

Ridefinire e riorientare le risorse professionali nel settore pubblico

Maddalena Sorrentino, Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Scienze economiche, aziendali e statistiche
maddalena.sorrentino@unimi.it

Luca Solari, Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Studi del lavoro e del welfare
luca.solari@unimi.it

Area tematica di riferimento: *8. Risorse umane e valori imprenditoriali*

XXXII Convegno AIDEA

“Le risorse immateriali nell’economia delle aziende”

Ancona, 24-25 settembre 2009

Ridefinire e riorientare le risorse professionali nel settore pubblico

Abstract. *Il paper affronta il tema del rapporto tra persona e organizzazione, adottando una prospettiva micro-fondata al cambiamento organizzativo che si contrappone al cambiamento “per regola”. Si tratta di un approccio radicato nella letteratura economico-aziendale che è da sempre caratterizzata da una particolare attenzione al soggetto economico, nel quale ricomprende di diritto i prestatori di lavoro. Nello specifico, integrando la letteratura sul contratto psicologico con l’analisi critica del caso del riordino dell’Agenzia delle Entrate, considerato diffusamente una best practice, il paper definisce alcune ipotesi normative sulla corretta progettazione del cambiamento organizzativo nella prospettiva del contratto psicologico, e su questa base sviluppa delle considerazioni critiche su altri processi in corso e in previsione, delineando un quadro di azione coerente con gli obiettivi del cambiamento organizzativo auspicato.*

Introduzione

Nel corso degli ultimi due decenni, il tema della riforma dei governi ha assunto un ruolo centrale nell’agenda politica dei principali Paesi industrializzati. Nelle economie avanzate si è fatto strada un orientamento diffuso, finalizzato a ridefinire le frontiere e le modalità di funzionamento del settore pubblico (OCSE, 2005). Le leve utilizzate per generare e sostenere il cambiamento sono molteplici, e in parte dipendenti dai vari contesti nazionali. In termini generali l’innovazione muove dall’esigenza di rendere il sistema pubblico più trasparente, accessibile, reattivo; nell’insieme, queste caratteristiche vengono intese come requisiti fondamentali per rafforzare la democrazia.

La necessità di migliorare la *performance* dei governi si è affermata in risposta alle esigenze di cambiamento a livello politico e sociale. Va in questa direzione la creazione (*devolution*) di Agenzie indipendenti nel processo decisionale, impermeabili a possibili interferenze politiche dirette. Il *cuore* delle riforme manageriali si traduce nel deciso abbandono dei modelli tradizionali del pubblico impiego: i cambiamenti si sono modulati attraverso un’affermazione dell’indipendenza e dell’autonomia di giudizio di cui dovrebbe godere il management rispetto all’organo politico e mediante la creazione di strutture flessibili, auspicando la necessità di decentramento, prevedendo la ri-definizione dei confini organizzativi, l’integrazione con altre organizzazioni, la creazione di nuove figure professionali.

Da ciò deriva un’enfasi molto forte sull’esigenza di riordino della ‘macchina’ che presiede al funzionamento della Pubblica Amministrazione. La persistenza di questa metafora nel lessico corrente è un indizio chiaro

della visione strumentale che riduce tutto ad un problema di ‘uso e messa a punto’ di dispositivi tecnici esecutivi e neutri.

Il continuo richiamo alla necessità di rivedere radicalmente l’amministrazione pubblica ha assunto toni molto accesi nel recente dibattito politico, sindacale e mediatico nel nostro Paese. A questa esigenza, tuttavia, si sta rispondendo con una limitata attenzione ad alcuni aspetti che una prospettiva economico-aziendale non può trascurare, quali ad esempio:

1. la necessità di riconoscere l’esistenza di una forte eterogeneità dietro all’etichetta apparentemente omnicomprensiva di Pubblica Amministrazione; lo stesso vale per un’altra etichetta che viene utilizzata comunemente nel dibattito, ossia Pubblico Impiego;
2. l’opportunità di adottare un approccio analitico e progettuale che ragioni per processi e non per strutture;
3. l’importanza degli effetti di ogni cambiamento sulla componente fondamentale del funzionamento organizzativo rappresentato dalle ricadute sui prestatori di lavoro/opera.

Per contro, come affermano numerosi studiosi - tra cui: Costa, 2009; Dente, 1997; Rebora, 1999 - tutti i tentativi di riforma succedutisi negli anni (regolarmente rimasti incompiuti) mostrano che esiste un tipo di risorse di cui si in Italia è fatto un uso eccessivo; qui il riferimento è alla normativa, perché la riforma delle amministrazioni pubbliche è stata percepita e interpretata essenzialmente come riforma legislativa. Con quali conseguenze? La continua produzione di norme non solo ha inciso marginalmente sulle questioni, ma ha portato alla perdita di valore delle norme stesse (Regonini, 2001). Le misure intraprese hanno natura bivalente (Rebora, 1999): da un lato pongono chiaramente istanze di razionalizzazione, trasparenza e responsabilità; dall’altro, poggiano su assunti non sempre realistici, eccedono in prescrittivismismo ed esprimono la pretesa che i corsi di azione vengano sempre dichiarati in anticipo.

Un altro aspetto fondamentale e sul quale neppure oggi sembra esservi sufficiente consapevolezza è dato dal fatto che finora i tentativi di riforma di grande respiro non sono stati accompagnati da investimenti adeguati, e anzi si continua a pensare che l’adozione di logiche manageriali nella gestione delle amministrazioni pubbliche determini sin da subito un risparmio finanziario. Se è vero che l’obiettivo di qualunque ristrutturazione è il miglioramento dell’efficienza, sembra esservi scarsa consapevolezza sul fatto che per arrivare a questo traguardo è necessario investire.

Altro problema: l’interesse dei politici committenti è generalmente scarso, perché gli eventuali effetti benefici legati a un intervento di riforma si avvertono in tempi lunghi e non producono frutti immediati, che sono invece quelli che interessano ai politici (Dente, 1997).

Infine, ma non certo ultima per importanza, vi è la questione della valutazione. Su questo terreno, i criteri oggi predominanti riguardano soprattutto il lato finanziario ed economico della gestione pubblica. Resta

completamente in ombra il versante organizzativo, quello cioè che presiede alla logica del processo che ordina gli obiettivi e le azioni tecniche (Maggi, 1990). Come afferma Dente, 'è uno spreco produrre cose inutili, anche se a costi più bassi' (ibidem, p. 87).

Il paper affronta queste problematiche cruciali concentrandosi in particolare sulla configurazione del rapporto tra persona e organizzazione, e adottando una prospettiva micro-fondata al cambiamento organizzativo che si contrappone al cambiamento "per regola". Si tratta di un orientamento analitico radicato nella letteratura economico-aziendale che è da sempre caratterizzata da una particolare attenzione al soggetto economico, nel quale ricomprende di diritto i prestatori di lavoro.

Il paper sostiene che la modifica unilaterale (ovvero da parte della sola Amministrazione) del modello di rapporto di lavoro sottesa alla *trasformazione produttiva* che investe le amministrazioni a tutti i livelli rappresenta un'occasione importante di ricostruzione di un senso anche professionale del lavoro pubblico, ed è solo dalla valorizzazione di questa transizione che possono derivare conseguenze durature e significative in termini di produttività e sviluppo per il sistema-Paese. Di converso, una modifica unilaterale, ma non governata, della relazione tra individuo e datore di lavoro rischia di generare *misplacement*, e tradursi nell'ennesima occasione mancata. La recente legge delega n. 15/2009 in materia di valutazione della produttività ed efficienza delle strutture pubbliche e il caso dell'Agazia delle Entrate forniranno le basi empiriche da cui le riflessioni proposte traggono spunto. Gli studi organizzativi saranno il principale campo di conoscenze cui la discussione si richiamerà.

Lo scenario di riferimento

La nozione di pubblico impiego riguarda una 'popolazione di addetti che agiscono nell'ambito delle amministrazioni che è estremamente diversificata, sia per tipologia di mansioni, profili professionali, carriere, contratti e competenze, sia per articolazioni organizzative in apparati centrali, locali o in agenzie autonome' (Lippi e Morisi, 2005, p. 160). La PA italiana conta circa diecimila enti (9.903 sono quelli censiti dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2007). I dipendenti sono 3 milioni e 400mila, in gran parte concentrati nella scuola, nella sanità, nei corpi di polizia e nelle forze armate. Circa mezzo milione di persone è occupato nel sistema delle autonomie locali (regioni a statuto ordinario comuni, province, comunità montane) (Consorzio Nuova PA, 2009).

Rebora e Meneguzzo quasi vent'anni fa (1990, p. 269) affermavano che non vi è modo di 'aggirare' o risolvere con formule semplificatorie il problema di un assetto organizzativo adeguato della PA, poiché esso dipende da un accordo complesso tra persone ed organizzazione. In un quadro eterogeneo e frastagliato come quello italiano, qualsiasi intervento

richiede di mettere in campo numerosi attori decisionali a diversi livelli, coinvolgendoli in processi di cambiamento articolati e complessi, di fatto difficilmente governabili dal punto di vista politico ed amministrativo se non attraverso una profonda riqualificazione prima di tutto culturale e sociale dei decisori stessi, siano essi politici o amministrativi.

Si comprende, quindi, perché svariati tentativi di riforma della PA abbiano fatto ricorso prevalente a processi di natura legislativa indirizzati a modificare in sostanza il rapporto di lavoro pubblico, piuttosto che l'organizzazione del lavoro nel pubblico (Costa, 2009). La comprensione, tuttavia, non conduce a ritenere questa una strada efficace, in primo luogo perché ad oggi ha avuto effetti marginali, ed in secondo luogo perché essa appare incoerente con lo sviluppo degli studi sul cambiamento organizzativo.

Numerose teorie, a partire dai contributi originali di Barnard (1938), Simon (1947), March e Simon (1958) e Thompson (1967), hanno sottolineato la centralità del patto costitutivo tra persona e datore di lavoro sul quale poggia la capacità dell'organizzazione di generare coinvolgimento e produttività. Gli autori citati indagano la relazione tra individuo e impresa in termini di *Employee-Organization Relationship*. Secondo tale orientamento, 'una transazione sociale prende avvio in presenza di una *relazione*, nella quale il bilanciamento e le *reciprocità* sono i meccanismi principali di aggiustamento tra le parti, e che comporta uno *scambio* di beni o risorse di vario tipo' (Imperatori, 2008, p. 47, corsivo in originale).

La constatazione che le transazioni di lavoro non possono ridursi alla dimensione economica e al tipo di contratto più efficiente (anche se entrambi gli aspetti assumono un ruolo rilevante e imprescindibile, Costa e Gianecchini, 2005) ha portato alcuni studiosi a coniare il termine di 'contratto psicologico' (Rousseau, 1989; 1995). Questa espressione (in originale: «psychological contract»), introdotta per la prima volta negli anni '60, non identifica un contratto nell'accezione giuridica, ma bensì un accordo di scambio sociale per spingere le persone a operare nell'interesse dell'organizzazione (Bergami, 1996). Esso rappresenta:

- una componente necessaria della relazione di impiego;
- una serie di reciproche aspettative e bisogni derivanti da una relazione tra organizzazione e individuo;
- l'insieme di promesse, accolte da un dipendente, riguardanti i termini dell'accordo di scambio tra il lavoratore e la sua organizzazione;
- una convinzione – credenza – circa l'esistenza di una relazione di scambio tra due parti per il raggiungimento di un beneficio comune;
- una componente dinamica del rapporto tra persona e organizzazione, i cui cambiamenti si verificano con il passare del tempo;
- un fattore di fondamentale importanza nella determinazione del comportamento organizzativo.

Il contratto psicologico esiste quindi a livello individuale sotto forma di percezioni di una persona riguardanti i termini della sua relazione con l'organizzazione, e concerne mutue obbligazioni. È un contratto basato sulla convinzione che esiste uno scambio biunivoco, compreso da entrambe le parti (Coyle-Shapiro e Kessler, 2002) e costruito in larga parte su elementi non formalizzati, ma reciprocamente attesi.

Il motivo principale che ci induce ad avvalerci di questa nozione è la constatazione che il contratto psicologico getta luce su molti aspetti invisibili (ma non per questo meno importanti), quali il commitment, la motivazione e gli atteggiamenti delle persone. Generalmente queste dimensioni sono considerate implicite, con la conseguenza che esse sfuggono alle analisi tradizionali (Solari e Zanon, 2001). In realtà gli elementi 'invisibili' esercitano un'influenza decisiva sulle situazioni soggettive (individuali o di gruppo) soprattutto in occasione di interventi condotti a livello organizzativo *macro* (es. downsizing, re-engineering, outsourcing) o *micro* (es. progetti formativi, modifiche nei sistemi incentivanti e di sviluppo del personale).

In sintesi, la concettualizzazione offerta dagli studi sul contratto psicologico appare particolarmente interessante per leggere e interpretare – anche in chiave prospettica – cambiamenti del grado di commitment al mutare degli atteggiamenti da parte del datore di lavoro pubblico.

Il nuovo quadro normativo del lavoro pubblico

L'entrata in vigore della legge n. 15 del 4 marzo 2009 ha rilanciato il dibattito sullo stato delle nostre pubbliche amministrazioni e sul modello normativo che le regola (Russo, 2009). Questo provvedimento segna una profonda discontinuità rispetto al passato, ed è stato preceduto da due documenti preparatori (datati 28 maggio e 4 giugno 2008), intitolati rispettivamente: "Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione. Piano industriale" e "Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva".

Il primo documento, secondo Carinci (2009, p. 5), "appare chiaramente frutto di un approccio 'aziendalista' (..) con la sua tipica presentazione per schede essenziali, ordinate secondo una sequenza costituita da una premessa sugli obiettivi e da due parti sui mezzi, cioè sugli interventi legislativi 1) per ottimizzare la produttività del lavoro e 2) per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni". Si accentua il 'profilo attivo' della PA, in contrapposizione al tradizionale 'profilo passivo', di capitolo dispendioso del bilancio pubblico. Vengono individuati quattro nodi critici da sciogliere: il capitale umano, il vantaggio retributivo e normativo; il basso grado di produttività e di efficienza, il difetto della 'figura del datore di lavoro' che risponda in termini politico-amministrativi'.

Il documento del 4 giugno 2008, molto diverso nello stile e nella struttura rispetto all'elaborato di febbraio, evidenzia una tensione (che diventa contraddizione interna) “tra rivendica di una maggiore autonomia/responsabilità della dirigenza ed iper-regolazione legislativa della gestione, destinata inevitabilmente a ridimensionare la stessa contrattazione collettiva del settore pubblico, che qui pur si vorrebbe riformare secondo la proposta avanzata per quella del settore privato. È un'iper-regolazione che nasce da una sostanziale diffidenza rispetto alla capacità autoriformatrice della PA. (...) Una diffidenza, questa, che acquista una connotazione di pesante delegittimazione in quella che è stata l'autentica bandiera della battaglia intrapresa da Brunetta, cioè la caccia aperta all'astensionismo” (ibidem, p. 7).

La legge 15/2009 disegna un contesto organizzativo più *monitorato* e *trasparente* e prevede un modello di responsabilità della figura dirigenziale accentuato (Russo, 2009, p. 14, corsivo nell'originale). Il concetto di trasparenza dell'organizzazione pubblica (esplicitato nell'art. 4) individua l'accessibilità totale dei dati relativi ai servizi pubblici resi quale requisito fondante del livello essenziale delle prestazioni erogate. Gli strumenti che dovrebbero garantire tale trasparenza sono principalmente di tipo informatico (come il sito web istituzionale), di natura organizzativa (attraverso la fissazione di standard), progettuale (espressi in forma di risultati), di verifica (valutazione delle strutture e dei dipendenti) (ibidem). L'impressione è che il legislatore ad una chiusura totale voglia sostituire un'apertura totale: ‘all'oscurità deprimente di ieri, la luce accecante di domani’ (Carinci, p. 43). Qui appare particolarmente evidente un difetto di misura e di gradualità nella legge delega. Una voglia di ‘tutto e subito’ – secondo i commentatori - che paradossalmente rischia di lasciare tutto immutato.

Possiamo affermare che nella recente legislazione l'enfasi sulla dimensione organizzativa (testimoniato anche dall'uso di un linguaggio che ad essa si ispira) rappresenta senz'altro uno degli aspetti più innovativi, e infatti non è un caso che su questi temi si sia registrata la più alta convergenza tra la maggioranza e l'opposizione durante i lavori parlamentari. L'atto Camera n. 1441-bis-B fa riferimento a strumenti ampiamente conosciuti nell'attività manageriale, e a pratiche relativamente nuove per la PA, quali: la diffusione di buone prassi, l'integrazione degli apparati impegnati nell'informatizzazione e nella formazione, la tutela non giurisdizionale degli utenti, il nuovo codice dell'amministrazione, le relazioni telematiche tra PA e utenti.

Una novità importante prevista dalla legge 15/2009 riguarda l'istituzione di un organismo centrale indipendente per la valutazione delle amministrazioni, con vaste funzioni di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza all'esercizio di funzioni di valutazione. L'art. 4 riconferma le disposizioni già previste nella normativa vigente (tra cui: l'obbligo di

predisporre obiettivi, e il coinvolgimento delle associazioni degli utenti in fase di programmazione); infine i comportamenti organizzativi dei dirigenti vengono fatti rientrare nell'ambito della sfera della valutazione.

I provvedimenti appena varati si prestano a due chiavi di lettura contrapposte, esprimibili sotto forma di dilemma (Russo, 2009, p. 20): siamo forse di fronte a un tentativo di ripubblicizzazione aziendalizzata oppure a un riorientamento (più monitorato e trasparente) delle organizzazioni pubbliche e degli attori organizzativi? Allo stato non è facile rispondere in modo netto. Sullo sfondo si confrontano due diverse accezioni di responsabilità, a seconda se l'azione innovatrice verrà perseguita facendo leva sul controllo o sulla partecipazione. Nel primo caso ad essere privilegiato è il significato di 'colpa'; nel secondo caso, invece, la responsabilità è da intendersi in termini di 'consapevolezza'. È tuttavia evidente che attribuire maggiore peso ad un'accezione anziché all'altra, oppure cercare una posizione di equidistanza da entrambe, risulterà decisivo per la concreta attuazione e il destino della riforma in parola.

Un altro elemento che connota anche quest'ultima iniziativa legislativa è la scarsa attenzione data alla qualità del lavoro, allo sviluppo delle competenze e di processi in grado di arricchire il patrimonio di capitale umano detenuto dalle persone. Prevale inoltre il pregiudizio che il cambiamento avvenga sempre su spinte esogene e che la sua soluzione non possa che passare che per l'utilizzo di meccanismi di incentivo (rinforzo positivo o negativo) a carattere quasi esclusivamente estrinseco. Si tratta di una posizione radicalmente contrapposta a quanto la letteratura sulla motivazione (Ryan e Deci, 2000) ha da tempo dimostrato essere valido.

Nel dibattito corrente la svalutazione sociale dell'impiego nel settore pubblico viene considerata come un prodotto del comportamento esclusivo di dipendenti poco efficienti e ricondotta prevalentemente ad un presunto mix incentivante non attraente. Tuttavia esistono ricerche che hanno evidenziato quanto in realtà il pubblico impiego sia caratterizzato da bassi livelli di motivazione anche in presenza di strutture retributive più incentivanti (Borzaga, 2000); gli stessi studi hanno proposto una diversa chiave di lettura che punta l'attenzione verso due direzioni: la mancanza di equità organizzativa e l'inadeguata gestione del contratto psicologico.

Se questo è vero, ricorrere al mito della misurazione e valutazione del risultato, unita all'incentivazione variabile costituisce l'ennesimo esempio di un universalismo organizzativo che denota la matrice teorica e macro (sia essa giuridica o economica) degli ispiratori di tutte le precedenti azioni di riforma.

Il caso dell'Agenzia delle Entrate

Uno degli esempi più citati di modernizzazione del settore pubblico in Italia concerne l'adozione anche nel nostro Paese del modello della cosiddetta

Agency di tradizione anglosassone. Tra le diverse agenzie istituite nell'ambito della recente azione di riorganizzazione, il caso più compiutamente sviluppato riguarda l'Agenzia delle Entrate. Si tratta di un'esperienza considerata unanimemente di successo (Gentile, 2007), e che dimostra la praticabilità di un'azione incisiva di cambiamento a partire da una modifica culturale ed organizzativa che abbia a cuore la valorizzazione delle persone e del loro capitale umano.

All'Agenzia delle Entrate sono attribuite tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali che non sono assegnate alla competenza di altre agenzie, enti od organi, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. L'Agenzia è competente in particolare a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali già di competenza del dipartimento delle entrate del Ministero delle Finanze o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori.

Nel periodo 2006-2007, l'Agenzia delle Entrate ha intrapreso diverse azioni di cambiamento. Dal punto di vista strutturale, dalla sua istituzione l'Agenzia ha progressivamente abbandonato la tradizionale logica di parcellizzazione specialistica delle funzioni, in favore di una logica nella quale le responsabilità sono invece collegate ad aree di risultato ben definite. La scelta adottata è stata quella di rovesciare l'impostazione tradizionale che dava priorità all'assetto della struttura di comando, e su questa modellava di conseguenza l'articolazione degli uffici operativi, adottando invece una soluzione che ricostruisse la coerenza del sistema secondo una logica di sussidiarietà bottom-up, volta cioè a ridefinire le linee di governo in funzione delle esigenze degli uffici periferici.

Accanto alle modifiche strutturali, l'Agenzia delle Entrate ha operato per la qualificazione del capitale umano, attraverso un ambizioso piano di assunzione di giovani funzionari. L'Agenzia ha prestato molta cura nel reclutare queste figure, utilizzando procedure volte a verificare sul campo il possesso delle conoscenze e delle capacità necessarie per assolvere ai compiti assegnati. I nuovi funzionari assunti a partire dal 2001 (4.600 unità, destinate principalmente a colmare carenze di organico degli uffici del centro-nord) hanno queste caratteristiche:

- sono dotati di elevato livello culturale e di solida preparazione;
- hanno mostrato, dopo il periodo di inserimento, ottime capacità di apprendimento professionale e operativo;
- appartengono a una generazione che ha una forte predisposizione per l'informatica e le sue applicazioni.

Questi investimenti non sono soltanto dettati da motivi interni, ma viceversa si propongono di indurre un cambiamento nelle percezioni dei

contribuenti. Si tratta di far sì che i cittadini cambino la loro opinione riguardo al servizio offerto dai dipendenti pubblici, adottando dei comportamenti che contribuiscano (insieme con i risultati) a restituire dignità e orgoglio al lavoro pubblico; per fare ciò è necessario che i lavoratori dimostrino di avere verso l'operato e il comportamento loro e dei propri colleghi un giudizio rigoroso, lo stesso che tendono ad esprimere, come cittadini, nei confronti del personale di altre PA.

Due importanti progetti attivati presso l'Agenzia hanno riguardato le risorse umane, in particolare ridefinendo le modalità di reclutamento e dando sistematicità al processo di sviluppo del personale.

Il progetto IRIDE

Il progetto IRIDE è stato avviato nel 2004 ed è finalizzato all'assunzione con contratto di formazione e lavoro, della durata massima di 24 mesi, di funzionari – a livello nazionale – per l'acquisizione di diverse figure professionali sulla base delle esigenze dell'Agenzia. Il nome del progetto simboleggia i differenti percorsi di formazione teorico-pratica effettuati dai neoassunti a seconda dell'attività da svolgere:

- amministrativo-tributaria;
- statistica;
- gestione degli archivi documentali;
- sicurezza ICT;
- audit interno;
- sviluppo risorse umane;
- comunicazione istituzionale;
- accoglienza e relazioni con il pubblico;
- controllo di gestione.

Il progetto, approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prevede un percorso di formazione teorica e pratica di 630 ore complessive articolato in 130 ore di formazione teorica e 500 ore di formazione pratica affiancati da un tutor. Ciascun progetto si realizza secondo uno specifico percorso formativo distinto in due fasi: la prima, della durata di 6 mesi, è prevalentemente dedicata alla formazione teorica e pratica prevista dal progetto; la formazione viene comunque alternata con l'attività lavorativa secondo le indicazioni del tutor. La seconda fase, della durata di 18 mesi, prevede esclusivamente lo svolgimento da parte del funzionario dell'attività lavorativa assegnata dal tutor.

Il sistema di valutazione delle competenze

Il nome attribuito al progetto è Antares che è la stella più luminosa della costellazione dello Scorpione. Il nome, visto il suo significato di antagonista di Marte (il dio della guerra), è stato scelto perché tra gli intenti di questo

modello vi è quello di dare vita a un grande confronto all'interno dell'organizzazione e con le rappresentanze del personale per costruire un sistema di rilevamento e valorizzazione dei meriti e delle capacità professionali quanto più possibile obiettivo e che riesca, quindi, a sottrarre la valutazione stessa al terreno dello scontro e del conflitto.

Un modello di competenze si può definire come un insieme strutturato di conoscenze, capacità e valori o, come si può anche dire, un reticolo organico di sapere, saper fare e saper essere, che un'organizzazione chiede e si attende da coloro che vi lavorano per raggiungere al meglio gli scopi per cui essa esiste. La costruzione di questo modello per l'Agenzia delle Entrate è consistita nella definizione, sviluppo e strutturazione delle caratteristiche che secondo il "senso comune" dovrebbero contraddistinguere un dipendente pubblico efficiente ed efficace. La finalità di questa definizione è anche quella di costruire un sistema di valutazione quanto più possibile oggettivo, ove "oggettivo" significa "intersoggettivo", cioè condiviso dalla comunità dei valutanti e dei valutati.

In primo luogo, è necessario rendere trasparenti i criteri di valutazione del lavoro in base ai quali vengono comparate le diverse prestazioni: ciò è possibile creando un modello, cioè una rappresentazione semplificata della realtà in cui siano contenute definizioni valide e affidabili della "bravura professionale" che vanno oltre giudizi vari e generici.

Muovendo dagli schemi concettuali nati dalla ricerca di McClelland, alla fine del 2002 sono stati costituiti nell'Agenzia delle Entrate alcuni *expert panels* cui ha partecipato personale impiegato con successo nei processi-chiave dell'Agenzia: controllo, servizi al contribuente, consulenza legale e riscossione. Questo lavoro sul campo ha consentito di costruire il cosiddetto Dizionario delle competenze.

Le competenze che costituiscono i "lemmi" di questo Dizionario possono essere descritte come categorie di comportamenti o classi di comportamenti che sono causa del successo di un'organizzazione, e che sono realmente osservabili in un contesto lavorativo in base a criteri predeterminati. Il Dizionario presenta, per ciascuna competenza, una descrizione generale e una serie di indicatori comportamentali raggruppati in quattro classi secondo una scala crescente di intensità. La descrizione delle competenze assume, laddove queste abbiano in qualche modo carattere auto-esplicativo, la forma di una definizione sintetica, mentre, laddove sia troppo riduttivo fornire solo una definizione sintetica a causa della complessità del contenuto, si fa ricorso alla descrizione dell'orizzonte di senso e cioè si forniscono delle chiavi di lettura e di interpretazione che aiutano, assai più di una semplice definizione a risolvere l'ambiguità e a distinguere quali comportamenti rivelino effettivamente il possesso di una determinata competenza.

Con riferimento alla graduazione delle competenze, gli indicatori comportamentali sono classificati secondo una scala che include quattro

livelli (1= *ancora non adeguato*; 4= *eccellente*). Per ciascuna competenza il manuale riporta inoltre alcuni esempi di concreti comportamenti organizzativi, che corrispondono ai diversi livelli di intensità.

Le competenze che contraddistinguono il funzionario “ideale” rientrano in due grandi categorie: competenze intellettive e competenze extraintellettive. Per quanto riguarda l’aspetto della valutazione, la differenza tra le due categorie è sostanziale: le prime hanno riflessi diretti e immediati sulla prestazione di lavoro, mentre le seconde influiscono in modo indiretto e mediato.

Il cluster delle competenze intellettive è costituito dal Dinamismo intellettuale. Esso comprende le competenze Intuito&Costruzione logica, che riguardano la capacità di combinare intuizione, analisi critica e conoscenze teoriche nella risoluzione dei problemi di lavoro. In ragione del suo legame diretto e immediato con la prestazione di lavoro, il dinamismo intellettuale è valutato, anche per motivi di semplicità, in base alle caratteristiche della prestazione eseguita.

Il cluster delle competenze extraintellettive è costituito da:

– *Affidabilità*: comprende la competenza Coerenza, che riguarda l’integrità e la correttezza professionale, e la competenza Passione per il lavoro, che esprime l’attaccamento al proprio mestiere;

– *Dinamismo realizzativo*: comprende la competenza Iniziativa, intesa come capacità proattiva di attivarsi autonomamente senza sollecitazioni esterne, la competenza Tensione al risultato, riguardante la capacità di prefiggersi obiettivi non facilmente realizzabili e di impegnarsi a fondo per raggiungerli, e la competenza Sviluppo e diffusione del sapere, che denota l’attitudine a sviluppare il proprio patrimonio di conoscenze ed esperienze a beneficio della propria performance lavorativa e di quella dei colleghi;

– *Dinamismo relazionale*: comprende le competenze Orientamento all’altro, Fare squadra e Flessibilità, che riguardano la capacità di interagire, cooperare e lavorare in gruppo;

– *Leadership*: comprende le competenze Team building e Influenza, che riguardano la capacità di guidare gruppi e di esercitare nel proprio ambiente di lavoro un ruolo trainante con la forza della persuasione.

Una volta verificata l’efficacia del modello di competenze, si rende necessario associare un sistema di valutazione nel momento in cui si decide di agganciare una serie di effetti (incrementi retributivi, percorsi formativi o progressioni di carriera) ad una verifica di come le persone corrispondano al modello loro proposto. La verifica deve essere condotta in modo formale e con una procedura controllabile da tutti gli interessati.

Il tema della valutazione professionale, contenuto nell’art. 18 del regolamento di amministrazione dell’Agenzia delle entrate, stabilisce quanto segue:

1. L’Agenzia adotta adeguate metodologie per la valutazione periodica delle prestazioni, delle conoscenze professionali e delle capacità dei dipendenti, al fine di governare, in coerenza con i contratti collettivi, lo sviluppo delle competenze, gli

incentivi economici, le progressioni di carriera e gli interventi formativi.

2. A tale scopo sono individuati, nel rispetto del sistema delle relazioni sindacali, metodi e tecniche di valutazione che garantiscono il massimo di efficienza, trasparenza e oggettività.

Nei fatti, è chiaro che l'estensione dell'ambito applicativo di un sistema di valutazione è legata – ancor prima che a prescrizioni formali – alla capacità del sistema di corrispondere concretamente ai principi cui si ispira. Nei tirocini per l'assunzione di nuovo personale e nei contratti di formazione e lavoro, l'Agenzia sta sperimentando, con revisioni e affinamenti progressivi suggeriti dall'esperienza, metodologie di valutazione della prestazione di lavoro, in modo da testarne la validità e l'affidabilità prima di passare – nel quadro del sistema di relazioni sindacali – alla loro applicazione al personale già in servizio.

I requisiti fondamentali che un buon sistema di valutazione deve possedere sono la veridicità, quindi la correttezza delle valutazioni, e l'oggettività, cioè dei criteri in base ai quali si esprimono le valutazioni. In altri termini, quando si parla di "oggettività" di giudizio ci si riferisce ai criteri di valutazione, quando si parla di "veridicità" ci si riferisce alla valutazione concreta, e cioè se una persona abbia o no effettivamente, e in che grado, le caratteristiche specificate dai criteri concordati. L'oggettività dei criteri di valutazione è presente quando ci sono i requisiti della validità e dell'affidabilità.

Per favorire la veridicità delle valutazioni occorre, tra l'altro, lavorare sulla "cultura della valutazione" che si esplica in questi criteri fondamentali:

– un sistema di valutazione può dare valore alle persone (può valorizzarle) solo se ha valore, cioè se aiuta a produrre valutazioni serie. Esso deve essere oggettivo nei criteri ispiratori e serio nelle valutazioni cui dà luogo;

– occorre sviluppare una "cultura della diversità" non individualistica. È importante convincersi che la valorizzazione del merito non va necessariamente indirizzata solo e soprattutto a beneficio dei diretti interessati. Non offrire specifiche opportunità ai più bravi dà luogo ad uno spreco di talento che non può non ricadere negativamente sul progresso culturale e professionale dell'organizzazione nel suo complesso, impoverendola;

– medietà non vuol dire mediocrità. Guardando al funzionamento complessivo di una grande organizzazione, non contano solo le competenze di punta. La prestazione più importante e significativa è probabilmente proprio quella normale. Non sono pochi "eccellenti" a fare una buona organizzazione, bensì una maggioranza di persone capaci, volenterose e oneste, che rappresentano esempi di professionalità perfettamente adeguata al compito e assicurano così il rispetto e il mantenimento degli standard quantitativi e qualitativi su cui si regge l'organizzazione stessa;

– è importante saper dare e ricevere il giusto feedback. Un buon feedback deve essere costruttivo, specifico, tempestivo, continuativo, propositivo ed appropriato. È quindi necessario dare e ricevere feedback senza farne un'affermazione di potere e un motivo di lacerazione del tessuto organizzativo, trasformandolo, al contrario, in uno strumento essenziale di coesione e crescita di un gruppo.

Commento e discussione

L'esperienza dell'Agenzia delle Entrate qui riportata è testimonianza di un caso di successo dal duplice punto di vista dei risultati interni e della soddisfazione dei contribuenti (Gentile, 2007). Come in tutti gli interventi di riconfigurazione riguardanti grandi realtà distribuite sul territorio, gli esiti sono variamente articolati a livello locale, ma nel complesso il caso evidenzia come sia possibile costruire il cambiamento *con* le persone e non *sulle* o, peggio, *contro* le persone.

L'enfasi posta sulla condivisione dei percorsi di cambiamento e sull'investimento in sviluppo e sul capitale umano fa trasparire l'importanza attribuita alla rivalutazione del senso e dello status del lavoro nel pubblico impiego. Si tratta di una posizione invero poco comune nel panorama italiano, come abbiamo visto anche dalle più recenti disposizioni di legge che insistono nel concentrarsi sugli assetti valutativi o tecnico-normativi, mancando di rilevare come la valutazione sia efficace solo quando viene incorporata in una traiettoria individuale e collettiva di crescita e di apprendimento che richiede la riconsiderazione del rapporto tra persona e organizzazione.

L'Agenzia ha puntato non su una, ma bensì su un insieme (*bundle*) di pratiche di gestione delle risorse umane. Ciò è in linea con quanto affermato dalla letteratura (vedi ad esempio Whitfield e Poole, 1997) la quale suggerisce che la combinazione di insiemi coerenti di pratiche può dar luogo a effetti più che proporzionali sulle performance del personale. Va osservato che la coerenza di tali pratiche deve riguardare due piani congiuntamente: da un lato occorre che le pratiche adottate siano reciprocamente congruenti e, dall'altro, è necessario che il bundle sia coerente in rapporto con le strategie complessive dell'organizzazione.

Ciò che colpisce nel caso dell'Agenzia delle Entrate è il tentativo di ridefinire il rapporto di lavoro non tanto sul fronte formale, quanto su quello sostanziale. In questo ente è stata avviata, ed è tuttora in corso, una vera e propria ridefinizione del contratto psicologico tra persona ed organizzazione che si baricentra sulla costruzione di un sistema di incentivi molteplici, a fronte dei quali al dipendente viene chiesto un livello di coinvolgimento e un contributo personale molto più ricchi che in passato. Tutto ciò richiede una messa in discussione dei modelli anche organizzativi di gestione, e un diverso bilanciamento degli investimenti interni, ma soprattutto la creazione

di un contesto nel quale la partecipazione delle persone è costante, e inizia sin dal momento in cui le regole vengono definite.

Le competenze assumono un ruolo centrale come strumento per definire con maggiore equilibrio ed equità il senso del rapporto tra l'organizzazione e la persona, e quindi come euristica per attivare un processo di *sensemaking* che ricostruisce il valore del contributo e dell'azione organizzativa, facilitando un processo di *empowerment* anche individuale. Al di là dei tecnicismi che possono variare, lavorare sulle competenze in accordo con gli obiettivi dell'organizzazione e la sua missione diviene una modalità di gestione del cambiamento per aggiunta e per valorizzazione anche dell'iniziativa individuale, oltre che del merito, invece che per imposizione.

La cultura si riconferma una leva d'azione privilegiata, un elemento decisivo ai fini dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa. Soprattutto quando le attività lavorative non sono riconducibili a processi standardizzati e ripetitivi, ma si richieda professionalità, autonomia e/o gestione dell'interfaccia con il cliente esterno/ interno la creazione di una cultura orientata al risultato e all'apprendimento diviene uno strumento di cambiamento che si auto-alimenta e alimenta la generazione di nuovi processi organizzativi che arricchiscono il valore dell'organizzazione stessa.

Infine, ma non ultimo per importanza, è possibile cogliere dal caso dell'Agenzia delle Entrate un ulteriore aspetto peculiare, ovvero il fatto che gli interventi attuati sul fronte delle risorse umane siano stati sviluppati congiuntamente con i nuovi sistemi informativi automatizzati dedicati al supporto valutativo. Si tratta di un elemento qualificante che rappresenta una forte discontinuità rispetto alla realtà predominante nel settore pubblico, e non solo (Zamarian, 2004). Nel mondo delle imprese e delle amministrazioni i sistemi informativi vengono tipicamente considerati in modo strumentale o come risorse a sé stanti nelle quali predomina l'aspetto tecnico. Di conseguenza, uno dei problemi gestionali più comuni è quello di garantire l'efficace integrazione informativa tra e nelle diverse aree funzionali e unità in cui si articola la struttura organizzativa. In occasione dell'avvio dei recenti progetti di riassetto, l'Agenzia ha invece deciso di collocare le decisioni di natura informatica nell'ambito delle più generali scelte organizzative. Ne è derivata un'elevata complessità progettuale e di implementazione, ma gli esiti riscontrati finora sono incoraggianti. Oggi le 'normali' applicazioni informatizzate a supporto del controllo gestionale, operativo e direzionale trovano utilizzo concreto *anche* nella logica della valorizzazione del personale e di una diversa gestione del rapporto di lavoro. L'apporto di ciascun soggetto alla realizzazione dei risultati trova puntuale rappresentazione dai dati prodotti dal sistema informativo (Gentile, 2007).

In sintesi, le considerazioni formulate in partenza a proposito della necessità di ricostruire il 'senso' del lavoro pubblico, unitamente a quanto

nel concreto sta avvenendo in alcune realtà, tra cui l’Agenzia delle Entrate, ci spinge ad abbozzare l’ipotesi secondo cui il contratto psicologico su base professionale è destinato ad assumere un ruolo crescente nel futuro. Resta da vedere – nell’ambito di uno studio ad hoc - se questo sviluppo riguarderà da vicino soltanto determinate categorie di lavoratori, o viceversa investirà anche posizioni poste alla base della piramide gerarchica.

Conclusioni

Le riforme dell’amministrazione pubblica possono seguire diverse filosofie di fondo, incidono sugli aspetti decisionali e operativi, utilizzano svariati strumenti per razionalizzare la gestione, l’organizzazione e la rilevazione dei risultati, “ma per essere realmente utili devono essere orientate al cambiamento dei valori delle persone (e delle società) che danno un senso al cambiamento stesso” (Borgonovi, 2002, p. 56).

La nozione di contratto psicologico, ancorché non esente da critiche (si veda ad esempio: Costa e Gianecchini, 2005) offre al management un framework di riferimento utile per ridefinire e riorientare le relazioni di lavoro in un contesto in evoluzione continua. Sullo sfondo vi è una prospettiva del cambiamento ispirata a una visione positiva della persona nell’organizzazione, e ad un approccio micro, che procede attivando processi che coinvolgono e responsabilizzano le persone, senza tuttavia imporre regole di cambiamento. Abbiamo sostenuto che, anziché concentrarsi sul disegno delle regole, ci si deve confrontare con il tema di come generare dentro le strutture della PA le capacità di apprendimento e di cambiamento. Questo richiede approcci partecipativi, non consociativi, certo, ma nemmeno unilaterali, che tengano altresì conto della varietà delle amministrazioni in termini di modelli gestionali, missione, risorse critiche .

È più che legittimo attendersi risultati concreti dall’implementazione della riforma del settore pubblico. I cittadini manifestano istanze importanti che devono trovare risposte concrete. Forse, usando le parole di Fox (1987, p. 138), anche l’immagine che viene associata a questi tentativi deve cambiare. La metafora della macchina risulta sempre meno adeguata per descrivere l’attuale scenario che caratterizza la PA italiana. Se si supera questa visione reificata non dobbiamo aspettarci ‘impatti’ dai programmi di riforma, come se si trattasse di una stecca contro una palla da biliardo; la metafora forse più adatta è quella del sasso che, buttato nello stagno, produce onde concentriche che si trasmettono nello spazio circostante e poi si esauriscono. In altre parole, serve un paziente e continuo lavoro – giorno dopo giorno – ‘di una dirigenza competente, motivata e legittimata a svolgere il proprio ruolo’ (Costa, 2009, p. 3).

Questo studio presenta due principali limitazioni. Anzitutto, la logica d’analisi di tipo sistemico, qui adottata, riconduce la ricerca di nuovi modelli organizzativi e gestionali all’esigenza di fronteggiare una crescente

complessità a livello ambientale. Il cambiamento si manifesta sotto forma di nuovi assetti e di nuove forme di gestione. Alla struttura organizzativa, vista come una configurazione formale e normativa, è chiesto di adeguarsi in relazione al condizionamento dettato da vincoli esterni (di tipo legislativo, sociale, culturale). Abbiamo proposto un'interpretazione che fa propri gli assunti di una visione ispirata all'approccio organicista, ma in ogni caso la chiave di lettura continua a restare nell'alveo della logica sistemica. Il contratto psicologico, nozione che origina dagli studi di psicologia industriale, ci è sembrato utile per mettere in luce l'influenza che nella relazione tra individuo e datore di lavoro assumono gli elementi di scambio che non possono essere regolati dal meccanismo del mercato del tipo: 'prezzo contro prestazione'. Anche ricorrendo all' 'innesto' organicista, dobbiamo riconoscere che comunque rimane in ombra (ossia non è evidenziato adeguatamente) il ruolo dei processi decisionali. In altre parole, il cambiamento e i suoi esiti restano al di fuori dalla portata di controllo e di influenza dei decisori organizzativi. Nell'approccio analitico qui adottato sono i bisogni funzionali del sistema a creare le condizioni affinché si realizzi la migliore combinazione di variabili organizzative (strutture, meccanismi operativi, variabili individuali).

La seconda limitazione dello studio è di tipo metodologico. Ci si è avvalsi esclusivamente di letteratura secondaria, proveniente da fonti ufficiali e ricerche empiriche non pubblicate, sviluppate nell'ambito del tutoraggio di percorsi di tesi magistrale che sono peraltro coerenti con gli obiettivi del paper. Quest'ultimo, lo ricordiamo, si propone di supportare una diversa visione del processo di cambiamento organizzativo in una prospettiva normativa.

Per superare entrambe le limitazioni potrebbe essere quindi interessante, nell'ambito di un successivo studio longitudinale, abbandonare la visione reificata dell'organizzazione e l'approccio funzionalista per rileggere il caso dell'Agenzia delle Entrate alla luce dei processi di azione e decisione riscontrabili ai diversi livelli analitici. L'adozione di framework teorici che adottano la logica dell'azione potrebbe, sperabilmente, dischiudere nuovi itinerari di lettura e intervento ispirati a una proposta interpretativa aperta anche a contributi interdisciplinari.

Bibliografia

- Avallone, F. e Bonaretti M. (2003) *Benessere organizzativo Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino.
- Barnard, C. (1938) *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bergami, M. (1996) *L'identificazione con l'impresa*, Roma, NIS.
- Borgonovi, E. (2002) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.

- Borzaga, C. (2000) Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione, Fondazione Italiana per il Volontariato
- Carinci, M. La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009 (www.astrid.eu).
- Consorzio Nuova PA (2008) *Giovani, professionalità e pubblica amministrazione*, Roma.
- Costa, G. (2009) *Il change management nelle amministrazioni pubbliche*, Lectio Magistralis Master in Direzione delle Aziende pubbliche, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Verona, 17 gennaio 2009.
- Costa, G. e Gianecchini, M. (2005) *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, Milano, McGraw-Hill
- Coyle-Shapiro, J., e Kessler, I. (2002) Reciprocity through the lens of the psychological contract: Employee and Employer perspectives. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 11 (1) 1-18.
- Dente, B. (1997) *Riflessioni conclusive*, in P. Novello e M. Vitale (a cura di) *Reinventing Government*, Milano, Egea.
- Fox, C. J. (1987) Biases in public policy implementation evaluation, *Policy Studies Review* (7) 1, 128-141.
- Gentile, A. (2007) Meritocrazia e tecnologia, *Rassegna italiana di valutazione* XI (39) 81-92.
- Imperatori, B. (2008) *Organizzare le relazioni di lavoro*, Milano, Franco Angeli.
- Lippi, A. e Morisi, M. (2005) *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino.
- Maggi, B. (1990) *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Milano, Etaslibri.
- OCSE (2005) *Modernizing Government: the Way Forward*, Paris.
- Rebora, G. (1999) *Un decennio di riforme*, Milano, Guerini e Associati.
- Rebora, G., e Meneguzzo, M. (1990) *Strategia delle Amministrazioni pubbliche*, Torino, Utet.
- Regonini, G. (2001) *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Rousseau, D.M. (1989), Psychological and implied contracts in organizations, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2: 121-139
- Rousseau, D.M. (1995) *Psychological Contracts in Organizations*, London, Sage.
- Russo, C. (2009) Le prossime regole del lavoro pubblico (www.astrid.eu).
- Ryan, R. M., e Deci, E. L. (2000) Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55: 68-78
- Simon, H.E. (1947) *Administrative Behavior*, New York, MacMillan.
- Solari, L. e Zanon, M. (2001) *La quasi-fine della gerarchia*, Milano, Franco Angeli.
- Thompson, J. (1967) *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.
- Whitfield, K. e Poole, M. (1997) Organizing Employment for High Performance, *Organization Studies* 18/5, 745-764.
- Zamarian, M. (2004) *Cambiamento della gestione delle risorse umane e dei sistemi informativi*, in B. Maggi e G. Masino (a cura di) *Imprese in cambiamento*, Bologna, Bononia University Press.