



C E N S I S

**IL VALORE DEI MANAGER PER
TORNARE A CRESCERE NEL
BENESSERE**

**Perché con più manager la PA
sarebbe subito pronta per la buona
gestione dei fondi NGEU e non solo**

INSTANT REPORT

Roma, 22 aprile 2021

Indice

| | |
|---|----|
| 1. La managerialità è un valore per gli italiani | 4 |
| 1.1. E' l'ora di una PA efficiente e apprezzata | 4 |
| 1.2. Archiviare le retoriche devianti | 5 |
| 1.3. I principali risultati | 7 |
| 1.3.1. Perché la managerialità è decisiva per una buona PA | 7 |
| 1.3.2. I numeri in pillole | 9 |
| 2. La realtà prima di tutto, per favore | 12 |
| 2.1. Premessa utile | 12 |
| 2.2. La verità dei numeri | 14 |
| 2.2.1. Il quadro generale | 14 |
| 2.2.2. La <i>diversity</i> a metà | 15 |
| 2.2.3. Sempre meno dirigenti nella PA | 19 |
| 3. Gli italiani e la PA | 22 |
| 3.1. Fiducia alle professioni, non alla PA come sistema | 22 |
| 3.1.1. Infermieri, medici, insegnanti, presidi, forze dell'ordine: eccellenti nell'emergenza | 22 |
| 3.1.2. La PA come sistema non è così apprezzata | 24 |
| 3.2. Di cosa avrebbe bisogno una buona PA | 26 |
| 3.3. Il tempo dei buoni manager | 28 |
| 4. La <i>ruota quadrata</i> deve tornare a girare | 31 |
| 4.1. Invertire la rotta | 31 |
| 4.2. L'ora dei giovani altamente qualificati | 31 |
| 4.3. Il digitale è ok, se il personale è appropriato | 32 |
| 4.4. Cose da fare subito | 33 |
| 4.4.1. Valorizzare la managerialità interna, reclutare quella esterna utile | 33 |
| 4.4.2. Promuovere valutazione per stimolare l'attenzione ai risultati | 34 |



| | |
|---|----|
| 5. Il contributo della managerialità ad una PA migliore | 36 |
| 5.1. I processi necessari | 36 |
| 5.2. L'articolazione della PA non è un dettaglio | 37 |
| 5.3. Orientati al risultato | 37 |
| 5.4. La scuola oltre la pandemia: l'ineludibile nuovo modello | 39 |
| 5.4.1. Un preside-dirigente a tutto tondo | 39 |
| 5.4.2. Farsi valutare e valutarsi per migliorarsi | 39 |
| 5.4.3. Decongestionare l'attività dei presidi | 40 |
| 5.4.4. Riconoscere l'apprezzamento sociale dei presidi | 40 |
| 6. Focus sanità | 42 |
| 6.1. Il Servizio sanitario fragilizzato | 42 |
| 6.2. Il punto di vista dei cittadini sui medici del Servizio Sanitario | 43 |
| 6.2.1 Il rapporto coi medici certifica il fallimento delle politiche sanitarie | 43 |
| 6.2.2. Al centro della sanità post Covid-19 | 44 |
| 6.2.3. I veri garanti della <i>mission</i> | 45 |
| 6.2.4. Il digitale deve essere di <i>servizio</i> | 47 |
| 6.3. Il valore sociale del medico da riconoscere | 49 |
| 7. Buoni manager fanno buone le scuole, gli ospedali, le aziende, i sistemi complessi | 51 |
| 7.1. Perché abbiamo bisogno della managerialità | 51 |
| 7.2. Coltivare la risorsa manageriale | 52 |
| ALLEGATO | 53 |

1. LA MANAGERIALITÀ È UN VALORE PER GLI ITALIANI

1.1. E' l'ora di una PA efficiente e apprezzata

Fragilizzata nel lungo periodo, senza ricambio appropriato di personale o immissione di nuove competenze essenziali, con una età media elevata e una bassa *social reputation*: questa era, in sintesi, la PA all'inizio della pandemia.

Eppure dirigenti e lavoratori della PA sono stati tra i protagonisti eroici di *front line* della lotta al Covid-19, decisivi nell'evitare che *lockdown* e restrizioni diventassero una specie di abisso della civiltà. Per questo, quei lavoratori sono apprezzatissimi dagli italiani che gli tributano una fiducia eccezionale. Infatti:

- infermieri, medici, forze dell'ordine sono stati tra gli eroi più celebrati del periodo più cupo e drammatico dell'emergenza;
- insegnanti e presidi hanno mostrato una reazione inattesa, pura espressione di ferree e insospettate volontà soggettive e collettive delle comunità scolastiche, gestendo Dad, banchi con le rotelle, mascherine, aperture, chiusure, format ibridi di gestione delle classi;
- operatori ecologici e tante altre figure di lavori più umili, meno celebrati, eppure capaci di stare sulla linea del fronte, pronti a garantire quei servizi essenziali senza i quali il *lockdown*, esperienza traumatica di per se stessa, sarebbe diventata una sorta di ecatombe della civiltà;
- i più vituperati tra i lavoratori pubblici, impiegati e dirigenti di alcuni dipartimenti ministeriali e di alcuni enti pubblici e *parapubblici* che, alle prese con *smartworking* improvvisati tra figli da accudire e spazi abitativi da ripensare al volo, hanno garantito che i ristoranti e le tante misure essenziali del periodo emergenziale avessero gambe su cui camminare.

Anche questa è la PA, non solo quella perennemente sotto il fuoco della critica e sbrigativamente racchiusa nella formula dei fannulloni.

Ora però è bene guardare al futuro prossimo, perché dalla *performance* della PA dipenderà una buona parte dell'esito del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), vale a dire del più colossale investimento per andare oltre il tonfo dell'emergenza e modernizzare strutturalmente il paese.



Il persistente negativo impatto dei non felici esiti dei cicli di programmazione dei fondi strutturali Ue e, in generale, delle esperienze di utilizzo delle risorse pubbliche impone come priorità per il rilancio italiano il salto di qualità della PA.

Se si vorrà *spendere tutto e meglio che nel passato*, oltre alla capacità progettuale sulla carta, ci vorrà una straordinaria e intenzionale valorizzazione di competenze e capacità manageriali per implementare e portare a buon fine l'uso dei fondi.

Ecco il senso del progetto Cida-Censis: evidenziare il beneficio per economia e società italiana della scelta di dare subito, a cominciare da gestione e implementazione del PNRR, più ampio ruolo e spazio alla managerialità, intesa come competenze e capacità specifiche in grado di far operare strutture complesse in modo efficiente ed efficace per raggiungere i risultati attesi.

Competenze e capacità proprie di figure professionali dai profili definiti che, se già presenti nei ranghi nella PA vanno valorizzate e messe nelle condizioni di operare al meglio, se non presenti vanno rapidamente reclutate e rese operative.

Pertanto, la presente ricerca fissa alcuni punti essenziali:

- una PA efficiente è presupposto per il successo del PNRR e il rilancio del paese;
- la valorizzazione di figure e culture manageriali è condizione imprescindibile perché la PA sia da subito all'altezza della sfida;
- la managerialità è per gli italiani un valore, una risorsa, un intreccio di competenze e capacità che aiuta a far funzionare meglio i sistemi complessi a tutto vantaggio di utenti, cittadini e comunità.

1.2. Archiviare le retoriche devianti

Il racconto della valorizzazione delle competenze e delle capacità presenti nella PA, a cominciare da quelle manageriali, consentirà anche di archiviare le retoriche devianti di cui la PA è vittima e che impediscono di vederne l'evoluzione, condannandola alla fotografia di un momento.

Da anni la PA è inchiodata alla rappresentazione iconoclasta inaugurata negli anni della commedia all'italiana e portata alle estreme conseguenze dai

libri e dai film di Fantozzi e Fracchia e rilanciata recentemente, in grande stile e con un enorme successo di pubblico, da Checco Zalone e il suo elogio del posto fisso.

Vince ancora l'idea di una PA dai cartellini timbrati in serie, a cui non corrisponderebbe mai lavoro, anche se la realtà da tempo racconta ben altro. Una realtà rimessa al centro con brutalità dalla pandemia, vista la centralità nella resistenza al Covid-19 di medici, infermieri, insegnanti, presidi e forze dell'ordine.

Se è giunto il tempo di ripensarci con sincerità e di guardare gli altri con gli occhi della verità imposta dalla più inattesa delle emergenze, allora anche sulla PA è tempo di ripensare le *narrative* e, con esse, le politiche e le scelte fatte almeno nell'ultimo decennio, che hanno avuto esiti spesso a dir poco catastrofici, facendo portare la croce dei danni fatti e delle difficoltà per cittadini e imprese ai dipendenti, laddove solo il loro volontaristico, poco conosciuto e ancor meno riconosciuto sforzo ha consentito invece di tenere botta alla pressione emergenziale.

Un universo di 3,2 milioni di persone non può essere omogeneo, né in male, né in bene. Infatti, esso non può che essere articolato, eterogeneo, fatto di esperienze, capacità, modelli organizzativi e, soprattutto di umanità molto differenziate, cosa che dovrebbe consigliare grande cautela in ogni approccio e, più ancora, puntuale capacità di analisi e discernimento.

Adesso tutto ciò è un obbligo: infatti, solo l'efficienza operativa della PA consentirà di tenere il passo atteso nella erogazione e utilizzo dei fondi del *Next Generation Eu* e al contempo, di avere la certezza che i soldi saranno utilizzati per le ragioni per cui sono concessi.



1.3. I principali risultati

1.3.1. Perché la managerialità è decisiva per una buona PA

Di seguito sono indicate le ragioni principali per cui oggi è vitale per la PA e, in generale per il paese, puntare forte sulla managerialità e le persone che ne sono depositarie.

- Nella recente pandemia la PA ha svolto un ruolo decisivo per garantire la continuità possibile della vita economica, sociale e istituzionale del nostro paese. Non a caso ai vertici della fiducia degli italiani ci sono le figure professionali che hanno garantito la continuità di comparti dell'azione pubblica, autentici pilastri del vivere collettivo. Però, man mano che la pressione emergenziale calerà il rilancio italiano dipenderà dall'uso tempestivo ed efficiente dei fondi del Next Generation Eu (NGEU), che dipenderà a sua volta dalla capacità gestionale ed operativa della PA. Certamente ci vorrà più digitale e un ringiovanimento dei ranghi, tuttavia decisiva sarà la valorizzazione delle competenze e delle capacità manageriali, quelle già nei ranghi della PA e quelle da reclutare rapidamente. Ciò significa costruire ecosistemi in cui la dirigenza, tenuto conto delle specificità dei vari ambiti, potrà assolvere in autonomia al suo ruolo nel mentre sono valorizzate le funzioni manageriali intermedie, che nelle aziende private sono proprie dei quadri. La valorizzazione dei dirigenti trarrà poi ampio beneficio dal ricorso ad una valutazione, delle amministrazioni in toto come dei singoli, genuinamente autonoma, legittimata a puntare il dito contro ciò che non funziona così come a premiare con credibilità ciò che è efficiente.
- La scuola è esempio paradigmatico della necessità di mettere le figure dirigenziali nelle condizioni di ben operare. Infatti, ad oggi si rilevano presidi troppo soli, intasati nel quotidiano da una moltitudine di questioni diverse, altamente esposti nel colmare i deficit, alle prese con una governance ancora confusa. È evidente che la definizione di una matrice chiara di poteri e responsabilità dirigenziali e la costituzione di un *middle management* composto da figure intermedie tra presidi e docenti sono ormai ineludibili per portare a compimento l'autonomia scolastica e i risultati che potrà garantire. Così come è indispensabile aprirsi alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti e di altri ambiti di



significativi, nonché alla valutazione interna, così da poter individuare i processi di miglioramento da mettere in atto.

- La PA è, agli occhi dei cittadini, componente costitutiva dello Stato, e se essi ripagano alcune figure della PA con alta fiducia, resta ancora troppo bassa la fiducia dei cittadini nella PA come sistema, così come ridotta è la quota che ha percepito un suo miglioramento negli ultimi anni. Per gli italiani la PA è una ruota quadrata che stenta a girare e con il suo lento incedere rallenta le vite di individui e imprese: tutto questo va superato subito se si vuole che il Paese cambi passo dopo l'emergenza sanitaria.
- Gli italiani sono convinti che il fattore umano sia decisivo più di ogni altra cosa, e non amano il tecno entusiasmo che rinvia *in toto* la soluzione dei problemi al digitale ed alla tecnologia. È in quest'alveo che si inquadra la convinzione diffusa che occorra incentivare e dare spazio a competenze e capacità dei manager. Per gli italiani la managerialità è un valore, e così deve essere ovunque, anche nella PA.
- Quali più precisamente per gli italiani le cose da fare per una PA migliore? Semplificare resta l'obiettivo primario, malgrado anni di annunci, poi la valorizzazione dei dirigenti pubblici capaci e, finalmente, l'attivazione di meccanismi di assunzione anche diretti meno clientelari, meno politicizzati e orientati a far entrare giovani bravi, competenti e motivati. Il fattore umano e il valore della managerialità: ecco i due pilastri del punto di vista degli italiani sulla buona PA del prossimo futuro.
- Tutto ciò è ancor più vero per la sanità, per la quale gli italiani si attendono una vera e propria disintossicazione da priorità diverse da quelle cliniche e di tutela della salute incarnate in primo luogo dai medici. Il Servizio sanitario è l'emblema del pubblico fragilizzato e ora gli italiani si attendono che i medici, percepiti come i veri garanti del primato della salute su tutto il resto, siano rimessi nelle condizioni di dedicare più tempo e impegno all'esercizio della propria funzione piuttosto che a routine burocratico-amministrative. Al contempo si aspettano una rinnovata centralità del medico anche nelle funzioni dirigenziali, affinché mai più nel Servizio sanitario prevalgano logiche ragionieristiche o extrasanitarie.
- La professione medica resta ad oggi una professione ad altissima *social reputation*, catalizzatrice di una inossidabile fiducia di lungo periodo da parte degli italiani. È tempo di dare piena espressione a questo valore sociale nel Servizio sanitario attribuendo ai medici gli



opportuni ruoli direttivi con relativi riconoscimenti economici. Questa scelta nella sanità del prossimo futuro sarebbe la migliore garanzia che la sanità assolverà alle funzioni che secondo i cittadini gli sono proprie.

- In definitiva, più spazio ai dirigenti nella PA non per moltiplicare logiche di controllo o di verifica puntuale della conformità dei processi, ma come motore di una più alta capacità operativa per ottenere risultati. Una PA con dirigenti di eccellente capacità manageriale e quindi efficiente non significa un PA invasiva, che tutto vuol fare e tutto vuol controllare fino a riportare ogni attività in se. È invece un sistema complesso finalmente capace di operare in modo maturo e proattivo, senza carenze di competenze o inferiorità tecnico-culturale nei rapporti con imprese e famiglie, facendosi apprezzare come risorsa e non come costo. Inoltre, una PA apprezzata sarebbe per una parte importante del lavoro italiano motivo per ritrovare motivazione e orgoglio di appartenenza e la PA come sistema otterrebbe la fiducia e l'apprezzamento di cui oggi beneficiano tante figure professionali che ne sono l'anima.

1.3.2. I numeri in pillole

La PA fragilizzata

La sforbiciata. -132.159 unità in dieci anni, per una variazione negativa del -3,9%: sono i numeri della sforbiciata di personale subita dalla PA nel decennio trascorso, esito del saldo negativo tra uscita di personale stabile (-139.584 unità) e ingresso di personale con condizioni contrattuali flessibili (+7.425 unità). Tagli che hanno riguardato il personale nelle funzioni centrali (-59.802 unità, -20,7%), nelle funzioni locali (-90.352, -15,2%), in sanità (-44.083 unità, -6,4%) e anche corpi di polizia (-22.228 unità, -6,8%), forze armate (-18.230 unità, -9,3%) professori e ricercatori universitari (-14.750 unità, -25,1%). Nel decennio l'incidenza del personale nella PA sul totale degli occupati segna -1% di differenza percentuale, il costo del personale sul Pil segna invece -1,4% di differenza percentuale.

Età media alta, tanti lavoratori anziani. Fuoriuscita del personale, mancato ricambio generazionale e blocco prolungato del turnover per molti comparti hanno progressivamente concentrato verso l'alto l'età media dei 3,2 milioni di dipendenti della PA, che oggi è di 49 anni per i maschi (era 42,6 nel 2001) e di 50 per le donne (era 44,5 nel 2001). Gli over 50 sono il 55,6% del totale del personale, seguiti dai 40-49enni (27,3%), mentre bassa è la quota



di 35-39enni (8,1%), 30-34enni (4,8%) e giovani fino a 29 anni (4,2%). I lavoratori della PA sono mediamente più anziani degli occupati in generale: infatti, gli over 50 sono il 55,6% nella PA, il 37,3% tra gli occupati in generale.

Dirigenti ancora più sforbiciati. Sono 62.462 i dirigenti della PA, diminuiti di -9.297 unità rispetto a 10 anni fa, quando erano 71.759 (-13%). I dirigenti sono diminuiti più del resto degli addetti pubblici e la loro quota sul totale dipendenti della PA è passata da 2,13 ad 1,93. Quale il loro profilo? Il 60,3% è uomo e le donne sono il 40,7% (quota cresciuta del +5,3% in dieci anni, il 65,4% ha più di 50 anni (+5,6%), il 93,5% è laureato (+4,6% rispetto a 10 anni fa).

Gli italiani e la PA

Fiducia nelle professioni, meno nella PA in generale. Il 78% degli italiani ha molta o abbastanza fiducia nei medici di medicina generale, l'87% nei medici ospedalieri, l'89,6% negli infermieri, il 78,3% nelle forze dell'ordine, il 74,6% negli insegnanti e il 59,2% nei presidi. Sono i numeri dell'apprezzamento degli italiani per professioni che hanno giocato un ruolo decisivo nell'emergenza Covid-19. Diverso il *sentiment* per la PA in generale, con il 32% che ha molto o abbastanza fiducia, il 51,8% ne ha poca, il 14,3% per niente e l'1,9% non ha una opinione precisa. Alla elevata fiducia nei confronti di sue figure emblematiche si contrappone la ridotta fiducia nella PA come sistema, esito anche della percezione che non ci sono stati miglioramenti negli ultimi due anni: lo dichiara il 60,7% degli italiani (ed è il 66,6% nel Sud e Isole, il 77,3% tra gli over 65), mentre per il 28% la PA è migliorata almeno un po' (ed è il 32,3% nel Nord Est, il 34,3% tra i laureati) e l'11,3% è incerto.

La scuola oltre Covid-19: alta fiducia nei presidi-dirigenti. Alta è la fiducia verso i presidi delle scuole (59,2%), lasciati con gli insegnanti troppo spesso soli nella gestione dell'emergenza. E gli italiani, trasversalmente a territori e gruppi sociali, riconoscono i loro sforzi, decisivi nel rendere la scuola una delle rivelazioni positive dell'emergenza. In particolare, ha fiducia il 60,3% di chi risiede al Centro, il 60,5% delle famiglie con figli, il 60,8% delle donne e il 62,9% tra i laureati.

Buoni manager per il salto di qualità della PA. Quali le cose che secondo gli italiani servirebbero per far funzionare meglio la PA? In primis, la semplificazione di leggi, regole e procedure (49,8%), poi assunzioni di

persone capaci con metodi non clientelari (41,6%), più digitale (26,7%), assunzioni di figure professionali con competenze specialistiche come ingegneri, esperti, tecnici di sostenibilità e del digitale (24,9%) e più giovani (21,8%). Un pacchetto di idee condiviso trasversalmente ai territori e ai gruppi sociali che indicano due esigenze prioritarie: *semplificare*, rendendo i processi veloci, efficaci ed efficienti, e *investire sul fattore umano*, valorizzando le risorse interne a cominciare da quelle più manageriali, e immettendo persone capaci, competenti e con un know-how adeguato. Il 63,8% degli italiani (67,8% tra chi ha una laurea) ritiene che in un ente pubblico, ministero o ospedale è indispensabile per fare bene incentivare i capi e i dirigenti con competenze e capacità da manager. La managerialità per gli italiani è un valore, perché risorsa decisiva per far funzionare meglio strutture e servizi della macchina pubblica.

Focus sanità

Rimettere i medici al centro del Servizio sanitario. Il 69,8% dei cittadini ha elevata fiducia nei medici perché mettono sempre e comunque la salute del paziente al primo posto, prima dell'aspetto economico o di altro tipo. Per il 74,2% nel proprio lavoro i medici non dovrebbero essere obbligati a dedicare troppo tempo ad aspetti burocratici. Il 66,2% degli italiani poi vuole sia sempre salvaguardata la totale autonomia dei medici nel prendere decisioni sulla salute dei pazienti, e per il 91,4% anche se telemedicina e digitale sono essenziali, occorre sia ben conservato il rapporto diretto paziente-medico. Sono numeri che raccontano l'alto valore sociale dei medici e la relativa *very good social reputation*. Eppure nel tempo molto poco essa è stata riconosciuta nel Servizio sanitario, come dimostra ad esempio la più bassa retribuzione rispetto ai colleghi di altri paesi. Infatti, fatta 100 la retribuzione media annua dei medici italiani, a parità di potere d'acquisto, in Germania il valore è pari a 182, nel Regno Unito a 161, in Spagna a 102 ed in Francia a 101. Il gap retributivo è solo una delle evidenze del mancato riconoscimento nel Servizio sanitario del valore sociale dei medici. Ecco un obiettivo importante della nuova sanità *post Covid-19* secondo gli italiani: ripartire dalla neocentralità del medico, anche nell'esercizio di funzioni dirigenziali nel Servizio sanitario, perché garante di una sanità in linea con le più profonde esigenze dei cittadini.



2. LA REALTÀ PRIMA DI TUTTO, PER FAVORE

2.1. Premessa utile

Punto di partenza del ragionamento a fondamento del presente progetto è che, la PA, a cominciare dalla sua dirigenza, è uno degli *asset* decisivi per creare sviluppo, in antitesi alle visioni negative e talvolta demonizzanti.

Ciò è ancor più vero in relazione al *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) che richiede una PA che, grazie anche alle capacità e competenze dei suoi manager, riesca a rendere i processi di gestione e utilizzo delle risorse veloci, efficaci ed efficienti.

Una operazione che vuole riportare il dibattito pubblico e tra i decisori su tutto ciò che effettivamente consente di innalzare la qualità della PA a beneficio di economia, società e istituzioni, voltando pagina dal passato anche recente.

La realtà di questi anni è profondamente diversa dalle narrative dominanti: infatti, i dati raccontano di una PA, compresa la sua dirigenza, che si è presentata all'appuntamento del Covid-19 fragilizzata, a causa di un processo avvenuto:

- per ragioni strutturali, con la fuoriuscita di personale per ragioni di anzianità e blocco delle assunzioni, con mancati turnover e blocco del ricambio generazionale e della relativa immissione di *know-how* all'altezza dei tempi e delle necessità;
- per la reiterata demonizzazione, spesso per ragioni politiche, dei lavoratori e della dirigenza pubblica, con una spinta in basso della *social reputation*, a cui occorre dare risposte con un cambio di passo nella materialità dei processi di lavoro e nel racconto pubblico della PA.

È come se la PA fosse stata trasformata lentamente in una groviera con tanti buchi senza una finalità precisa che non fosse il taglio delle risorse. Un processo di svuotamento senza riforme reali, che ha finito per rendere lo Stato pesante, invasivo e anche costoso, malgrado le strategie di contenimento della spesa.

Più si tagliava la spesa per la PA, più se ne contenevano i costi a cominciare da quello del personale, più paradossalmente ne cresceva il costo relativo in



termini di ingombro sull'economia e la società a causa della sua inefficienza.

Occorre a questo stadio, per poter rilanciare l'azione della PA, una *operazione verità di partenza*, che evidenzi le risposte giuste ad una serie di quesiti elementari:

- chi sono gli uomini e le donne della PA, quale il loro reale profilo sociodemografico;
- cosa è cambiato in questi dieci anni e cosa differenzia l'evoluzione della PA rispetto al resto del mondo del lavoro e al settore privato;
- quanto la PA condivide dinamiche patologiche relative ad invecchiamento del personale e persistenza di una sottorappresentazione femminile ed, eventualmente, se e in che misura qualcosa sta cambiando in queste dimensioni.

Ciò ha senso poiché siamo in un momento che può segnare sia positive discontinuità sia la riscoperta di antiche virtuose continuità rese marginali nel tempo: ecco allora che per la PA è tempo di togliere spazio alle retoriche sminuenti e demonizzanti e di ripartire dalla realtà della PA concretamente esistente, con l'obiettivo di mettere in campo strategie in grado di farne quel perno della resilienza e sviluppo come disegnato nel *Recovery Plan*.

È vero che in questi anni con successive fiammate la PA e le sue esigenze hanno conquistato l'attenzione politica e della *public opinion*, tuttavia gli esiti delle varie azioni messe in campo sono state deludenti.

Inutile rivangare su opportunismi e velleiterismi legati a molte di quelle operazioni, meglio questa volta ripartire dalla realtà, cominciando col capire cosa dicono i numeri.

Definita la PA per quel che è, allora si potrà guardare dentro al suo concreto operare, osservando la specificità degli apicali e delle figure intermedie, del ruolo attuale e potenziale che devono avere i dirigenti in un organismo chiamato per *mission* ad essere l'architrave dell'azione politica e statutaria e che:

- nell'emergenza più recente, ha dovuto gestire l'espansione straordinaria dello Stato e del suo intervento;
- nei prossimi mesi dovrà essere il motore del processo di rilancio del paese dopo una botta al Pil che, solo per il 2020 è prossima al -10%.



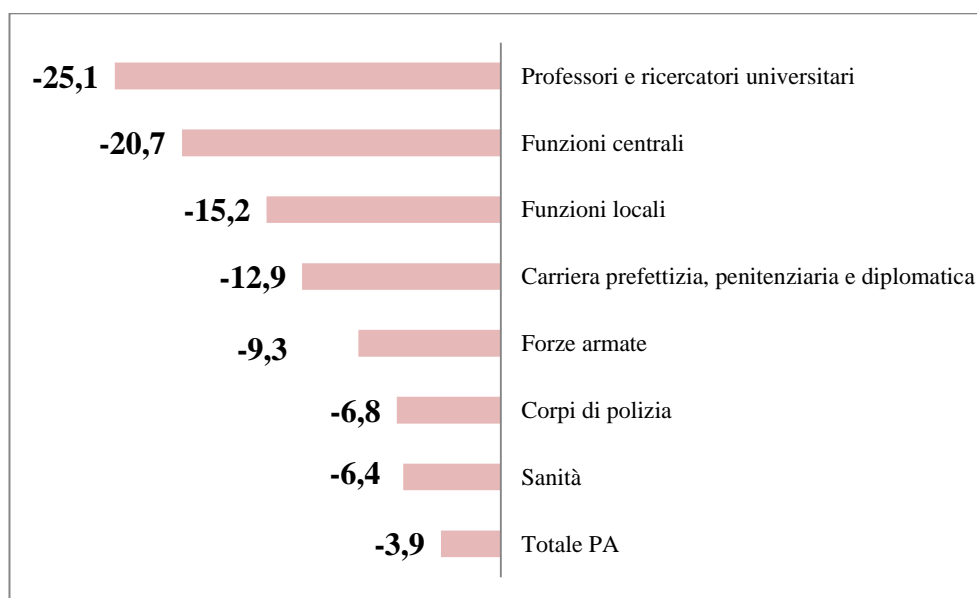
2.2. La verità dei numeri

2.2.1. Il quadro generale

Cosa è accaduto nell'ultimo decennio alla PA? -132.159 addetti, per una variazione percentuale del -3,9%, con punte del -20,7% nelle funzioni centrali, del -15,2% nelle funzioni locali e del -6,4% nella sanità (fig. 1).

Taglio di oltre 139.584 unità di personale stabile, a fronte dell'incremento di 7.425 unità di personale con condizione contrattuale diversa. Tanti i comparti drasticamente sforbiciati, evidenti nei tagli nelle funzioni centrali (-59.804 unità, -20,7%) e in quelle locali (-90.352 unità, -15,2%) così come nei corpi di polizia (-22.228 unità, -6,8%), forze armate (-18.230 unità, -9,3%), tra i professori e ricercatori universitari (-14.750 unità, -25,1%) e gli impiegati nelle carriere prefettizie e penitenziarie (-360 unità, -12,9%), fino alla sanità (-44.083, -6,4%).

Fig. 1 – I comparti della PA più colpiti dalla riduzione di personale, 2009-2019 (var. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati MEF

Una contrazione del personale dipendente stabile, compensata solo in minima parte dall'ingresso di personale con forme contrattuali meno stabili, flessibili che, comunque, per alcuni comparti è diventato un componente rilevante: ad esempio, sono il 25,9% degli addetti totali nel settore istruzione e ricerca.

Quale l'esito di tali processo? Dai dati emerge che in dieci anni:

- il personale della PA ha visto diminuire di un punto percentuale il suo peso specifico sul totale occupati: era il 15,4% nel 2009, è il 14,4% nel 2019;
- il costo del lavoro, misurato in modo standardizzato e espresso in percentuale del Pil segna -1,4 punti percentuali: infatti, è passato dall'essere il 10,7% del Pil nel 2009 al 9,3% nel 2019.

Meno personale, meno peso specifico sul totale dell'occupazione, meno spesa per personale, anche in termini di rapporto al Pil. Ecco, in estrema sintesi, la progressiva riduzione del peso specifico della PA che riflette un più generale clima sociopolitico, di *sentiment* nella *public opinion* e anche di *social reputation*: la PA come un pachiderma lento, farraginoso, costoso che assorbe parassitariamente risorse e che quindi va sgonfiato, portato per quanto possibile a pesare meno.

Con i più giovani che sono stati chiamati a lavorare nella PA non più nella certezza di lavoro e reddito ma nella precarietà di entrambi, con condizioni contrattuali penalizzanti e di certo distanti da persone che svolgono la loro stessa professione, spesso negli stessi luoghi.

Il costo sociale della retorica sulla PA come bardatura burocratica inefficiente è stato pagato da una parte dei lavoratori chiamati a svolgere funzioni significative, incapsulati in condizioni lavorative che dovevano dar prova di una PA finalmente costretta a uscire dai fortini del lavoro troppo protetto.

Così la PA non ha avuto benefici sostanziali in termini di qualità della sua azione, ma solo l'ennesimo taglio dei costi, guadagnandosi il profilo del datore di lavoro che cavalca la precarietà.

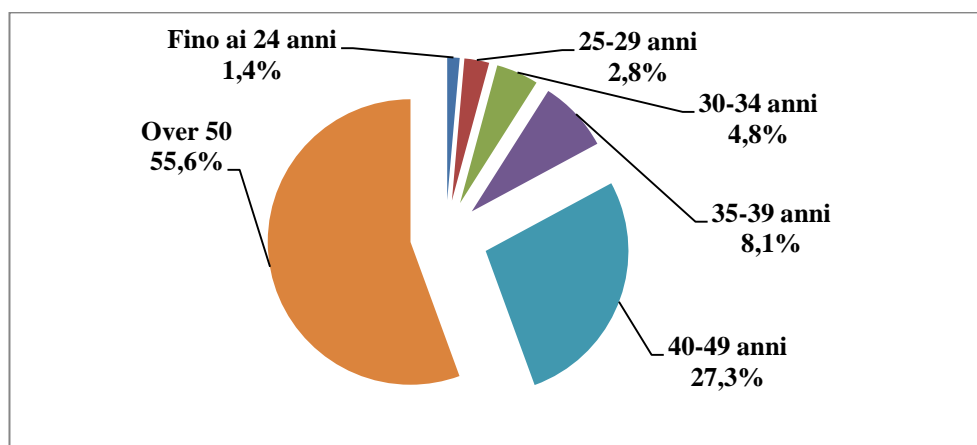
2.2.2 La *diversity* a metà

L'età è oggi uno straordinario fattore connotante la PA italiana. Infatti, l'età media delle persone impiegate è pari a 50 anni: 49 anni per i maschi, oltre 50 per le donne.



Gli ultracinquantenni sono il 55,6% del totale: il 53% degli uomini ed il 57,4% tra le donne. Numeri che riflettono la presenza massiccia di baby boomers, ovvero persone nate negli anni 60 fino ai primi anni 70 (fig. 2).

Fig. 2 – I dipendenti della PA, per età, 2019 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati MEF

Generazioni che sono nella seconda fase di vita a cui si aggiungono il 27,3% di 40-49enni tra maschi e femmine. Poi le quote calano vistosamente, poiché i 35-39enni sono meno del 9% tra i maschi ed il 7,6% tra le donne, i 30-34enni sono il 5,3% tra i maschi ed il 4,4% tra le donne, gli under 30 sono il 5,8% tra i maschi ed il 3% tra le donne (tab. 1).

Tab. 1 – Il personale della PA per età, 2019 (val. %)

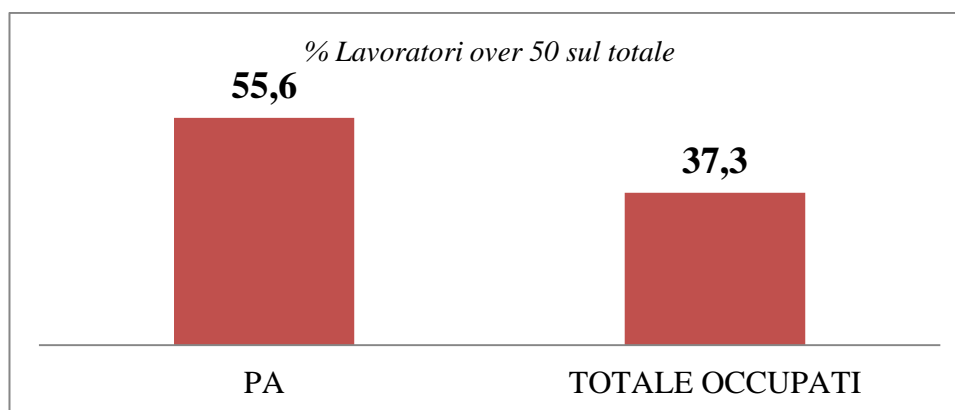
| Classe di età | Uomini | Donne | Totale |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| Fino ai 24 anni | 2,5 | 0,7 | 1,4 |
| 25-29 anni | 3,4 | 2,4 | 2,8 |
| 30-34 anni | 5,3 | 4,4 | 4,8 |
| 35-39 anni | 8,8 | 7,6 | 8,1 |
| 40-49 anni | 26,9 | 27,5 | 27,3 |
| 50 anni e oltre | 53,0 | 57,4 | 55,6 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Evidenze del fatto che in termini di coorti generazionali, la PA è dominata dai nati negli anni Sessanta e Settanta, mentre le generazioni più recenti, ovvero i nati dagli anni Ottanta in avanti, hanno una rappresentanza particolarmente ridotta.

La concentrazione verso l'alto dell'età media dei dipendenti e il peso elevato delle quote di lavoratori dalle classi di età più alte, non può non essere considerata come una degenerazione patologica, perché è molto più intensa rispetto alla media del totale degli occupati: infatti, se gli over 50 nella PA sono il 55,6% del totale, sul totale occupati la loro incidenza è pari al 37,3% (fig. 3).

Fig. 3 – Incidenza dei lavoratori over 50: confronto PA e totale occupati (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati MEF e Istat

Di fatto, l'attuale distribuzione per età dei dipendenti pubblici è esito di un processo di lungo periodo per cui l'età media è progressivamente salita negli ultimi venti anni. Infatti:

- per i maschi è passata da 42,6 anni del 2001, a 46,3 del 2009, a 49,3 del 2019;
- per le donne la progressione è stata da 44,5 anni nel 2001, 47,3 nel 2009, 50,5 nel 2019.

Numeri che rendono evidente l'invecchiamento progressivo dei lavoratori della PA come risultante della permanenza nel posto di lavoro e la contemporanea riduzione di nuove assunzioni.

I dati per anzianità dei dipendenti confermano tale processo: infatti, coloro che hanno una anzianità di servizio di almeno 31 anni sono il 15,6% nel

2019, ed erano l'11,6% nel 2009. In termini assoluti, ciò significa che ci sono oltre 500 mila dipendenti che sono stati assunti tra gli anni Settanta e al massimo il 1990 (tab. 2).

Guardando alla distribuzione dei dipendenti per anni di anzianità, i dati rivelano l'ingresso recente di nuovo personale: infatti, i lavoratori con meno di 5 anni di anzianità sono pari a 786.841 unità e rappresentano il 24,3% del totale (erano il 20,4% nel 2009), confermandosi come la classe di anzianità più numerosa. Una chiara evidenza degli sforzi recenti in termini di ingresso di nuovo personale, visto che tra i lavoratori con una anzianità tra i 6 e 10 anni si vede chiaramente l'effetto di politiche di blocco di fatto delle assunzioni perché sono 273 mila unità (l'8,4%, mentre erano il 12% 10 anni fa).

La seconda classe di anzianità più cospicua, con addirittura 450 mila persone è quella con 26-30 anni di anzianità, formata da persone assunte tra il 1990 ed il 1994: sono il 13,9% ed erano il 13,8% nel 2009.

Il quadro è chiaro: solo negli ultimi anni sono ripresi gli ingressi che tuttavia, risentono presumibilmente di quella flessibilità che rende la permanenza nella PA dei giovani a tempo determinato.



Tab. 2 – Andamento del personale della PA per anzianità di servizio, 2009-2019 (v.a., diff. ass., val. %, diff. %)

| Anni di anzianità | 2019 | | 2009-2019 | |
|-------------------|------------------|--------------|-----------|-----------------|
| | v.a. | Val. % | Diff. % | Diff. ass. |
| Fino a 5 anni | 786.841 | 24,3 | +3,7 | +92.451 |
| 6-10 | 273.011 | 8,4 | -3,6 | -132.532 |
| 11-15 | 407.723 | 12,6 | +0,7 | +5.520 |
| 16-20 | 426.394 | 13,1 | -2,4 | -97.200 |
| 21-25 | 393.749 | 12,1 | -2,6 | -103.774 |
| 26-30 | 449.458 | 13,9 | +0,1 | -14.162 |
| 31-35 | 322.830 | 10,0 | +0,2 | -6.583 |
| 36-40 | 166.640 | 5,1 | +3,5 | +112.978 |
| 41-43 | 13.827 | 0,4 | +0,2 | +7.751 |
| Oltre 43 anni | 2.981 | 0,1 | +0,1 | +2.981 |
| Totale | 3.243.454 | 100,0 | - | -132.159 |

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

2.2.3. Sempre meno dirigenti nella PA

Mondo a parte, bersagliato da una *narrative* negativa, osservato speciale per ogni problematica emersa nel corso del tempo dall'azione della PA, i dirigenti pubblici sono una entità poco conosciuta, più raccontata che analizzata nei concreti connotati.

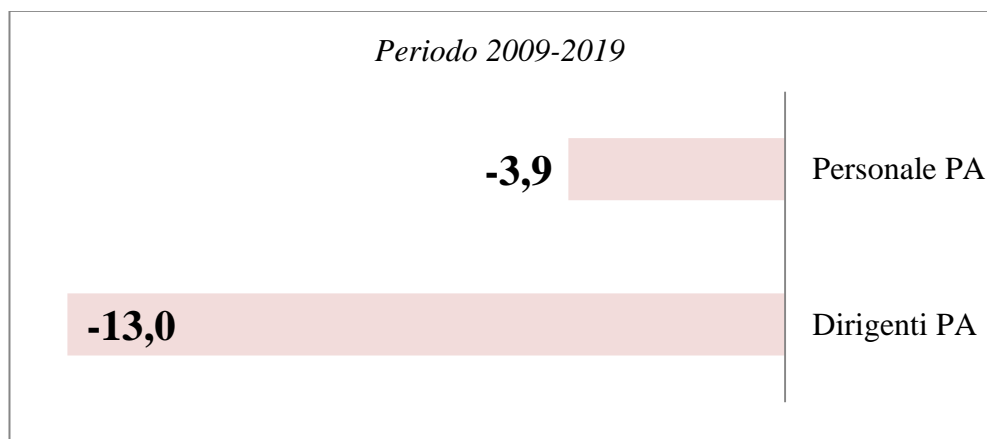
In dieci anni hanno subito un taglio netto di quasi 10.000 unità: erano 71.759 nel 2009, sono 62.462 nel 2019, per una variazione percentuale negativa del -13%. La quota di dirigenti sul totale dipendenti è scesa da 2,13 a 1,93: rispetto ai dipendenti, i dirigenti sono stati tagliati di più, o sostituiti di meno nel corso di questi anni (fig. 4).



E nel caso dei dirigenti c'è una *diversity* ancora inferiore a quella del totale dei dipendenti. Infatti (tab. 3):

- i dirigenti maschi sono il 60,3% del totale (erano il 65,4% dieci anni prima), mentre le donne sono il 39,7% (erano il 34,6%): +5 punti percentuali in dieci anni, che significa una crescita che, tuttavia rende l'incidenza delle donne manager nella PA ancora lontana dai valori medi della popolazione e il soffitto di cristallo della pubblica amministrazione ancora saldo. Infatti, le donne sono il 58,6% del personale non dirigente, mentre i maschi sono il 41,4%. I maschi hanno molte più chance di salire verso la dirigenza;
- il 43,4% dei dirigenti ha almeno 55 anni, di cui il 23,5% tra 55 e 59 anni, il 16,4% tra 60 e 64 anni ed il 3,4% tra 65 e 67 anni. Di molto inferiori le percentuali relative alle classi di età più giovani, confermando una evidente concentrazione in alto per le classi di età, che riflette i percorsi di carriera che portano pian piano verso l'alto consentendo a tanti di accedere a funzioni dirigenziali solo dopo molti anni di carriera e di scatti di anzianità: non a caso, ben il 38,6% dei dirigenti ha almeno 26 anni di anzianità;
- sul titolo di studio, il 93,5% dei dirigenti della PA è laureato: di questi, oltre 70% ha una laurea quinquennale o a ciclo unico, mentre il 5,7% una laurea breve.

Fig. 4 – La riduzione dei dirigenti della PA, 2009-2019 (var. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati MEF

Tab. 3 – Il profilo dei dirigenti della PA, 2019 (v.a., val. %, diff. % 2009-2019)

| <i>Dirigenti:</i> | v.a. | val. % | <i>Diff. % 2019-2009</i> |
|-------------------------------|--------|--------|--------------------------|
| <i>Sesso</i> | | | |
| Uomini | 37.663 | 60,3 | -5,1 |
| Donne | 24.798 | 39,7 | +5,1 |
| <i>Età</i> | | | |
| Fino a 34 anni | 549 | 0,9 | -0,5 |
| 35-39 anni | 3.215 | 5,1 | -2,6 |
| 40-44 anni | 6.966 | 11,2 | -2,4 |
| 45-49 anni | 10.890 | 17,4 | -0,1 |
| 50-54 anni | 13.749 | 22,0 | - |
| 55 anni e oltre | 27.088 | 43,4 | +5,6 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | |
| Fino alla scuola dell'obbligo | 256 | 0,4 | -0,4 |
| Licenza media superiore | 3.773 | 6,1 | -4,2 |
| Laurea e più | 58.282 | 93,5 | +4,6 |

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

3. GLI ITALIANI E LA PA

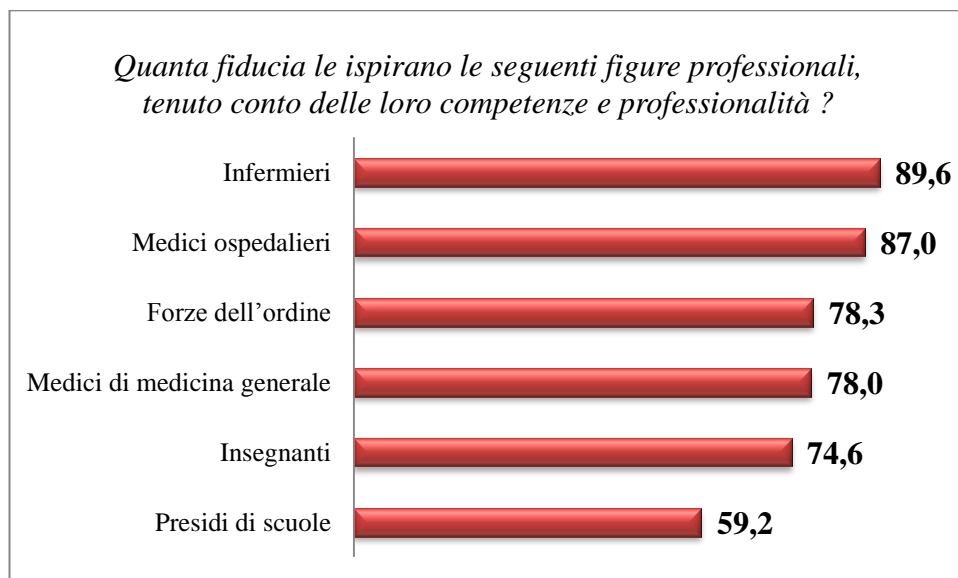
3.1 Fiducia alle professioni, non alla PA come sistema

3.1.1. Infermieri, medici, insegnanti, presidi, forze dell'ordine: eccellenti nell'emergenza

Quale il rapporto degli italiani con la PA e le figure professionali che ne fanno parte, in particolare quelle più visibili e significative dal punto di vista del rapporto con i cittadini? Dai dati emerge che (fig. 5):

- il 78% ha molta o abbastanza fiducia nei medici di medicina generale ed è l'87% la quota per i medici ospedalieri;
- l'89,6% negli infermieri;
- il 78,3% nelle forze dell'ordine;
- il 74,6% negli insegnanti;
- il 59,2% nei presidi.

Fig. 5 – La fiducia degli italiani in alcune delle professioni della PA (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2021

I grandi comparti di welfare, sanità e istruzione, particolarmente esposti nell'anno del Covid-19, fatti di persone capaci di colmare spesso e volentieri con il proprio sforzo volontaristico i deficit strutturali organizzativi e di governance dei rispettivi settori ottengono uno straordinario riconoscimento di fiducia da parte dei cittadini.

Sono dipendenti pubblici che, con i loro dirigenti, nel quotidiano operare hanno finestre di rapporto diretto con l'utenza di riferimento, dai pazienti agli alunni ai loro familiari, esponendosi al giudizio diretto degli italiani che sperimentano nel merito quel che fanno e, più ancora, quel che *fanno di più* per far fronte alle difficoltà strutturali e del contesto.

Nei mesi della pandemia questa azione di surroga dei deficit è finalmente finita sotto i riflettori anche dei grandi media, balzando agli occhi della *public opinion*.

Infatti, mai come in questi mesi si è parlato della scuola in relazione alla sua prolungata fragilizzazione, alla corsa del personale per tappare buchi aperti in decenni, rendendo evidente a tutti che i troppo spesso ingenerosamente vituperati insegnanti e presidi si sono presi la responsabilità concreta di far fronte alla più colossale delle emergenze con uno straordinario sforzo soggettivo.

Di fatto, l'emergenza sanitaria, a cominciare dal primo drammatico periodo del *lockdown* totale, ha portato all'evidenza figure professionali per troppo tempo svalutate.

E per la sanità tale processo è stato ancor più visibile: infatti, lo sforzo straordinario è stato condiviso pubblicamente, con episodi di vero e proprio eroismo, legati sia alla situazione eccezionale sia alla fragilizzazione nel tempo del Servizio sanitario, con tagli alle risorse e riduzione di personale e servizi.

Anche le forze dell'ordine hanno visto confermata una fiducia che tradizionalmente gli viene riconosciuta dagli italiani, per l'operato e perché troppe volte devono colmare con sforzo individuale o di corpo i limiti di risorse di cui dispongono.

In sintesi, i dati segnalano che le professionalità più esposte nel rapporto con i cittadini nell'ultimo anno hanno guadagnato livelli di fiducia straordinari.

Nel periodo più difficile della nostra storia recente la PA, tramite alcune figure emblematiche ha consentito di parare i colpi peggiori del *lockdown* e delle restrizioni.

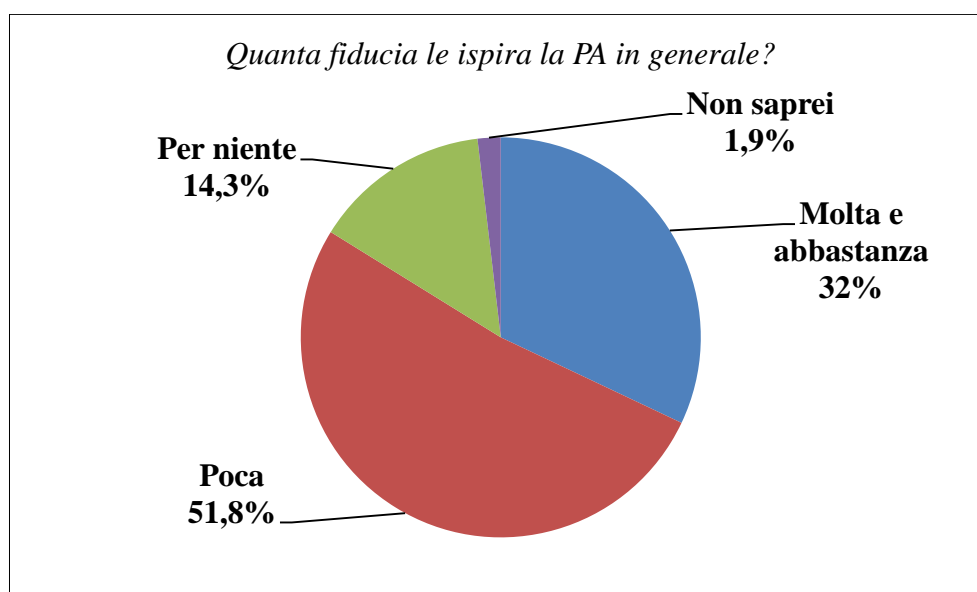


3.1.2. La PA come sistema non è così apprezzata

La mappa della fiducia nei confronti delle varie figure emblematiche della PA consente di focalizzare il gap colossale tra ciò che gli italiani pensano della PA in azione tramite le sue figure emblematiche e le *narrative* ricorrenti sui media e nella *public opinion* della PA come insieme di lavoratori che lavorano poco e male.

Infatti, il 32% degli italiani ha molta o abbastanza fiducia nella PA come sistema, il 51,8% ne ha poca ed il 14,3% per niente: una *social reputation* non all'altezza della fiducia straordinaria conquistata da alcuni suoi protagonisti e, soprattutto, distante dal ruolo reale che la PA gioca nella dinamica di economia, società ed istituzioni e destinato ad essere ancora più importante nel prossimo futuro (fig. 6).

Fig. 6 – Fiducia nella PA come sistema (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2021

In estrema sintesi, *le figure professionali dipendenti della PA decollano, il sistema no*. Inoltre, le rappresentazioni mediatiche si attestano sui deficit sistemici senza mai saldare la PA alle sue figure emblematiche e così apprezzate dagli italiani.

Peraltro, dai dati emerge che (tab. 4):

- solo il 28% degli italiani, sulla base di esperienze dirette o indirette negli ultimi due anni, ritiene che la PA sia migliorata almeno un po', con percentuali più elevate per giovani (33,7%), residenti nel Nord Est (32,3%) e laureati (34,3%);
- per il 60,7% non è stato così e il dato arriva al 66,6% nel Sud e Isole e al 77,3% tra gli anziani;
- l'11,3% non ha opinioni in merito.

Tab. 4 – Opinioni degli italiani sul miglioramento della PA negli ultimi 2 anni, per titolo di studio (val. %)

| <i>Sulla base di sue esperienze dirette o in generale secondo Lei Pubblica Amministrazione negli ultimi due anni è un po' migliorata, funziona un po' meglio?</i> | | | | |
|---|----------------------------|--------------|-------------------|---------------|
| | Al più la licenza media | Diploma | Laurea o oltre | Totale |
| Si | 17,4 | 27,0 | 34,3 | 28,0 |
| No | 70,6 | 61,0 | 55,7 | 60,7 |
| Non saprei | 12,0 | 12,0 | 10,0 | 11,3 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: indagine Censis, 2021

Bassa fiducia in generale, e ridotta percezione di miglioramenti: un incrocio di percezioni negative che nemmeno la straordinaria performance di questi mesi è riuscita a capovolgere.

Ora però che si avvicina il tempo della ripresa e della resilienza diventa vitale ripensare il concreto funzionamento della PA, come base per ridefinire il suo rapporto con i cittadini, in quanto componente costitutiva del più generale rapporto tra cittadini e Stato.

Occorre rapidamente colmare il gap tra alta fiducia verso le figure chiave della PA, quelle più a contatto con i cittadini, e bassa fiducia verso la PA come sistema: il modo per farlo è di innalzare l'efficienza di ogni componente della macchina pubblica.

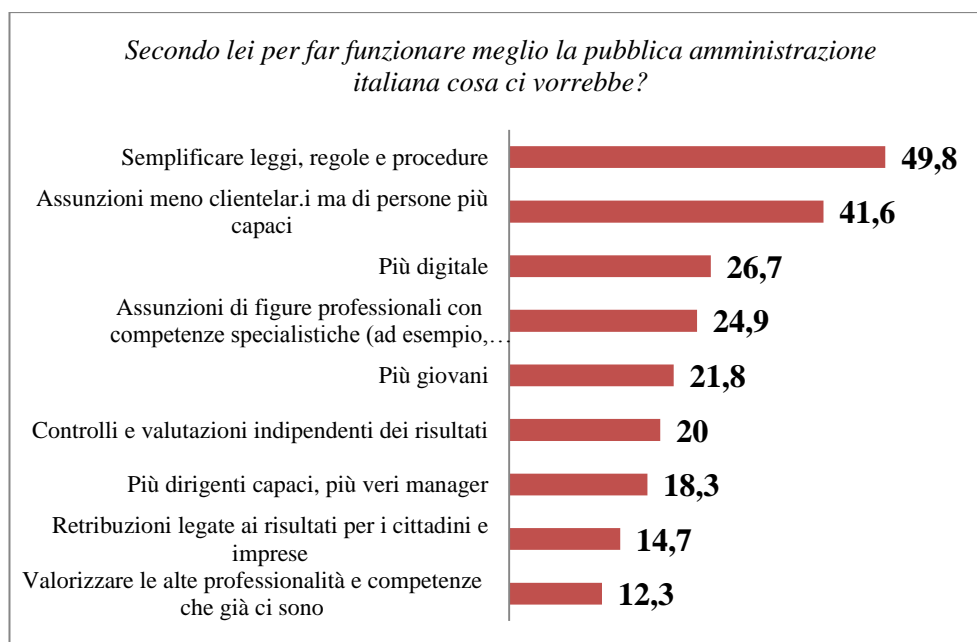
3.2. Di cosa avrebbe bisogno una buona PA

Molti sono stati negli anni i processi di riforma della PA annunciati, parzialmente trasformati in norme e poi ancor più parzialmente implementati, nel mentre idee che sembravano sulla carta straordinarie si sono dimostrate inefficaci alla prova dei fatti.

Ma gli italiani, interlocutori primi della PA, per certi versi azionisti di maggioranza della stessa che opinioni hanno maturato sulle cose di cui ci sarebbe bisogno per farla funzionare meglio?

Richiesti di indicare quali siano le priorità per migliorare la PA, gli italiani hanno richiamato su tutto la semplificazione di leggi, regole e procedure (49,8%) seguita dalla richiesta di assunzioni di persone capaci a seguito del ricorso a criteri non clientelari (41,7%), poi più digitale (26,7%), assunzioni di figure professionali con competenze specialistiche come ingegneri, esperti, tecnici di sostenibilità e del digitale (24,9%) e più giovani (21,8%) (fig. 7).

Fig. 7 - Opinioni degli italiani su cosa servirebbe per migliorare la PA*
(val. %)



*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
Fonte: indagine Censis, 2021

Un pacchetto di ambiti e aspetti condiviso trasversalmente a gruppi sociali e territori e nel quale colpisce come, pur dopo anni di annunci, la semplificazione resti al vertice delle cose da fare per una migliore PA secondo gli italiani.

Esperienze e percezioni degli italiani sono ancora marcati dalla proliferazione di leggi, regole, procedure che danno vita a dinamiche di alta complessità, giustificate non dalla ricerca dei risultati ma dalle esigenze di conformità.

È qui che inizia il calvario di imprese o cittadini quando si tratta di ottenere autorizzazioni o altro tipo di decisioni amministrative: c'è un input sovrastrutturale di norme che si scaricano in una molteplicità di regole operative che finiscono per ingabbiare il concreto agire della stessa PA, bersaglio della rabbia di imprese e cittadini.

Semplificare non significa ovviamente un liberi tutti o una sorta di inedito *laissez faire laissez passer* che conduce ad un dispendio inappropriato di risorse pubbliche o a risultati disastrosi nel loro impiego.

Piuttosto vuol dire ripensare le norme e le varie fonti di procedure, con un approccio orientato all'efficienza e alla efficacia dei processi, riducendo tutto ciò che esula dal rigoroso rapporto tra produzione di un servizio e stretta verifica della corretta produzione ed erogazione dello stesso, puntando a rendere le procedure semplici e veloci.

Per gli italiani il salto di qualità della PA molto dipende dal fattore umano, che significa avere quindi persone capaci, competenti, dotate del giusto *know-how*.

Rimuovere i vincoli al rinnovo del personale della PA in nome di un innalzamento della qualità delle persone che vi operano: questa è la richiesta dei cittadini, che si traduce nella esigenza di introdurre criteri di selezione e accesso che premino la competenza, così come è forte la richiesta di assumere figure professionali in linea con le esigenze del nostro tempo.

Pertanto, gli italiani guardano alla PA rinnovata come ad una importante fonte occupazionale per chi oggi ha le qualità e le competenze giuste, e la giovane età è un sovrappiù positivo.

L'evoluzione del giudizio degli italiani sulla PA, soprattutto in vista del Recovery Plan, dipenderà molto dall'effettivo ricorso a criteri di accesso del nuovo personale in linea con le esigenze di premiare capacità e competenze.



Questa volta gli italiani sembrano particolarmente vigili rispetto a possibili informate clientelari o motivate dalla esigenza di dare lavoro utilizzando la PA più come ammortizzatore sociale che come una moderna ed efficiente macchina operativa, essenziale per cittadini e imprese.

Il tempo della PA come serbatoio occupazionale che ammortizza differenti opportunità sociali o di territorio è trascorso: oggi gli italiani si aspettano assunzioni appropriate affinché la macchina pubblica faccia la sua parte.

In tale quadro, è interessante il punto di vista specifico di chi lavora nella PA: infatti, pur convinti della priorità della semplificazione, essi ritengono che occorra soprattutto valorizzare le competenze e le professionalità che sono già nella PA (16,8%, 12,3% il dato medio), poi motivare con maggiori responsabilità e più soldi i dirigenti intermedi negli uffici dandogli più responsabilità e anche soddisfazione economica (12,1%, mentre 7,3% il dato medio).

3.3. Il tempo dei buoni manager

Eccesso di regole e procedure, personale invecchiato e in troppi casi predigitale, dinamiche organizzative confuse, un oscillare tra assenza di tecnologie o eccesso di investimento anche emotivo nel potere salvifico delle tecnologie: sono alcuni degli sbandamenti della PA e della riflessione sociopolitica su di essa.

Il digitale è un passaggio obbligato, nella PA come in qualsiasi altro ambito di lavoro e vita, tenuto conto dell'accelerazione imposta dalla pandemia; tuttavia, gli italiani hanno chiaro che non basterà riempire uffici e magazzini di pc, server, e poi moltiplicare le app, i siti, i blog, la presenza sui social, e via dicendo: tutto questo potrebbe essere semplicemente inutile o meglio riprodurre in digitale limiti e disfunzioni dell'analogico, magari aggiungendo ulteriori disfunzioni.

Gli italiani condividono una idea semplice: contano le persone e il modo in cui si muovono e relazionano dentro gli ecosistemi. Se anche nella PA il digitale sarà l'ecosistema del prossimo futuro, è allora indispensabile un design organizzativo e operativo in grado di massimizzare i benefici del digitale.

Per questo gli italiani si aspettano che gli uffici pubblici si riempiano di persone capaci, competenti, di figure professionali in linea con le esigenze

attuali, e che finalmente ci siano responsabili, dirigenti, capi in grado di assolvere i propri compiti con competenze e capacità da manager.

Sbaglia chi sottovaluta le aspettative dei cittadini su questi aspetti, poiché nella loro esperienza diretta e nelle loro valutazioni, a contare è anche come il tutto è organizzato e funziona, ad esempio, negli ospedali o negli uffici pubblici in cui hanno un rapporto diretto con gli esponenti della PA.

Il 63,8% degli italiani è convinto che in un ente pubblico, ministero o ospedale che sia così come nelle imprese private, sia indispensabile per fare bene che siano incentivati capi e dirigenti con competenze e capacità da manager (tab. 5).

Tab. 5 – Opinioni degli italiani sull'importanza di ampliare ruolo e responsabilità dei manager nella PA, per età (val. %)

| <i>In un ente pubblico, ministero o ospedale che sia come nelle imprese private, per fare bene è fondamentale siano incentivati capi e dirigenti con competenze e capacità da manager</i> | 18-34 anni | 35-64 anni | 65 anni e oltre | Totale |
|---|--------------|--------------|-----------------|---------------|
| Sì | 66,3 | 56,6 | 75,2 | 63,8 |
| No | 20,8 | 28,3 | 21,2 | 24,8 |
| Non saprei | 12,9 | 15,1 | 3,6 | 11,5 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: indagine Censis, 2021

Non burocrati o persone che salgono per sola anzianità, ma dirigenti con capacità manageriali, organizzative che consentono di garantire lo specifico output, che sia la produzione di una autorizzazione o quella di cure per i ricoverati. Una opinione che è maggioritaria trasversalmente ai territori e gruppi sociali, con valori che arrivano al 67,8% tra chi ha una laurea e al 66,3% tra i giovani.

La managerialità è per gli italiani un valore, non evoca scenari apocalittici di irregimentazione da catena di montaggio, piuttosto una idea molto moderna di organizzazione, di capacità di mettere insieme i fattori produttivi, a cominciare da quello umano appropriato, per garantire che le cose funzionino al meglio.

Esattamente ciò di cui per gli italiani ha bisogno la PA, per uscire da uno stato di confusione organizzativa o di inerziale riproduzione di modelli organizzativi e operativi obsoleti, tradizionali, poco orientati al risultato.



Anche questo è un importante criterio di valutazione dei cittadini in questa fase: immettere la risorsa managerialità nella PA è un'aspettativa diffusa, e uno degli ambiti in cui ci si aspetta che sia colmato il divario con le imprese private.



4. LA RUOTA QUADRATA DEVE TORNARE A GIRARE

4.1. Invertire la rotta

Oggi la PA è la risultante di politiche che hanno aggravato nel lungo periodo le criticità tradizionali, tanto da rendere indispensabile qui e ora costruire un pensiero di riferimento su cosa fare e come farlo perché possa esercitare in modo appropriato il ruolo che gli è affidato per il dopo Covid-19.

Se questo è l'obiettivo generale in questa fase, ne discende l'obiettivo della PA: contribuire ad una nuova fase di crescita e sviluppo. Poche cose, semplici ma ineludibili, occorrono perché la PA giri speditamente.

4.2. L'ora dei giovani altamente qualificati

Già prima del Covid-19 l'Italia era un paese ad alto export, con salari mediamente non alti, che chiedeva ai propri giovani di iperformarsi tra università e master per poi sottopagarli, imprigionandoli in un limbo fatto di precarietà e dipendenza dalle famiglie.

Ecco allora che diventa un passaggio importante aprire in modo plateale, intenzionale le porte della PA ai più giovani, in particolare a quelle coorti di laureati o iperlaureati che nel privato o hanno difficoltà a trovare una collocazione o se ce l'hanno, sono intrappolati in dinamiche regressive di retribuzioni e tutele.

La PA così tirerebbe a sé giovani ad alta qualificazione e di cui ha assoluto bisogno, non solo per un generico svecchiamento dei propri dipendenti ma anche perché essi sarebbero portatori di un diverso approccio al lavoro, e più ancora, di un diverso rapporto con la cultura sociale dominante del prossimo futuro: quella digitale.

Moltiplicare subito le opportunità occupazionali per i più giovani: ecco un passo fondamentale per la PA, per se stessa e per la sua voglia di tornare a giocare un ruolo proattivo e anche per l'impatto che tale scelta avrebbe nelle dinamiche occupazionali e nelle retribuzioni.



Assorbire laureati, diplomati, specializzati vari è per la PA una esigenza vitale, con effetti positivi sul mercato del lavoro e, quindi, anche sul privato.

4.3. Il digitale è ok, se il personale è appropriato

Esiste una seconda fondamentale dimensione per battere il declino: promuovere il decollo verticale della produttività, la cui premessa è il definitivo passaggio al digitale.

Più digitale uguale più produttività: cioè fare di più con meno. È una idea semplice, ripetuta da anni in ogni salsa e ad oggi ineludibile. Infatti, non vi è settore o professione in cui non sia evidente lo straordinario beneficio che può derivare dalla ridefinizione digitale dei processi lavorativi.

Il *lockdown totale* ha mostrato che è possibile accelerare il passaggio epocale al digitale in ogni ambito, rompendo indugi, dubbi, resistenze psicologiche e materiali.

Ecco perché il digitale è il più formidabile criterio discriminante di modernizzazione di ogni settore: uno dei principali, anche se non il solo e non il prevalente, su cui valutare le persone che vi devono lavorare.

Un processo di modernizzazione che sta accadendo in settori vitali dell'industria dei servizi e che deve coinvolgere in modo intenso anche la PA, le cui attività sono a potenziale alta digitalizzazione. Del resto è quanto previsto dal *Recovery Plan*.

Tuttavia, nessuna tecnologia è risolutiva di per se stessa, non può da sola risolvere criticità o rilanciare la produttività. Infatti, il passaggio al digitale va accompagnato da un radicale ripensamento organizzativo e gestionale e di governance, oltre che da un colossale adeguamento formativo e di competenze delle persone.

Digitalizzare i processi richiede persone in grado di operare digitalmente dentro un design digitale dei processi, altrimenti si finisce per *analogizzare* il digitale e avere esiti opposti a quelli attesi.

Infatti, il rischio è creare un apparato digitale colossale, fatto magari degli ultimi ritrovati tecnologici e metterlo nelle mani di persone impreparate ad utilizzarlo o comunque inadeguate, che riconducono l'uso di tali strumenti dentro logiche predigitali, analogiche.



Il risultato è che, innestando tecnologie e lasciandone l'uso a personale non adeguato, si finisce per creare uno sterminato popolo di *esodati di fatto* dal digitale: lavoratori privati del minimo di competenze e capacità di adeguamento per star dietro al lavoro digitalizzato e che tuttavia restano in carica, con relativi rallentamenti o blocchi delle attività.

In questo anno di pandemia si è visto quanto può diventare veloce il passaggio al digitale. Al contempo però la persistenza nei processi di *persone analogiche* può rallentare l'impatto reale in termini di efficienza, efficacia delle *performance*.

Pertanto, affinché il digitale si imponga come la grammatica della nuova PA, occorre che sia incastonato in contesti in cui, dai dirigenti apicali ai quadri intermedi fino agli esecutivi, tutti siano in grado di muoversi agilmente nelle logiche e nelle pratiche del digitale.

Idee semplici perché la resilienza della PA divenga motore della resilienza socioeconomica italiana, rendendo la PA una *ruota rotonda* che gira fluidamente, non una *ruota quadrata* per la quale ogni quarto di giro richiede uno sforzo sovraumano.

4.4. Cose da fare subito

4.4.1. Valorizzare la managerialità interna, reclutare quella esterna utile

Mai come in questo periodo è alta l'attenzione sulla efficienza della PA italiana, poiché da essa dipende l'effettivo realizzarsi del *boost* dei 200 miliardi circa del PNRR.

Fondi che serviranno non tanto per lenire le ferite dell'emergenza sanitaria, ma per finanziare un colossale investimento sulla modernizzazione del nostro paese.

Un piano straordinario con obiettivi e tempi certi da rispettare senza deroghe, con addirittura la necessità di rendere operative infrastrutture di trasporto entro il 2026, rompendo con la perversa tradizione di cantieri e opere dalla durata infinita e, più in generale, con la rassegnazione ad una inefficienza che dalla PA si trasmetterebbe poi all'intera economia.



Ecco perché è meglio tirare una linea sul passato e fissare alcuni punti che consentono di controverificare la reale volontà di promuovere nuova efficienza nella PA.

Per farlo, occorre scartare dalla rappresentazione caricaturale della PA che troppo spesso viene fatta, guardando a quel che realmente è, ovvero:

- un giacimento di competenze e capacità, a cominciare da quelle manageriali, a livello apicale come a livello intermedio, strategicamente decisive nelle grandi organizzazioni. A questo stadio, è fondamentale dare visibilità, ruolo, riconoscimento, contesto operativo adatto a queste competenze e capacità, capovolgendo una situazione in cui troppo spesso sono loro a dover adattare culture professionali e magari voglia di fare ad un contesto segnato da culture *amministrativiste*, di controllo verticalizzato;
- una grande organizzazione che ha bisogno di iniettare rapidamente, soprattutto in vista del PNRR, professionalità alte di cui oggi c'è carenza internamente e che, molto spesso, sono proprio quelle da cui passa una parte fondamentale delle azioni di modernizzazione del paese. Ingegneri, esperti della sostenibilità, matematici ecc.. e poi ancora manager con esperienze più o meno consolidate in organizzazioni private. I canali normativi e regolatori per procedere rapidamente all'immissione di competenze tecniche, professionali e manageriali di cui c'è urgente bisogno esistono e vanno utilizzati bene.

4.4.2. Promuovere valutazione per stimolare l'attenzione ai risultati

Esistono prassi consolidate che, di fatto, rendono la valutazione dei risultati non così efficace, tanto più quando sono in gioco esiti rilevanti per i cittadini e le imprese che finiscono per essere scontenti, senza che ciò incida minimamente sulle valutazioni interne.

Essere valutati vuol dire mettersi in gioco, aprirsi alla sfida di non farcela e al contempo impegnarsi a rilanciare la propria capacità operativa con gli aggiustamenti appropriati.

Ragioni culturali e sociopolitiche hanno sinora impedito di applicare le soluzioni che sono sul tappeto e che sono evidenti: attribuire a soggetti terzi, autonomi, non condizionabili i diversi livelli di valutazione relativi in particolare alle performance.



Il PNRR ha una struttura che ben si presta a valutare chi fa cosa e come lo fa. Importante però che il valutatore delle amministrazioni sia autonomo, cioè sia nelle condizioni di evidenziare errori, ritardi, scelte non adeguate, di poter puntare il dito contro tutto ciò che non va ed essere credibile quando stabilisce che le cose funzionano. In questo caso, il positivo giudizio avrebbe un effetto sulla *social reputation* della PA.

Infatti, la comunicazione di una positiva valutazione da parte di una autorità autonoma, è un formidabile moltiplicatore di fiducia nella *public opinion*.

D'altro canto, anche la valutazione dei singoli all'interno delle amministrazioni deve essere incardinata dentro un meccanismo di autonomia, così da evitare troppo facili generalizzazioni o, anche, eccessi di colpevolizzazioni.

La valutazione è uno dei motori della modernizzazione della PA, stimolo al miglioramento continuo, cartina di tornasole di quanto effettivamente si sta realizzando e, quindi, anche riferimento per chiunque vuol parlare a livello pubblico di PA.



5. IL CONTRIBUTO DELLA MANAGERIALITÀ AD UNA PA MIGLIORE

5.1. I processi necessari

In questa fase occorre partire dalla centralità di fatto che la PA avrà nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*: però, affinché tale ruolo sia giocato in modo efficace occorre considerare le specificità settoriali erogando, ad ogni ambito e relative figure che operano al loro interno, le risorse e gli strumenti necessari.

Non è possibile chiedere alla PA di assolvere al ruolo di motore della nuova fase senza un cambio di passo che parta dai modelli organizzativi, dalle dotazioni tecnologiche e, soprattutto, dalle persone che sono chiamate ad assolvere i vari ruoli.

La capacità reattiva di pezzi importanti della PA durante la fase più acuta dell'emergenza, il ricorso al lavoro *in remote* con gli strumenti digitali, sono due sentieri decisivi per il suo rilancio operativo e delle professionalità che operano al suo interno.

Come si è già evidenziato, ma è qui importante ribadirlo, occorrerà operare su almeno tre livelli:

- uno più interno, facendo emergere laddove siano già disponibili le competenze, ricorrendo a forme più tempestive ed efficaci di assunzione senza derogare dai concorsi e, al contempo, promuovendone modalità organizzative e di valutazioni rinnovate;
- uno di rapporto con l'esterno, puntando all'immissione nella PA di profili professionali di cui c'è gran bisogno, anche per gli obiettivi del Recovery Plan. Ingegneri, architetti, geologi, chimici, statistici, project manager;
- altro fronte è lo sviluppo della cooperazione con gli hub del sapere esperto e delle competenze come università, ordini professionali e imprese del privato.

Particolare attenzione, come rilevato, dovrà essere data al digitale, potenziando percorsi formativi per colmare le evidenti diffuse carenze di



competenze informatiche e digitali. Occorre portare tutti coloro che operano nella PA oltre l'analogico.

Quel che è importante è comprendere che non c'è bisogno di un semplice ricambio *one-to-one* a parità di assetti organizzativi e modelli gestionali. Occorre un salto di qualità in cui persone, organizzazione, operatività siano ripensati dentro le logiche del digitale che, altrimenti, diventa un guscio vuoto che non spinge in alto la produttività reale della PA.

5.2. L'articolazione della PA non è un dettaglio

La PA è un universo molto articolato, con esigenze specifiche dei vari settori, che non possono essere bypassate in nome della unitarietà di alcune esigenze e fabbisogni.

Ad esempio, per i dirigenti scolastici va sciolto una volta per tutte il nodo del rapporto tra la propria funzione e l'autonomia scolastica, tenuto conto delle difficoltà estreme di assolvere alla propria mission privi di team competenti e motivati.

Nella sanità ci sono i problemi legati alle specificità organizzative ed ai deficit emersi in questo anno, esito di processi di deprivazione di lungo periodo.

E poi in generale, c'è il tema variamente rilevante per i vari settori del *lavoro agile*, che finalmente deve condurre ad un assetto trasparente per il lavoro, trovando un nuovo migliore equilibrio tra diritti ed esigenze dei lavoratori coinvolti e quello delle PA che vi fanno ricorso.

5.3. Orientati al risultato

Il ruolo del dirigente dentro le grandi organizzazioni sta cambiando profondamente e l'accelerazione del digitale, *smartworking* incluso, non fa che rendere più profondo tale mutamento.

Nel momento in cui è forte la richiesta di potenziare presenza e ruolo dei dirigenti apicali e intermedi nella PA, è importante sottolineare che non è una richiesta corporativa, né tardiva perché legata a modelli organizzativi elefantiaci quasi da società industriale mentre stiamo entrando nel tempo del



digitale, della smaterializzazione e del decentramento dei processi produttivi di ogni tipo.

I modelli rigidamente piramidali in cui si svolgevano carriere lente ma sicure nella loro ascesa verticale sono entrati in crisi da tempo e il digitale, con la diluizione dei luoghi di erogazione del lavoro della stessa unità produttiva o amministrativa, rende obsoleti meccanismi di controllo diretti, di tipo tradizionale.

D'altro canto, da tempo è evidente nella cultura manageriale che è maturo il superamento di una cultura prettamente burocratica (radicata anche nelle grandi aziende private) in cui si lavora per budget e obiettivi connessi e in cui inevitabilmente si moltiplicano i meccanismi e i soggetti del controllo, tanto che una parte significativa dei gangli dirigenziali finisce per avere saturato il tempo di lavoro da attività di puro controllo di quel che fanno o non fanno i sottoposti.

Il digitale e l'estrema articolazione delle modalità di erogazione del lavoro rendono le modalità di controllo tradizionali poco efficaci e, più ancora, obsolete.

Diventa decisivo il ruolo di coordinatore, di motivatore, di colui che tiene insieme e fa andare al meglio il team verso il risultato che, poi, resta l'unico vero arbitro della valutazione.

È inutile chiedere attestati di fedeltà, o una continuità minuta di impegno: anche nella PA occorre ridefinire i rapporti interni a partire da una idea di dirigenza capace di promuovere, motivare e valutare il risultato e che a sua volta è pronta ad accettare la valutazione del proprio operato. Perché ciò sia possibile è indispensabile delineare gli opportuni spazi di autonomia ai vari livelli.

La valorizzazione della dirigenza quindi non prelude ad una sorta di *rifordizzazione* della PA, con responsabili apicali e intermedi chiamati con la frusta a far rispettare cartellini, ritmi ecc., ma è l'occasione per una immissione di cultura manageriale all'altezza dei tempi, capace di promuovere logiche e pratiche post-burocratiche, in cui tutti sono vincolati al risultato, che si traduce in quel che cittadini e imprese si aspettano.



5.4. La scuola oltre la pandemia: l'ineludibile nuovo modello

5.4.1. Un preside-dirigente a tutto tondo

A lungo i presidi hanno predicato nel deserto, provando a richiamare l'attenzione collettiva e politica sulle problematiche della scuola, anche per l'elevata esposizione personale nel tentativo di colmare i tanti deficit.

La pandemia ha costretto tutti a misurarsi con l'eccezionalità assoluta delle difficoltà emerse, e la scuola è stata in prima linea. Qui è stata decisiva la figura del preside e l'esercizio concreto della sua funzione che, insieme alla straordinaria volontà concreta degli insegnanti, ha permesso con flessibilità ed efficacia di mettere in campo soluzioni alle inedite difficoltà emergenziali.

Al contempo è emersa con chiarezza la necessità che aspetti decisivi dell'organizzazione scolastica siano modificati nel dopo pandemia, a cominciare dalla *governance*, ad oggi ancora confusa e troppo dispersa, e a cui occorre sostituire una imputazione chiara di poteri e responsabilità in capo al preside.

In sintesi, la matrice di prerogative e poteri dei presidi deve essere completa, incastonata in una *governance* che li renda effettivi e praticabili. Occorre uscire dalla precarietà prolungata dei poteri reali dei presidi che non devono essere più costretti a colmare i deficit con l'iniziativa personale volontaristica.

In piena emergenza, da una indagine del Censis è emerso che ben 7 presidi su 10 dichiaravano che vi sono margini di manovra sottesi all'autonomia scolastica che consentono di adottare le soluzioni adeguate alle diverse realtà scolastiche. Un processo da potenziare e completare, andando oltre ambiguità e quella sabbia negli ingranaggi che gli impedisce di operare al meglio.

5.4.2. Farsi valutare e valutarsi per migliorarsi

Accrescere i livelli di apprendimento degli studenti: questo è l'*output* dell'attività scolastica e a cui tutto deve contribuire. L'autonomia delle scuole è un buono strumento purché lo si concepisca con il dovuto strumento corollario: la valutazione.



E gli aspetti misurabili dell'attività di una scuola, in particolare gli esiti negli apprendimenti degli studenti, vanno valutati con logica di terzietà, affinché ogni scuola sia messa nelle condizioni di costruire il proprio sentiero per innalzare i livelli di apprendimento dei propri studenti.

La valutazione non serve a costruire guide Michelin delle scuole, ma come formidabile strumento di verifica per individuare dove occorre migliorare. Rinunciarvi vuol dire depotenziare la capacità di presidi e insegnanti dei singoli istituti di condividere un sentiero per performance migliori.

5.4.3. Decongestionare l'attività dei presidi

Sono troppe nelle scuole le incombenze di ogni tipo che risalgono fino ai presidi, senza che siano dati loro gli strumenti per farvi fronte anche a causa di una sorta di solitudine di fatto dentro una organizzazione tardo-assembleare.

È urgente quindi la creazione di un *middle management* costituito da figure intermedie tra il ruolo del dirigente e quello dei docenti per realizzare una leadership diffusa e presidiare le procedure organizzative e amministrative interne grazie ad alta specializzazione ed autonomia.

Si tratta di mutuare i modelli organizzativi migliori del pubblico e del privato e riadattarli al contesto scolastico, altrimenti l'operatività dell'autonomia diventa difficile e soprattutto rischia di generare una verticalizzazione indistinta che rende impossibile l'esercizio di un ruolo reale di leadership da parte del preside, sempre prossimo ad essere travolto dalla proliferazione di attività quotidiane.

5.4.4. Riconoscere l'apprezzamento sociale dei presidi

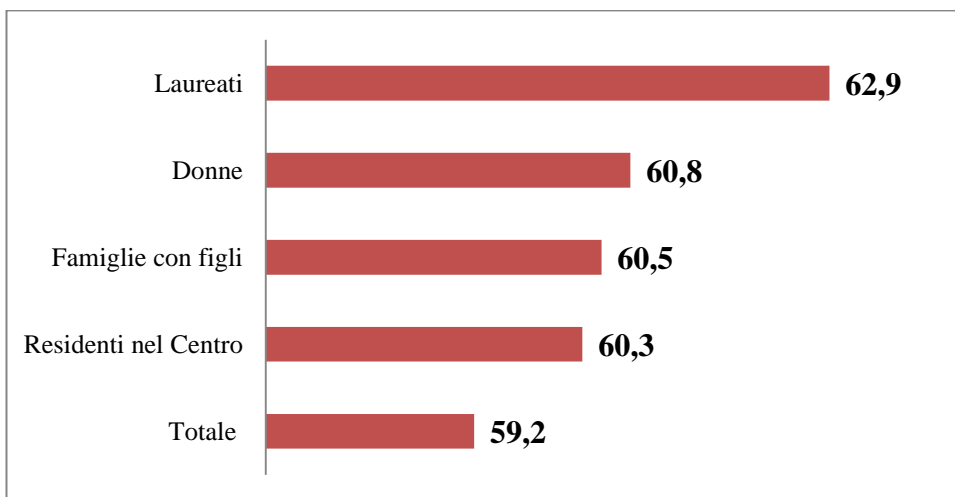
Se la scuola è stata la grande rivelazione positiva della pandemia, gli italiani attribuiscono il merito a presidi e insegnanti, tanto che oggi i presidi sono tra i dirigenti più apprezzati.

È un dato da tenere in grande considerazione poiché, come noto, la fiducia è risorsa sempre più scarsa, soprattutto per l'autorità, le capacità e l'esercizio di un ruolo dirigenziale con specifiche competenze. Ebbene i presidi, in linea con gli insegnanti, hanno conquistato una elevatissima fiducia dagli italiani e trasversale ai territori poiché concerne il 58,7% dei residenti al Nord-Ovest, il 59,1% al Nord-Est, il 60,3% al Centro ed il 59% al Sud-isole.



E la fiducia è particolarmente elevata tra i laureati (62,9%), le donne (60,8%) e, cosa estremamente importante, tra le famiglie con figli (60,5%) (fig. 8).

Fig. 8 – Italiani che hanno più fiducia nei presidi (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2021

6. FOCUS SANITÀ

6.1. Il Servizio sanitario fragilizzato

Il Servizio sanitario ha vissuto un decennio difficile, in cui a vincere è stata la visione ragionieristica, quella che ha messo il vincolo di bilancio al vertice di ogni decisione.

Così per anni ogni riferimento alla necessità di riarticolare l'offerta sanitaria, di evitare il depauperamento del Servizio sanitario con il mancato ricambio di medici, infermieri, macchinari, tecnologie veniva rintuzzato con la frase magica: non ci sono i soldi.

Il *default* di fatto di alcune tra le sanità regionali più lodate di fronte alla virulenza del Covid-19 è stata la prova provata che la fragilizzazione del sistema, di cui lo svilimento di ruolo e valore degli operatori sanitari a cominciare dai medici è stato il paradigma, era la risultante delle politiche attuate.

Piani di rientro ferrei, retoriche di deospedalizzazione in nome di una territorialità in troppi luoghi mai avviata, lacci e laccioli all'azione dei medici in nome di budget da rispettare, linee guida a cui attenersi e, in prospettiva, fantasmagorici algoritmi sostitutivi della fondamentale funzione medica: ecco, in estrema sintesi, un campionario di scelte che sono evaporate di fronte alla sfida formidabile e inattesa dell'emergenza pandemica.

Con Covid-19, d'improvviso è cambiato il *mood* collettivo: si è passati alla retorica della condanna dei tagli alla spesa sanitaria pubblica, ad una situazione per cui nessuno più cita la *killer declaration* del costo della siringa per regione come esempio emblematico degli sprechi sanitari.

Il cambio di *sentiment* avvenuto a livello sociopolitico è ovviamente un dato positivo e in linea con quello che da tempo si aspettava una pubblica opinione alle prese con gli effetti dei tagli sanitari, dalla lunghezza delle liste di attesa, alla mobilità interregionale, fino al razionamento di fatto delle prestazioni.

Se chi poteva si salvava correndo nel privato per prestazioni non salvavita, gli altri non avevano altra scelta se non affrontare tempi e fatiche di una sanità ad accesso difficile.



E chi era alle prese con le cronicità faceva i conti con sanità territoriali insufficienti, differenziate, cronicamente incapaci di garantire i livelli minimi essenziali o, anche quando questi erano garantiti, visibilmente al di sotto del fabbisogno minimo essenziale dei pazienti cronici, in particolare i non autosufficienti.

Ecco perché il Servizio sanitario è diventato un caso-scuola degli effetti delle politiche di fragilizzazione progressiva della PA, di svilimento delle funzioni svolte dai suoi operatori e di disattenzione al valore delle persone che vi lavorano, inclusi i dirigenti che, invece nel caso della sanità, sono stati chiamati a fronteggiare in primissima linea, in particolare i medici ospedalieri, l'onda inattesa e potentissima dei malati di Covid-19.

6.2. Il punto di vista dei cittadini sui medici del Servizio Sanitario

6.2.1 Il rapporto coi medici certifica il fallimento delle politiche sanitarie

Molte sono le modalità con cui in questo periodo è stato interpretato il punto di vista dei cittadini sul Servizio sanitario, sulle sue *performance* regionali o per settori: in questo ambito, si procederà dal punto di vista del ruolo e del rapporto con il medico, in particolare quello ospedaliero dipendente e dirigente.

In fondo, in questi anni lo svilimento di ruolo del medico nella sanità è stato una sorta di paradigma dell'approccio prevalente sul piano sociopolitico verso il Servizio sanitario.

Nel mentre il valore sociale del medico restava alto, con una fiducia da parte dei cittadini elevatissima in una società in cui al contrario la fiducia diventava risorsa scarsa e una molteplicità di professioni passavano dall'aver una *good social reputation* ad una *very low social reputation*, i medici non hanno mai smesso di beneficiare della fiducia dei cittadini.

Interlocutori primari in ogni ambito della sanità, i medici non hanno però visto riconosciuto nel Servizio sanitario, e ancor più negli aspetti afferenti alla dirigenza medica, questa *social reputation*.

È come se il dividendo sociale legato al buon esercizio del proprio ruolo nel rapporto con i pazienti e nella gestione di servizi e prestazioni non fosse



stato distribuito e, anzi, i medici fossero costretti a rintuzzare attacchi come se la loro azione fosse un costo sempre troppo alto.

Una situazione paradossale, a cui si uniscono effetti molto concreti nella materialità della professione, come ad esempio il progressivo *shortage* di medici nella sanità, con mancate sostituzioni e vuoti di organico lasciati tali per lungo tempo.

Il punto di vista dei cittadini sul loro rapporto coi medici nella sanità quotidianamente vissuta consente di leggere gli effetti delle politiche più generali che hanno colpito la PA, finendo per fare danni gravi anche ad un settore vitale come la sanità, peraltro da molti anni al vertice delle preoccupazioni degli italiani.

6.2.2. Al centro della sanità post Covid-19

Molte sono le problematiche che i medici dipendenti che svolgono funzioni dirigenziali devono affrontare nel quotidiano, con una esposizione resa altissima nel tempo dalla marginalizzazione del Servizio sanitario, stretto tra tagli ed esplosioni dei fabbisogni sanitari, amplificati dalla pressione del Covid-19.

I casi estremi, diventati oggetto di contese giudiziarie, hanno evidenziato lo stato di estrema solitudine di tanti dirigenti medici, trovatisi d'improvviso ad affrontare l'onda incontrollabile della domanda di cure legata al Covid-19, che si è aggiunta a quella ordinaria che già non era facile affrontare con risorse decrescenti o comunque non crescenti al ritmo necessario.

Eppure, come si è visto, i medici sono ancora tra le professioni a più alto riconoscimento fiduciario da parte dei cittadini: per gli italiani, che siano quelli di medicina generale sul territorio o quelli ospedalieri, la figura del medico resta una delle più credibili.

È un risultato rilevante, perché ottenuto in piena pandemia con relativi costi umani, sanitari e sociali e perché non poche sono state le difficoltà incontrate dalla sanità come sistema, in particolare in alcune regioni.

La nuova sanità non potrà non ripartire da una diversa collocazione del medico, del sapere medico e anche del ruolo del medico dentro gerarchie, modelli organizzativi, strutture di *governance* e gestionali: se per un lungo periodo il vincolo di bilancio, il richiamo quasi ragionieristico al rispetto di parametri, budget, è stato il primario criterio ordinatore della sanità, la variabile esogena a cui tutte le altre variabili endogene dovevano adattarsi,



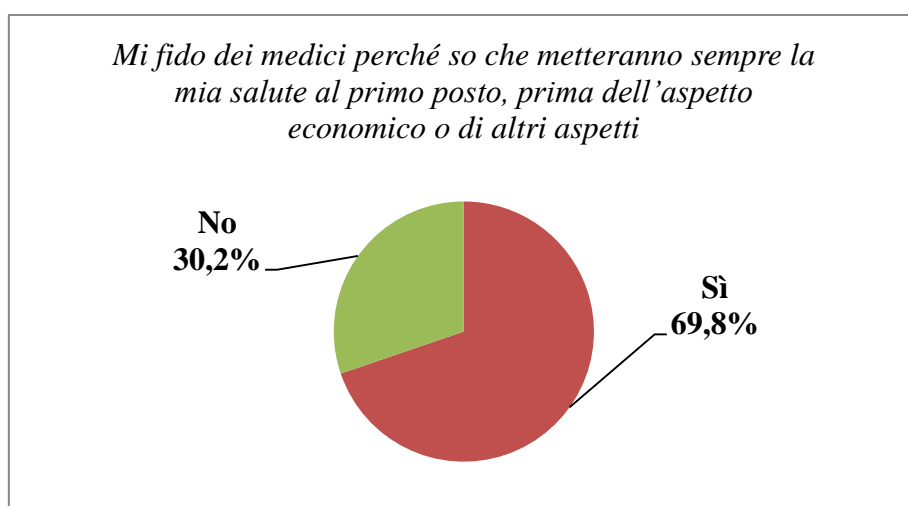
ora il clima sociale è cambiato ed è tempo di valutare diversamente anche il ruolo dei medici nella sanità.

Ciò non può non cambiare anche il corso della riflessione sul ruolo della dirigenza medica, su come le priorità del Servizio sanitario giocano rispetto alle responsabilità da attribuire nella dislocazione dei poteri alla dirigenza medica.

6.2.3. I veri garanti della *mission*

Il 69,8% dei cittadini fonda la propria fiducia nei medici nella convinzione che essi metteranno sempre e comunque la loro salute al primo posto, prima dell'aspetto economico o di aspetti di altro tipo (fig. 9).

Fig. 9 – Italiani che si fidano dei medici perché mettono la salute del paziente al primo posto (val. %)



Fonte: indagine Censis 2021

Ecco il segreto vero del rapporto fiduciario tra italiani e medici che vince nel tempo e sfugge a quella erosione della *social reputation* delle competenze che ha schiantato altre professioni.

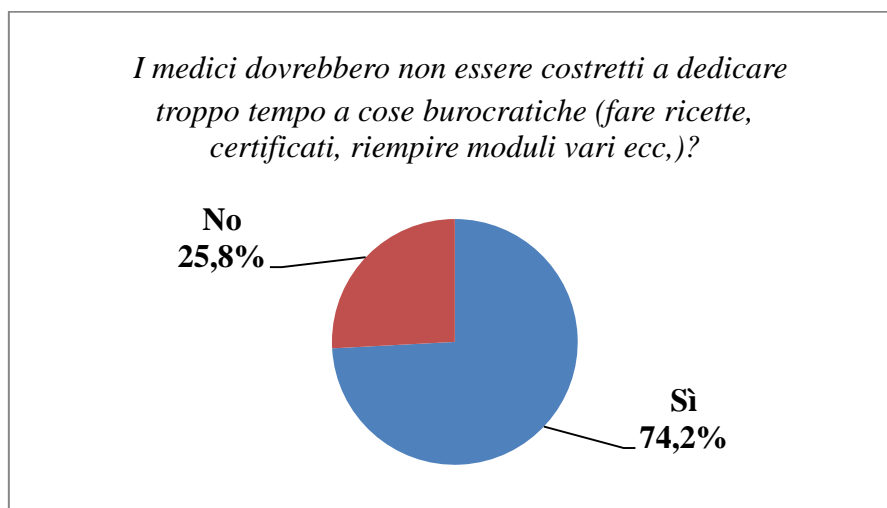
Negli anni del primato dei ragionieri sui clinici i medici, generali e ospedalieri, sono stati agli occhi dei cittadini i custodi della salute, contro ogni tentativo di far dipendere l'accesso a diagnosi e terapie da criteri non clinici.

Oggi che l'epidemia ha ricordato quasi con violenza che il Servizio sanitario o è in grado di garantire tutela della salute in ogni situazione o è inutile, il legame fiduciario tra italiani e medici spinge ad attribuire a questi ultimi un ruolo più rilevante, incisivo, in grado di influenzare il corso delle politiche sanitarie.

La sanità colonizzata da figure e culture professionali altre dal medico non piace agli italiani: la nuova buona sanità passa anche da un diverso riconoscimento e ruolo dei medici, inclusa la dirigenza.

Così il 74,2% dei cittadini sottolinea che i medici non dovrebbero essere costretti a dedicare troppo tempo a cose burocratiche, dato che resta elevato trasversalmente a territori e gruppi sociali (fig. 10).

Fig. 10 – Italiani convinti che i medici non dovrebbero essere obbligati a dedicare troppo tempo alle cose burocratiche (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2021

Nella ridefinizione della sanità è essenziale anche questo passaggio culturale, relativo ai criteri che devono presiedere all'azione del Servizio sanitario come organismo.

Non più il primato di economia e del vincolo di budget che porta con sé la moltiplicazione del materiale documentario su cui poi deve esercitarsi il controllo e che via via impone il coinvolgimento degli stessi medici nei meccanismi di controllo e autocontrollo.

Un sistema che si espande sotto la spinta della dinamica azione-controllo, che finisce per fagocitare anche il fine ultimo essenziale inscritto nella

missione della sanità dentro l'esigenza di rispettare determinati parametri e la necessità di verificare in corsa che i vincoli siano rispettati.

6.2.4. Il digitale deve essere di *servizio*

La retorica prevalente sul rilancio della sanità italiana batte sui deficit tecnologici, sul ritardo accumulato nella digitalizzazione e, di conseguenza, sulla convinzione che un massiccio innesto di investimenti tecnologici finirà per far fare alla sanità un salto di qualità, come accaduto in altri settori.

Più digitale notoriamente significa più produttività, possibilità di gestire *in remote* prestazioni e servizi tradizionalmente ad alta intensità di lavoro. Così come più digitale potrà significare sia ridurre i costi sociali in capo ai pazienti, meno costretti a vagare da una struttura ad un ufficio per avere accesso alle prestazioni, sia poter effettuare più prestazioni a parità di personale, grazie alla telemedicina ed a tutte le attività che si potranno svolgere *in remote*.

Non solo: più digitale significherà anche maggiori controlli, diagnostici e di *follow up* perché sarà possibile rilevare e comunicare a distanza segnalatori sensibili che consentono di capire come evolve lo stato di salute di un paziente, senza passare dalla visita in situ.

Gli italiani però non amano il tecnoentusiasmo acritico applicato alla sanità: infatti il 66,2%, ed il dato resta maggioritario trasversalmente ai gruppi sociali, vuole che i medici decidano sempre in totale autonomia sulla salute dei pazienti e che non trovino vincoli nei budget e negli obiettivi economici e nella tecnologia o, nel prossimo futuro, negli algoritmi (tab. 6).



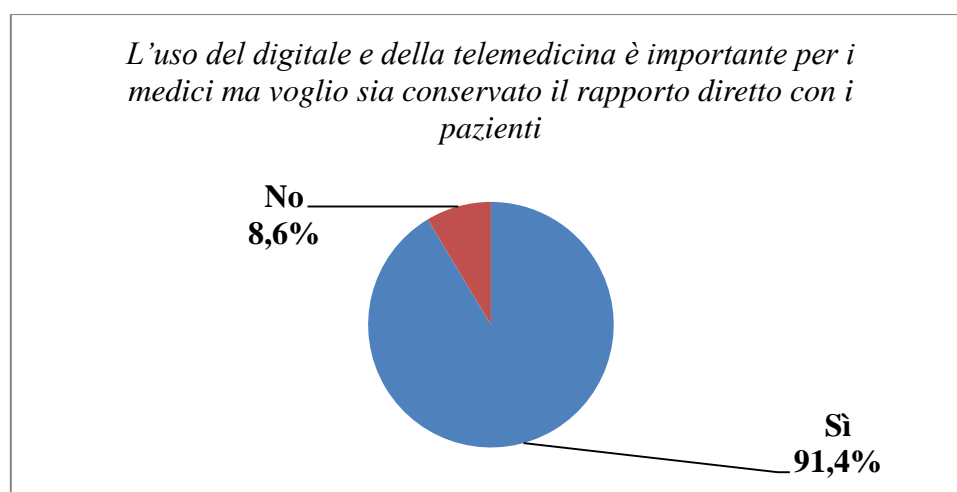
Tab. 6 – Italiani convinti che il medico debba sempre decidere in autonomia sulla salute dei pazienti, per titolo di studio (val. %)

| <i>Secondo Lei, i medici dovrebbero sempre poter decidere in autonomia sulla salute dei pazienti?</i> | Al più la licenza media | Diploma | Laurea e oltre | Totale |
|---|-------------------------|--------------|----------------|---------------|
| Sì | 74,1 | 65,9 | 63,0 | 66,2 |
| No | 25,9 | 34,1 | 37,0 | 33,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: indagine Censis, 2021

L'autonomia del medico, il primato del giudizio clinico e della mission clinica della sanità rispetto ad ogni criterio ordinatore esterno porta poi gli italiani a insistere sul fatto che l'importanza del digitale e della tecnologia non può snaturare il fondamento del rapporto diretto tra medici e pazienti. Infatti, ben il 91,4% degli italiani sottolinea che digitale e telemedicina sono importanti, ma la priorità suprema è conservare il rapporto diretto coi pazienti (fig. 11).

Fig. 11 – Italiani per cui la priorità è conservare il rapporto diretto con il medico, anche se digitale e telemedicina sono importanti (val. %)



Fonte: indagine Censis 2021

Non è una idea passatista o una forma di tradizionalismo clinico, ma la convinzione che la tutela della salute non può essere ingabbiata nelle equazioni economiciste o dentro la rigorosità matematica degli algoritmi, ma deve alimentarsi dell'umana relazionalità tra paziente e medico.

Si tratta a questo punto di capire bene le implicazioni per organizzazione e governance della sanità e, quindi, anche per connotati professionali e culturali della dirigenza: c'è bisogno di un ritorno di centralità del medico e delle sue culture professionali all'interno del Servizio sanitario, rimettendole al vertice dei processi che conducono alle decisioni.

Questo il senso dell'esperienza di quanto sta accadendo in questo anno tremendo per gli italiani: in primis la voglia che medico e culture mediche siano il perno del Servizio sanitario, poi sicuramente ci sono tante altre cose importanti, a cominciare dalle tecnologie e da una corretta allocazione e utilizzo delle risorse.

6.3. Il valore sociale del medico da riconoscere

I dati sul punto di vista degli italiani rispetto alla figura del medico, ben evidenziano cosa potrebbe e dovrebbe essere in confronto a quel che è stato costretto ad essere, peraltro assumendosi rischi professionali rilevanti poiché catalizzatore delle responsabilità in caso di problematiche che, in buona parte, sono riconducibili a quello svuotamento del Servizio sanitario che finisce per lasciare esposte le singole professionalità.

Il valore sociale del medico è oggi altissimo: fiducia, riconoscimento, richiesta di ampliarne ruolo e responsabilità sono altrettanti indicatori della social reputation del medico e, quindi, del suo elevato valore sociale.

E tuttavia è un valore sociale poco o per niente riconosciuto, tanto più per i medici dipendenti del servizio sanitario che beneficiano di remunerazioni inferiori alla media della Ue: infatti, fatto il 100 la retribuzione media dei medici italiani, a parità di potere d'acquisto quella di un omologo in Germania è 182, nel Regno Unito è 161, in Spagna il dato è 102, in Francia 101 (tab. 7).

L'ennesima evidenza di una situazione rispetto alla quale occorre voltare pagina: infatti, nella nuova sanità post Covid-19 non si potrà non partire dalla già richiamata neocentralità del medico, in particolare dentro i ranghi del Servizio sanitario.



Ciò non significa alimentare un'altra tappa del presunto conflitto di attribuzioni e competenze tra medico e altre professioni sanitarie, ma di partire dagli appropriati criteri con cui definire il ruolo di ciascuno, abbandonando criteri di natura economicistica o tecnologica.

Tab. 7 – Le retribuzioni dei medici: confronto Italia-principali paesi europei* (retribuzione media annua Italia 2019=100)

| <i>Paesi</i> | Retribuzione media annua Italia=100 |
|---------------|--|
| Germania | 182 |
| Regno Unito | 161 |
| Spagna | 102 |
| Francia | 101 |
| Italia | 100 |

*numeri indice calcolati su valori in PPP

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD

7. BUONI MANAGER FANNO BUONE LE SCUOLE, GLI OSPEDALI, LE AZIENDE, I SISTEMI COMPLESSI

7.1. Perché abbiamo bisogno della managerialità

Le ragioni esposte nel presente lavoro non sono a supporto di una richiesta corporativa o di una pur legittima rivendicazione di spazi e risorse da parte di una figura professionale che nell'arco di tempo delimitato dalle due crisi, il 2008 e la pandemia, ha vissuto mutamenti rilevanti nelle funzioni, nella *social reputation* e nelle gratificazioni economiche.

Piuttosto sono ragioni che consentono di capire che un ricorso intelligente alla managerialità nelle varie organizzazioni genera per esse benefici significativi e che tali organizzazioni, operando su livelli di eccellenza, apportano poi benefici importanti alla collettività.

Ad esempio negli ospedali e nelle strutture sanitarie, dove i dirigenti medici dovranno guidare la fase di disintossicazione del Servizio sanitario da criteri economicisti o di altro tipo, essi riportano al centro la *mission* essenziale della sanità e le modalità concrete per attuarla sempre a livelli di eccellenza.

Così anche nelle scuole, dove si apre una fase complessa di definizione dei modelli didattici e organizzativi, e la sfida sarà trovare l'equilibrio, come rilevano ben 9 presidi su 10, tra l'insostituibile funzione di socializzazione della didattica in presenza e le opportunità legate alla diffusione dello strumento digitale.

O ancora negli uffici centrali e locali della PA, dove salirà la pressione delle difficoltà di imprese e famiglie che, placata la pressione emergenziale, dovranno misurarsi con le tante problematiche della ricostruzione di fatto che dovrà essere realizzate. E poi sempre a livello di PA centrale e locale la gestione rapida, efficiente, efficace e nel rispetto delle regole dei fondi NGEU da cui dipenderà buona parte della ripresa italiana.

La managerialità è fatta da persone con relative competenze e capacità tecnico-professionali e di leadership senza le quali si rischia di avere al posto di sistemi efficienti pure sommatorie di individui dentro meccanismi routinizzati, disattenti al risultato perché piegati al rispetto delle conformità del momento.



7.2. Coltivare la risorsa manageriale

Se è stato ampiamente motivato nel presente testo il contributo che sapere e pratiche manageriali potranno dare al rilancio della PA nei suoi tanti diversi gangli, è importante in chiusura sottolineare che la managerialità non è esito di intuizioni o talenti individuali, ma richiede scelte sistemiche che la producano e riproducano con qualità più alta e costante adeguatezza al contesto in mutazione.

Lo sviluppo di elevate professionalità richiede un sistema di ricerca adeguato ed un sistema universitario stimolato a migliorarsi, così da generare insieme percorsi di progressiva crescita della qualità del capitale umano.

Proprio la bassa qualità del capitale umano occupato resta, ad oggi, un nodo dolente del nostro paese e che rinvia all'irrisolto rapporto tra sistema scolastico ed universitario e sistema produttivo, segnalato dal Censis sin dagli anni Novanta.

Se l'università sconta un distacco dal mondo produttivo e una pericolosa tendenza all'autoreferenzialità culturale, è però indubbio che ad oggi le imprese stentano a dare il giusto riconoscimento alle alte competenze e specializzazioni, alimentando una pericolosa ragnatela di precarietà e basse retribuzioni che, nella pandemia, si è trasformata in molti casi in un drammatico gorgo che risucchia in basso, soprattutto tanti giovani iperspecializzati.

Sono decisive modificazioni di modelli organizzativi e di governance, e poi una attenzione specifica per le culture manageriali, tanto più che nel tessuto produttivo dominato dal magma delle piccole e medie imprese a conduzione familiare, l'immissione di managerialità è oggi una delle urgenze per tener botta nella nuova competizione che si annuncia.



ALLEGATO

Nota metodologica

Per la presente analisi sono stati analizzati:

- *dati di fonte primaria*, derivanti da una *survey* realizzata *ad hoc* sulla popolazione italiana;
- *dati di fonte secondaria*, derivanti dal Mef e Istat.

Per quel che concerne l'analisi dei *dati di fonte primaria*, essi sono riferiti ad una indagine su un campione rappresentativo di 1.000 cittadini maggiorenni residenti in Italia. Le interviste, realizzate nel periodo che va dal 31 marzo 2021 al 9 aprile 2021, sono state condotte attraverso la tecnica mista CATI-CAMI-CAWI.

Il disegno campionario ha previsto numerosità proporzionali all'universo di riferimento stratificato per area geografica, ampiezza del comune di residenza, genere e classe d'età dell'intervistato.

Il margine d'errore, relativo al totale delle risposte, a livello di confidenza del 95%, è pari a +/- 3,1%.

