Un commento sulla recente proposta del prof. Pietro Ichino di alleggerire le amministrazioni pubbliche liberandole dal peso dei fannulloni

di Maria L. D'Autilia e Nereo Zamaro¹

La proposta² di Pietro Ichino di valutare l'efficienza e il rendimento delle strutture e dei dipendenti pubblici, presentata e discussa ripetutamente nella stampa quotidiana, nel corso di dibattiti televisivi vivaci e di convegni affollati anche se un po' surreali, è risultata tuttavia così *appealing* che in molte occasioni, con toni sinceramente accondiscendenti e da più parti, è stata accolta positivamente. D'altra parte, il richiamo mediatico ed istituzionale che alla proposta è stato riservato è tale che, con coloro che non fossero d'accordo con i tratti fondamentali della sua analisi, Ichino potrebbe tranquillamente immedesimarsi in quel Victor Hugo che, solo un po' infastidito da critici innocui, esclamò: "Les chiens aboient mais la caravane passe". Insomma, pur consapevoli che non sarà affatto facile farsi ascoltare, vorremmo *provare a ragionare, ancora, sul contenuto della proposta* avanzata coraggiosamente da Ichino in questi ultimi mesi.

Qual è la tesi di Ichino? Nel discorso di Ichino, che parla di 'amministrazione malata' può essere utile distinguere, trattandosi di uno stato di malattia, tra causa, diagnosi e cura. Come molti in questi anni il suo ragionamento prende le mosse dalla necessità conclamata (non solo sui *mass media*) di ridurre la spesa pubblica, anche agendo sulla parte di spesa riconducibile al funzionamento della macchina amministrativa e, in particolare, sulla spesa sostenuta per pagare gli stipendi ai dipendenti pubblici. Come fare?

Ichino rifiuta scelte come il licenziamento, la mobilità e il prepensionamento indiscriminati. E, cercando di dare un fondamento etico alla sua proposta, si avvale di una considerazione apparentemente di buon senso. Egli, infatti, fa propria l'osservazione, di un suo interlocutore, che nelle amministrazioni pubbliche, accanto

¹ Ricercatori, Istat e Università di Perugia. Le opinioni espresse in questo documento sono da attribuire esclusivamente ai due autori e non coinvolgono in alcun modo l'Istituto nazionale di statistica. Eventuali commenti potranno essere inviati a: zamaro@istat.it .

² Ora la documentazione di cui si parla è stata raccolta in: P.Ichino, *I nullafacenti*, Mondadori, 2006.

a dipendenti seri (la maggior parte), ci sono altri dipendenti (una minoranza) che “vengono al lavoro solo quando fa loro comodo, o non ci vengono proprio, perché ne hanno un altro, in nero, molto più redditizio; e quando vengono, lavorano così poco e male che non si può affidare loro nulla di importante”. Questi dipendenti sono definiti ‘nullafacenti’. Diciamo che questa affermazione è apparentemente di buon senso perché l’annuncio non può essere smentito e, allo stesso tempo, predica una verità sfolgorante, che è sotto gli occhi di tutti: infatti, chi può dire di non aver incontrato almeno un ‘nullafacente’ nel corso della sua esperienza di lavoro? Comunque sia, data questa diagnosi, Ichino va oltre e propone l’istituzione di un’Autorità indipendente per individuare i nullafacenti, sanzionarli ed eventualmente mettere le amministrazioni nella condizione di licenziarli. Non indiscriminatamente, dunque, ma selettivamente (e, presumiamo, su basi etiche legittime).

Innanzitutto, sulle considerazioni di Ichino a proposito dell’impegno dei dipendenti pubblici è opportuno sollevare almeno due questioni di metodo. La prima riguarda l’effettività del fenomeno denunciato. Come è noto, gli aneddoti non fanno una prova e tantomeno una teoria e Ichino, che, almeno in parte, ne è consapevole non può ritenere che le sue osservazioni siano scientificamente scontate. In questo senso, a rigore, si può sostenere che egli svolga un ragionamento che accredita un pregiudizio. Inoltre, pensando all’ondata di commenti spontanei indirizzati ai blog attivati in occasione degli interventi di Ichino (nel forum del *Corriere della sera* e su *lavoce.info*), si può dire che mille mail non fanno un campione statisticamente rappresentativo. Anzi è fin troppo agevole presumere che coloro che hanno espresso pubblicamente la loro indignazione costituiscano un sotto insieme che rappresenta in modo distorto l’effettiva disponibilità all’indignazione da parte sia dei cittadini (in un senso), sia dei dipendenti (in un altro senso). Ma siccome le questioni di metodo – nonostante la caparbieta esemplare di Galileo Galilei – da noi non hanno mai infastidito troppo i ragionamenti fatti in politica, anche in questa sede è opportuno non soffermarsi a lungo sul punto.

Pensiamo al merito delle questioni sollevate. L’argomentazione collega insieme alcuni punti come gli anelli di un’unica catena. Ichino 1) prende le mosse da un’*esigenza fondamentale*, che motiva inizialmente il suo intervento (la riduzione della spesa pubblica e, in particolare, di quella che dipende dagli stipendi erogati a dipendenti pubblici), 2) la collega con lo stato di *malattia* conclamata della pubblica amministrazione (che non funziona bene e, talvolta, anziché servire danneggia il paese), 3) individua una *diagnosi* (esiste un certo numero di nullafacenti di cui non

solo si può fare a meno, ma dei quali è giusto liberarsi) e, infine, 4) suggerisce la *cura* (poiché l'amministrazione non è in grado di auto-riformarsi, si costituisca un'Autorità indipendente con il compito di valutare l'efficienza e il rendimento delle strutture e dei dipendenti pubblici e così facilitare l'adozione di sanzioni definitive nei confronti dei dipendenti che non rendono).

Prima di procedere è opportuno chiarire che chi scrive ritiene che *la diagnosi* fatta da Ichino sia condivisibile, essendo essa ragionevole sia in teoria sia in pratica: i nullafacenti esistono e il loro mancato contributo abbassa il livello di efficienza delle organizzazioni che li ospitano. Tuttavia, a proposito della riduzione della spesa corrente per stipendi ai dipendenti in servizio, *si ritiene che nulla giustifichi l'ottimismo che qualcuno potrebbe nutrire sulla prognosi proposta poiché la istituzione di una nuova Autorità* (costi supplementari a parte), *da sola non garantisce affatto la riduzione dei costi finali sostenuti dalle amministrazioni per stipendi. Essa potrà garantire solo che, oltre a quelle già operanti, nuove e ulteriori procedure saranno introdotte, per rimetterle ineluttabilmente al "trattamento" delle stesse burocrazie, degli stessi impiegati e degli stessi dirigenti di cui apparentemente ci si lamenta.* Le amministrazioni diventeranno più efficienti? La soluzione proposta, a ben guardare, anche se sembra avere a cuore l'efficienza delle amministrazioni, non mira a risolvere il problema dei nullafacenti, ma solo a fornire un nuovo mezzo istituzionale per individuarli, sanzionarli ed eventualmente proporre il licenziamento. Ma siccome nessuno ci garantisce, neppure Ichino, che i nullafacenti non superino di fatto quell' 1% o 3% dei dipendenti pubblici ai quali si fa cenno, oltre a quelli noti, altri e nuovi 'nullafacenti' potranno essere scoperti, essere assunti o, alla fine, essere prodotti proprio grazie allo stesso sistema amministrativo che finora ne ha consentito l'ingresso, la fioritura e il mantenimento.

Pur condividendo la diagnosi, inoltre, sosteniamo che, nelle amministrazioni pubbliche, la presenza di un certo numero di nullafacenti dipende non da una predisposizione di alcuni individui alla *pigrizia congenita* e neppure dalla carenza di un *adeguato sistema incentivante* (ma eventualmente: quale applicare con successo in Italia? Anche Ichino non entra nel merito).

Una ipotesi alternativa su cui riflettere potrebbe essere che la presenza di fannulloni, che potrebbero essere chiamati più correttamente "lavoratori marginali" (*marginal*

performers), dipende anche dal modo in cui si lavora nelle organizzazioni pubbliche (e non solo pubbliche, ovviamente³).

Anche le amministrazioni pubbliche, in questi anni, sono cambiate profondamente. Non per mezzo di processi di trasformazione organizzativa programmata, ma piuttosto sulla base di processi organizzativi di natura discrezionale, non coordinati e per molti versi producendo cambiamenti i cui effetti erano inattesi. Per cui nelle amministrazioni non si agisce aderendo a un unico modello di riferimento, ma basandosi su fonti di senso eterogenee, contingenti e addirittura negoziate.

Modelli d'azione che dipendono dalla storia delle singole organizzazioni, ma che sono ridisegnati, anche arbitrariamente, di volta in volta, sulla base di esigenze legate ora al mantenimento, ora al ricambio dei vertici politico-istituzionali. Modelli d'azione che dipendono in parte dal livello della cultura manageriale e dalle mire professionali dei singoli dirigenti in carica. Modelli d'azione sui quali pesa, spesso, un mal digerito uso, soprattutto tra i dipendenti in servizio da più anni, dell'informatica applicata ad alcuni processi amministrativi ... e comunque non a tutti, non in tutte le amministrazioni e tantomeno in modo integrato. L'informatizzazione – soprattutto quella decentrata e l'accesso a internet hanno introdotto nelle amministrazioni pubbliche un rapido *cambiamento culturale* e hanno enfatizzato le *tensioni tra forme*, tradizionali o nuove, *di autorità organizzativa*. Così l'informatizzazione ha contribuito a mettere a nudo trasversalmente, ancora una volta, *la questione generazionale* nelle amministrazioni, modificando la struttura dei rapporti tra dipendenti all'interno delle linee di produzione – separando coloro che lavorano utilizzando strumenti e programmi informatici, da coloro che non hanno accesso continuo a tali mezzi – e modificando il senso secondo cui i rapporti gerarchici erano tradizionalmente accreditati nelle amministrazioni – poiché l'informatica non solo accredita chi la sa padroneggiare meglio, ma sbaraglia chi non si trova a suo agio con i presupposti culturali nuovi che essa immette necessariamente nel sistema amministrativo e gestionale in cui è usata.

Si sono diffusi di modelli d'azione che, al posto dei dispositivi di controllo formale e di *feedback* organizzativo tradizionali, non adottano sistemi manageriali di indirizzo e monitoraggio delle attività svolte, dei risultati raggiunti e dei tempi necessari per conseguirli, ma fanno prevalere, all'interno delle amministrazioni, l'uso di strumenti

³ Charles A.O'Reilly e Barton A.Weitz, *Managing Marginal Employees: The Use of Warnings and Dismissals*, *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980: 467-484.

di *controllo sociale*, prevalentemente informali. Anche da parte delle gerarchie, l'applicazione di sanzioni non dipende dall'uso di strumenti istituzionalizzati di identificazione e di misurazione del comportamento effettivamente adottato dai dipendenti, ma dalla percezione che, di quel comportamento, hanno, di volta in volta i singoli dirigenti che le sanzioni potrebbero applicare. Si nota che meccanismi del controllo sociale entrano in azione piuttosto spontaneamente, come una sorta di qualità emergente dei rapporti interpersonali che fioriscono quasi naturalmente, in questa stagione in cui le amministrazioni si sono liberate di molte formalità, negli uffici. E per lo più inconsapevolmente sono applicate le sanzioni informali, senza avere una chiara consapevolezza, né personale né collettiva, delle conseguenze effettive della regolazione informale per le organizzazioni. Inoltre, esplicandosi tra persone che entrano regolarmente in contatto reciproco, forme diffuse di controllo sociale nelle organizzazioni coinvolgono soprattutto il personale che è attivo nei ranghi più bassi delle organizzazioni.

Per questo motivo le organizzazioni e, in questo senso, le amministrazioni pubbliche non costituiscono un'eccezione, non sono *solo* strumenti per produrre razionalmente i risultati programmati, ma anche luoghi in cui si interpretano gli eventi, si elaborano codici, storie e miti organizzativi specifici. Sono luoghi in cui con i ruoli ci si immedesima oppure ci si maschera; dunque, tanto più le organizzazioni sono socialmente coese e ben strutturate, tanto più saranno capaci di trasformare, reinterpretando a proprio uso e consumo, qualsiasi ordine imposto dall'esterno.

Le organizzazioni sono anche *comunità di pratiche* e il personale può esprimersi sia a supporto dell'organizzazione, offrendo cooperazione, sia resistendo o, addirittura, opponendosi alle richieste dell'organizzazione. I lavoratori marginali, inoltre, possono essere casi isolati, individui un po' troppo bizzarri per poter trovare una collocazione seria all'interno dell'organizzazione, ma in quanto casi isolati non costituiscono un grande problema, né per i colleghi, né per i dirigenti, né, in definitiva, per l'organizzazione. Altro è il caso in cui il numero dei fannulloni è sufficientemente grande da favorire la nascita, all'interno delle organizzazioni stesse, di subculture che fanno del rifiuto di cooperare uno *stile collettivo di vita*.

Le organizzazioni pubbliche possono favorire questa evoluzione patologica dei rapporti al loro interno per varie ragioni, tra le quali molta rilevanza sembra avere l'immobilismo delle destinazioni operative e delle posizioni/responsabilità, l'ineluttabile lentezza o addirittura fissità delle carriere e, in qualche caso, del luogo

(l'ufficio, con il tavolo, la sedia e l'armadio in uso) in cui i dipendenti svolgono il loro lavoro.

Il meccanismo del controllo sociale, di cui si è parlato, risulta peraltro funzionale al mantenimento della struttura dirigenziale data e che, essendo di solito selezionata per cooptazione tra i dipendenti più fedeli e più anziani, piuttosto che tra quelli che hanno dimostrato un maggiore capacità di innovazione (che, come è noto, non è proprio compatibile né con la fedeltà ai rituali dominanti nelle organizzazioni né con l'anzianità di servizio), preferisce non inasprire durevolmente i rapporti interpersonali attraverso l'uso di meccanismi sanzionatori formali.

Purtroppo, l'allentamento del sistema formale favorisce, nelle organizzazioni più degradate, il radicamento (*non la nascita!*) di *subculture organizzative parallele* che tendono a sostituire l'ordine organizzativo formale con un nuovo ordine. Un ordine subdolo e non percepibile immediatamente. Eppure un ordine che riesce a trovare una sua legittimazione, interna ed esterna all'organizzazione. All'interno esso è giustificato non tanto sulla base delle tutele (protezioni?) offerte agli interessi di coloro che traggono un vantaggio immediato e individuale (e non necessariamente 'in nero') da questo stato di cose, quanto sulla base della pacifica e apparentemente ordinata prosecuzione delle *routine* organizzative, del mantenimento delle strutture dirigenziali e dei vertici politico-istituzionali in carica il più a lungo possibile. All'esterno la sua giustificazione è fornita automaticamente, poiché il funzionamento silenzioso delle amministrazioni accredita lo svolgimento, laborioso ed efficace, della missione loro assegnata. Naturalmente un secondo ordine di questo tipo non può tollerare minacce esterne sistematiche (che vengano da regole, dipendenti e dirigenti nuovi e/o portatori di novità) e reagisce *anche* violentemente (e in questo caso l'*escalation* va dalla semplice allusione, più o meno subdola, alla debolezza della condizione del singolo, alla denigrazione, alla minaccia, per finire agli atti di violenza, psicologica, sulle cose e anche fisica) nei confronti di coloro che si oppongono ad esso. Dunque, la questione dei nullafacenti marginali o è irrilevante, infatti un certo numero di dipendenti sleali sembra essere fisiologico in tutte le organizzazioni, oppure, se intendiamo cambiare effettivamente le organizzazioni, deve essere affrontata in modo ben più determinato. Evitando interpretazioni ideologiche e consolatorie.

Da questo punto di vista, dunque, la questione dell'efficienza delle amministrazioni non è principalmente legata alla questione del debito pubblico; né la soluzione può

essere trovata trasformando i singoli nullafacenti in una sorta di capro espiatorio per mezzo del quale dare sfogo (anche solo virtuale) alle frustrazioni ed alla indignazione morale di coloro che, probabilmente, ritengono che le amministrazioni in cui lavorano abbiano tradito le loro aspettative o di essere penalizzati ingiustamente dagli adempimenti cui sono regolarmente e ripetutamente sottoposti.

Il problema richiede un'analisi più articolata e probabilmente un coraggio o una prospettiva riformista di maggiore respiro. Anche perché il livello di efficienza delle amministrazioni pubbliche (come di tutte le organizzazioni, d'altra parte) non dipende *solo* dalla presenza o dal numero di nullafacenti e, al contrario, amministrazioni *solo* efficienti non garantiscono necessariamente un qualche *rendimento pubblico*. Basti pensare alle centinaia di organizzazioni pubbliche o sotto controllo pubblico, istituite in Italia nel corso degli anni, soprattutto in ambito regionale e comunale, il cui *rendimento netto* per la collettività (con buona pace di Putnam!), indipendentemente dall'efficienza del personale in esse occupato, è tutt'altro che scontato.

Ci sono soluzioni percorribili *subito*? Alcuni potrebbero immediatamente esercitarsi allo scopo di trovare una soluzione alternativa all'Autorità proposta da Ichino e le opzioni non mancano. Un'idea potrebbe essere quella di rilanciare la strategia delineata nel DLgs 286/1999, magari attribuendo competenze più stringenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴. Ma ancora una volta il rischio che si corre è quello di pensare ad una soluzione solo normativa e, alla prova dei fatti, non effettivamente e universalisticamente applicata nell'azione pratica quotidiana delle amministrazioni.

Probabilmente le iniziative da prendere, sebbene orientate univocamente alla riforma delle amministrazioni, devono essere molteplici perché, come abbiamo detto, molteplici sono i problemi che le affliggono e, come non viene ancora chiarito in modo opportuno, molteplici sono ormai i profili organizzativi di cui le amministrazioni pubbliche si avvalgono e, dunque, può essere fuorviante presumere di trovare un'unica chiave di volta grazie alla quale sostenere l'azione di riforma.

⁴ In realtà, date le considerazioni appena svolte, si capirà il pessimismo di chi scrive queste note: nulla infatti fa presagire che l'amministrazione della Presidenza del Consiglio, *rebus sic stantibus*, abbia le carte in regola per accreditarsi come una guida efficace per un'iniziativa tanto innovatrice. Un'ipotesi potrebbe essere quella di chiedere, innanzitutto, alla Presidenza di provare su di sé, nella sua componente strettamente amministrativa, un'iniziativa efficace di auto-riforma. Magari applicando immediatamente, a tal fine, gli strumenti di (auto)valutazione della qualità e del rendimento organizzativi proposti recentemente (20 dicembre 2006) in una direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione per una pubblica amministrazione di qualità.

I due fattori su cui si potrebbe fare leva sono, da una parte, *la struttura delle organizzazioni* e, dall'altra, *le culture* che si ritiene debbano ispirare l'azione delle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, di coloro che hanno il privilegio di dirigerle o di lavorare al loro interno. Sotto il profilo delle strutture è essenziale riconsiderare il contenuto del DLgs 300/1999 (e delle norme collegate) cercando di enfatizzare gli elementi di semplificazione strutturale che in esso erano delineati⁵. In particolare, è importante riconsiderare l'idea che la struttura delle amministrazione conta. Le amministrazioni pubbliche non sono invadenti solo perché tendono a omologare l'ambiente esterno su cui la loro azione incide (cittadini, imprese for profit, istituzioni non-profit e anche altre amministrazioni pubbliche), ma sono anche macchine organizzative infernali a disposizione di coloro che le dirigono o che, in qualche modo, sono nella condizione di influenzare il modo in cui esse lavorano o evitano di svolgere il lavoro assegnato.

Uno degli indicatori più significativi in proposito è costituito dal loro grado di differenziazione interna, verticale ed orizzontale. La crescita delle dimensioni delle organizzazioni contribuisce al contenimento dimensionale della componente amministrativa del personale su quella del personale cosiddetto *rank and file*. Tuttavia, essa può provocare anche un incremento della differenziazione, gerarchica e del lavoro, e della complessità dei processi lavorativi tali da assorbire e sopravanzare le economie di scala prodottesi per effetto della dimensione⁶. Questo elemento di valutazione assume un rilievo centrale rispetto al tema dell'efficienza delle amministrazioni e anche rispetto alla questione del clima organizzativo o del morale del personale che, in burocrazie eccessivamente pletoriche, 1) lavora su processi di cui non controlla alcunché (immaginarsi il 'senso' di ciò che si fa!), 2) è diretto da dirigenti il cui ruolo effettivo è molto simile a quello svolto dai collaboratori di cui si avvalgono (spesso da molti anni⁷) e 3) la cui funzione di *leadership* non è riconosciuta, ma che tendono ad accettare la presenza di un capo come una fatalità, un destino connaturato con il funzionamento delle amministrazioni stesse. I dirigenti cosiddetti *high flyers*⁸, poi, sono invisibili e la loro influenza immateriale si fa sentire

⁵ Ci riferiamo in particolare alle indicazioni sui dipartimenti. Tuttavia, anche ai fini della programmazione dei flussi di personale, si ritiene che vada rivista la questione della misurazione dei carichi di lavoro e del contenuto professionale delle attività svolte nelle amministrazioni. Alcune sperimentazioni, in proposito, sono attualmente in corso presso l'Istat all'interno del progetto, finanziato dal Dipartimento della funzione pubblica, denominato Sisper (www.sisper.it).

⁶ Peter M. Blau, 'Reflections on a Career as a Theorist', in: Joseph Berger e Morris Zeldich, Jr, *New Directions in Contemporary Sociological Theory*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2002.

⁷ Istat, *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2002*, Roma, 2005.

⁸ Dipartimento della funzione pubblica, *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Rubbettino, 2003 (a cura di G. Capano e S. Vassallo).

solo o prevalentemente in occasioni rituali, irrilevanti ai fini pratici, spesso frustranti se non addirittura irriguardose negli esiti che hanno su coloro che sono investiti dei carichi quotidiani di lavoro – ad esempio non ci chiediamo quanti dirigenti generali siano stati licenziati, ma solo quanti abbiano perso la loro retribuzione di risultato per non aver ridotto l'assenteismo nelle amministrazioni che dirigono.

Per quanto riguarda la cultura o le culture organizzative la questione più delicata è se esse sono riformabili o no. Nel primo caso è essenziale capire come. L'università e le scuole di settore potrebbero fornire un contributo in tal senso, solo che anch'esse dovrebbero, prima, essere riformate. Nel secondo caso diventa invece essenziale capire chi possa introdurre una diversa cultura dirigente nelle amministrazioni. Diversa sia nel senso che si possa affidarle la missione di sostituire tutto quello che nella tradizionale cultura amministrativa, autoritaria e autoreferenziale, ha prodotto un'amministrazione prevaricatrice, sciupona ed inefficiente, sia che garantisca che i meccanismi sociali che finora hanno colonizzato e alterato l'ordinamento delle amministrazioni non si riproducano. Entrambe le soluzioni pongono dilemmi molto seri che *non* siamo in grado di discutere in forma sintetica in questa sede. Il punto tuttavia rimane (e la sola età dei *newcomer* non è di per sé garanzia di successo, in questo come in altri campi).

Infine, molto brevemente, una considerazione a margine sull'influenza delle politiche e dei politici sull'efficienza delle amministrazioni. E' impensabile immaginare che le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli di governo, non siano influenzate, anche nel malfunzionamento, dalle politiche (quelle 'buone', ma anche quelle 'cattive') che per loro tramite sono attuate e dai politici che, di volta in volta, le creano, le mantengono in vita e, nelle more di questi due eventi cruciali, ne indirizzano l'iniziativa. Si pensi alla proliferazione delle istituzioni per la gestione (?) di micro-politiche o fasi di politiche, micro-programmi o fasi di programmi in ambito nazionale e locale. In questi casi, accanto ai 'dipendenti nullafacenti' non dovrebbe essere difficile incontrare '*nullafacenti di indirizzo*' e '*nullafacenti di supporto*', quella classe di esperti, consulenti e professionisti di tutti i tipi che affiancano, dal di dentro, i processi di produzione reale delle politiche, dal loro disegno 'tecnico' alla loro implementazione pratica, e che sono al di fuori di ogni controllo sia burocratico, sia democratico. Anche su questi aspetti, forse, è opportuno cominciare a riflettere.

Roma, 14 gennaio 2007