Organizzazione e lavoro nella Pubblica amministrazione

di Antonino Leone

L'attenzione verso la Pubblica amministrazione sale nei momenti di crisi economica, di valutazione della spesa pubblica e all'inizio della vita di ogni governo, che puntualmente si propone il miglioramento del sistema pubblico.
Negli ultimi tempi, molte cose sono state realizzate sul piano normativo, ma sono risultate insufficienti per modificare l'urgenza e la necessità, percepita dai cittadini e dalle imprese, di un significativo cambiamento nella gestione dei servizi pubblici.
Il nuovo Governo, con il Ministro alla Funzione Pubblica e all'Innovazione, Renato Brunetta, si è impegnato, come da copione, ad affrontare il problema della Pa suscitando interessi, contestazioni e dibattito tra le forze politiche, le organizzazioni sindacali e gli specialisti del settore. Nonostante ciò, i cittadini continuano ad avvertire costantemente l'esigenza urgente di una gestione più efficiente ed efficace dei servizi pubblici.[1]

La necessità di contenere e di diminuire la spesa pubblica ha indotto il Governo a tagliare costi senza entrare nel merito degli sprechi, dei doppioni e delle spese che non creano valore. La crisi economica mondiale, e quella italiana in particolare, pone le condizioni di proseguire in tal senso anziché porsi l'obiettivo più ambizioso di rendere produttivi i costi sostenuti dalla macchina statale, la quale deve essere trasformata in una grande risorsa per il paese, le imprese e i cittadini. La competitività dell'Italia dipende anche dal cambiamento della Pubblica amministrazione.
Il dibattito che si è aperto in Italia sulla Pa, e che ha interessato l'opinione pubblica, riguarda: i fannulloni, l'assenteismo, il lavoro e il miglioramento dei servizi pubblici.

Fannulloni

Molti si esercitano, con una visione superficiale, ad attribuire la responsabilità del malfunzionamento della macchina statale ai soli fannulloni. Al contrario ritengo che le cause siano diverse e molteplici e bisogna valutare una pluralità di fattori, per capire e intervenire in modo efficace.
Se il problema fosse rappresentato soltanto dai fannulloni, basterebbe condurre una lotta efficace a tale "categoria" per risolvere i problemi della Pubblica amministrazione. Purtroppo non è cosi perché non tutti i lavoratori pubblici sono fannulloni, anche se la produttività del sistema privato e pubblico in Italia è bassa rispetto agli altri paesi europei.
Nel mese di maggio di quest'anno sono stati realizzati due sondaggi da Istud[2] su un campione di 275 manager e da Axis Research[3] su un campione di 806 cittadini della popolazione adulta.
Da tali sondaggi risulta che il Governo non riuscirà a rendere veramente efficiente il lavoro nella Pa per il 72,7% dei manager e per il 39% dei cittadini. Mentre hanno fiducia nel miglioramento il 27,27% dei manager e il 47% dei cittadini.

(*) Responsabile Processo Sede Provinciale dell'Inps di Verona.

[1] Antonino Leone, *L'Organizzazione sociale al servizio dei cittadini. Il caso Inps di Verona*, Sistemi&Impresa, n. 1/2, gennaio-febbraio-marzo 2006; http://digilander.libero.it/nicb/organizzazione.pdf
[2] Osservatorio Istud http://digilander.libero.it/nicb/osservatorio_istud(1).xls
[3] Rapporto Axis http://digilander.libero.it/nicb/rapporto_axis(1).pps

I manager dimostrano di avere scarsa fiducia nella capacità riformatrice del Governo in carica, probabilmente perché sono più coscienti che il cambiamento della Pa è complesso, interessa il sistema e una pluralità di risorse. I cittadini sono più fiduciosi e coltivano la speranza di una gestione migliore dei servizi.
I manager intervistati sono certi, per l'87,27%, che l'efficienza della Pa sia un problema centrale per la ripresa del paese.
La risposta prevalente dei manager mi trova d'accordo, in quanto l'efficienza del sistema dipende anche da una Pa che sia in grado di gestire i servizi ai cittadini e alle imprese almeno quanto lo siano gli altri paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna).
I cittadini individuano le cause dell'inefficienza della Pa: disorganizzazione del sistema per il 48%; dipendenti fannulloni per il 33%; cittadini poco collaborativi per il 9%. Inoltre, valutano l'efficienza dei dipendenti statali: maggior parte efficienti per il 14%; metà efficienti e metà fannulloni per il 54%; maggior parte fannulloni per il 25%.
Dal sondaggio risulta che per i manager e per i cittadini la causa principale dell'inefficienza della Pa non dipende esclusivamente o per la maggior parte dai fannulloni.
Il blog "Cambiamento nelle organizzazioni"[4] ha organizzato un sondaggio sulle cause dell'inefficienza della Pubblica amministrazione, indicando quattro motivi su cui poter scegliere: dirigenti; dipendenti; organizzazione; altro.
Il sondaggio ha una sua validità in quanto è stato effettuato dopo la pubblicizzazione da parte del Ministero della Funzione Pubblica dei dati sull'assenteismo e sul suo abbattimento e la loro diffusa pubblicazione.
Hanno partecipato al sondaggio 151 persone, che si sono espresse sulle "cause dell'inefficienza della Pubblica amministrazione" nel modo seguente:
- Dirigenti, n. 69 voti, 45,69%;
- Organizzazione, 60 voti, 39,73%;
- Dipendenti, n. 12 voti, 7,94%;
- Altro, 10 voti, 6,62%.

I partecipanti al sondaggio hanno individuato in modo chiaro che la causa principale del cattivo funzionamento della macchina della Pa è da attribuirsi ai dirigenti, con il 45,69%. Considerato il periodo in cui si è svolto il sondaggio, caratterizzato dai dati comunicati dal Ministero della Funzione Pubblica sul crollo dell'assenteismo e, quindi, da una particolare attenzione rivolta ai dipendenti pubblici e ai fannulloni, questa scelta non è stata facile.
La seconda causa è stata individuata nell'organizzazione, con il 39,73%, che è strettamente correlata alla prima (Dirigenti) e all'assunzione delle responsabilità piene da parte del management pubblico, che in molti casi ha abdicato a questo ruolo.
In terza posizione troviamo i dipendenti pubblici con il 7,94%, percentuale che rappresenta un dato condivisibile e smentisce la posizione di chi vede nei dipendenti pubblici il motivo dominante dell'inefficienza.
In ultima posizione, con il 6,62%, si piazza la causa "altro", che è stata scelta dai partecipanti per indicare che vi sono problemi diversi rispetto alle altre cause che possono essere identificati nel comportamento degli utenti, nella mancata integrazione e collaborazione tra i settori della Pubblica amministrazione.
Pertanto, l'analisi complessiva dei risultati individua con circa l'85% (dirigenti più organizzazione) nel management pubblico la causa principale del cattivo funzionamento della Pubblica amministrazione.
Donata Gottardi pone l'attenzione sui premi incentivanti e sulla produttività. "Quasi tutte le amministrazioni pubbliche – e non solo, spesso anche le imprese private – utilizzano i fondi destinati a incrementare la produttività per erogare premi legati alla presenza. Perché? Anche per pigrizia. Perché è più complicato valutare davvero l'apporto del lavoratore o della lavoratrice. Nessuno in Europa pensa di collegare il tempo e la presenza con la produttività. Ma sembra che da noi si possa, nell'acquiescenza generale. E chi dice il contrario, diventa automaticamente il difensore dei fannulloni. Insomma, frittatine riscaldate, spacciate per deliziose *omelettes* che diventano slogan efficaci perché semplificati, semplificanti, in un'epoca che non sembra consentire più riflessioni, distinzioni, approcci problematici."[5]

Assenteismo

"Il fenomeno dell'assenteismo si cela, di solito, all'interno del fenomeno delle assenze dal lavoro. Questo ultimo fenomeno ha una molteplicità di cause personali, familiari e sociali che di solito sono normativamente regolate. Dietro la dichiarazione di una causa di assenza (per esempio: malattia) da parte dell'assente se ne può celare un'altra normativamente inaccettabile per il datore di lavoro. È in questo tipo di assenze accompagnate da false dichiarazioni che si cela, di solito, il fenomeno dell'assenteismo. Trattando il fenomeno assenze con metodi statistici, distinguendole per cause dichiarate, e analizzando la loro

[4] Antonino Leone, Cause dell'inefficienza della P.A., 10 settembre 2008 in http://cambiamentoorg.blogspot.com/2008/09/cause-dellinefficienza-della-p.html
[5] Donata Gottardi, parlamentare europeo, L'assenza dal lavoro, 15 settembre 2008 in http://cambiamentoorg.blogspot.com/2008/09/lassenza-dal-lavoro-di-donata-gottardi.html

distribuzione e/o concentrazione temporale e locale, si arriva a focalizzare con buona approssimazione il fenomeno dell'assenteismo: le caratteristiche peculiari delle assenze da assenteismo, la loro concentrazione stagionale, organizzativa (in certe sedi o reparti, cioè, e non in altri o anche in certi ruoli e non in altri) infine personale (su certe persone e non su altre). Di solito, in un'organizzazione che funzioni e che controlli e regoli il fenomeno delle assenze, l'assenteismo si nasconde soprattutto tra le assenze per malattia di breve durata. L'assenteismo di riflesso accresce il tasso d'assenza generale dell'Organizzazione".[6]

Il dato fornito dal Ministero della Funzione Pubblica sul crollo dell'assenteismo nel pubblico impiego è stato pubblicato su tutti i quotidiani. Peccato che la maggior parte della stampa si sia limitata alla pubblicazione della notizia, senza effettuare un minimo di approfondimento e di analisi sull'assenteismo e sull'efficienza della Pa.

Le informazioni fornite dal Ministero fanno riferimento alla rilevazione effettuata per i mesi di giugno e luglio 2007 e 2008, attraverso un apposito questionario compilato dalle amministrazioni centrali e periferiche. Dalla rilevazione emerge che le assenze per malattia sono crollate del 37,1% rispetto al 2007, equivalente a 25mila persone in più al lavoro.[7]

Sui dati diffusi dal Ministero della Funzione Pubblica sulle assenze per malattia, il segretario generale Cgil Funzione pubblica, Carlo Podda, dichiara che si fa "tanto rumore per nulla". "La notizia – dichiara Podda – eccita i crociati contro i lavoratori pubblici; ma la notizia semplicemente non esiste, perché, come da tempo diciamo, già dal 2006 le statistiche ufficiali dell'Istat e della Ragioneria Generale dello Stato rilevano la media delle assenze per malattia del lavoro pubblico a 10,5 giornate annue". "Comparare dati non omogenei è statisticamente scorretto – continua Podda – trarne valutazioni politiche lo è ancor di più". "Se sul versante contrattuale non ci saranno radicali ripensamenti – conclude Podda – in autunno il Governo potrebbe rimanere sorpreso da una nuova impennata delle assenze; ma questa volta quelle per lo sciopero dei dipendenti pubblici".[8]

Vi sono alcuni siti web che hanno pubblicato articoli che contestano nei contenuti le rilevazioni effettuate dal Ministero:

- Ma c'è davvero un "effetto Brunetta";[9]
- L'effetto Brunetta è una bufala.[10]

In tali articoli viene osservato che fino al 2006 si dispone di dati complessivi, riferiti alle assenze in tutta la Pa. su base annua. Per il 2007 e 2008 si confrontano i dati del bimestre giugno-luglio di 70 amministrazioni selezionate dal ministero. Inoltre, il campione monitorato non è rappresentativo dell'universo della Pa, in quanto si tratta di amministrazioni di piccole dimensioni. Infine, si nota che il trend delle assenze ha iniziato a diminuire dal 2005.

A prescindere dal rigore scientifico del trend sulle assenze elaborato dal ministero, è chiaro che il fenomeno dell'assenteismo è un problema serio da affrontare nella Pa. Inoltre, in diverse città e amministrazioni, su iniziativa mirata del ministero gli assenteisti sono stati colti sul fatto, denunciati e in alcuni casi licenziati. Per rendere efficaci i controlli non è necessaria l'obbligatorietà, ma la discrezionalità e la responsabilità del management, degli enti coinvolti e dei medici, affinché le visite di controllo non vengano considerate un'attività burocratica e formale. "L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici – dichiara il ministro Brunetta – comporta più servizi e più qualità delle prestazioni offerte: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale… un passo necessario verso l'auspicato recupero di produttività del settore pubblico".[11]

Non condivido quanto dichiarato dal ministro Brunetta, ossia che il minore assenteismo si trasformi automaticamente in miglioramento dei servizi, se gli altri fattori rimangono invariati. Anzi, è vero il contrario. Se alcuni dipendenti lavorano poco e male, espletando compiti che non creano valore, è inutile raccomandare di lavorare di più. Invece occorre intervenire sul sistema della Pa (organizzazione, lavoro, conoscenza, strumenti, trasparenza, controllo dei risultati). "Avere i dipendenti regolarmente presenti in ufficio serve a poco, se lì non c'è chi organizza bene il loro lavoro, lo motiva e incentiva adeguatamente, ne controlla i risultati e ne rende conto alla cittadinanza" afferma il senatore Pietro Ichino. "Le degenerazioni mostruose che hanno potuto verificarsi negli ultimi decenni in tante nostre amministrazioni nascono proprio dall'abdicazione, da parte della dirigenza pubblica, alle proprie prerogative gestionali e dalla totale mancanza di trasparenza, di controllo da parte della cittadinanza. Qui c'è ancora moltissimo da costruire".[12]

---

[6] Antonino Leone, Intervista a Silvano Del Lungo, Presidente della società Studio Staff, 13 settembre 2008 in http://cambiamentoorg.blogspot.com/2008/09/il-fenomeno-dellassenteismo.html
[7] Monitoraggio delle assenze, http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf_home/indagine_pilota2.pdf
[8] Marro Enrico, *Tutto fumo, le regole già c'erano*, Il Corriere della Sera, 18 luglio 2008.
[9] http://www.noisefromamerika.org/index.php/articoli/Ma_c%27%C3%A8_davvero_un_%22effetto_Brunetta%22%3F
[10] http://innovatorieuropeistlouis.wordpress.com/2008/08/06/leffetto-brunetta-e-una-bufala/
[11] http://www.rainews24.rai.it/notizia.asp?newsid=84645
[12] Pietro Ichino, senatore, Fannulloni l'effetto Brunetta, Corriere della Sera, 9 agosto 2008; http://www.pietroichino.it/?p=308

La nuova disciplina in materia di assenze per malattia (circolare n. 7 del 2008 del Ministero Funzione Pubblica) contiene norme già presenti nella legislazione e nei contratti e prevede l'obbligatorietà della visita di controllo fin dal primo giorno di malattia e l'ampliamento delle fasce di reperibilità. Il management pubblico ha soprasseduto alla loro applicazione, consentendo ai furbacchioni di assentarsi senza problemi.
Prima dell'entrata in vigore della visita di controllo obbligatoria, le Amministrazioni pubbliche hanno dovuto fare i conti con i costi delle prestazioni e con l'impossibilità concreta delle Asl a effettuare tutti i controlli richiesti. Adesso, con la nuova disciplina, le Asl non saranno in grado di rispondere a tutte le richieste di visite mediche di controllo da parte della Pa e il fenomeno della disapplicazione della legge si amplierà.
Quando finirà l'effetto Brunetta, perché non durerà in eterno (esempio patente a punti), quali saranno gli strumenti che potranno combattere efficacemente l'assenteismo?
L'obbligatorietà della visita medica di controllo? Credo di no, per i costi e per l'impossibilità concreta da parte delle Asl di evadere le richieste.
L'allargamento delle fasce di reperibilità? Strumento molto utile, ma non sufficiente da solo a risolvere il problema dell'assenteismo.
La riduzione della retribuzione? Rappresenta un deterrente, ma è anche uno strumento che "normalizza" l'assenza.
L'assenteismo è l'effetto del malfunzionamento della Pa (clima, motivazione, appartenenza) e, pertanto, per combatterlo efficacemente è necessario e urgente intervenire sul sistema.
"Le cause dell'assenteismo sono molteplici" afferma Silvano Del Lungo. "La sociologia del lavoro considera l'assenteismo nel suo insieme come indice di un clima organizzativo cattivo e di un'organizzazione disfunzionale e non motivante per le persone, la quale non chiede e non compensa equamente i lavoratori dipendenti. Altri segnali di tali disfunzioni sono, di solito, la crescita dei piccoli infortuni, degli incidenti, dei litigi, delle controversie, delle lamentele, la scarsa coesione dei gruppi, il frazionismo sindacale, ecc".[13]
Ritengo essenziale valorizzare le persone oneste ed efficaci che operano nella Pa in un momento in cui sono confuse con i fannulloni e, pertanto, introdurre il merito per l'avanzamento della carriera e per un'equa distribuzione dei premi di produttività.
Dotarsi di un management pubblico che si assuma in pieno la responsabilità di guida e di gestione. Al momento sono molti i dirigenti che hanno abdicato alle loro competenze e il governo li ha premiati eliminando il tetto dei compensi stabilito in 300 mila euro dal governo Prodi.
Il Governo è intervenuto sui salari dei lavoratori pubblici con l'eliminazione del salario accessorio, confondendo da una parte gli enti che si sono attrezzati per misurare la produttività e i risultati con quelli che non si sono dotati di un business plan e distribuiscono i premi incentivanti a pioggia e, dall'altra, le persone oneste e capaci con i fannulloni.
"Quando l'assenteismo si concentra in una sede o in un reparto, è necessario analizzare il funzionamento di quella sede o reparto. Quando l'assenteismo è generalizzato e tende a diventare un fatto di costume (così come evidenziato dal ministro Brunetta in alcuni settori della Pa) le cause sono più generali e profonde, sono collegate all'inefficienza organizzativa e, più specificamente, all'inefficienza e/o iniquità del sistema di inquadramento, retributivo promozionale e, più in generale, di premi e sanzioni: deboli o assenti differenze nei riconoscimenti, nei compensi e nelle sanzioni verso chi fa bene e verso chi fa male da parte dell'amministrazione. Questo sembra essere il caso di larghe aree della Pubblica amministrazione, anche a detta dei dipendenti, e anche ciò che appare all'osservazione quando il comportamento del dipendente è pubblico. Che differenza di trattamento c'è tra un professore eccellente e un professore mediocre, tra un vigile urbano di grande città che si impegna per ore nella regolazione del traffico e un altro in assente presenza sulla strada, o rifugiato in un ufficio?".[14]
Ogni sostanziale miglioramento, afferma W. E. Deming, è dovuto a un cambiamento nel sistema, la cui supervisione è responsabilità del management.[15]
Dalle riflessioni e valutazioni esposte dalle persone che vivono nel mondo del lavoro in ruoli e posizioni diverse, si evince che:

- L'assenteismo non può essere combattuto solo come fenomeno a sè stante, perché è collegato a una pluralità di cause e rappresenta uno dei sintomi dell'inefficienza;

[13] Antonino Leone, Intervista a Silvano Del Lungo, Presidente della società Studio Staff, 13 settembre 2008 in http://cambiamentoorg.blogspot.com/2008/09/il-fenomeno-dellassenteismo.html
[14] Antonino Leone, Intervista a Silvano Del Lungo consulente di direzione, 13 settembre 2008; http://cambiamentoorg.blogspot.com/2008/09/il-fenomeno-dellassenteismo.html
[15] W. Edwards Deming, *L'impresa di qualità*, Isedi, 1991.

- L'effetto Brunetta ha contratto l'assenteismo nella Pa senza intervenire sulle cause del fenomeno (ambiente di lavoro, modello organizzativo, ruolo e responsabilità del management pubblico, merito) che incidono sull'efficienza della Pa;
- L'esigenza di snellire la normativa per non offrire tutele indirette ai "fannulloni" e di responsabilizzare la categoria dei medici in sede di rilascio della certificazione di malattia e di effettuazione delle visite mediche di controllo sono questioni da non sottovalutare;
- I lavoratori privati e pubblici possono essere maggiormente tutelati se il sindacato conferma l'impegno di interessarsi dell'organizzazione e abbandoni nel sistema della Pa di farsi carico di falsi problemi individuali, che contrastano con un impegno coerente e obiettivo.

Occorre rendere trasparenti i risultati, la performance e il grado di raggiungimento degli obiettivi, affinché possa realizzarsi nella Pubblica amministrazione una competitività e un *benchmarking* che permetta al sistema di migliorarsi in modo continuo e veloce e consenta ai cittadini di effettuare un controllo e una pressione in direzione del miglioramento dei servizi.

La Pubblica amministrazione deve essere orientata non soltanto sull'efficienza come le imprese private, ma soprattutto sull'equità che caratterizza la funzione dello Stato.

Lavoro

Dagli anni '80 vi è stato un impegno continuo, non definitivamente concluso, a ricomporre le attività del processo, a superare la divisione del lavoro, ad arricchire le mansioni dei lavoratori e a rendere semplice e fluido il processo.

La gestione per processi non vede i singoli compiti come operazioni isolate, ma considera tutte le attività che contribuiscono a un dato risultato.[16]

La gestione del processo è finalizzata a fornire valore al cliente e, pertanto, l'organizzazione deve impegnarsi al massimo, affinché il miglioramento delle attività organizzate in processo divenga una caratteristica costante del suo impegno.

L'impegno non si è concluso, in quanto in ogni momento della vita aziendale i dirigenti sono portati con il consenso degli operatori ad assegnare (maggiore controllo del capo) e a far svolgere (minore coinvolgimento degli operatori) compiti semplici e isolati. Così facendo, si abbassano la produttività e la qualità dei servizi, in quanto le attività del processo, oggi, non si prestano a essere organizzate con le regole dell'organizzazione scientifica del lavoro.[17]

Per focalizzare l'impegno sul lavoro che crea valore per il cliente, per ridurre il lavoro che non aggiunge valore ma che è necessario e per eliminare il lavoro inutile, occorre realizzare l'integrazione delle competenze tra gli operatori e affidare a ogni singolo operatore delle mansioni ampie e complesse.[18]

È necessario che ogni singolo operatore conosca il processo nella sua globalità e possa focalizzarsi sul risultato finale e sugli obiettivi da perseguire.

Nell'era industriale vigeva il paradigma: compiti semplici per persone semplici e processi complessi con risultati deludenti. Oggi il rapporto si è invertito: complessità delle mansioni e processi semplici. Chi è coinvolto in un processo svolge attività complesse e contribuisce a far sì che queste si integrino e concorrano a soddisfare le esigenze del cliente.

Per operare in modo efficace, è necessario che i dipendenti pubblici possiedano le seguenti competenze: conoscenza del processo, esigenze della clientela, integrazione delle competenze, obiettivi dell'organizzazione.

Per lavorare nell'ottica dei processi, è essenziale che tutte le persone coinvolte si muovano in direzione di un obiettivo comune.

Gli obiettivi non rientrano soltanto nella sfera di competenza del management, ma anche degli operatori di processo. Questi ultimi lavorano in team, sono responsabili delle attività che svolgono e dei risultati e partecipano al processo di cambiamento dell'organizzazione, con riflessioni e proposte.

I gruppi di processo potranno funzionare ed essere coesi, se gli operatori condividono attività e obiettivi.

Occorre che gli operatori si trasformino da lavoratori dipendenti a professionisti, con la seguente visione: processo, risultato, cliente. Inoltre, è necessario dare spazio alla creatività, all'autonomia e all'integrazione delle competenze tra gli operatori.

Nel sistema industriale, con l'applicazione dell'organizzazione scientifica del lavoro e della conseguente divisione del lavoro, il tempo era utilizzato per cronometrare gli adempimenti e i compiti ripetitivi della forza lavoro e per misurare l'efficienza, al fine di produrre di più nell'unità di tempo. Si è passati da un lavoro specialistico, organizzato

[16] M. Hammer, J. Champy, Ripensare l'azienda, Sperling & Kupfer, 1997; T. H. Davenport, Innovazione dei processi, Franco Angeli, 1997; M. Hammer, Oltre il reengineering, Baldini & Castoldi, 1998; J. Champy, X-engineering, Sperling & Kupfer, 2003.
[17] F. W. Taylor, L'organizzazione scientifica del lavoro, Etas, 1967; D. Nelson, Taylor e la rivoluzione manageriale, Einaudi, 1988.
[18] J. P. Womack, D. T. Jones , D. Roos, La macchina che ha cambiato il mondo, Rizzoli, 1991; J. P. Womack, D. T. Jones , Lean Thinking, Guerrini Associati, 2004.

per adempimenti o fasi di lavorazioni semplici, a un lavoro immateriale, ricco di conoscenze (idee, creatività, ricerca, elaborazione) e supportato dalle nuove tecnologie.
Oggi, nell'economia della conoscenza il tempo ha perso la sua originaria importanza (quantità di output e risorse umane non motivate) e, in particolare nell'ambito dei servizi, è la velocità che rappresenta uno dei parametri per valutare l'efficienza di un processo e l'efficacia nell'erogazione dei servizi. Pertanto, la velocità è legata alla conoscenza degli operatori, alla qualità del servizio, all'erogazione delle prestazioni sociali e ai bisogni degli utenti, sempre più urgenti.[19]
La visione del lavoro delineata concorre certamente a migliorare la gestione dei servizi pubblici e ha bisogno, per essere realizzata, di un management pubblico che svolga il proprio ruolo in modo completo, che abbandoni la difesa dello status quo e della sua sopravvivenza.
È necessario che il ministro Brunetta passi dall'effetto annuncio (assenteismo, fannulloni, certificazione di malattia) alla realizzazione di una politica di rinnovamento della Pa, attraverso la misurazione dei risultati, la predisposizione di business plan, la trasparenza del grado di conseguimento degli obiettivi, il coinvolgimento dei cittadini e dei dipendenti nell'attività di controllo dei risultati e la competitività nella Pa, attraverso operazioni di benchmarking. Inoltre, si ritiene importante predisporre piani di produttività che premiano l'impegno e il merito dei dipendenti pubblici. L'eliminazione generalizzata dei premi di incentivazione per il 2009, in assenza di un sistema di valutazione della produttività efficace, è scorretto e ingiusto. Occorreva intervenire e sospendere tali premi soltanto nei soli casi di chiara improduttività e per quei settori della Pa che ancora non si sono dotati di strumenti validi per misurare il grado di conseguimento dei risultati stabiliti nel business plan. Ancora una volta, si colpiscono le persone oneste e capaci che lavorano in modo efficace per la Pa e per i cittadini.

Cambiamento

La Pa deve uscire definitivamente dal paradigma tayloristico (divisione del lavoro e lavoro per adempimenti) per cogliere le opportunità offerte dalle forze del cambiamento del terzo millennio, rappresentate dalla conoscenza, dal capitale umano e dalle nuove tecnologie. Tali fattori hanno cambiato le regole della società industriale e post-industriale e accelerato i cambiamenti nel pianeta ormai globalizzato.
È necessario elevare la qualità del sistema dell'istruzione nelle scuole superiori e nell'università e utilizzare in modo efficace la formazione per coloro che sono in attesa di primo lavoro e nell'impresa, al fine di aumentare la produttività e di influire sull'incremento del capitale intellettuale.
Numerose ricerche sull'impatto dell'Information technology sul sistema produttivo hanno rilevato che l'introduzione della rete nelle imprese porta benefici in termini di produttività e di ricavi.[20]
L'Information technology permette di migliorare i processi, di realizzare progetti di e-government e un sistema informativo integrato e unitario necessario alla Pa e al sistema, per operare con efficienza, efficacia ed economicità di gestione.
Dall'utilizzo efficace di tali fattori possono essere risolti numerosi problemi che ostacolano il funzionamento del sistema pubblico, tra i quali si indicano:

- La frammentazione, l'orientamento all'adempimento e la pluralità di regole della Pa non facilita standard elevati di efficienza e qualità dei servizi pubblici;
- Il sistema pubblico nella gestione dei servizi non fa sistema al suo interno per migliorare i parametri di qualità e di produttività e con l'ambiente esterno (utenti, imprese, enti pubblici) per realizzare le collaborazioni e le integrazioni necessarie a garantire una performance elevata;
- L'evoluzione normativa non può cambiare di autorità e, da sola, le routine organizzative consolidate e la qualità dei servizi pubblici;
- Il mancato adattamento della Pa al cambiamento proposto da studiosi ed esperti di management e realizzato nelle imprese private spinte dalla competitività nei mercati globali.

Il management pubblico ha precise responsabilità e a esso compete:

- La capacità di management e di guida (leadership);
- La creazione della conoscenza e la sua applicazione produttiva nei processi;
- Il coordinamento, l'adattamento organizzativo e la produttività, non più rapportata al lavoro manuale, ma al lavoro basato sul sapere.

Occorre un management pubblico rinnovato e cosciente delle politiche di cambiamento radicale da attuare, collegato al terzo millennio e non al mantenimento dello status quo. Un management che impieghi in modo efficace il potere di organizzazione, valutazione, incentivazione e sanzione di cui è legittimamente titolare.

[19] Pietro Ichino, *I nulla-facenti*, Mondadori, 2006.
[20] Pennarola F., Giavazzi F., *Net Impact: l'impatto della rete sul sistema produttivo italiano*, Università Commerciale L. Bocconi, 30 settembre 2002.

Il ministro Brunetta ha pubblicizzato i redditi dei dirigenti del ministero, i dati sulle assenze per malattia o per aspettative sindacali. Tale misura è utile, ma risulta insufficiente per realizzare in Italia la *total disclosure*.
Ritengo che la trasparenza totale dei risultati operativi e di funzionamento di tutti i settori della Pa e dei parametri di qualità dei servizi pubblici, integrata da analisi, valutazioni e benchmarking permetta di:

- Prendere consapevolezza dei problemi e delle azioni da intraprendere;
- Adeguare la capacità tecnologico-organizzativa dell'impresa pubblica;
- Migliorare la produttività e l'offerta dei servizi pubblici che si ripercuote sui cittadini e sull'impresa privata;
- Realizzare un contesto competitivo nella Pa, che permetta di applicare le best practice da qualunque parte esse provengano;
- Premiare il merito, eliminare i privilegi e le protezioni, riformare la contrattazione e garantire con quella decentrata premi incentivanti rapportati alla produttività, ai risultati e al merito.

Inoltre, occorre porre attenzione alla realizzazione nelle unità periferiche di progetti *bottom-up* che favoriscano le decisioni prese alla periferia del sistema, per affrontare i problemi più complessi alla presenza di elementi di controllo dall'alto;[21]

- Alimentare l'interesse dell'opinione pubblica, che potrà verificare in ogni momento il grado di conseguimento degli obiettivi dei piani, collegandosi in rete.

Come si può facilmente capire, il malfunzionamento della Pa non può essere addebitato ai fannulloni come semplicisticamente si vuol fare intendere. Occorre guardare le cause strutturali del sistema per scoprire che vi sono problemi di management, di organizzazione, di conoscenza e di selezione e ricerca di talenti che vanno affrontati e risolti per realizzare una nuova stagione per la Pa.
La lotta ai fannulloni è un falso problema, utilizzato strumentalmente. Intanto, con il decreto legge n. 112/2008 è stata disapplicata unilateralmente la contrattazione integrativa di ente e le relative risorse finalizzate al finanziamento della produttività, dell'efficienza e della professionalità dei lavoratori. Questa decisione, presa senza dialogo e confronto con i lavoratori pubblici e con le organizzazioni sindacali, peserà nel futuro delle relazioni sindacali.
Attualmente si corre il rischio di un'eccessiva legislazione che restringa gli spazi contrattuali e delle responsabilità organizzative del management, concentrando il potere nelle mani del ministero e del Governo. I modelli organizzativi da applicare nei servizi pubblici non possono essere stabiliti per legge, in quanto si evolvono di continuo e occorre, per mantenere una performance elevata, che si adattino all'evoluzione veloce dei cambiamenti intervenuti nell'impresa e nella società.
Il ministro Brunetta avrebbe dovuto conoscere e approfondire i contenuti dei contratti integrativi di ente, le metodologie di assegnazione dei compensi incentivanti applicate da ciascun ente, i piani di lavoro e i risultati conseguiti, e avviare un confronto con le organizzazioni sindacali per migliorare ulteriormente la contrattazione integrativa.
Sono in molti a sostenere che tutto questo è finalizzato all'affermazione di contratti di lavoro stipulati fra datore di lavoro e singolo dipendente. Mi viene difficile da credere, perché non porterebbe a un miglioramento dei servizi pubblici. Ritengo che elementi di novità nella contrattazione integrativa possano essere introdotti: il merito nella progressione della carriera e nell'assegnazione del salario accessorio; una migliore finalizzazione del salario accessorio a piani reali di miglioramento della qualità e della produttività dei servizi.
Nell'Inps esistono già da molto tempo la misurazione e la valutazione dei risultati, piani di incentivazione, business plan, statistiche mensili, cruscotto direzionale e, quindi, mi risulta molto difficile convincermi della gravità dei comportamenti del ministro Brunetta. Sono anche convinto che ogni cosa possa essere migliorabile.
Pietro Ichino e Pietro Micheli affermano che "è indispensabile che la cittadinanza sia posta in grado di conoscere, valutare, e chiedere conto di tutto; di partecipare direttamente alla determinazione degli obiettivi fissati dai dirigenti; di controllare se e quanto essi vengono realizzati; di esigere che i dirigenti incapaci di realizzarli siano rimossi. L'esperienza dei Paesi dove le cose funzionano meglio ci dice che tutto questo non è possibile, se la trasparenza non è garantita… da un organo di valutazione veramente indipendente".[22] Un'ulteriore contraddizione del decreto 112/08 si riscontra nella mancanza di provvedimenti che interessano il management pubblico, che copre un ruolo di grande responsabilità. La recente contrattazione sul pubblico impiego ha confermato che l'unità sindacale intesa in senso tradizionale è finita e superata nei fatti in assenza di un nuovo modello di relazioni sindacali ,che consenta di proseguire nelle contrattazioni in modo serio e responsabile nell'interesse dei lavoratori e del cambiamento della Pa.[23]

[21] Kevin Kelly, *Nuove regole per un nuovo mondo*, Ponte alle Grazie, 1998.
[22] Pietro Ichino, Pietro Micheli, *Il pezzo mancante nel progetto Brunetta*, Il Corriere della Sera, 12 luglio 2008; http://www.pietroichino.it/?p=277
[23] Pietro Ichino, senatore, Ha ancora senso puntare sull'Unità sindacale, l'Unità, il 25 ottobre 2008; Pietro Ichino, A che cosa serve il sindacato, Mondadori, 2005.

L'ultimo avvenimento è rappresentato dalla discussione del disegno di legge sulla valutazione e trasparenza nelle amministrazioni, che fino a oggi registra un rapporto di collaborazione costruttiva tra maggioranza e opposizione. La maggioranza "ha accolto gran parte dei contenuti più importanti del disegno di legge dell'opposizione: in particolare, per quel che riguarda la costituzione dell'Agenzia centrale, la sua indipendenza dal Governo, le sue funzioni di coordinamento e garanzia dell'indipendenza dei nuclei di valutazione periferici, e anche di garanzia della trasparenza totale".[24]

L'approvazione del disegno di legge creerà un nuovo equilibrio nella Pa e consentirà all'opinione pubblica di controllare il grado di conseguimento dei risultati da parte di tutti i settori della Pubblica amministrazione.

Dai dati alla conoscenza

Le imprese sono costrette, per essere competitive, a impiegare sempre di più le nuove tecnologie e la conoscenza per creare utilità nei processi di produzione di beni e servizi. Inoltre, i settori della Pa possono realizzare dei progetti di e-government e di bottom-up, per migliorare l'offerta di servizi.

Per interpretare e spiegare le attività dell'impresa pubblica, occorre approfondire il tema della "conoscenza".

Drucker afferma che la conoscenza "è l'unica risorsa importante, il cui nuovo significato è utilità e mezzo per ottenere risultati sociali ed economici"[25]; Stewart conferma l'importanza assunta da questa risorsa e parla di una vera e propria "rivoluzione", che pervade ogni aspetto della vita[26].

Diversi sono gli autori che, al fine di definire la conoscenza, compiono una distinzione progressiva tra dati, informazione e conoscenza.

Anche Davis riprende tale distinzione, completandola però con l'introduzione delle attività d'istruzione e di apprendimento, presenti in ogni gradino della scala che conduce al discernimento, come funzioni necessarie per il passaggio da un livello all'altro.

Le quattro fasi sono così spiegate dall'autore: "i dati sono modi di esprimere fatti e oggetti; l'informazione è la disposizione dei dati in configurazioni significative; la conoscenza è l'applicazione e l'uso produttivo dell'informazione; il discernimento è l'uso ponderato della conoscenza".[27]

Nelle organizzazioni, la conoscenza è incorporata nei documenti, nelle procedure, nei processi organizzativi, nelle pratiche e nelle norme.[28] Comparando tali contenuti con le esperienze della Pa, si ritiene urgente e necessario realizzare delle procedure informatiche che catturano e trasformano i dati e le informazioni, presenti nel complesso e frammentario sistema informativo della Pa, in conoscenza da utilizzare nelle routine organizzative. Le procedure informatiche centrali, settoriali e standardizzate della Pa potranno essere integrate con prodotti ricchi di sapere, per meglio rispondere alle esigenze operative e, cosa più importante, ai bisogni sempre più urgenti degli utenti.

Pertanto, si ritiene importante per gli operatori e per gli utenti per i benefici che ne potranno trarre:

- Promuovere in modo continuo progetti di e-government al fine di favorire l'integrazione, la collaborazione e la condivisione di dati e informazioni;
- Realizzare progetti di tipo bottom-up nelle unità periferiche dello Stato che trasformano i dati e le informazioni, presenti nel sistema, in conoscenza per migliorare la qualità del lavoro e i processi di produzione dei servizi pubblici. L'utilizzo delle nuove tecnologie, finalizzate a tale scopo, permette di eliminare gli sprechi e gli adempimenti inutili, con risparmio di costi e di risorse. In un ambiente e clima favorevole al cambiamento, le unità decentrate della Pa possono migliorare i processi, le modalità e le condizioni di lavoro e realizzare progetti di tipo bottom-up, nell'esclusivo interesse degli utenti;[29]
- Avviare in modo deciso l'integrazione dei diversi sistemi informativi dello Stato (ministeri, enti pubblici, regioni, enti locali, ecc.) al fine di rendere fruibili in tempo reale le informazioni necessarie ai processi per la produzione delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici.[30]

Il superamento progressivo e deciso della frammentazione, dell'orientamento all'adempimento e della pluralità di regole esistenti nella Pa faciliterà l'implementazione della gestione per processi. Mentre la diffusione dell'e-government consente di realizzare rapporti di integrazione e collaborazione tra le organizzazioni che operano nella medesima rete di valore, per migliorare la qualità e velocizzare i tempi di produzione dei servizi pubblici. Infine, il cittadino-utente deve essere considerato un asset per innovare le imprese del terziario, attraverso la co-produzione del servizio e la co-creazione del valore.

---

[24] Elisabetta Povoledo, *Intervista a Pietro Ichino*, International Herald Tribune, novembre 2008.
[25] Drucker P. F., *La società post-capitalistica*, Milano, Sperling & Kupfer, 1993, pag. 45.
[26] Stewart T. A., *Il Capitale Intellettuale. La nuova ricchezza*, Ponte alle Grazie, 1999.
[27] Davis S., *Lezioni dal futuro Dare senso ad un mondo indistinto*, F. Angeli, 2002, pag. 104.
[28] Davenport T. H., Prusak L., *Il sapere al lavoro*, Etas, 1998, pag. 7.
[29] Antonino Leone, Giovanni Martignoni, *Ripensare il lavoro nei servivi pubblici*. I progetti bottom-up dell'INPS di Verona, SISTEMI&IMPRESA, N. 4 - MAGGIO 2007; http://digidownload.libero.it/nicb/ART.LEONE++.pdf
[30] Antonino Leone, Giovanni Martignoni, *Il cambiamento dell'INPS tra integrazione e decentramento*, Le proposte dell'INPS di Verona, SISTEMI&IMPRESA, N. 8 - OTTOBRE 2006; http://digilander.libero.it/nicb/cambiamento.pdf