. The Shift to a Hybrid World of Work will have a Big Impact on Managers»](#), *The Economist*, 10 aprile 2021.

⁴ V. Mele, N. Bellé, M. Cucciniello, «Thanks, but No Thanks: Preferences towards Teleworking Colleagues in Public Organizations», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 2021, pp. 790-805.

⁵ H. Simon, «A Formal Theory of the Employment Relationship», *Econometrica*, 19(3), 1951, pp. 293-305.

7. La scuola, il servizio più bello del mondo

Recentemente leggevo sui social la testimonianza di una mamma che si chiedeva perché la remotizzazione dei colloqui con i professori, eredità della pandemia, si fosse trasformata da quella cosa per cui si sostava in corridoio in attesa del proprio turno per un tempo almeno doppio rispetto al colloquio stesso, alla trasposizione della stessa attesa su qualche piattaforma online. Eppure, il colloquio digitale permetterebbe libertà del tutto nuove come, per esempio, diversificare in maniera un po' più creativa le fasce orarie delle riunioni prevedendo più momenti nel corso della settimana, (per pochi minuti, molti genitori potrebbero connettersi anche in orari più tradizionali di lavoro e gli insegnanti effettuare i colloqui da casa) e magari anche di evitare l'effetto batteria e il disagio del quindicesimo colloquio a fine giornata. La mamma autrice del post è anche una dipendente pubblica che offre servizi all'utenza e che riflette sulla necessità di cogliere la digitalizzazione forzata per ripensare i processi e il loro senso. In tutta la PA, anche nella scuola.

Un punto fondamentale contenuto nel primo articolo di questo Capitolo 7, dedicato al tema della scuola, è questo: la scuola non è solo un diritto o un'istituzione, ma è anche un servizio. Un servizio pubblico. E il modo in cui il servizio viene pensato, disegnato e proposto definisce la natura dell'esperienza dell'utente e, quindi, del beneficio che l'utente ne trae. È un paradigma non così diffuso nel mondo della scuola e alcune esperienze di formazione svolte ci hanno mostrato anche quante resistenze culturali ci siano nel mondo delle professioni dell'insegnamento ad assumere questa prospettiva. Che pur affascina, a giudicare dall'interesse mostrato per questo filone per i post pubblicati sul blog #ValorePubblico di SDA Bocconi Insight.

Ancora una volta, sono i cambiamenti scaturiti dalla pandemia a imporci una riflessione sul valore di questa istituzione. Come quando le scuole chiuse del primo lungo lockdown del 2020 ci mostrano costi inaspettati, non solo educativi, ma anche sociali; oppure quando l'esigenza di conservare la scuola intesa come luogo di inclusione, incontro e scambio, deve essere coniugata con le esigenze del distanziamento, che impongono nuove regole di logistica e un'inattesa abbuffata di DAD (didattica a distanza). Anche la scelta di dove e come misurare la febbre (a scuola o a casa?) diventa occasione per interrogarsi sulla natura della collaborazione tra scuola e famiglia. E l'improvvisa instabilità del calendario scolastico, che anno dopo anno diventa irrimediabilmente discontinuo in inverno, ci permette di guardare con più libertà ai suoi tradizionali confini: ma siamo sicuri che abbia ancora senso che la scuola cominci a metà settembre e termini a inizio giugno? E poi ci sono momenti di sconforto, come quando si commentano gli esiti degli INVALSI dopo il primo anno scolastico post pandemia, ma anche di speranza, come l'intervista del prof. Patrizio Bianchi, allora capo della task force scuola, successivamente ministro dell'Istruzione, che ci mostra che un'altra scuola è possibile.

Mi chiedo che effetto mi farà rileggere questi post tra qualche anno. Coltivo la speranza che mi sembreranno ormai superati, antichi, tanto la scuola che raccontano non esisterà più, capace (come mi auguro diventerà) di tornare a essere il motore dello sviluppo civile, sociale e anche economico del Paese.

Che valore pubblico produce la scuola via web?

La politica di distanziamento sociale imposta negli scorsi mesi ha trasformato radicalmente l'operatività di molti servizi, privati e pubblici. Tra quelli più gravemente impattati dal primo lockdown della primavera del 2020 vi sono stati certamente i servizi educativi e tutto il mondo della scuola. I primi esperimenti relativi alla didattica a distanza sono molto interessanti sotto vari profili. Ai fini di questo contributo, ci interessa analizzare come hanno reagito le istituzioni scolastiche alla crisi, perché questo ci dice molto di come interpretano il loro ruolo e il senso del loro servizio¹.

Qual è il «prodotto» della scuola in tempi di emergenza?

A scuola, la strategia di recovery dominante è stata piuttosto chiara: assicurare la business continuity trasferendo online le attività didattiche, per garantire il rispetto di obiettivi e tempi del Piano dell'Offerta Formativa (POF). Attorno a questa nuova missione sono nate esperienze molto interessanti e innovative, scambi di buone pratiche, community virtuali di mutuo aiuto. Ed è stato davvero meritevole di ammirazione lo sforzo di tutti – insegnanti, allievi e genitori – che hanno reso possibile questa trasformazione. Ma tutti sappiamo che ci siamo persi qualcosa. Che la scuola non è solo questo. Non abbiamo la risposta, ma riflettere su che cosa manchi a una scuola che è stata improvvisamente digitalizzata ci aiuta meglio a mettere a fuoco il valore pubblico di questo servizio anche in tempi ordinari.

Un luogo di inclusione e di relazione

La prima cosa che è mancata alla web-scuola è che non è arrivata a tutti nello stesso modo, rinforzando e amplificando drammaticamente le differenze socio-economiche e culturali delle famiglie. Non si è trattato solo della disponibilità dei mezzi digitali (un computer o altro dispositivo e un accesso a internet), ma anche dell'accesso a quello che per molti bambini (e il World Food Program stima siano 364 milioni nel mondo) rappresenta l'unico pasto nutriente della giornata. Inoltre, se pure regalassimo un tablet a tutti i nostri scolari, basterebbe come garanzia di accesso universale all'istruzione, senza un adulto che guida e accompagna il bambino nell'apprendimento? Questo adulto difficilmente può essere l'insegnante virtuale, come da invito di una circolare ministeriale, tanto più se gli studenti sono piccoli e poco autonomi nello studio. La presenza di figure adulte disponibili a farsi da tramite è una risorsa a cui tutti i bambini hanno avuto uguale accesso. Questo dato rischia di rendere la web-scuola poco inclusiva e persino segregante, se non si agisce con un supporto più deciso anche verso i genitori, con una gestione non burocratica della relazione con le famiglie.

La scuola come palestra di competenze sociali

La seconda cosa che è mancata alla scuola d'emergenza è l'interazione sociale. Se c'è una cosa di cui i bambini nati in questo millennio non avevano bisogno erano più ore davanti ai dispositivi elettronici. Se c'è una cosa di cui i bambini di ogni epoca hanno bisogno è giocare coi loro pari in carne e ossa. Secondo l'Istat, in Italia il 46,5 per cento delle famiglie ha un solo figlio, pertanto in circa la metà delle famiglie durante i mesi di lockdown i bambini sono rimasti solo con adulti. Nel modello sociale in cui viviamo la scuola è il principale canale di accesso alla vita sociale dei bambini. A questo bisogno la scuola d'emergenza non ha risposto: la già citata circolare ministeriale nemmeno trattava il tema. L'interazione proposta e incoraggiata è stata tutta

¹ Questo contributo è stato scritto assieme a Eleonora Perobelli, Junior Lecturer in Government, Health e Not for Profit presso SDA Bocconi.

docente-centrica. Siamo certi che nel ridisegno del servizio in corso non si possano rimodulare e incoraggiare spazi di collaborazione in piccoli gruppi di pari?

Un pezzo cruciale del valore pubblico della scuola

L'elenco potrebbe continuare ancora, non già con l'obiettivo di rimarcare i limiti della gestione dell'emergenza scolastica, che ha comunque dato prova di straordinaria resilienza. Quanto, piuttosto, perché questa crisi ci ha regalato l'occasione di capire meglio il valore pubblico che la migliore scuola crea per gli studenti, le famiglie e la società nel suo insieme: non è solo istruzione in senso stretto, ma anche un tempo e uno spazio protetto e stimolante dove stare mentre i genitori vanno a lavorare; un luogo dove imparare a costruire relazioni sociali e affettive, dove imparare a gestire conflitti, frustrazioni, delusioni, successi; uno spazio di confronto con modelli adulti complementari a quelli familiari; per alcuni anche un luogo dove consumare un pasto completo almeno una volta al giorno. Aspetti che sembrano secondari per le modalità con cui le istituzioni scolastiche tradizionalmente identificano il proprio mandato (anche in virtù del sistema di incentivi e tensori cui sono sottoposti da almeno un decennio), ma che forse sono un pezzo decisivo dell'esperienza scuola. Da non lasciare al caso.

La scuola post fordista che verrà: intervista a Patrizio Bianchi

Negli scorsi mesi abbiamo intervistato Patrizio Bianchi¹, già Rettore e Professore ordinario di Economia e politica industriale all'Università di Ferrara, esperto di industria 4.0 e di innovazione digitale nel settore dell'istruzione, all'epoca chiamato dall'ex ministra dell'Istruzione Azzolina a guidare la task force di tecnici per ripensare la scuola post Covid-19 e oggi a capo del dicastero dell'Istruzione del Governo Draghi.

«Noi eravamo chiamati a ripensare il rientro a scuola a settembre in una prospettiva di ridisegno del sistema scolastico nel suo insieme, definendo una roadmap che sapesse cogliere all'interno di una visione strategica di cambiamento le straordinarie opportunità che la situazione di crisi portava con sé».

Rileggere le sue risposte è un forte stimolo a riflettere sul valore sociale ed economico della scuola di oggi e di domani.

Ancora sul valore pubblico della scuola

Raffaella e Alexander: Partiamo da un punto già affrontato in diverse occasioni sul blog #ValorePubblico: la scuola, come tanti altri servizi pubblici, ha conosciuto una trasformazione accelerata a causa dei vincoli imposti dal distanziamento sociale. Queste trasformazioni ci impongono ogni volta di riflettere su quale sia il prodotto o, per usare un termine che ci è caro, il valore pubblico generato. Tornando alla scuola, abbiamo capito tutti che non è solo una somma di lezioni. Che cosa ne pensa?

Patrizio: Questa contingenza ci offre l'opportunità unica di ridisegnare l'intero sistema scolastico. Un sistema in cui lo sport, la musica, l'arte (non solo la sua storia) sono marginalizzati e confinati a poche ore alla settimana, e in cui ancora oggi si dibatte se inserire l'educazione civica. Una scuola in cui i quattro principali driver della cultura contemporanea sono considerati accessori. Non si tratta, quindi, di capire come fare per tornare a prima, ma – al contrario – di cambiarlo per il futuro a venire, valorizzando il sacrificio di molti e creando una scuola migliore. È un'opportunità per la società intera, se pensiamo che la metà della popolazione italiana è parte del sistema scolastico, considerata la comunità di studenti e delle loro famiglie, gli insegnanti e i lavoratori della scuola. Intervenire sulla scuola significa intervenire sulla società. Non vi è infatti istituzione più permeante. È un'opportunità anche per l'economia: il nostro Paese è tra quelli con i tassi di dispersione scolastica più alti in Europa, con picchi del 30 per cento in alcune regioni del Sud. Le ripercussioni di questa fragilità sono evidenti sui nostri tassi di sviluppo economico: non dimentichiamo che la nostra economia, negli ultimi 20 anni, è stata ferma. La scuola è anche un'infrastruttura per lo sviluppo economico, oltre che civile e culturale.

R. e A.: Questo è un punto interessante che ci permette di allargare ancora di più il perimetro del valore pubblico generato dalla scuola: educazione, crescita e uguaglianza si sostanziano come triangolo in cui si trova lo sviluppo umano. Dopo un investimento a macchia di leopardo, la digitalizzazione sarà il principale driver di innovazione della scuola?

P.: La prima «Agenda digitale» risale al 2012. Ma niente come questa congiuntura ha visto impennare l'uso delle tecnologie: in 40 giorni abbiamo fatto quello che non era stato fatto nei passati 8 anni. Quanto fatto rappresenta però solo un primo passo verso la digitalizzazione. Nello specifico della scuola, la vera opportunità offerta dal digitale è passare da un modello basato sull'insegnamento a uno basato sull'apprendimento, centrato sullo studente e non più sull'insegnante. Le tecnologie digitali permettono – anche nel settore dell'istruzione

¹ Questo contributo è stato scritto assieme a Alexander Maximilian Hiedemann, Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi.

– di passare a un modello 4.0 grazie al quale è possibile assicurare una migliore personalizzazione del servizio su grandi numeri. Questa è la vera novità. In altre parole, le tecnologie permettono di sperimentare nuove soluzioni e garantire agli studenti di trovare risposte più efficaci ai loro bisogni di apprendimento specifici e differenziati, uscendo così da una sequenzialità vincolata. In altre parole, abbiamo la possibilità di portare la scuola fuori dal paradigma fordista in cui è ancora immersa.

R. e A.: Come molti altri servizi pubblici, ci piace aggiungere... E gli insegnanti? I servizi sono fatti da persone per altre persone. La loro concezione della Scuola definisce la Scuola stessa.

P.: Nell'uso degli strumenti digitali i docenti hanno imparato dai loro allievi, che spiegano loro come usare le tecnologie che supportano le video-lezioni. Questo cambio di ruolo è molto interessante. Per la prima volta nella storia, sull'elemento fondante dell'apprendimento, l'allievo supera il maestro. I nostri ragazzi sono digitalizzati da un pezzo, si tratta di imparare dalla loro esperienza. Pensiamo, per esempio, ai videogiochi. Questi sono stati lo strumento di digitalizzazione di massa dei nostri ragazzi, del tutto abituati a una modalità di logica interattiva in un mondo virtuale che non abbiamo mai sperimentato nella nostra scuola.

R. e A.: Possiamo pensare di prendere spunto da queste tecnologie per creare ambienti di apprendimento virtuale che supportino l'esperienza educativa?

P.: Certo, ma non tutto. Oltre alle tecnologie, che rappresentano lo strumento, il ruolo dell'insegnante sarà fondamentale nello sviluppare la capacità critica che ti può dare, per esempio, la lettura dei classici.

Arrivederci... a settembre!

Questo contributo dedicato alla scuola, tra i servizi pubblici più duramente impattati dall'emergenza sanitaria, nasce da un'esperienza bellissima di collaborazione tra SDA Bocconi e alcune scuole di Milano.

Il perché della collaborazione

Nell'estate del 2020, SDA Bocconi ha collaborato con un gruppo di dirigenti scolastici di istituti superiori milanesi e i loro team per uno scambio di pratiche su come gestire la riapertura delle scuole. Si tratta di un'iniziativa *pro bono* che abbiamo progettato con alcuni colleghi, tra cui Marta Barbieri e Giorgio Giacomelli, come contributo alla ripartenza della città. Quando ci è arrivata questa proposta ci siamo a lungo confrontati internamente su quale valore avremmo potuto portare a questa comunità di docenti e professionisti tecnici e amministrativi e ci siamo risposti che potevamo fare tre cose:

- mettere a disposizione la nostra esperienza maturata internamente su come stavamo affrontando la riapertura delle aule SDA Bocconi ai nostri studenti master ed executive;
- condividere con questa comunità di insegnanti quello che sappiamo – e abbiamo imparato in oltre 40 anni di lavoro accanto alle istituzioni di ogni ordine e grado – di progettazione e gestione strategica dei servizi pubblici;
- offrire ai dirigenti e ai loro team alcuni strumenti di supporto alla presa di decisioni, per meglio mettere a fuoco le variabili critiche, gli interessi in gioco, le priorità strategiche.

L'esperienza si è dimostrata ancora più entusiasmante del previsto. Ogni nuovo incontro – sempre online – è stata occasione per studiare il funzionamento di queste organizzazioni complesse, che combinano logiche tipiche delle burocrazie professionali, dei sistemi pubblici e delle dinamiche del pubblico impiego. Delle cose che abbiamo imparato, oltre agli stimoli che questa crisi offre (e talvolta impone) all'innovazione della didattica, ce n'è una che mi pare utile condividere e riguarda un argomento che è stato oggetto di un post di #ValorePubblico che ha avuto un certo successo: il tema delle decisioni pubbliche in tempi di emergenza¹.

La scuola paralizzata dalla paura di decidere?

Nessuno sapeva come tenere aperta una scuola con in corso una pandemia di cui si sapeva pochissimo. E tutti avevano paura di decidere.

In un sistema culturale e sociale come il nostro, che ha maturato un approccio paranoico e irresponsabile verso la responsabilità, concepita solo come colpa, come intolleranza all'errore, come irrazionale rimozione del principio di realtà, vince l'approccio persecutorio che collude con gli ormai radicati sentimenti di sfiducia sistematica verso chi ricopre ruoli istituzionali, a qualunque livello. Eppure, basterebbe dire una cosa sola, certo difficile, ma necessaria più di tutto il resto: sì, tenere le scuole aperte ci espone forse² un po' di più al rischio di contagio, benché lo si può contenere con alcune misure, come quelle poi adottate nei centri estivi aperti in tutto il Paese già a partire dall'estate 2020. Eppure, sì, è un rischio che la nostra società non può non

¹ [«Come si prendono le decisioni pubbliche, anche in emergenza?»](#), #ValorePubblico, SDA Bocconi Insight, 23 maggio 2020.

² Il dibattito a riguardo sembra lontano dall'essersi del tutto concluso, ma che i rischi di tenere a lungo chiuse le scuole siano del tutto comparabili a quelli pandemici, se non superiori, è ormai un argomento largamente accolto. Si veda in proposito: [«COVID and Schools: The Evidence for Reopening Safely»](#), *Nature*, 6 ottobre 2021.

correre, consapevolmente e responsabilmente, perché la scuola è un servizio essenziale come la corrente elettrica, l'acqua potabile, la raccolta dei rifiuti. Ed è attorno a questi valori che tutte le parti sono chiamate a collaborare per una soluzione condivisa, per quanto inevitabilmente imperfetta.

Tuttavia, all'interno dello stesso ordine scolastico (dai nidi ai licei) i contesti sono talmente diversi, tra le grandi città e i piccoli centri, tra le scuole giganti e quelle più piccole, tra quelle del centro e quelle di periferia, che tentare di normare centralmente tutto sarebbe impossibile senza dimenticare qualche pezzo. Che cosa fare, dunque, a livello di singolo istituto?

Una proposta di metodo

Quello che abbiamo imparato lavorando con questo gruppo di dirigenti scolastici non è tanto un modello ideale per gestire la logistica delle classi ai tempi del coronavirus, ma è un insegnamento legato al metodo. Un insegnamento che potrà servirci anche in futuro.

- Una decisione, anche imperfetta, va presa subito. Quindi, occorre darsi un tempo entro cui dare una risposta a un'emergenza. Per quanto imperfette, perché potenzialmente rimesse in discussione da nuovi eventi, tutte le decisioni sono provvisorie per loro stessa natura e occorrerà ripartire da capo. Ma tanto vale partire.
- È fondamentale avere una chiara definizione del senso degli sforzi fatti e da fare: il cuore dell'esperienza di apprendimento che vogliamo tutelare per la comunità di alunni e studenti. Questa definizione è meno scontata di quanto non si creda: provare – a scrivere la mission di ciascuna scuola – per credere.
- La decisione «più giusta» non esiste. Non saranno mai contenti tutti: tutti gli insegnanti, tutti gli studenti, tutte le famiglie, tutto il personale della scuola. La stessa radice etimologica di decidere evoca il significato di tagliare qualcosa. Rinunciare. Cominciamo a dirlo chiaramente e apertamente a tutti.
- La decisione è prima di tutto ascolto delle differenze. Una scuola che sa vedere le differenze e sa colmare le disuguaglianze non solo è più equa, ma è più capace di fare da ascensore sociale. Bisogni e risorse occorre provare a esplorarli in modo non retorico e autentico, se necessario andando oltre le formalità degli istituti di rappresentanza, che rischiano di sottovalutare la voce dei più fragili.
- La decisione, per essere accettata, deve essere condivisa, o almeno capita. Non importa quanto sia illuminata la soluzione trovata, se i membri della comunità scolastica non se ne sentono parte. Se i mondi che ruotano attorno alla Scuola non sono coinvolti. La gestione della comunicazione è cruciale e non può essere lasciata al caso. È lo strumento con cui si deve provare a costruire un nuovo patto collaborativo tra la scuola, gli studenti, le loro famiglie e il territorio tutto, basato su nuove regole e una ritrovata reciproca fiducia.

La misurazione della febbre a scuola? Una questione di public management

Ai non genitori – o a chi ha figli che da un pezzo non vanno più a scuola – chiarisco subito che questo non è un contributo solo sulla scuola, ma sul ruolo dell'utenza nei servizi pubblici e sulla responsabilità pubblica a riguardo. E mi scuseranno se ancora una volta attingo a questo pozzo senza fondo di spunti di public management che è il servizio scolastico in tempi di coronavirus. Ma la storia della misurazione della febbre¹ sulla soglia delle scuole è, letteralmente, bollente.

Furbetti del termo-scanner?

Ogni estate ha i suoi tormentoni. Musicali e no. Quella del 2020 poteva regalarci l'occasione per vedere sbocciare sui media un appassionato dibattito sulle opportunità offerte dal Next Generation EU per il nostro Paese. E invece no. O meglio. Sono stati dibattiti di nicchia. Gli animi si sono scaldati su altro. Le discoteche, gli arrivi dall'estero e poi... la febbre: è opportuno o no misurare la febbre a bambini e ragazzi all'ingresso delle scuole? Sintetizzo i termini del dibattito per i più distratti.

Le indicazioni ministeriali prevedono che la febbre venga misurata dai genitori prima di uscire di casa, invece che a scuola, per evitare che bambini e ragazzi potenzialmente sintomatici escano e prendano i mezzi pubblici, sostino davanti a scuola ecc. C'è anche chi ne ha fatta una questione di logistica (complica gli ingressi), chi psicologica (il trauma per il bambino respinto sull'uscio) e così via. I detrattori delle indicazioni ministeriali, d'altra parte, rigettano gli argomenti sulla logistica, ridimensionano la questione psicologica, ma soprattutto ne fanno una questione di efficacia: la misurazione sulla porta è più affidabile perché fatta con lo stesso strumento e, soprattutto, non è affidata a genitori irresponsabili o distratti.

Non mi interessa discutere se e quali misure siano più adeguate alla protezione della salute delle comunità scolastiche (nei fatti, le scuole hanno adottato modelli misti). Il punto che ha attirato la mia attenzione è l'indiscussa diffidenza verso le famiglie. L'aspetto interessante, infatti, è che tale sfiducia senza appello si accompagna – paradossalmente – alla aspettativa che sia sufficiente misurare la febbre alle 8.30 del mattino sulla soglia della scuola per tenere lontani piccoli potenziali untori. Quando – si sa – basta una modesta dose di un qualunque antipiretico da banco per tenere a bada per ore una blanda febbricola e, quindi, superare indenni il termo-scanner. L'Associazione Nazionale Presidi, infatti, ha proposto che i genitori firmino ogni mattina un'autocertificazione sulla buona salute dei figli, così tra poter perseguire penalmente i furbetti del termometro. Ma l'indimostrabilità di tali comportamenti rende questa misura non solo inutile, ma forse anche un po' grottesca.

Sorvegliare e punire o provare a collaborare?

Provarei a riformulare i termini del problema così: siamo sicuri che non ci sia alternativa all'apparato di controlli e sanzioni nella relazione con le famiglie? Può, la scuola pensare di prescindere dalla collaborazione con le famiglie per proteggere al meglio la comunità scolastica dal rischio contagio?

Si è fatto un gran parlare di co-produzione di servizi pubblici e della partecipazione dell'utenza ai processi erogativi dei servizi. Provando a sfrondare un po' della retorica della letteratura accademica e di alcuni ritualismi nella pratica, resta un punto: a differenza dei clienti nella manifattura, nei processi produttivi dei servizi gli utenti ci entrano più o meno prepotentemente, con più o meno consapevolezza di tutte le parti in

¹ Questo post è stato pubblicato su #ValorePubblico il 7 settembre 2020, quando si discuteva sul come rilevare la febbre agli studenti nelle scuole.

gioco, perché semplicemente non si può fare in altro modo. La diligenza del paziente nel corso della terapia impatta sul lavoro di cura del medico; la curiosità di uno studente impatta sulla qualità del lavoro di un insegnante; la cura dello spazio pubblico da parte degli abitanti di un quartiere impatta su costi ed efficacia della raccolta rifiuti, ecc.

Il comportamento degli utenti influenza e definisce una quota importante del funzionamento del servizio stesso. Assumere questa prospettiva non significa rinunciare a gestire in maniera efficace i servizi pubblici («non posso governare il comportamento dell'utenza, tanto vale non pensarci»). Al contrario, riconoscere l'interdipendenza tra erogatore e utente suggerisce la necessità di impostare questa relazione sul piano della collaborazione. Il medico può prescrivere cure che siano più gestibili per il paziente meno diligente; l'insegnante può provare a stimolare un po' di curiosità in chi ne ha meno; le istituzioni locali possono rendere più belli e curati i quartieri in maggiore stato di abbandono per suscitare maggior rispetto e cura dello spazio pubblico; e la scuola può aprire un dialogo con i genitori più in difficoltà.

Che questo sia un approccio promettente è segnalato anche dalla crescita in popolarità dell'economia comportamentale, che studia – tra le altre cose – quali puncoli possono influenzare il comportamento degli utenti, per migliorare il benessere collettivo e l'impatto dei servizi pubblici.

In ultima analisi, gestire un servizio pubblico significa anche contribuire a costruire un rapporto di collaborazione che renda per l'utente più facile o più conveniente beneficiare del servizio stesso, attraverso l'adozione di comportamenti generativi, come ben illustrato in ambito welfare locale dagli studi di alcuni colleghi della nostra Scuola².

Un modo diverso di impostare la relazione con le famiglie

Se proviamo a riportare queste riflessioni nell'ambito da cui siamo partiti, possiamo concludere che – se pure un termo-scanner a scuola può essere utile – lo è forse ancora di più chiedersi che cosa può aiutare le famiglie a prendere sul serio piccole irregolarità nella temperatura del proprio figlio (informazione più chiara, personale e diretta? Accesso a servizi di assistenza domiciliare per bambini in caso di malattia?), quali e quante sono le famiglie messe più in difficoltà da queste misure (lavoratori irregolari con scarso accesso a misure di conciliazione familiare? Famiglie monoparentali?) e, infine, quali soluzioni, alternative a eludere il termo-scanner sono a disposizione di questi genitori o possono essere promosse (forme di babysitter-sharing o altre forme di collaborazione tra famiglie)? Un lavoro più oneroso? Certo un lavoro diverso. Compete alla scuola? Certo non solo. Ma forse è utile. Non solo nella lotta al Covid-19, ma magari anche alla diffusione di qualche enzima di capitale sociale.

² G. Fosti, «Sharing Welfare?» in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp.71-97; E. Notarnicola, S. Berloto, G. Fosti, E. Perobelli, E. Ricciuti, *Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche (OCAP 2019). Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, Egea, Milano, 2019.

La scuola a giugno e l'equità dell'accesso ai servizi

La discussione del febbraio 2021 sul calendario scolastico (allungarlo o no fino a fine giugno, per compensare le interruzioni dovute alla pandemia?) è interessante non solo per gli addetti ai lavori, ma perché ci permette di riflettere su come il disegno di un aspetto del servizio pubblico – in questo caso l'organizzazione del calendario scolastico – non è neutra rispetto agli obiettivi educativi e sociali del servizio stesso. Vediamo perché.

Il calendario scolastico ai tempi della mietitura e del coronavirus

Mio padre ha finito la prima elementare nel 1949. Non a giugno, ma prima della fine di maggio. Anche se aveva solo 7 anni, era l'unico figlio maschio e toccava anche a lui dare una mano con la mietitura. Tutta la famiglia lasciava il paese, si trasferiva in campagna e si lavorava senza sosta dall'alba al tramonto. E come lui, la maggior parte dei bambini del posto, tranne i pochi figli di una piccola borghesia di commercianti e professionisti, che – accuditi da madri casalinghe – si godevano il bel tempo e quel poco di benessere in più.

Quella scuola, che rispettava i tempi del raccolto, era inclusiva, per davvero. Perché permise a mio padre e a tanti altri figli di contadini di non essere esclusi a causa della loro estrazione sociale. Perché i figli, allora, si facevano anche per quello. Per mietere il grano. E così, fino alla fine della ragioneria, a metà maggio mollava i libri, si trasferiva in campagna e partecipava alle attività familiari. In paese – e quindi a scuola – si tornava a ottobre, quando il grosso della vendemmia era ormai compiuto e le mandorle raccolte. Per questo, prima della riforma del 1977, i bambini che cominciavano la prima elementare erano chiamati «remigini», perché la scuola apriva nel giorno di San Remigio, il 1° ottobre.

Poi c'è stato l'abbandono delle campagne, la migrazione verso le grandi città industriali del Nord Italia, eccetera eccetera. Ma la scuola è rimasta inchiodata lì o si è spostata di poco dai tempi della mietitura e della vendemmia.

Nel 2020 la scuola perde d'improvviso il ritmo della campagna per adattarsi a quello di un virus. Ma si adatta solo a metà. Chiude in inverno. Ma non riapre d'estate. Aspetta ancora una volta i tempi di mietitura e vendemmia, perché è a quelli che sono legati i contratti, le abitudini delle persone e i mille argomenti del «si è sempre fatto così». Certo, ci saranno stati anche bambini e ragazzi più fortunati che si sono goduti il post lockdown al mare o in montagna. E magari è la stessa minoranza che ha avuto pieno accesso a ogni sorta di dispositivo e banda larga per la DAD, o che ha beneficiato della presenza costante di un adulto in grado di accompagnare il processo di apprendimento con la didattica a distanza, arrivando dove maestri e professori non potevano più arrivare. Ma gli altri, la versione 2020 dei figli dei braccianti del Dopoguerra, quei ragazzi non sono andati al mare. Hanno fatto fatica con la DAD, quando l'hanno fatta. Alcuni hanno rinunciato. In sostanza, sono rimasti irrimediabilmente indietro.

Le ragioni del «No»

Quello che rende la proposta di allungare il calendario scolastico un interessante caso di public management non è se sia giusto o sbagliato in sé farlo, ma l'idea di scuola che ne viene fuori. L'argomento cardine dei detrattori della proposta (la larga maggioranza dei sindacati della scuola) riguarda il fatto che non ci sia niente da recuperare: «Abbiamo fatto la DAD», dicono. Vero. E in alcuni casi i risultati sono stati molto buoni. Ma non ovunque. Non sempre. Negare questo aspetto tradisce una concezione burocratica della scuola intesa come prestazione erogata, invece che come opportunità di apprendimento offerta. Per non parlare dei bambini e dei ragazzi che sono stati più a lungo privati di tutto quello che abbiamo capito essere parte integrante dell'esperienza educativa della scuola (socialità, sviluppo individuale, ascolto e segnalazione di forme di

disagio ecc.). Questa vista tradisce anche l'idea di una scuola che non è anche di chi impara, ma solo di chi ci lavora. Chi ci perde di più con la DAD?

Come insegniamo ai nostri studenti nelle lezioni sulla progettazione dei servizi pubblici, è nel disegno delle modalità di fruizione, degli spazi, degli orari, dei giorni di apertura e di chiusura che si tutelano le opportunità sostanziali di accesso ai servizi e, quindi, la capacità di raggiungere o no gli obiettivi di policy prefissati.

Prendiamo l'esempio di un altro argomento usato dai detrattori della proposta, quello climatico: «A giugno fa troppo caldo per stare a scuola». Anche questo punto è interessante, non tanto alla luce del fatto che con miliardi del PNRR da spendere per il futuro del Paese si potrebbe anche pensare di rendere le scuole climaticamente più accoglienti per tutte le stagioni. O esplorare altri spazi della città – magari all'aperto – dove fare lezione, come tanti insegnanti hanno già sperimentato. Ma per un altro fatto. Stupisca o no, le città sono piene di bambini e ragazzi che passano già la torrida estate tra le mura scolastiche o altri luoghi decisamente meno accoglienti, come palestre e altri spazi improvvisati, gestiti da privati che offrono centri estivi a costi variabili, unica soluzione per tanti genitori che lavorano: qualcuno ha notato che per due lavoratori dipendenti nemmeno sommando le ferie di entrambi si arriva a coprire interamente la pausa vacanziera dei figli? E quindi chi non ha nonni o altri supporti non ha alternative al centro estivo. Di chi stiamo esattamente tutelando il «diritto alla frescura»? Chi beneficerebbe di una scuola pubblica aperta un po' di più anche d'estate?

Una leva strategica di sviluppo economico e sociale

Scegliere di rispettare i tempi della raccolta fu una grande forma di lucidità politica della scuola a vocazione universalistica, in una società agricola: racconta di una scuola capace di promuovere mobilità sociale dando accesso all'istruzione anche ai figli della classe contadina (che divennero poi i baby boomer). Ma quella società non c'è più da un pezzo. La tragedia del 2020 (e strascichi seguenti) ci offre l'incredibile opportunità di rimettere tutto in gioco. Non discutiamo solo se allungare fino alla fine di giugno o no le lezioni. Ripensiamo i tempi della scuola lungo tutto l'anno. Se prendiamo i dati Eurydice 2018, scopriamo che tra i Paesi più grandi solo Romania e Turchia, oltre all'Italia, hanno più di 11 settimane di vacanze estive di fila. Germania e Regno Unito non superano le 7, Francia e Norvegia 8 o 9¹. Guarda caso, con Turchia e Romania condividiamo anche un altro primato: il più basso tasso di occupazione femminile. Possiamo ipotizzare che i due fenomeni possano essere in qualche modo correlati? Possiamo guardare anche ai tempi della scuola come fattore di produttività di un Paese?

Certo, come insegniamo anche ai nostri studenti, i servizi si fanno con le persone. In questo caso, gli insegnanti. Difficile immaginare una riforma di tale portata che non li veda convinti di questo cambio e adeguatamente compensati. Ma anche profondamente coinvolti nella missione che oggi tocca loro, come fu per i maestri del Dopoguerra. Quelli che tolleravano che i ragazzi saltassero gli ultimi giorni di scuola per andare in campagna. Quelli che ne hanno convinti tanti a finire gli studi, nonostante gli ostacoli. Oggi possiamo (e forse dobbiamo) ridisegnare la scuola su misura per la società che siamo diventati e che vorremmo diventasse domani, abbassando il tasso di abbandono scolastico (e poi universitario). E occorre farlo pensando, anche questa volta, soprattutto a quelle ragazze e quei ragazzi per cui la scuola, e solo la scuola, può fare davvero la differenza per la loro vita adulta.

Come per mio papà, tanti anni fa.

¹ [«The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education 2018/19»](#), European Commission/EACEA/Eurydice, 2018.

Buone (amare) vacanze, tra INVALSI e dati OCSE

Sono stati giorni duri quelli che hanno chiuso l'anno scolastico 2021, tra gli esiti degli INVALSI e i dati sugli insegnanti non vaccinati. Il primo, soprattutto, ci racconta di una scuola in difficoltà.

Una scuola in difficoltà

54 per cento è il numero di studenti delle scuole superiori che non raggiunge un livello sufficiente di competenze matematiche commisurate al livello scolastico relativo, secondo i dati delle prove INVALSI pubblicati di recente¹. In altre parole, la matematica – il linguaggio della logica e del pensiero astratto, lo strumento per accedere alle informazioni della divulgazione scientifica di base – è competenza acquisita in maniera sufficiente solo per una minoranza.

Non va molto meglio alle scuole medie, dove il tasso di chi non arriva all'asticella minima è del 45 per cento. Il dibattito attorno a questi numeri si è molto incentrato sul *learning loss*, ovvero sulla perdita di competenze causate da una prolungata assenza da scuola, come è accaduto negli ultimi due anni scolastici². I dati, infatti, registrano un tracollo dell'apprendimento e puntano il dito sulla scarsa efficacia della DAD prolungata: dal 2019 sono aumentati di 9 punti gli studenti delle superiori incompetenti in matematica (e anche in italiano); alle medie di 6 punti dal 2019 e di 5 dal 2018 (a indicare che era in corso un lieve miglioramento, bruscamente interrotto). A rimanere indietro sono soprattutto gli studenti che provengono da contesti culturalmente più fragili, suggerisce il report, denunciando però anche la difficoltà di misurare questi aspetti. Non sorprende il fatto, come già osservato nel contributo «Che valore pubblico produce la scuola via web», che senza scuola in presenza le disuguaglianze tendono fatalmente ad aumentare. Ma balza agli occhi un altro dato, verosimilmente meno collegato alla congiuntura pandemica: il 54 per cento di incompetenza matematica sfonda il 70 per cento in alcune regioni del Sud, come Campania, Sicilia e Calabria. Ancora una volta, il divario latitudinale nel nostro Paese resta drammatico e non accenna a ridursi.

Una spesa pubblica non all'altezza

Per interpretare i dati appena citati, forse occorre aggiungerne un altro, che non è sui giornali, perché ormai non è più una notizia: secondo l'OCSE l'Italia continua a essere tra i Paesi che spendono meno in istruzione, sia in valori assoluti, come spesa pro-capite (10.473 dollari contro gli 11.231 della media dei Paesi OCSE), sia relativi, rispetto al PIL (3,9 per cento vs 5 per cento della media OCSE) e alla spesa pubblica (7 per cento vs 11 per cento)³. Posto che tre quarti della spesa in istruzione è costituita un po' ovunque in stipendi per gli insegnanti, a essere sottopagati – rispetto alla media – sono proprio i docenti: un professore di liceo in Italia prende quello che prende un maestro elementare all'estero (dato sulla media OCSE). In media, un insegnante – grosso modo in ogni ordine di scuola – guadagna oltre il 10 per cento in meno rispetto ai colleghi internazionali e ha possibilità dimezzate di vedere crescere nel tempo, per meriti e anzianità, il proprio stipendio.

Il quadro è troppo complesso per trarre frettolose conclusioni o costruire teoremi attorno ad alcuni dati. Ma alcune domande sono incompressibili: abbiamo stipulato un patto implicito e scellerato tra Paese e scuola, per cui poco si investe e poco si pretende? Abbiamo smesso di fidarci (e quindi di investire nella scuola), che

¹ «Rilevazione nazionale degli apprendimenti 2020-2021», Invalsi, 2021.

² Per una riflessione più approfondita su questo argomento si rimanda al precedente contributo «La scuola a giugno e l'equità dell'accesso ai servizi».

³ «Education at a Glance 2020. OECD Indicators», OECD, 2020.

risponde con altrettanta sfiducia? Se la scuola di oggi è la profezia del mondo di domani, quale futuro ci aspetta?