

ACCUMULARE E GESTIRE IL CAPITALE UMANO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. SPUNTI ANALITICI E QUESTIONI APERTE

di Leonello Tronti*

1. Perché parlare di capitale umano?

Lo sviluppo economico e sociale si accompagna con vasti processi di ampliamento del patrimonio di conoscenze tecniche e scientifiche, di modifica e aggiornamento dei valori e dei saperi, tanto individuali che collettivi. Il rapporto causale tra trasformazione socioeconomica e accumulazione di conoscenza, però, non è interpretabile in modo univoco, potendosi parlare di un “doppio legame” tra i due fenomeni: se l’accumulazione di conoscenza rappresenta una premessa indispensabile dello sviluppo, una maggiore disponibilità di risorse costituisce il requisito di un aumento della produzione e della diffusione di conoscenza. Questo risultato è riconosciuto, seppure implicitamente, dalla teoria economica. Questa, infatti, da un lato identifica la conoscenza come un bene di consumo e, in particolare, come un bene Engel-superiore (ad es. Stiglitz), la cui domanda cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito, dall’altro, con la teoria del capitale umano, identifica la conoscenza come fattore della produzione e, quindi, come requisito dello sviluppo economico.

La teoria del capitale umano, pur avendo origine nel pensiero economico classico, si sviluppa negli anni quaranta dello scorso secolo in ambito macroeconomico (ad es. Knight). Il miglioramento della capacità produttiva del lavoro viene spiegato ricorrendo a una concettualizzazione del capitale umano molto ampia, che comprende sia i miglioramenti di lungo periodo negli *skills* dei lavoratori (basati sull’alfabetizzazione, l’istruzione e la formazione professionale), sia altri aspetti attinenti allo sviluppo socioeconomico e alla qualità della vita, quali il miglioramento della salute e la maggiore longevità, il calo della mortalità infantile e l’aumento delle risorse destinate ai bambini. Questi miglioramenti contribuiscono ad accrescere la capacità delle popolazioni più istruite di effettuare scelte economiche più intelligenti ed efficienti (Schultz). Le ricerche empiriche sulla “contabilità della crescita” (Denison, Kendrick) dimostrano che il rendimento degli investimenti in capitale umano – in quest’accezione ampia e macroeconomica – risulta di dimensioni paragonabili a quello del capitale fisico.

Trascorso un quarantennio circa, si assiste al grande successo degli sviluppi microeconomici della teoria, legati essenzialmente ai nomi di Becker e di Mincer, che restringono il concetto all’ambito della scolarità e dell’apprendimento (anche sul lavoro) nel ciclo di vita dell’individuo. Quindi, nella seconda metà degli anni ‘80 la macroeconomia del capitale umano torna ad affermarsi con una nuova generazione di modelli della crescita, basati sull’ipotesi dell’accumulazione endogena di tale fattore produttivo (Lucas, Romer, Aghion e Howitt). Lucas ad esempio, ipotizzando che gli agenti economici massimizzino la loro utilità scegliendo la distribuzione del proprio tempo tra il lavoro e attività alternative che consentono

* Leonello Tronti è il direttore dell’Ufficio per la formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione.

l'accumulazione di capitale umano, giunge alla conclusione che la crescita è endogena, nel senso che dipende interamente dalle variabili interne al modello. Il *mix* del tempo che ogni individuo dedica al lavoro e all'acquisto di conoscenza determina il livello di capitale umano accumulato e, di conseguenza, anche il livello dell'*output*. Per quanto i modelli di crescita endogena siano caratterizzati da non indifferenti problemi di stima, verifiche empiriche recenti confermano l'impatto positivo e significativo dell'accumulazione di capitale umano (misurato sia come anni di scolarità, sia come livello degli apprendimenti) sulla crescita di lungo periodo del prodotto *pro capite* (Bassanini e Scarpetta, Oecd). Queste stime macro sono coerenti con le stime micro dei rendimenti privati della scolarità.

2. Pubblica Amministrazione e capitale umano

Questi accenni introduttivi chiariscono che il rapporto tra pubblica amministrazione e capitale umano, oggi, non può che essere analizzato secondo due prospettive diverse ma non indipendenti: l'accumulazione e gestione del capitale umano del Paese, e quella del capitale umano dei dipendenti pubblici. Quale tra le due è prioritaria? L'impegno imprescindibile della funzione pubblica per l'accumulazione e la valorizzazione del capitale umano del Paese discende in via immediata da quanto abbiamo premesso. E bisogna aggiungere che ben si sposa con gli obiettivi dettati dalla nostra Carta costituzionale, oltretutto con quelli legati alla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza assunti dalla Comunità europea a Lisbona e, più in generale, con l'affermarsi nelle economie avanzate, in parallelo con l'aumentata scolarità e l'indebolirsi del modello tradizionale di divisione del lavoro nella famiglia, di una nuova caratterizzazione dell'offerta di lavoro.

D'altro canto, sono quegli stessi principi a fondare la necessità di accumulare e valorizzare il capitale umano all'interno delle amministrazioni pubbliche, dato che il settore pubblico, con circa il 15 per cento degli occupati dell'intera economia, dà lavoro a circa il 20 per cento dei diplomati e a più di un quarto dei laureati. La valorizzazione del capitale umano del pubblico impiego si sovrappone dunque alla valorizzazione del capitale umano del Paese, anche ove non si considerino gli effetti di *spillover* dell'azione pubblica sull'economia e sulla società.

Se questo non fosse sufficiente, non è inutile notare che l'impegno a valorizzare il capitale umano dei dipendenti pubblici trova fondamento anche nell'esigenza democratica di trasformare, ammodernare e potenziare il modo di servire i cittadini e di tutelarne i diritti, come pure di produrre beni pubblici con meno sprechi di risorse, utilizzando al meglio le opportunità offerte sia dalle conoscenze e dalle competenze dei dipendenti pubblici, sia dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3. Capitale umano e teoria dell'organizzazione

Un approfondimento analitico sul legame tra capitale umano e *performance* delle organizzazioni non può prescindere dai risultati del modello di teoria evolutiva dell'impresa di Nelson e Winter, che individua il ruolo di processi markoviani basati sull'evoluzione delle *routine*, ovvero delle procedure standard (nella produzione, *nel marketing*, nella finanza, ecc.) che essa conosce ed è in grado di attivare per risolvere i problemi del suo funzionamento. Le *routine* costituiscono il "patrimonio genetico" dell'organizzazione, e questa si evolve attraverso un fenomeno di "selezione naturale" delle *routine* che è stimolato da vari fenomeni, tra i quali

primeggiano lo sviluppo delle conoscenze e delle tecnologie. L'evoluzione delle organizzazioni e il loro successo, tuttavia, sono soggetti due volte al caso, sotto il profilo prima dell'invenzione delle *routine* innovative, e quindi dell'effettivo successo della loro applicazione allo specifico contesto organizzativo. La *performance* dell'organizzazione dipende pertanto dalla sua capacità di ideare o acquisire dall'esterno *routine* innovative, ma anche dall'effettiva efficacia della loro combinazione con le altre *routine* che costituiscono il complesso delle sue attività.

L'analisi di Nelson e Winter è riferita all'evoluzione delle imprese; nel contesto pubblico, però, dove le *routine* sono più rigide e formali perché condizionate in misura fondamentale dalla normativa, la capacità di innovazione è paragonabile a quella delle imprese? Nel pubblico impiego le innovazioni di rilievo provengono tipicamente "dall'alto", ovvero da atti normativi. Le amministrazioni sono organizzate gerarchicamente proprio per assicurarne l'applicazione, e lo spazio per l'innovazione organizzativa ai diversi livelli gerarchici è tipicamente limitato. È lecito quindi concludere che la *performance* delle amministrazioni pubbliche dipende anzitutto dall'impatto della normativa (esogena), e solo in seconda istanza dalla capacità della singola amministrazione di rendere efficaci le *routine* di applicazione della normativa?

Non ne sono sicuro, dato che è ampiamente riconosciuto sul piano empirico che amministrazioni dello stesso tipo, ma operanti in contesti sociali, economici e territoriali diversi, sviluppano livelli di *performance* ampiamente differenziati. Per questo motivo, nell'ottica di Nelson e Winter sono portato a supporre che, nonostante la normativa comune, tali amministrazioni attivino nei fatti *routine* forse simili sotto il profilo formale ma sostanzialmente differenti. E sono quindi portato a dedurre che, in molti casi, dato che i problemi cui le *routine* devono dare risposta si ripetono in forma più o meno identica in tutte le amministrazioni (ad es. acquisti, gestione del personale, licenze e atti amministrativi standard ecc.), l'individuazione delle *routine* più adeguate ed efficaci e la loro trasmissione e diffusione da un'amministrazione all'altra possano comportare benefici notevoli.

Del resto, nei termini della letteratura più strettamente organizzativistica, la valorizzazione del capitale umano richiede che le organizzazioni si trasformino in *learning organisations* (Garratt, Dosi e Marengo, Senge), ovvero in comunità di lavoro capaci di apprendere. Per Senge, l'aspetto che definisce un'organizzazione che apprende è che essa espande continuamente la sua capacità di creare il proprio futuro – un futuro che realizza i risultati che desidera. Un altro elemento centrale è che i dirigenti e i collaboratori abbiano il tempo (per) e la consapevolezza di agevolare, incentivare e sostenere l'apprendimento gli uni degli altri. I dirigenti hanno evidentemente un ruolo fondamentale da svolgere, dato che spetta a loro organizzare l'apprendimento attraverso gli strumenti più vari, dal *benchmarking* come procedura di apprendimento organizzativo, alla partecipazione dei dipendenti in reti o comunità professionali più o meno virtuali, all'apprendimento maturato in contesti formativi formali, all'autoapprendimento basato sull'esperienza e/o su procedure formali o informali di analisi critica delle *routine*, alla consuetudine alla valutazione sistematica ecc..

È legittimo concluderne che le amministrazioni pubbliche, proprio a motivo della loro caratterizzazione intensiva sotto il profilo della dotazione di capitale umano, potrebbero non solo giovare, ma addirittura costituire un luogo paradigmatico di impianto di processi di miglioramento continuo *human capital-based*, fondati sulla gestione della conoscenza e la valorizzazione del capitale umano. Gli spazi di potenziale miglioramento appaiono a prima vista molto vasti, grazie alla concentrazione di capitale umano e alla dimensione e qualità delle possibili reti di accumulazione e comunicazione di dati, informazioni e conoscenze. Una P.A.

davvero in rete e capace di trovare e diffondere rapidamente soluzioni, standard e procedure di eccellenza potrebbe apportare vantaggi notevoli alla qualità della funzione pubblica. Ma l'esperienza delle grandi difficoltà, se non dei fallimenti di molte delle iniziative intraprese in questa direzione mostra che il passaggio dal potenziale all'effettivo è tutt'altro che scontato, e si scontra con opposte tendenze all'autoreferenzialità e alla mancanza di comunicazione, nonché con l'assenza di incentivi e motivazioni forti al cambiamento.

4. "Produzione snella" di beni pubblici?

Vediamo dunque alcuni punti di criticità. Partiamo ad esempio dal modello organizzativo di maggiore interesse per organizzazioni di medie e grandi dimensioni. È possibile pensare ad un modello di "produzione snella" applicato al pubblico impiego? Il paradigma della *lean production* (Womack, Marsden, Jones e Roos) implica una logica di esposizione calcolata al rischio di interruzione del processo produttivo, allo scopo di sviluppare la capacità di *problem-solving* a livello locale, da parte dei lavoratori impegnati direttamente nel processo, e quindi di eliminare i *buffer layers* o le strutture di protezione dalle crisi, siano esse costituite da immobilizzazioni di prodotti finiti o semilavorati, da strutture di *labour-hoarding*, da capacità produttiva e managerialità in eccesso o simili. Per raggiungere questi obiettivi, il paradigma richiede che si proceda a un decentramento delle responsabilità, e quindi ad una riduzione del numero dei dirigenti e ad un appiattimento della gerarchia dell'organizzazione. Queste operazioni ottengono riduzioni dei costi di gestione, accelerazione dei processi decisionali, arricchimento delle mansioni e maggiore spirito di comunità, con un possibile aumento non solo della produttività e dell'efficienza, ma anche delle retribuzioni e del benessere organizzativo.

Tuttavia, nella pubblica amministrazione, quali sono i *buffer*, quali le strutture di protezione che è necessario (e possibile) eliminare per motivare e responsabilizzare i dipendenti pubblici sui tempi e sugli effetti del proprio lavoro? E, all'opposto, fino a che punto ci si può spingere con l'esposizione al rischio, quando non si tratta soltanto del rischio di un prodotto difettoso, ma di una procedura illegale, di un atto dovuto non compiuto, di un servizio pubblico essenziale non garantito? In un contesto in cui il mercato è giudice ed è in grado di premiare e sanzionare, snellezza e flessibilità implicano per le imprese, attraverso un processo evolutivo, lo sviluppo di intelligenza, capacità di reazione e rapidità di decisione. Ma è possibile innescare consimili processi evolutivi quando è indispensabile muoversi entro i vincoli delle regole predisposte dalla normativa, e quando le stesse regole non prevedono meccanismi rapidi e neutrali di premio e di sanzione? E poi, dal punto di vista del benessere organizzativo, è possibile ridurre strutturalmente il numero dei dirigenti in un contesto in cui il *turnover* è piatto e le retribuzioni sono indipendenti dalla *performance* dell'amministrazione?

Il decreto 150 di riforma del pubblico impiego muove passi decisi per risolvere questi problemi, istituendo nel settore pubblico tre "equivalenti funzionali" del mercato, che assolvono (in modo diverso) al compito di premiare e sanzionare, e accelerare così l'evoluzione organizzativa delle pubbliche amministrazioni: la trasparenza, il sistema della valutazione e la *customer satisfaction*. Inoltre la riforma pone grande enfasi sulla responsabilizzazione e sul rafforzamento dell'autonomia dei dirigenti. E analogamente, su esplicito dettato del Parlamento¹, spinge la responsabilizzazione (ma non l'autonomia) fino al livello dei singoli dipendenti attraverso l'estensione a tutti della valutazione e della premialità individuale. La

¹ Sulla necessità di estendere la valutazione di *performance* individuale a tutti i dipendenti pubblici, senza alcuna eccezione, il Parlamento ha votato quasi all'unanimità lo specifico emendamento alla legge delega al Governo n. 15 del 2009.

riforma dunque avanza nella direzione di un'amministrazione più snella; ma è possibile creare un'organizzazione del lavoro high trust-high *performance* (Marsden) in un contesto che tende strutturalmente all'accentramento delle decisioni e delle responsabilità e ben difficilmente si mostra in grado di assumere i rischi (ma anche di godere dei vantaggi) che comporta il concedere ai livelli intermedi e ai team (anche quando formati da personale qualificato) ampi e nuovi spazi di autonomia?

Un altro aspetto di grande rilevanza nella creazione di contesti organizzativi in grado di valorizzare il capitale umano è quello di operare una rilevante e specifica "transizione organizzativa" da un'organizzazione "per funzioni" a un'organizzazione "per processi" (Hammer e Champy, Leoni). Il primo passo consiste nell'individuazione dei "clienti" – intermedi e finali, interni ed esterni – delle attività svolte dall'amministrazione. Il secondo nell'individuazione dei singoli "processi", ovvero di tutte le attività, operative o di supporto, che servono a garantire la soddisfazione dei clienti identificati con il primo passo. Il terzo nella riorganizzazione vera e propria, nel *business process reengineering* (BPR) realizzato adottando come linea-guida la *customer satisfaction*, motivando e spingendo dirigenza e personale a lavorare in squadra, ad assicurare la trasversalità e la cooperazione che garantiscono il buon esito del processo, la responsabilizzazione in capo a un unico dirigente con poteri trasversali (il c.d. *process owner*), gli opportuni flussi informativi, le regole trasparenti, di lealtà e meritocratiche che sole possono costruire una comunità di lavoro capace di soddisfare i clienti interni ed esterni senza traumi, e anzi con (un certo) entusiasmo.

5. Lo sviluppo del capitale umano nelle pubbliche amministrazioni

Abbiamo già notato che l'applicazione dei nuovi paradigmi organizzativi al settore pubblico può presentare vantaggi e svantaggi. I primi stanno nella possibilità di costruire, grazie ad un uso appropriato e approfondito delle tecnologie ICT, delle reti web, del miglioramento degli aspetti relazionali del lavoro pubblico (trasparenza, fiducia, responsabilità, valutazione, *knowledge management*), una "comunità di lavoro che apprende" di dimensioni straordinarie, di straordinaria intensità di conoscenza e di (potenziale) straordinaria efficacia. Gli svantaggi, invece, derivano dal fatto che la P.A. si caratterizza per una struttura organizzativa molto gerarchizzata, per *routine* formalizzate e burocratiche, per la necessità di dare adempimento alle normative stabilite "dall'alto" dal legislatore, per i difetti di incentivo all'eventuale riduzione del numero dei dirigenti e dei livelli gerarchici in una situazione in cui il *turnover* è bloccato e gli spazi per migliorare le retribuzioni attraverso incrementi di produttività e di *performance* sono relativamente esigui.

Sotto questo profilo, quali leve possono incentivare adeguatamente la maturazione dell'elemento soggettivo che consente la riorganizzazione e la valorizzazione del capitale umano? Qual è il reagente necessario per trasformare il dipendente pubblico da un lavoratore caratterizzato da una serie di conoscenze che identificano la sua funzione, custodita gelosamente e azionata a comando, ad un collaboratore dotato di una serie di competenze, dove per competenza si intende la capacità di eseguire dei compiti di lavoro in modo desiderabile nel contesto organizzativo in cui si muove, in accordo con il principio del miglioramento continuo? La letteratura scientifica (ad es. Dosi e Marengo) indica che i principali elementi costitutivi della competenza sono la conoscenza, le abilità produttive, l'esperienza e le abilità relazionali. Ma è necessario riconoscere che la competenza emerge soltanto in presenza della volontà e del desiderio di usarla: per questo, per diventare *learning*, le amministrazioni devono riuscire a

trasformare il capitale umano potenziale dei dipendenti pubblici in capitale umano effettivo, creando un ambiente di lavoro (condizioni e relazioni di lavoro, sistemi premiali, trasparenza, responsabilità, autonomia ecc.) che incoraggi e sostenga la loro volontà di usare quotidianamente le loro competenze per il miglioramento continuo di processi e servizi. Sono queste strutture dell'ambiente e del rapporto di lavoro, questi flussi informativi che costituiscono il "capitale organizzativo" della comunità, ovvero quel patrimonio di beni visibili e invisibili che consente la valorizzazione del capitale umano dei dipendenti nel quadro di un'"organizzazione del lavoro ad alta *performance*" (*high-performance work organisation*, HPWO).

La vera sfida è quindi quella di riuscire a impiantare nell'attività quotidiana le motivazioni e le regole del miglioramento continuo, ovvero di un ciclo di continuo miglioramento in cui il lavoro intellettuale genera l'accumulazione di conoscenze organizzative (collettive e incorporate nei sistemi di gestione e nelle *routine*) e queste, a loro volta, facilitano l'accumulazione di capitale umano dei dipendenti, il trasferimento di competenze ai nuovi assunti, l'innovazione di processo e di prodotto, la soddisfazione del cliente. La letteratura empirica sul cosiddetto "iceberg dell'apprendimento" (Statistics Sweden) chiarisce bene che l'apprendimento utile allo sviluppo delle competenze avviene anzitutto (per il 90%) sul luogo di lavoro e durante il lavoro quotidiano, e solo in misura molto minore (per il 10%) nei corsi di formazione strutturati. Per costruire organizzazioni *learning* è quindi indispensabile strutturare i luoghi e i processi di lavoro tenendo a mente l'apprendimento tanto quanto la *performance* produttiva, individuando e rafforzando le conoscenze desiderate e quelle necessarie per il continuo sviluppo delle competenze. È indispensabile rendere ciascun dipendente cosciente della possibilità di sviluppare le proprie competenze nell'attività quotidiana e creare significative opportunità di trasferire conoscenze dall'uno all'altro nel corso del lavoro quotidiano. L'apprendimento e il benessere organizzativo, il miglioramento continuo e lo sviluppo del capitale umano dei dipendenti pubblici richiedono non solo strutture organizzative snelle e organizzate per processi, ma anche l'adozione di procedure e sistemi gestionali intelligenti, di ambienti e rapporti di lavoro che incorporino competenze organizzative e le trasmettono ogni giorno ai dipendenti.

Il conseguimento di questo fine è facilitato dall'adozione di alcuni collaudati strumenti di *knowledge management* quali (Commissione Europea):

- la costruzione di ruoli di polivalenza e policompetenza dei dipendenti attraverso la rotazione delle mansioni;
- lo sviluppo delle carriere del personale operativo in diagonale (e non più in verticale);
- l'organizzazione del lavoro in gruppi di lavoro (con poteri effettivi al *team*);
- la creazione di gruppi di lavoro interfunzionali, capaci di assicurare il controllo e la responsabilizzazione su uno o più processi;
- la condivisione di informazioni, apprendimenti e conoscenze attraverso specifici strumenti organizzativi *knowledge-friendly* (ad es. rotazione delle mansioni, affiancamento, *tutoring*, circoli di qualità, *peer review* ecc.);
- la raccolta sistematica di suggerimenti dal basso sul miglioramento di processi, prodotti e organizzazione;
- la frequente valutazione della *performance* dei dipendenti, con attribuzione di premi;
- forme ricorrenti di coinvolgimento e consultazione dei dipendenti sulla qualità della propria collocazione, del proprio lavoro e del *workplace*, ma anche della dirigenza;
- la creazione di un sistema di incentivi economici di breve periodo, mirati a premiare l'apprendimento, il miglioramento continuo e lo sviluppo delle competenze;

- il mantenimento di buone relazioni industriali (*partnership*), non necessariamente non conflittuali ma che non perdano mai di vista la soddisfazione del cliente, orientate a evidenziare il legame tra miglioramento continuo e soddisfazione dei lavoratori per il proprio lavoro (su questo punto, in particolare, notevole è l'apporto fornito dall'U.S. Department of Labor con specifico riferimento al pubblico impiego).

6. La riforma e la valorizzazione del capitale umano dei dipendenti pubblici

Altrove (Hinna e Tronti) ho notato che il decreto legislativo 150 non prescrive modelli organizzativi specifici, perché implicitamente “riconosce che il problema fondamentale non sono né i giusti principi (già largamente presenti nelle norme), né l'imposizione di modelli organizzativi astrattamente ottimali, bensì un corretto sistema di incentivi, materiali e non. Sarebbe insensato assegnare a norme di legge la fissazione di specifici modelli organizzativi che pertengono all'autonomia di ogni singola amministrazione. La logica della riforma è invece quella di determinare, attraverso la creazione di un nuovo sistema di incentivi, basato sulle leve della trasparenza, della misurazione, della responsabilità e della premialità, una pressione forte sui risultati, lasciando alle amministrazioni l'autonomia di definire i più opportuni assetti organizzativi per conseguirli. Per ovviare agli evidenti problemi di ineffettualità delle riforme precedenti si è scelto di agire attraverso un *mix* di strumenti tali da spingere concretamente e continuamente le amministrazioni verso percorsi di miglioramento continuo dei processi e dei servizi”.

Probabilmente la pietra d'angolo è costituita dal connubio tra trasparenza e merito, per un motivo semplice: la letteratura sull'economia della burocrazia (Downs, Niskanen, Tullock) ha da tempo segnalato come, a fianco della *social welfare function* ovvero della motivazione all'azione per il bene comune, i dipendenti pubblici possano essere guidati da una funzione obiettivo implicita di massimizzazione dei benefici connessi al proprio status (*rentseeking*). I *buffer* di protezione della posizione del “burocrate” dal giudizio del pubblico favoriscono lo spostamento dell'equilibrio tra le due motivazioni a favore del *rentseeking*. Del resto, come hanno patentemente mostrato a livello globale le vicende degli ultimi anni, in una situazione del tutto simile si trovano le burocrazie e i *manager* delle imprese private. La spinta della riforma verso una *total disclosure* di curricula, stipendi, incarichi, assenze, consulenze, permessi ecc. e, al tempo stesso, sull'accertamento trasparente del merito ai fini della premialità, delle progressioni economiche e di carriera mira a contenere la funzione di *rentseeking*, a rendere la dirigenza pubblica più forte, più professionale e quindi anche più indipendente da indebite pressioni politiche, ad accrescere il livello di fiducia e a chiarire a tutti che la finalità della pubblica amministrazione è quella di servire i cittadini e le imprese, e non di assicurare privilegi ingiustificati a chi riesce in un modo o nell'altro ad accaparrarseli. A questo fine, trasparenza e riconoscimento del merito sono anche alla base della revisione delle procedure di reclutamento (esclusivamente attraverso concorso pubblico) e di carriera (ruolo della valutazione nella determinazione delle retribuzioni di risultato, delle progressioni economiche all'interno di ciascuna area funzionale e dell'accesso mediante concorso alle aree superiori).

Altri elementi fondamentali della riforma ruotano attorno all'obiettivo di creare una dirigenza pubblica responsabile e indipendente anche nei confronti del sindacato, attraverso la riproposizione rigorosa delle aree gestionali sottratte alla contrattazione e il ristabilimento della corretta gerarchia delle fonti del diritto sancita dall'inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno che la derogabilità sia espressamente prevista dalla norma stessa.

L'obiettivo della riforma è, infatti, quello di favorire la creazione di una dirigenza capace di conoscere e soddisfare i desideri degli *stakeholders* più rilevanti ma tradizionalmente trascurati (contribuenti, interessati all'efficienza della spesa, e "clienti" delle amministrazioni, interessati alla qualità del servizio), e quindi di assumere più pienamente e responsabilmente il ruolo di datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti. Sotto il profilo della strumentazione tecnica, la responsabilizzazione è perseguita anzitutto attraverso l'implementazione del ciclo della *performance* (il Piano della *performance* e la Relazione sulla *performance*), e dunque sulla proposizione e sul conseguimento di obiettivi significativi, sul contenimento della spesa, sulla capacità di motivare e di valutare i dipendenti, sull'attitudine a misurare la soddisfazione degli utenti e far corrispondere i servizi resi alle loro attese. Siamo, in altri termini, di fronte ad un modello di valutazione organizzativa à la *Parasuraman* di un processo di produzione di servizi in cui:

- a) i responsabili hanno il compito di soddisfare gli utenti sotto un vincolo di uso efficiente delle risorse (ottenute dai contribuenti e non dal mercato);
- b) e questo compito si declina lungo i diversi livelli organizzativi, sulla base della qualità degli obiettivi, delle direttive e della loro concreta esecuzione da parte delle articolazioni coinvolte.

Il collante che tiene insieme il modello è costituito dalla trasparenza, dalla valutazione sistematica (dei risultati complessivi dell'amministrazione, della *performance* delle diverse strutture, dei dirigenti e di tutti i dipendenti), dalla premialità e dalla possibilità di utenti e contribuenti di manifestare esplicitamente il proprio gradimento. Il valore del modello, evidentemente, non è tanto quello di separare i dipendenti "bravi" da quelli "cattivi", quanto di responsabilizzare tutti al buon esito dei processi e di innescare l'innovazione e l'apprendimento organizzativo.

D'altro canto, l'esigenza di offrire in misura crescente ai lavoratori la possibilità di cooperare in squadra, di scambiarsi conoscenze e valutazioni, di assumere un più elevato livello di responsabilità e di cimentarsi con la risoluzione di problemi e la sperimentazione di innovazioni produttive e organizzative corrisponde anche al nuovo paradigma di offerta di lavoro che si va da tempo affermando nei paesi economicamente avanzati. L'obiettivo di assicurare a tutti l'opportunità di partecipare creativamente al lavoro si delinea con l'emergere di un nuovo regime valoriale e comportamentale, in cui la partecipazione al lavoro retribuito è aperta a tutti i membri della famiglia (e della società), e il lavoro non è più (soltanto) un mezzo per guadagnarsi da vivere, bensì è (anche e sempre più) il terreno fondamentale di realizzazione della persona, il canale principale dell'inclusione sociale – oltre che l'espressione fondamentale della cittadinanza materiale. È a questa sfida che è chiamato il Paese, e con esso il lavoro, nella sua componente pubblica non meno che in quella privata.