



Su la testa!

di Emiliano Mandrone

12 maggio 2014



I servizi pubblici non soddisfano i cittadini e la colpa è dei dipendenti pubblici. È un'affermazione che pare non ammettere repliche di questi tempi! Tuttavia i servizi offerti dalla PA sono in grandissima parte dei beni relazionali – ovvero il prodotto delle interrelazioni sociali – il che fa sì che sia difficile definirne il prezzo. Il mercato tende a non produrli o a produrli in parte. Si pensi alla difesa, alla scuola, alla sanità, alla tutela del territorio, alla giustizia, a parte della ricerca... ed è molto difficile dire quanto valgano perché la percezione individuale ne modifica il valore in maniera marcata e continua, rendendo le valutazioni inconsistenti.

Quindi, il numero di dipendenti pubblici è basso (o alto) in relazione alla percezione degli utenti, dovuta alla relazione (in)efficiente che intrattengono con lo Stato. In altri termini, il maggior numero di occupati nella PA in altri paesi deriva dal fatto che la loro "produttività" è alta, o almeno è percepita come tale dai cittadini.

Ma cos'è la produttività? È il prodotto per il costo di produzione. Tralasciando i buffi tentativi del New Public Management di misurare *quanti certificati dovesse compilare un impiegato o compiti correggere un maestro* all'ora, semplicemente se il medico, l'insegnante o l'addetto all'anagrafe fossero competenti, disponibili e rapidi il giudizio del loro operato sarebbe positivo. Pertanto, non è il servizio pubblico *in sé* che non ci piace ma com'è erogato, la sua resa, e ciò è dovuto in parte dalle persone che lo erogano (dipendenti pubblici, dirigenti) in parte dal contesto in cui operano (strutture pubbliche, burocrazia, normativa, gli *italiani*). Pertanto la "produttività" della PA difficilmente sarà soddisfacente se non cambia la relazione tra pubblico e privato.

Ma quanto pubblico serve? Questo è il vero aspetto critico della questione. La dimensione del pubblico è governata da un rapporto noto come la *Teoria del Club ottimale di Buchanan*. Un gruppo d'individui accomunati da preferenze analoghe – appunto, come membri di un club – devono trovare un equilibrio, frutto della quantità di servizi che si desidera avere e dei costi che si è disposti a sostenere. La dimensione ottimale di un servizio pubblico qualsiasi è definita dall'equilibrio tra il numero dei cittadini da servire e la quantità del servizio offerto, realizzando un compromesso tra essi, per così dire, la "giusta distanza" tra cittadino e istituzioni. Ovvero, si può spendere poco e avere pochi servizi o spendere molto e avere molti servizi.

L'efficienza, invece, dipende dall'organizzazione e dalla tecnologia applicate per erogare il bene o servizio. Purtroppo molti beni pubblici sono afflitti dal *morbo di Baumol*, ovvero dal fatto che la produttività non è in linea con gli altri settori produttivi. Si pensi alla *lezione di matematica* o al *quartetto d'archi*: oggi come nel '700 richiedono le stesse ore, mentre *arare un campo* o *fare un tubo* ne richiedono molte meno! Il problema, quindi, è che per la loro natura la valutazione non possa essere solo economica, altrimenti il prezzo potrebbe risultare iperbolico (quello di chi *salva la vita* infinitamente alto e quello del *fannullone* infinitamente basso).

Vediamo le dimensioni in gioco. Sul fronte della quantità: il settore pubblico sta dimagrendo (-5,5% dipendenti in quattro anni) e così il suo costo (-4,38%), pari a 2.717 euro pro capite, poco al di sotto della media europea che è di 2.736 euro, ma ben al di sotto dei 4.080 euro della Francia o dei 3.260 del Regno Unito. Infine, escludendo i dirigenti-medici della Sanità, nella PA c'è 1 dirigente ogni 58 impiegati (dati Osservatorio SDA Bocconi). Sul versante della qualità, gli occupati nel settore pubblico sono 3,4 milioni in Italia, contro 5,2 milioni in Francia, 4,5 milioni in Germania. Quindi è lecito pensare

che la produttività *media* della amministrazione italiana sia piuttosto alta. Per chi ama i *rapporti occasionali*, applicando in maniera provocatoria la proprietà transitiva, se la produttività fosse pari a quella della Francia, mancherebbero circa 1,1 mil. di dipendenti per avere la stessa produzione (e soddisfazione).

Paradossalmente, se da un lato, la produttività nella PA è una misura difficile da applicare, dall'altro, sosterrrebbe, la tesi di chi ritiene che un'espansione dell'occupazione sarebbe opportuna giacché per crescere si dovrebbe espandere la *quantità* e *qualità* del settore pubblico. L'esatto contrario di ciò che si sta facendo.

Si ribadisce che i fannulloni vanno licenziati con le leggi ordinarie e ai dirigenti, quando inadeguati, non vanno date garanzie di galleggiamento. Una volta, quando i *grandi centravanti* erano a fine carriera, retro-cedevano dove, con generosità e senso del limite, potevano essere ancora utili. Applicando la medesima logica, va rifiutata anche l'ipotesi di prepensionamenti, che si configurerebbe come l'ennesimo regalo.

Il fine delle riforme è rivedere i processi e le risorse ovvero l'efficacia delle Istituzioni, non di ridurle. La nostra memoria è così labile da far sembrare le conquiste sociali (scuola, pensione, sanità) come *massi erratici*, giunti da chissà dove. Se lo Stato non funziona bisogna farlo funzionare, averne cura, cambiarlo semmai.

Per superare questa logica demolitrice, si deve andar oltre il luogo comune. Hanno contribuito più gli operai e gli ingegneri (privati) allo sviluppo del paese o gli insegnanti e i medici (pubblici)? E' come scegliere se uscire con *la camicia o i pantaloni*. E' un gioco a perdere. Meglio sarebbe agire in dettaglio, vedere ogni singolo caso e assumersi la responsabilità di correggere le storture. Un processo che richiede un management autorevole (sigh!), il che mal si concilia con il *metodo didascalico* (riforme sommarie, tagli lineari). Una PA mondata è più forte nelle sue rivendicazioni, autorevole nella sua azione e, quindi, aumenta di valore.

Grandi firme del giornalismo hanno sostenuto la propaganda – Eco direbbe la *costruzione del nemico* – in cui, partendo dal particolare *...quel dipendente pubblico assenteista o fannullone*, si generalizza a tutta la categoria *dei dipendenti pubblici*. Questa tecnica è rischiosa: chi non ha incontrato una *mela marcia* tra i professionisti, artigiani, imprenditori, operai, giornalisti... Ecco, *il lavoratore per bene* si è assuefatto alle "critiche, ingiurie e luoghi comuni". Pensa che siano *armi intelligenti* che agiscono con un'azione chirurgica, risparmiandolo. Com'è noto non esistono armi, convenzionali e mediatiche, intelligenti. Gli effetti collaterali degli attacchi indistinti screditano le categorie (inibendo rivendicazioni legittime) e umiliano i lavoratori onesti che si ritrovano beffati due volte: lavorano con difficoltà e sono accumulati ai furbi. Torna alla mente, la scenetta di Totò "...è che so Pasquale, io!"

Invece, con il meccanismo della *ripartizione in base alla performance*, si ritiene irrecuperabile una quota di dipendenti pubblici pari a un quarto del totale, accettando una fisiologica inefficienza decisamente elevata: una resa ai "furbi" o alla capacità di governo della PA? E qui entrano in gioco i dirigenti che, con la "privatizzazione" della dirigenza avrebbero dovuto concorrere a migliorare la macchina pubblica grazie alla parametrizzazione di una parte delle loro retribuzioni in funzione dei risultati ottenuti. Buone intenzioni rimaste però sulla carta, perché si è avviato un processo generalizzato di dinamica delle carriere (e delle retribuzioni) senza selezioni adeguate. Scelte che hanno svilito l'autorevolezza del dirigente dello Stato e minato la sua indipendenza dal potere politico. Infatti, se i dirigenti di *seconda fascia* devono aver vinto un concorso pubblico (evento ormai episodico), per essere promossi in *prima fascia* (quelli che contano) occorre essere nominati dal Ministro. Ma se i politici non hanno goduto di molta considerazione negli ultimi vent'anni, come potrebbero averne i loro uomini (e donne) nelle istituzioni? Non si equivochi: la carriera serve, crea l'indispensabile incentivo. Non si lavora per la gloria... chi si assume responsabilità vuole qualcosa in cambio. Oneri e onori.

Il *ruolo unico della dirigenza* è tutto da inventare: vanno definiti i criteri di partecipazione (interni al comparto, alla PA, alla SSPA, tutti), le responsabilità e le indennità. Ma vanno pure ripensati i ruoli e le funzioni dei *corpi intermedi* e le retribuzioni (reali), perché è diverso vivere a Roma o a Rieti con lo

stesso stipendio.

Ogni 1.000 abitanti, in Italia 58 lavorano nel settore pubblico (in calo), come in Germania ma meno della Francia (80). Il costo è in linea con la media Europea (11% del PIL) ma l'incidenza di *over50* è oltre il 50%, in Francia è il 30%. "Va sostenuta quindi la proposta del Ministro Madia di inserire giovani *assoluti* (neoassunti) e *relativi* (sottoccupati e precari), utilizzando parte dei tagli sulla PA per nuove risorse umane".

Inoltre, nella PA c'è un enorme *mismatch*: molte professionalità sono nel posto sbagliato, frutto di politiche di reclutamento ottocentesche, tra imbarazzanti equipollenze e pittoresche ricognizioni dei fabbisogni. Rivedendo i processi si potrebbero liberare molte risorse umane, da riallocare in maniera più opportune.

L'effetto di più leggi (l'aumento dell'età di ritiro dal lavoro, il blocco delle assunzioni, la revisione della spesa, la riduzione del perimetro della PA) ha sostanzialmente escluso le generazioni più giovani dallo Stato. Il blocco delle assunzioni è stato di tal entità e durata da poter essere considerato un break strutturale.

Ciò ha avuto molteplici conseguenze, generalmente negative: 1) si è precluso a una parte della popolazione la presenza nella PA, alimentando le posizioni di forza delle generazioni precedenti 2) si è alimentato il sospetto che esista un atteggiamento di conservazione da parte delle generazioni egemoni che tendono a distribuire a se stessi benefici superiori rispetto ai propri meriti e ai costi sostenuti (si pensi a *chi ha goduto e chi pagherà* il debito pubblico) 3) si è ridotta la concorrenza interna alla PA, poiché tra gli insider, non avendo rivali, hanno fatto carriera anche persone modeste (spavaldi dicevano *se non farò il dirigente io, lo farà qualcun altro*) 4) è aumentata l'inefficienza allocativa del sistema, poiché i posti disponibili non sono stati occupati dai migliori 5) si è sprecato capitale umano giovane, fuggito o sottoimpiegato 6) il *costo opportunità* di una mediocre classe dirigente è stato altissimo, assai più del suo costo retributivo 7) il ricorso a lavoratori temporanei (come nel privato) è stato concorrente all'introduzione d'innovazioni organizzative e tecnologiche.

Dunque, non c'è niente di male in un'espansione dell'occupazione pubblica se incentrata su "elevato capitale umano" dei soggetti inseriti, il contrario di ciò che si è fatto nel passato, dove il pubblico era visto più come un *pezzo di welfare* che come un settore strategico, un *driver di sviluppo*. Infine, solo con massicci inserimenti di personale "vergine" si può contrastare la tendenza all'istituzionalizzazione, ovvero l'abituarsi all'andazzo dell'ufficio, il trovare accettabile un comportamento sbagliato o un malcostume.

“ Commenti

”

Solo gli utenti registrati possono scrivere commenti.

Effettua il logi o registrati.