

da AA.VV., 2007, *Giovani & pubblica amministrazione*, I.Re.F.-Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica, Milano

Gerontocrazia e clientelismo: due nemici del merito

di Gloria Regonini

Quando devo presentare alle potenziali matricole il percorso di studio che coordino, mi trovo in grande difficoltà, perché mi chiedo: "Che motivi avrebbe un diciannovenne lombardo, bravo, preparato, curioso, per scegliere un corso di laurea in scienze dell'amministrazione/management pubblico, senza gettare nello sconforto la sua famiglia e senza suscitare l'ironia degli amici?"

Chi si occupa di questi insegnamenti rischia di proporre un prodotto poco conosciuto e, per quel po' che se ne sa, poco attraente.

Tra i giovani, l'amministrazione è poco conosciuta perché la caduta a picco dell'interesse per la politica sembra aver trascinato verso il basso anche la curiosità verso tutto quel che riguarda le regole e le strutture della sfera pubblica: dunque, non solo i partiti e le istituzioni, ma anche il funzionamento dei servizi e l'impostazione delle politiche pubbliche. I trasporti, la sanità, l'istruzione non sono percepiti come prodotti di organizzazioni complesse, entro cui lavorano milioni di persone, ma sono considerati una componente naturale del paesaggio, un dato scontato che non richiede molta attenzione, come lo scorrere di un fiume: te ne accorgi solo quando le secche o le inondazioni ti danno dei problemi. E le grandi agenzie di formazione e informazione, quali la scuola e i media, non aiutano certo a recuperare lo svantaggio. A scuola, l'insegnamento dell'educazione civica è ridotto a poche nozioni sull'ordinamento costituzionale. Sui media italiani, la sfera pubblica assume spesso sembianze caricaturali,

attraverso una barocca rappresentazione del ‘teatrino della politica’, o gli scandali e le denunce sulle lentezze dei servizi e delle amministrazioni.

Questo dato ci collega alla seconda difficoltà: per quel che risulta alla grande maggioranza degli studenti, l’amministrazione pubblica è un settore di lavoro ben poco attraente.

Questa percezione ha due componenti, entrambe difficilmente influenzabili dall’esterno. La prima riguarda l’effettiva esperienza dei ritardi e delle inefficienze della burocrazia italiana. La seconda riguarda la reputazione negativa. Questi dati sono ampiamente confermati in numerose ricerche. Nelle comparazioni internazionali, l’Italia è il fanalino di coda tra i paesi a più elevato prodotto interno lordo per quel che riguarda l’efficacia dell’azione dei governi, la qualità della regolazione, il controllo della corruzione¹. Nei sondaggi di opinione italiani, l’insoddisfazione per il funzionamento dell’amministrazione permane molto elevata².

E’ vero che questi dati sintetizzano un quadro nazionale molto variegato, entro il quale le amministrazioni del centro-nord sono regolarmente considerate più efficienti e corrette. Ma è anche vero che questo contesto sociale, culturale ed economico è più esigente. E comunque, in un confronto con le regioni più economicamente avanzate d’Europa, i nostri casi virtuosi tendono a impallidire.

Questa immagine, cui purtroppo spesso corrispondono dati oggettivi, produce effetti molto negativi sia per i corsi universitari che formano i manager pubblici, sia per le stesse amministrazioni, che prima o poi dovranno ricorrere a questi laureati per fare fronte al massiccio *turn over* conseguente all’uscita dal lavoro della generazione dei *baby boomers*. Per questo esiste un obiettivo interesse di chi insegna nelle università a promuovere la cooperazione in due direzioni:

¹ v. Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2006: *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5/>

² “pensando alla PA prevalgono gli aspetti negativi, critici (lenta e burocratica, impone troppi vincoli), piuttosto che i riferimenti ad una struttura che aiuti i cittadini a vivere meglio” da Sondaggio di Opinione Ipsos, *Il ruolo della PA tra Federalismo e Fiscalità*, 2005 <http://www.forumpa.it/archivio/2000/2700/2740/2740/ipsoskeypoints.ppt>

- verso gli altri atenei con percorsi formativi destinati al management pubblico, perché la percezione della qualità di queste professioni è un bene pubblico da costruire prima della pur proficua competizione per attirare gli studenti più promettenti

- verso le amministrazioni pubbliche, perché un caso concreto di inefficienza e di clientelismo conta più di mille convegni, saloni, forum, ecc.

Il timore che università e istituzioni dovrebbero condividere è l'avvitamento in una spirale che, muovendo dalla scarsa considerazione per l'importanza e l'efficienza dell'amministrazione, attira verso i nostri corsi di studio gli studenti con le capacità e le aspettative professionali più basse, con ciò condizionando la qualità delle risorse umane cui può attingere il settore pubblico, con effetti perversi sulla sua efficienza futura.

Un chiaro esempio di questa spirale è contenuto nei profili utilizzati all'interno del progetto la Repubblica – AlmaLaurea “Conoscere e valutare: orientamento alla scelta universitaria”³. Utilizzando i dati relativi agli atteggiamenti e alla soddisfazione verso il lavoro dei laureati negli anni 1999 e 2000, sono stati costruiti alcuni profili, identificati con i nomi di animali, e proposti come criteri per l'orientamento. Significativo il nome del profilo più strettamente associato all'impiego pubblico: tartaruga da giardino. “La tartaruga non è particolarmente soddisfatta per il prestigio che il lavoro può offrire, la possibilità di acquisire professionalità, il coinvolgimento nelle decisioni aziendali, la corrispondenza tra attività lavorativa e interessi culturali, la possibilità di fare carriera, la coerenza con gli studi universitari, la possibilità di avere un guadagno elevato, la possibilità di essere autonomi e indipendenti nonché di svolgere un lavoro utile per la società. (..) Di solito, è il settore pubblico ad offrire migliori possibilità alla tartaruga da giardino”⁴.

Evidentemente, il grave errore metodologico che sta alla base di questo risultato si basa sulla confusione tra finalità descrittive, la fotografia dell'esistente,

³ <http://orientamento-almalaurea.repubblica.it/info/servizi/orientamento/?SITE=repubblica>, 2006 (11 febbraio 2007)

⁴ Conoscere e valutare: orientamento alla scelta universitaria, http://orientamento.almalaurea.it/info/servizi/orientamento/cluster/pop_cluster9.shtml?SITE=repu

e finalità prescrittive, implicite in ogni attività di orientamento, perché orientare significa prefigurare il futuro a cui vogliamo tendere, per non ricadere negli errori del passato⁵.

Per spezzare questa spirale, cui un sociologo potrebbe dare il nome di isomorfismo organizzativo, molto devono fare gli atenei, ma molto devono fare anche le amministrazioni pubbliche.

Come università, per attirare gli studenti più promettenti, al corso di laurea in Scienze dell'amministrazione cerchiamo di sottolineare quattro aspetti.

1. Conoscere molto bene il funzionamento della pubblica amministrazione dà competenze che tornano utili in molti campi di attività, e non solo nell'impiego pubblico. Ormai molte imprese hanno bisogno di coordinare le loro strategie con le politiche pubbliche nei loro settori di riferimento, siano questi i trasporti, la sanità, l'istruzione, la ricerca. Anche a livello aziendale, una corretta interazione con la sfera pubblica, oltre a far risparmiare tempo e denaro, può dischiudere opportunità importanti. Il vero antidoto alla corruzione non sono le condanne, ma è la competenza. Per ottenere quello che le interessa, un'azienda ha due strade: o la tangente, o il dossier ben fatto, con dati inoppugnabili.

2. Dopo l'affermazione del *New Public Management*, i metodi di analisi insegnati nei corsi di Amministrazione Pubblica si sovrappongono ampiamente a quelli insegnati nelle *Business Schools*. La dicotomia diritto pubblico/diritto privato ha lasciato il campo all'elaborazione di una serie di strumenti gestionali che possono essere utilizzati con pochi adattamenti tanto all'interno del settore pubblico, quanto all'interno delle imprese private. Si pensi ai temi della valorizzazione delle risorse umane o dell'adeguamento all'innovazione tecnologica. Dunque, iscriversi a un corso di laurea in Scienze

[bblica](#) 2006 (11 febbraio 2007)

⁵ Questa confusione porta AlmaLaurea ad associare continuamente scelta di ingegneria con l'appartenenza al genere maschile, proprio mentre in tutto il mondo si moltiplicano le iniziative per correggere questo bias (v. National Academy of Sciences, National Academy of Engineering, and Institute of Medicine, 2006: *Beyond Bias and Barriers: Fulfilling the Potential of Women in Academic Science and Engineering*, The National Academies Press, <http://www.nap.edu/catalog/11741.html>)

dell'amministrazione non significa precludersi opportunità di lavoro esterne agli enti pubblici.

3. Lavorare per la pubblica amministrazione non vuol dire necessariamente lavorare nella pubblica amministrazione italiana, o lavorare in Italia. Esistono molte opportunità di lavoro nelle grandi organizzazioni europee e internazionali, dove spesso le delegazioni italiane sono sottodimensionate. Scegliere corsi di laurea che garantiscono contenuti e metodi accreditati dalla comunità scientifica internazionale, anche se ancora poco valorizzati in Italia, significa poter concorrere a posizioni di prestigio anche all'estero.

4. Alla fine, occorre comunque fare una promessa e prendere un impegno: l'amministrazione pubblica italiana può essere il contesto per una straordinaria crescita professionale, dove alla soddisfazione per le competenze utilizzate si aggiunge la consapevolezza di fare qualcosa di utile per la propria comunità e per l'insieme dei cittadini.

Ma se, rispetto ai quattro punti precedenti, ogni ateneo porta l'intera responsabilità della qualità dei suoi insegnamenti, quest'ultima promessa lega a doppio filo gli obiettivi degli atenei alle scelte delle amministrazioni.

E da questo punto di vista, le politiche su come si entra, come si lavora e come si fa carriera nell'amministrazione italiana richiedono indubbiamente un miglioramento.

Partiamo dal problema di come si entra nell'amministrazione. Come è noto, il concorso tradizionale è diventato sempre più il punto di arrivo, per altro né frequente né obbligato, di uno sviluppo di relazioni lavorative che assumono i formati più diversi. Proprio per questo, i primi contatti informali, le prime opportunità per dimostrare il proprio valore, condizionano spesso tutte le tappe successive. In tutti i paesi con cui ci confrontiamo, le amministrazioni hanno instaurato solidi strumenti per attirare le risorse umane migliori, all'insegna della trasparenza e della massima diffusione delle opportunità di lavoro:

- in tutti i siti pubblici, compreso il Parlamento⁶ e la Presidenza⁷ degli Stati Uniti, esiste una pagina con le opportunità di lavoro, con una sezione dedicata a *internships and entry-level positions*, completa di referenti, loro indirizzi email, sottoscrizioni rss, dati per presentare le domande e i curricula online

- tutti i governi hanno un portale dedicato alla ricerca delle offerte di lavoro nel settore pubblico⁸, con precise indicazioni circa le modalità per le candidature online e con formati standard per l'inserimento dei curricula

- questi dati vanno a loro volta ad alimentare una serie di *Job Banks*, gestite su base privata, comunque utili per servizi più personalizzati.

Certo, questi strumenti non possono che essere propedeutici all'avvio delle procedure formali di reclutamento. Certo, la trasparenza e la pubblicità delle informazioni possono provocare nel breve-medio periodo un sovraccarico di candidature che comporta un maggior lavoro di catalogazione/selezione per le amministrazioni. Ma in questo campo si può fare tesoro dell'esperienza degli altri paesi, che evidentemente hanno dovuto affrontare problemi analoghi⁹.

Il secondo tema che lega a filo doppio le università e le amministrazioni pubbliche riguarda gli avanzamenti di carriera interni. In questo ambito, l'affermazione del merito ha due nemici: la gerontocrazia e il clientelismo. Il possesso di una laurea non è di per sé una prova di competenza e di quel complesso insieme di capacità relazionali richieste per incarichi che comportano elevate responsabilità gestionali. Ma vediamo troppi bandi, e troppe pratiche, che sanciscono l'equivalenza inversa, premiando oltre misura la mera anzianità.

Il delicato rapporto tra scelte politiche e autonomia dei manager richiede un grande senso di responsabilità e rispetto reciproco, anche da parte della componente amministrativa. Ma talune carriere faticano a trovare una

⁶ Vacancy Announcements <http://www.house.gov/vacancies/vacancieslist.aspx>

⁷ U.S. Office of Personnel Management <https://www.pmf.opm.gov/Index.aspx>. Questo sito ha anche una pagina espressamente dedicata alle università che intendono partecipare a questi programmi <https://www.pmf.opm.gov/HAcademia.aspx>

⁸ Per gli Stati Uniti, v. USAJOBS, Working for America, <http://www.usajobs.gov/>

⁹ Almeno per quanto riguarda la prima selezione, la standardizzazione dei curricula consente l'utilizzazione di software in grado di memorizzare e di ordinare i dati in base alla rilevanza assegnata ai diversi requisiti. Il web consente di realizzare interviste digitali con minimo dispendio di risorse sia per l'amministrazione, sia per il candidato, e così via

giustificazione sulla base di criteri universalistici. Oltre la metà degli studenti iscritti al corso di laurea che coordinano lavoro già nelle amministrazioni pubbliche. In aula, le loro analisi delle dinamiche interne agli enti cui appartengono spesso rischiano di demotivare i giovani studenti ventenni.

Stando alle recenti inchieste giornalistiche, l'università sembra non avere le carte in regola per impartire lezioni di meritocrazia. Anche se la facoltà in cui lavoro ha fatto e sta facendo molto per rinnovare il corpo docente, utilizzare il 'rientro dei cervelli' e esporsi alla valutazione, queste note non vogliono certo rimarcare errori, ma stabilire relazioni.

Alcune occasioni sono a portata di mano. "Lavorare nella P.A." è senz'altro una di queste. Ci sono le consulte di ateneo o di facoltà. Altre occasioni vanno inventate, per consolidare l'impegno a valorizzare gli stages e i tirocini, e per verificare i contenuti formativi dei nostri corsi, in vista della 'riforma della riforma universitaria'.

Che cosa diventa l'amministrazione pubblica nella società della conoscenza è qualcosa che possiamo capire solo conoscendoci meglio e lavorando insieme. E solo così possiamo farlo capire a un ragazzo e a una ragazza svegli e curiosi.