



Collana **Aran Occasional Paper**

Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego

N. 4 - Dicembre 2013

Autore:

Pierluigi Mastrogiuseppe

Le elaborazioni statistiche sulle quali è basato il *paper* sono state curate da:
Alessandra D'Amore, Rossella Di Tommaso, Adriana Piacente

Citare questa pubblicazione come:

Aran (2013), *“Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego”*, *Occasional paper 4/2013*

http: <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

Collana Aran Occasional Paper

La collana **Aran Occasional Paper** raccoglie brevi contributi a carattere tecnico-scientifico su argomenti e temi collegati alle funzioni istituzionali dell'Aran ed è curata da Pierluigi Mastrogiuseppe, responsabile della **Direzione Studi, risorse e servizi dell'Aran**.

Riferimenti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Direzione Studi, risorse e servizi

UO Studi e analisi compatibilità

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

(Copyright (C) [2013] [ARAN]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della
licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale -

Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>



Indice

1. I numeri complessivi sugli occupati nella PA	3
2. Un approfondimento sul gruppo degli “amministrativi e tecnici”	7
3. I sistemi di classificazione professionale.....	9
4. Oltre le differenze tra i sistemi di classificazione: una ipotesi di convergenza ...	13
5. Un’analisi basata sui titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno	15
6. Il disallineamento tra titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno e titoli di studio realmente posseduti.....	21
7. Quali indicazioni per un’agenda di riforma del pubblico impiego	27
8. Conclusioni	33
Appendice: i sistemi di classificazione professionale	35

1. I numeri complessivi sugli occupati nella PA

Il bacino di occupati nella PA si compone, secondo gli ultimi dati del Conto annuale-RGS¹, di circa 3.300.000 persone. Tale numero include la sola pubblica amministrazione propriamente detta. Non comprende invece le unità di personale occupate in entità ed organismi “sostanzialmente” pubblici, ma costituiti secondo moduli privatistici (ad esempio, società partecipate, enti pubblici economici, enti no profit). Per avere una rappresentazione a livello macro di come si compone questo aggregato, conviene partire da alcuni numeri, iniziando dalla **distribuzione per settori e macro-settori (tavola 1)**.

Dei 3,3 milioni circa di occupati, un numero intorno ad 1 milione si trova nel settore Scuola, mentre poco più di 140.000 persone operano nelle università, negli enti di ricerca, nelle accademie e nei conservatori. Sommando i due numeri, si ha che, complessivamente, nei *settori della conoscenza* sono impiegate circa 1,15 milioni di persone, pari al 35% del totale.

Un numero di poco superiore a 700.000 lavora nel servizio sanitario nazionale, circa 630.000 nelle regioni, negli enti locali e nelle camere di commercio (di cui poco più di 100.000 nelle regioni a statuto speciale): si ottiene, pertanto, che poco più di 1,3 milioni di persone (40% circa del totale) sono impiegate nell’ambito del *sistema regionale e delle autonomie*.

Circa 540.000 persone (16%) operano nelle *forze armate e di polizia e nei vigili del fuoco*.

I restanti circa 300.000 (9%) sono collocati nelle amministrazioni centrali tra *ministeri, enti nazionali, agenzie, authorities*.

¹ Dati riferiti all’anno 2012, pubblicati nel dicembre 2013.

Tavola 1 – Distribuzione della forza lavoro nella PA per macro-settori

Anno 2012

Macro-settori	Personale in servizio al 31.12.2012	
	Unità	%
Settore della conoscenza	1.155.408	35%
<i>Scuola</i>	1.013.748	
<i>A.f.a.m.</i>	9.189	
<i>Università</i>	108.543	
<i>Enti di ricerca</i>	23.928	
Sistema regionale e delle autonomie	1.347.311	40%
<i>Regioni e Autonomie locali¹</i>	536.239	
<i>Regioni statuto spec. e Province autonome</i>	105.699	
<i>Servizio Sanitario Nazionale</i>	705.373	
Amministrazioni centrali	299.044	9%
<i>Ministeri</i>	164.746	
<i>Enti pubblici non economici</i>	51.314	
<i>Agenzie fiscali</i>	53.414	
<i>Presidenza del consiglio dei ministri</i>	2.422	
<i>Enti art. 70, comma 4 -D. 165/0112</i>	1.396	
<i>Enti art. 60, comma 3 - D. 165/01</i>	10.925	
<i>Autorità indipendenti</i>	1.912	
<i>Magistratura</i>	10.308	
<i>Carriera diplomatica</i>	923	
<i>Carrera prefettizia</i>	1.315	
<i>Carriera penitenziaria</i>	370	
Sicurezza	542.236	16%
<i>Corpi di polizia</i>	320.404	
<i>Forze armate</i>	187.324	
<i>Vigili del Fuoco</i>	34.508	
Totale Settori della PA²	3.343.999	100%

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

¹ Regioni, enti ed aziende regionali, enti locali e loro consorzi, camere di commercio

² Comprende il personale a tempo indeterminato e tutte le forme di lavoro flessibili.

Ulteriori indicazioni, sempre in termini macro, si ottengono dalla **distribuzione per gruppi o bacini professionali (tavola 2)**.

Il gruppo professionale più numeroso è quello dei *professori, docenti ed educatori*: sono poco più di 900.000 persone: circa 820.000 insegnanti scolastici (inclusi i circa

19.000 delle regioni a statuto speciale), 7.000 docenti di accademie e conservatori, 30.000 professori e 23.000 ricercatori universitari. A questi si aggiungono le 24.000 unità di personale educativo e scolastico degli enti locali, che opera prevalentemente nei nidi e nelle scuole dell'infanzia.

Un gruppo professionale molto numeroso è anche quello del *personale impegnato in attività militari o di sicurezza interna* (forze armate, forze di polizia, vigili del fuoco), composto, come di è già visto, da 540.000 persone. In buona parte si tratta di personale militare o, nel tempo, trasformato in personale civile.

Un altro importante bacino professionale è quello delle *professioni mediche e sanitarie*: in questo raggruppamento comprendiamo i circa 130.000 dirigenti medici e sanitari² e gli oltre 340.000 paramedici (questi ultimi, in prevalenza infermieri). In totale, più di 470.000 persone.

Fortemente connotato in senso professionale, pur se caratterizzato da numeri molto più contenuti, è il bacino rappresentato dai *ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca* (10.500 persone) e dai professionisti degli enti pubblici non economici (2.500): in totale, 13.000 persone circa. Parliamo, nel primo caso, di personale impegnato in attività di ricerca (ricercatori) o di supporto tecnologico alle attività di ricerca (tecnologi), anche se vanno considerate le diffuse prassi di utilizzo di questo personale (soprattutto tecnologi) in attività direzionali o gestionali. Nel secondo caso, si tratta in prevalenza di avvocati degli enti previdenziali (soprattutto Inps e Inail) il cui status giuridico e professionale si differenzia sensibilmente da quello dei dirigenti e del restante personale.

² Sono inclusi, per analogia funzionale, al di là delle differenze di status giuridico, i circa 1.000 medici degli enti previdenziali e i poco più di 400 medici del Ministero della Salute.

Tavola 2 - Distribuzione del personale della PA¹ per gruppo professionale

Anno 2012

Gruppi professionali	Personale in servizio al 31.12.2012	
	Unità	%
Dirigenti	36.629	1,1%
Dirigenti medici e sanitari	130.805	4,0%
Paramedici	340.583	10,5%
Professori, docenti, educatori	906.945	28,0%
Professionisti, Ricercatori e Tecnologi	11.896	0,4%
Comparti sicurezza	539.987	16,7%
Carriere speciali (magistrati, diplomatici, prefetti)	12.546	0,4%
"Amministrativi e tecnici"	1.259.083	38,9%
Totale²	3.238.474	100%

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

¹ Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei dirigenti a tempo determinato. Sono considerati, altresì, i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica nonché alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

² Le unità di personale differiscono da quelle di tavola 2 in quanto sono escluse tutte le forme di lavoro flessibili (tempo determinato, formazione lavoro, somministrazione, lavori socialmente utili).

Un ulteriore raggruppamento, anch'esso con numeri circoscritti, è quello del *personale appartenente ad alcune carriere speciali* (magistrati, diplomatici e prefetti): poco meno di 13.000 persone in tutto.

Veniamo quindi al *gruppo professionale dei dirigenti*: escludendo la dirigenza medica e sanitaria, già considerata all'interno del raggruppamento delle professioni mediche e sanitarie, parliamo di circa 36.000 persone (per la precisione 36.629). All'interno di questo aggregato vi sono, al di là della qualificazione giuridica comune, figure dirigenziali molto differenziate: l'alta dirigenza statale e degli enti centrali, dirigenti di piccoli e grandi uffici, dirigenti di enti locali di tutte le dimensioni, direttori di aziende sanitarie, dirigenti scolastici (presidi), dirigenti a

contratto, *professional* con qualifica dirigenziale (p.es. i dirigenti avvocati degli enti locali). Per analogia funzionale, vi sono inclusi anche i segretari comunali e provinciali degli enti locali. Questo personale svolge in prevalenza funzioni dirigenziali, anche se - occorre ricordarlo - le funzioni dirigenziali (intendendosi per tali le attività di direzione di uffici e strutture) non sono una prerogativa esclusiva di questo gruppo, essendo svolte, in misura non facilmente stimabile, anche in altri gruppi professionali³.

Vi è infine un ultimo gruppo, dalla caratterizzazione professionale più incerta: si tratta di personale, per lo più impiegatizio o esecutivo, appartenente ad una gamma molto ampia di mestieri e professioni. Pur non disponendo di statistiche precise al riguardo, si può stimare che in questo bacino sia presente soprattutto personale impegnato in processi o attività di tipo amministrativo. Ma vi sono anche tecnici (ad esempio, personale addetto alla manutenzione), ausiliari scolastici, personale addetto alla vigilanza (dalla polizia municipale o provinciale ai guardiaparchi) e, in numeri certamente più limitati, professioni del sociale (assistenti sociali, operatori sociali), informatici, esperti di beni culturali, autisti, custodi, esperti di comunicazione. In totale, questo raggruppamento residuale, che convenzionalmente denomineremo **“amministrativi e tecnici”**, conta più di 1,2 milioni di persone.

2. Un approfondimento sul gruppo degli “amministrativi e tecnici”

Concentriamoci ora sugli **“amministrativi e tecnici”**, bacino non molto conosciuto per quanto attiene la sua composizione professionale.

³ Per esempio, un numero molto rilevante di medici è chiamato a svolgere funzioni dirigenziali di strutture sanitarie; stesso discorso per prefetti, diplomatici, militari, forze di polizia; vi sono finanche funzioni dirigenziali svolte, soprattutto negli enti locali di minori dimensioni, da funzionari privi di qualifica dirigenziale.

I dati sull'occupazione nel settore pubblico, tratti dal conto annuale RGS, la principale fonte statistica di cui si dispone, sono orientati a cogliere soprattutto la dimensione giuridica del lavoro pubblico. Gli occupati vi sono dunque classificati per comparto di contrattazione e, nell'ambito di ciascun comparto, per qualifica di appartenenza (dirigenti, personale delle varie aree o categorie giuridiche). Informazioni più specifiche su mestieri e professioni, pur presenti in alcuni casi, non sono disponibili per la generalità dei dipendenti.

Tuttavia, ragionando delle sole classificazioni "giuridiche" ed incrociando i dati per qualifica con i dati sui titoli di studio, è possibile ottenere qualche informazione in più di quella che si ricava guardando alla sola distribuzione per inquadramento giuridico.

Abbiamo detto che, in questo gruppo, si contano poco più di 1,2 milioni di persone: si tratta, quindi, di una forza lavoro estremamente rilevante in termini numerici, distribuita un po' su tutti i comparti ed i settori dell'amministrazione pubblica.

Per poterci guardare all'interno, è necessario partire anzitutto dalla **classificazione giuridico-contrattuale**.

Qui sorge, una prima complicazione: infatti, i *sistemi di classificazione professionale dei comparti di contrattazione*, pur partendo da una comune radice (quella del sistema delle qualifiche funzionali introdotto dalla legge quadro del 1983), si sono abbastanza differenziati nel corso degli ultimi venti anni. E' necessario quindi, per poter offrire una visione d'insieme, cercare di ricondurli ad unità.

In verità, l'esigenza di riconduzione ad unità non origina solo da un astratto bisogno di conoscenza statistica, ma anche da una necessità più concreta: quella di favorire maggiormente i processi di mobilità nel settore pubblico e di semplificare le regole di gestione. Problemi, questi, che saranno ripresi più avanti nel corso della nostra analisi.

3. I sistemi di classificazione professionale

La regolazione dei sistemi di classificazione professionale è uno degli ambiti più importanti della contrattazione collettiva, per i riflessi che essi manifestano sull'organizzazione del lavoro all'interno delle amministrazioni. Nel lavoro pubblico, l'assetto dei sistemi di classificazione si deve soprattutto ai contratti collettivi stipulati alla fine degli anni '90, relativi al quadriennio normativo 1998-2001⁴.

Una linea comune che si riscontra in tutti i sistemi di classificazione professionale – pur con qualche eccezione - è la tendenza a classificare il lavoro per categorie o aree dal contenuto ampio, sul modello di quelli che in letteratura sono definiti “ordinamenti professionali a fasce larghe” (o “broad banding”)⁵. In queste più ampie categorie o aree, sono confluite le precedenti qualifiche funzionali, come ridefinite a partire dal 1999. L'adozione di modelli di questo tipo risponde alla logica di favorire l'evoluzione verso approcci alla gestione del personale basati sulle “competenze professionali”⁶.

I modelli a fasce larghe definiscono, infatti, *contenitori giuridici ampi* (denominati, nel lavoro pubblico, “aree” oppure “categorie”), all'interno dei quali vi è una tendenziale equivalenza sul piano giuridico e dei contenuti mansionistici. La ricomposizione dei contenuti giuridici di base definiti a livello nazionale in corrispondenza delle aree e delle categorie, effettuata nei contratti nazionali, costituisce tuttavia il presupposto per “differenziazioni a parità di inquadramento” decise localmente, anche sulla base di regolazioni definite nei contratti integrativi, in cui dovrebbero giocare un ruolo fondamentale le “competenze professionali”

⁴ Ulteriori aggiornamenti e rivisitazioni furono effettuate nei contratti del quadriennio 2002-2005.

⁵ Questa è stata una tendenza generale del mondo del lavoro (esempi analoghi sono costituiti dai bancari e dai chimici).

⁶ Il modello delle competenze professionali è un paradigma, affermatosi negli ultimi venti anni, che rappresenta un rilevante cambio di prospettiva nei sistemi di gestione del personale. Esso ha influenzato anche il lavoro pubblico, nonostante la sua diffusione in tale contesto abbia incontrato non poche resistenze e difficoltà. In questo senso, va quindi letto il tentativo, fatto dai contratti collettivi sottoscritti alla fine degli anni '90 e nei primi anni del decennio successivo, di adottare sistemi di classificazione professionale a “fasce ampie”.

che le persone acquisiscono e concretamente esplicano nel proprio contesto organizzativo.

Tali *differenziazioni a parità di inquadramento*, che si presuppongono dunque strettamente correlate ai contesti organizzativi e di lavoro ed alle competenze professionali, sono ottenute attraverso:

- la previsione di avanzamenti retributivi correlati all'accrescimento delle competenze professionali ("*progressioni economiche*");
- l'affidamento di incarichi di responsabilità ("*incarichi di posizione organizzativa*" ovvero "*altri incarichi di responsabilità*");
- la collocazione delle persone all'interno di *profili professionali*, che specificano i contenuti professionali di base delle categorie o aree.

Nei primi due casi le differenziazioni incidono anche sulla retribuzione, la quale si incrementa, nel primo caso, di un differenziale stipendiale stabilito in corrispondenza di ciascuna posizione economica e, nel secondo caso, di componenti retributive, indennitarie o di risultato, connesse alla svolgimento degli incarichi affidati⁷. Giova anche ricordare che il costo dei differenziali retributivi a parità di inquadramento è a carico, nella generalità dei comparti, dei fondi destinati alla contrattazione integrativa: dunque, la decisione di farvi ricorso e le modalità con cui esse sono gestite è fortemente condizionata dalle dinamiche del secondo livello negoziale.

Il modello a fasce larghe contiene certamente i presupposti affinché sia possibile impostare una **gestione per competenze professionali**. Ma, certamente, non rappresenta l'unico fattore affinché un siffatto tipo di gestione delle risorse umane si affermi e si sviluppi. Non vi è infatti alcun determinismo in cambiamenti di questo tipo, né tanto meno un determinismo delle regole.

L'esperienza del pubblico impiego è, in questo senso, istruttiva e paradigmatica. A quasi 15 anni dall'introduzione dei nuovi modelli di classificazione del personale, l'evidenza empirica – ben prima dei blocchi sulle retribuzioni che hanno congelato la carriera nel pubblico impiego - non mostra una rilevante diffusione di modelli di

⁷ Più limitate differenziazioni sussistono anche in correlazione con la collocazione in determinati profili professionali (ad esempio, indennità riconosciute ai profili degli educatori negli enti locali).

gestione basati sulle competenze (pur riscontrandosi esperienze di un certo rilievo in specifiche amministrazioni), né tendenze significative ed apprezzabili di un cambiamento in tale direzione.

In questo senso, i nuovi modelli di classificazione professionale, nonostante la loro portata innovativa, possono essere visti in termini di *“opportunità mancata”*. Sono molte le ragioni – storiche, culturali, di quadro normativo – che hanno ostacolato il passaggio ad una gestione delle risorse umane basata sulle competenze, nonostante l’opportunità offerta dai nuovi sistemi di classificazione professionale. Una disamina completa ed approfondita di tali ragioni esula dagli scopi del presente lavoro. Tuttavia, solo per brevi cenni, è utile accennare ad alcuni elementi che hanno reso difficoltoso il passaggio.

Sicuramente, hanno pesato i *ritardi, sul piano gestionale ed organizzativo, di molte amministrazioni pubbliche*. E’ prevalso, nelle esperienze concrete, un approccio di tipo tradizionale alla gestione del personale, rimasta ancorata a concezioni e modelli operativi che vedono quest’ultima in un *“ruolo minimale”* di funzione deputata ad amministrare il rapporto giuridico con il personale, preoccupata unicamente della conformità giuridica ed impegnata prevalentemente in attività e compiti di natura amministrativa.

Dalle stesse *dinamiche negoziali del secondo livello contrattuale*, il cui ruolo non è stato secondario nella gestione dei nuovi modelli di classificazione professionale, non sono venute inoltre quelle spinte innovative e propulsive che pure sarebbero state necessarie. In molti casi, tutta l’attenzione degli attori negoziali si è concentrata sugli aspetti retributivi. Gli stessi nuovi istituti (come le progressioni economiche e gli incarichi di posizione organizzativa) sono stati visti e concepiti unicamente in termini retributivi e distributivi, senza alcun rimando a *“questioni di sviluppo organizzativo”* o, comunque, a dinamiche virtuose dell’organizzazione. Sono quindi rientrate in gioco prassi operative del passato, completamente estranee al sostrato culturale dei nuovi modelli, come l’attribuzione estesa e generalizzata dei nuovi benefici retributivi (questo è avvenuto soprattutto nelle prime fasi di applicazione), il ricorso ampio ad automatismi per disciplinare l’accesso ai nuovi benefici (anzianità, ore di formazione effettuata, titoli di studio ecc.), l’utilizzo di procedure amministrative basate sulle regole dell’evidenza

pubblica (bandi, regolamenti dettagliati e minuziosi ecc.), l'enfasi su conoscenze di tipo scolastico (anziché sulle competenze professionali propriamente intese) nei casi in cui si sono attivate procedure selettive.

*Un secondo elemento innovativo che di solito si ricollega all'adozione dei modelli a fasce larghe è la **valorizzazione delle decisioni assunte a livello locale.***

Inquadramenti basati su contenitori ampi a livello nazionale, lasciano infatti più ampi margini di flessibilità a livello locale per le politiche del personale. Si tratta, in altre parole, di una impostazione che, a fronte di una semplificazione e di una maggiore uniformità dei sistemi di classificazione nazionali, consente differenziazioni a livello locale, all'interno di un *framework* comune.

In tal modo, è possibile combinare i vantaggi di uno schema uniforme di riferimento (tendenzialmente comune a tutti i settori del pubblico impiego), con la necessità di disporre dei necessari margini di flessibilità per le politiche del personale. Per altro verso, si tratta di una impostazione che permette di tenere insieme ed ibridare elementi dei più tradizionali sistemi *career-based* (accesso mediante concorso e carriera solo interna) con elementi dei più innovativi sistemi *position-based* (ingressi anche a metà carriera, più elevata mobilità tra comparti e pubblico-privato, selezioni basate sulle specifiche posizioni da coprire).

Anche questo potenziale elemento di innovazione collegato ai nuovi modelli non è stato in realtà pienamente colto. Vi sono stati infatti sviluppi e percorsi attuativi, nei vari comparti, non sempre coerenti con i motivi ispiratori dei nuovi modelli: da un lato, il livello nazionale, anziché limitarsi a regolazioni soft e tendenzialmente uniformi tra comparto e comparto, ha spesso ecceduto in regolazioni specifiche e di dettaglio; ma dall'altro lato, ed anche a causa di ciò, il livello locale ha stentato a "conquistare" spazi d'azione e margini di manovra sul piano organizzativo-gestionale, limitandosi ad una gestione dei modelli in termini esclusivamente retributivi.

Un altro effetto è stata la *crescente divaricazione degli schemi di riferimento nazionali adottati nei diversi comparti, non sempre pienamente giustificati da peculiarità e differenze specifiche.* Questa divaricazione ha rappresentato (e rappresenta tuttora) un ostacolo oggettivo ai processi di mobilità intercompartimentale, tanto che lo stesso legislatore ha avvertito il bisogno (con

una norma rimasta però inattuata⁸) di un percorso per “ricucire” le differenze tra i diversi sistemi di classificazione, dando mandato al Dipartimento funzione pubblica ed al Ministero dell’Economia e delle Finanze di definire con decreto del presidente del consiglio dei ministri (sentite le organizzazioni sindacali e previo parere della conferenza unificata) tabelle di equiparazione tra i diversi sistemi di classificazione.

L’ipotesi di accorpamento e riduzione dei comparti di contrattazione – alla quale però non si è ancora dato seguito – rappresenta un’opportunità per riprendere l’impostazione originaria e per convergere verso modelli di classificazione tendenzialmente uniformi a livello nazionale.

Tale operazione di convergenza, certamente non esente da difficoltà, può rappresentare un obiettivo comune, tra i diversi attori negoziali, giustificato dall’esigenza di rilanciare la produttività complessiva del sistema pubblico e di favorire dinamiche più vicine a quelle di un mercato del lavoro.

4. Oltre le differenze tra i sistemi di classificazione: una ipotesi di convergenza

Un’analisi più approfondita dei diversi sistemi di classificazione professionale mostra in realtà che le differenze esistenti tra comparto e comparto non sono tali da impedire l’operazione di ricucitura ipotizzata e, comunque, una convergenza tra i diversi modelli.

Il contributo che segue, meramente ricognitivo, evidenzia infatti, al di là delle differenze, molti elementi comuni. Gli schemi presentati nell’**appendice** al presente paper raffigurano i diversi sistemi di classificazione presenti nei vari comparti.

In molti dei sistemi attualmente in uso, vi sono questi elementi comuni:

⁸ Art. 29-bis, d. lgs. n. 165/2001.

-
- *contenuti professionali di base definiti a livello nazionale*, comuni ad una pluralità mestieri, anche molto diversi tra loro, denominati aree o categorie, da cui discende l'inquadramento giuridico;
 - *specificazioni dei contenuti di base, riconducibili a mestieri o gruppi di mestieri, denominati profili professionali*, la cui definizione è rimessa normalmente al livello locale e che consentono di circoscrivere e specificare l'inquadramento giuridico di base;
 - *percorsi di sviluppo economico*, per ciascuna area o categoria, che danno la possibilità di attribuire in successione, incrementi stipendiali, collegati all'accrescimento delle competenze professionali; di fatto consentendo di definire, per ciascuna area o categoria, un *range* stipendiale anziché un unico valore di stipendio base;
 - *incarichi a tempo collegati alla copertura di specifiche posizioni lavorative*, caratterizzati, a parità di inquadramento giuridico e di contenuti professionali di base, da responsabilità più elevate (cosiddette "posizioni organizzative") ed ai quali si ricollega un ulteriore elemento retributivo.

Per lavorare sulle somiglianze anziché sulle differenze, si può certamente concentrare l'attenzione sul primo degli elementi individuati: *i contenuti professionali di base definiti a livello nazionale per le aree o categorie*. Essi sono certamente il cuore di ogni sistema di classificazione ed il loro elemento fondante. Semplificando un po' l'analisi, ma cogliendo comunque una dimensione che conserva una certa rilevanza nel pubblico impiego, vi è un elemento comune che può aiutare ad individuare le corrispondenze tra le aree o categorie dei diversi sistemi di classificazione: quello del tipo di **formazione scolastica richiesta per l'accesso dal mercato del lavoro esterno**, mediante concorso, a ciascuna area o categoria.

In tal modo, al di là delle differenze, si possono facilmente individuare le corrispondenze tra i diversi sistemi di classificazione, come si può agevolmente vedere nell'**appendice**. Negli schemi ivi presentati si è usato l'accorgimento di utilizzare gli stessi colori a parità di titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno: colore blu ove è richiesta la laurea; colore rosa ove è richiesto il

diploma di istruzione secondaria superiore; colore verde ove è richiesto l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

5. Un'analisi basata sui titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno

Disponendo di uno schema comune, è ora possibile fare qualche ulteriore analisi sulla composizione del raggruppamento degli “**amministrativi e tecnici**”.

Una prima informazione facilmente acquisibile, avendo livellato le differenze esistenti tra i modelli di classificazione professionale, attiene alla distribuzione del personale su *tre grandi contenitori*, identificati sulla base del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno:

- aree o categorie che richiedono il possesso della laurea;
- aree o categorie che richiedono il possesso del diploma di istruzione secondaria superiore;
- aree o categorie che richiedono solo l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Questa distribuzione, per il raggruppamento degli “amministrativi e tecnici”, è presentata nella successiva **tavola 3**. Alcune precisazioni sono d'obbligo per una sua corretta lettura.

Tavola 3 – Distribuzione degli occupati del gruppo "amministrativi e tecnici" in base ai requisiti culturali richiesti per l'accesso dall'esterno all'area o categoria

Anno 2012

Aree o categorie di inquadramento	Personale in servizio al 31.12.2012	
	Unità	%
Laurea	317.085	26%
Diploma	471.381	38%
Obbligo scolastico	445.993	36%
Totale¹	1.234.459	100%

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

¹ Il totale degli "amministrativi e tecnici" differisce dal dato indicato in tavola 3 in quanto sono escluse le figure atipiche del comparto sanità, i contrattisti, ecc. dato che dalla rilevazione del Conto annuale non si distingue, per tali figure, il titolo di studio richiesto per l'accesso.

Innanzitutto, come si chiarirà ancora meglio tra un po', la **tavola 3** non coglie la distribuzione per titolo di studio, ma la distribuzione tra "lavori" (più precisamente, aree o categorie di inquadramento), raggruppati in relazione al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. La differenza non è di poco conto: i 317.000 occupati in qualifiche che richiedono l'accesso con laurea non sono, infatti, necessariamente tutti laureati e, analogamente, non sono tutti diplomati i 471.000 classificati nel gruppo dei mestieri che richiedono il diploma e, infine, non sono tutti in possesso del minimo titolo di studio richiesto per l'assolvimento dell'obbligo scolastico i circa 446.000 occupati che fanno parte del terzo gruppo.

Perché questo disallineamento⁹? Nel pubblico impiego, si possono individuare quattro principali ragioni.

In primo luogo, perché le regole della carriera prevedevano la possibilità di accedere dall'interno all'area o categoria superiore, anche in assenza del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno, purché si fosse in possesso, oltre al titolo di studio immediatamente inferiore, di una esperienza professionale di un

⁹ Tale disallineamento è definito, negli studi ed analisi sull'argomento, "educational mismatch".

minimo di anni: titolo di studio immediatamente inferiore ed anni ad esperienza hanno consentito quindi, ad una quota di personale, di fare carriera, anche in deroga al titolo richiesto per l'accesso dall'esterno. Si tratta di una regola che riconosceva, correttamente, un valore alle competenze acquisite sul campo, mediante l'esperienza.

Una seconda ragione, collegata alla prima, attiene alle cosiddette regole di primo inquadramento: alla partenza dei nuovi modelli di classificazione professionale (e già da prima, tutte le volte che si è passati da un sistema di classificazione ad un altro), il transito delle persone dal vecchio al nuovo assetto (salvo qualche eccezione) è stato effettuato, anche qui correttamente, in base all'inquadramento giuridico e non in base al titolo di studio. Vi è quindi un'eredità del passato che si è scaricata sui nuovi modelli.

Una terza ragione riguarda le modalità di reclutamento. L'accesso mediante concorso (in osservanza delle sacre regole previste per la concorsualità pubblica) ha conosciuto negli anni non poche (e numericamente rilevanti) eccezioni. Ci si riferisce, in particolare, alle ciclicamente ricorrenti stabilizzazioni di personale precario o avventizio o alle mobilità dalle aziende in crisi che hanno immesso, nella pubblica amministrazione, un significativo numero di persone, non sempre nella piena osservanza, anche in termini di requisiti, delle regole ordinarie¹⁰. Un certo peso hanno avuto anche i cosiddetti reinquadramenti verso l'alto, che hanno portato allo scivolamento in blocco di interi gruppi o categorie professionali, sempre in deroga ai requisiti ordinariamente previsti.

Un quarta ragione, di segno opposto rispetto alle prime tre e collegata alle più recenti trasformazioni del mercato del lavoro, attiene invece al fatto che in molti concorsi ove è richiesto un determinato titolo di studio (ad esempio, il solo diploma), si presenta (e viene reclutata) una quota significativa di persone in possesso del titolo di studio più elevato (ad esempio, laurea)¹¹.

¹⁰ Limitandosi agli ultimi 30 anni, si citano, tra i provvedimenti di stabilizzazione di personale precario o avventizio, la legge n. 285/1977, il d.l. n. 702/1978, la legge n. 444/1985, la legge 296/2006 (Finanziaria per il 2007), legge n. 244/2007 (Finanziaria per il 2008). Per quanto concerne la mobilità dalle aziende in crisi, si ricorda, uno fra tanti, il caso Olivetti del 1992.

¹¹ Si tratta di quello che, in letteratura, viene definito fenomeno dell'*overeducation* e che si riscontra, in misura crescente, nel mercato del lavoro del nostro Paese.

Una volta chiarito che vi sono dei disallineamenti, sarà interessante anche vederne il segno (*overeducation* o *undereducation*) il che equivale, anche, a comprendere, seppure in prima approssimazione, quali dei fenomeni più sopra ricordati hanno avuto, storicamente, maggiore influenza e maggior peso. Ma di questo diremo tra un po'.

Per ora, concentriamoci unicamente sulla distribuzione tra i differenti contenitori giuridico-contrattuali dei "lavori" che si svolgono nella pubblica amministrazione, raggruppati per titolo di studio richiesto dall'esterno. La **tavola 3** mostra, sull'intero aggregato di circa 1,2 milioni di persone, che risultano nettamente prevalenti i *lavori che richiedono diploma o obbligo scolastico*: sono all'incirca i $\frac{3}{4}$ di tutti gli occupati, divisi a metà, grosso modo, tra lavori con diploma e lavori richiedenti il solo obbligo scolastico; i lavori richiedenti la laurea sono poco più di $\frac{1}{4}$ del totale (per la precisione 26%).

Da questa prima tavola, emerge *l'immagine di una pubblica amministrazione con molti lavori a bassa o media qualificazione professionale*. Il che suggerisce anche la prevalenza di assetti organizzativi che, a dispetto dell'innovazione tecnologica, dell'evoluzione degli approcci organizzativi e della più elevata quota di "laureati" presenti nel mercato del lavoro, continuano ad essere definiti secondo una impostazione datata, la cui configurazione non ha subito negli anni sostanziali modifiche. Sulla persistenza di questi assetti hanno certamente influito anche le politiche di blocco del turn-over, i cui effetti sull'età media sono già stati analizzati in altra sede¹².

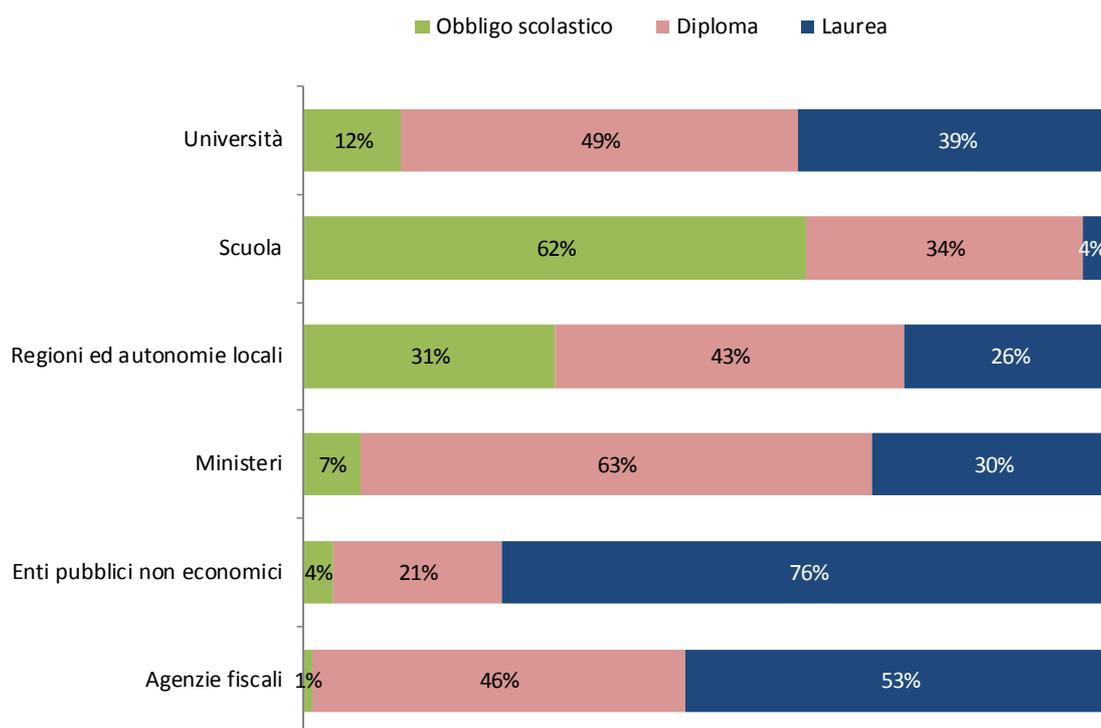
Interessante anche andare a guardare dentro il dato aggregato, per cogliere differenze tra i vari comparti. Questo approfondimento è presentato, per soli sei comparti, nella successiva **tavola 4**. Si rilevano differenze di un certo interesse, dalla quali si trae innanzitutto l'indicazione che non vi è uniformità tra le politiche ed i comportamenti seguiti.

Il *comparto Scuola*, ricordando l'esclusione dall'analisi della componente docente e della conseguente focalizzazione sui soli processi di funzionamento e di

¹² Cfr. Aran (2013), "Anzianità ed età del personale pubblico" – Aran, Occasional paper 3/2013, <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

supporto, è quello che evidenzia la quota più bassa di lavori richiedenti la laurea e la più alta di lavori richiedenti l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Si tratta, evidentemente, di una distribuzione che risente della configurazione tipica delle organizzazioni scolastiche, nella quale l'attività di supporto si concentra su due principali processi: l'attività di custodia ed esecutiva svolta dai "collaboratori scolastici" (ex-bidelli) e l'attività amministrativa, svolta per lo più da personale impiegatizio "diplomato".

Tavola 4 - Distribuzione degli occupati del gruppo "amministrativi e tecnici" in base ai requisiti culturali richiesti per l'accesso dall'esterno all'area o categoria per alcuni comparti



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013
Anno 2012, valori %

Meno scontati i dati che si riscontrano per Ministeri e Regioni-autonomie locali. Nei *Ministeri*, prevalgono ancora, di gran lunga, lavori di tipo "impiegatizio" per i

quali è richiesto il diploma (quasi i 2/3 di tutti gli occupati svolgono lavori di questo tipo). Molto contenuta, ma non residuale, la quota dei lavori per i quali è richiesto solo l'assolvimento dell'obbligo scolastico (7%), nei quali è facile rinvenire soprattutto le attività svolte da "custodi", "commessi" ed "autisti". I lavori per laureati sono il 30%, quota certamente non elevata se si considera la preminenza che, nei ministeri, dovrebbero avere attività a più alto contenuto professionale. L'immagine complessiva che se ne ricava è quella di un settore poco dinamico dal punto di vista organizzativo, interessato negli anni solo da cambiamenti e movimenti di tipo "inerziale".

Una quota di lavori per "laureati" di poco inferiore a quella che si rileva nei ministeri (26%) è presente nel comparto *Regioni-autonomie locali*. Anche qui i lavori per "diplomati" sono la maggior parte (43%), mentre appare più consistente (31%) la presenza di lavori di tipo manuale od esecutivo, richiedenti solo l'assolvimento dell'obbligo scolastico, unitamente, in molti casi, a specializzazioni di tipo professionale. Evidentemente, in questo settore, i processi produttivi, in misura certamente inferiore rispetto al passato e pur segnati da un progressivo impoverimento professionale, vedono ancora una significativa presenza di lavoro esecutivo di tipo tecnico (in taluni casi anche specializzato).

Più elevata la quota di personale che svolge lavori richiedenti la "laurea" nei comparti *Agenzie fiscali* (53%) ed *Università* (39%). Nelle Università vi è anche una quota significativa di lavori esecutivi (12%) per i quali è richiesto solo l'obbligo scolastico, che verosimilmente identificano attività di custodia, vigilanza e di semplice supporto tecnico. Viceversa, nelle Agenzie fiscali tale quota è del tutto residuale (1%).

Gli *enti pubblici non economici* presentano infine un profilo che si differenzia nettamente da quello degli altri comparti (in particolare, da Scuola, Ministeri e Regioni-autonomie locali): qui la quota dei lavori con laurea è preponderante (76%), mentre i lavori di semplice esecuzione rappresentano una quota "minima", presumibilmente ridottasi nel corso degli anni ed in via di ulteriore riduzione (solo 4%). Questi dati evidenziano, comunque, un maggiore dinamismo di questo settore rispetto ad altri, sebbene vada approfondito il tema decisivo della corrispondenza tra competenze richieste per lo svolgimento di tali lavori e

competenze realmente possedute dalle persone (il cosiddetto “skill mismatch”). In altre parole, occorre capire meglio se i sistemi di selezione esterna ed interna messi in campo, hanno consentito di “promuovere” nelle posizioni di lavoro più elevate, personale effettivamente in possesso delle competenze richieste. Nelle analisi che seguono, si cercherà di dare una prima, parziale risposta a tali interrogativi.

6. Il disallineamento tra titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno e titoli di studio realmente posseduti

Ci spostiamo ora sull’analisi dei disallineamenti tra titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno e titoli di studio realmente posseduti.

Anche qui una premessa, prima di procedere al commento dei dati: l’esistenza di un disallineamento non è di per sé annoverabile tra le “patologie”. Occorre infatti avere consapevolezza della circostanza, non sempre adeguatamente considerata nel pubblico impiego, che il capitale umano è costituito non solo dall’istruzione, ma anche dall’esperienza lavorativa e dalle abilità pratiche (istruzione non equivale a competenza). In altre parole, un fenomeno di “*educational mismatch*” non necessariamente indica un problema di “*skill mismatch*”: ciò, naturalmente, nella misura in cui la mancanza del livello di istruzione richiesta sia compensata da esperienze ed abilità pratiche acquisite sul lavoro.

Difficile, in mancanza di dati precisi, fare una diagnosi accurata della situazione reale. Certamente, prevalgono indizi o segnali che il disallineamento riscontrato sui livelli di istruzione configuri anche un disallineamento sul piano delle competenze o abilità. Questi indizi si possono cogliere nella debolezza dei meccanismi di trasferimento delle competenze o di apprendimento sul lavoro, quali generalmente si riscontrano nella pubblica amministrazione, ma anche nel livello di efficacia non sempre apprezzabile dei sistemi di reclutamento e selezione in

uso, anche a fini di carriera interna. Dunque, è probabile che i fenomeni di *undereducation* celino anche, problemi di *skill mismatching*.

Rileva anche, naturalmente, la dimensione del fenomeno. E' di tutta evidenza che un disallineamento ampio sui livelli di istruzione sia maggiormente indicativo di problemi anche sul fronte delle competenze richieste per lo svolgimento efficace dei lavori.

Fatte queste premesse, diamo ora uno sguardo ai numeri.

In primo luogo, si propone una vista complessiva sui titoli di studio realmente posseduti dalle persone nell'ambito dell'aggregato dei circa 1,2 milioni di occupati, sul quale si è venuta sviluppando la nostra analisi (**tavola 5**).

Tavola 5 - Distribuzione degli occupati del gruppo "amministrativi e tecnici" in base al titolo di studio posseduto

Anno 2012

Titolo di studio posseduto	Personale in servizio al 31.12.2012	
	Unità	%
Laurea e specializzazioni	228.168	18%
Diploma	586.592	48%
Obbligo scolastico	419.699	34%
Totale¹	1.234.459	100%

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

¹ Sono escluse le figure atipiche del comparto sanità, i contrattisti, ecc. in quanto dalla rilevazione del Conto annuale non si distingue, per tali figure, il titolo di studio richiesto per l'accesso.

Guardando ai soli dati assoluti, colpisce anzitutto il numero non elevato di "laureati" (18%) e la quota rilevante di persone in possesso del diploma di istruzione secondaria e del diploma di primo grado o inferiore (rispettivamente, 48% e 34%).

Oltre i dati assoluti, è interessante anche il raffronto con quanto già emerso nella **tavola 4**. Quest'ultima – lo ricordiamo – si soffermava sulla distribuzione per

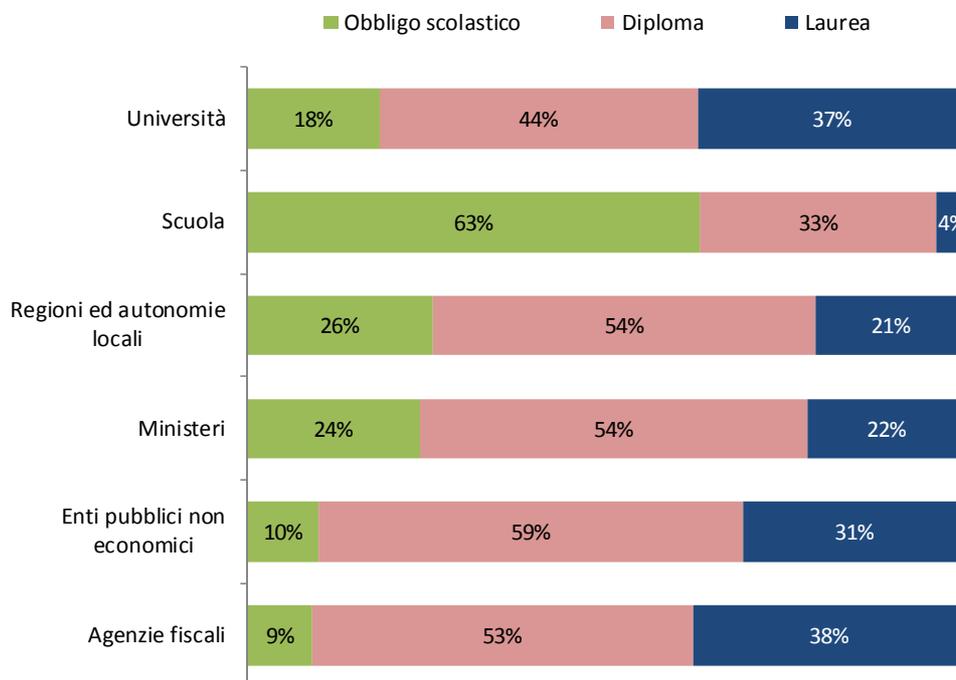
“lavori”, classificati in base al titolo di studio richiesto. Siamo quindi in grado di fornire alcune prime evidenze sulla **corrispondenza tra requisiti culturali richiesti e requisiti culturali realmente posseduti** (“*educational mismatch*”).

Guardando ai laureati, viene fuori ad esempio che, a fronte del 26% di posizioni di lavoro con laurea indicate in tavola 4, i laureati effettivi sono solo il 18%, primo indizio, questo, di un fenomeno di “mancata corrispondenza”, valutabile in termini di “undereducation”. Una conferma di questa prima evidenza, si può cogliere anche nel dato dei “diplomati” che, al contrario, mostra un 38% di lavori che richiedono il diploma a fronte del 48% di diplomati effettivi.

Di un certo interesse, è anche la disaggregazione del dato generale relativo ai titoli di studio posseduti sui singoli comparti (**tavola 6**).

Tavola 6 - Distribuzione degli occupati del gruppo "amministrativi e tecnici" in base al titolo di studio posseduto per alcuni comparti

Anno 2012, valori %



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

Si scopre così che gli *enti pubblici*, che avevano il dato più elevato di lavori con laurea (76%), evidenziano un numero di laureati di gran lunga inferiore (solo 31%). Un certo disallineamento, ma più contenuto, si coglie anche nei dati delle *Agenzie fiscali* (38% di laureati a fronte di 53% di lavori con laurea). Più modesti disallineamenti si hanno per i *Ministeri* (22% a fronte di 30% di lavori con laurea) e per *Regioni-autonomie locali* (21% contro 26%). Evidenziano infine una sostanziale corrispondenza il comparto *Università* (37% di laureati a fronte del 39% di lavori con laurea) e la *Scuola* (4% per entrambi i dati).

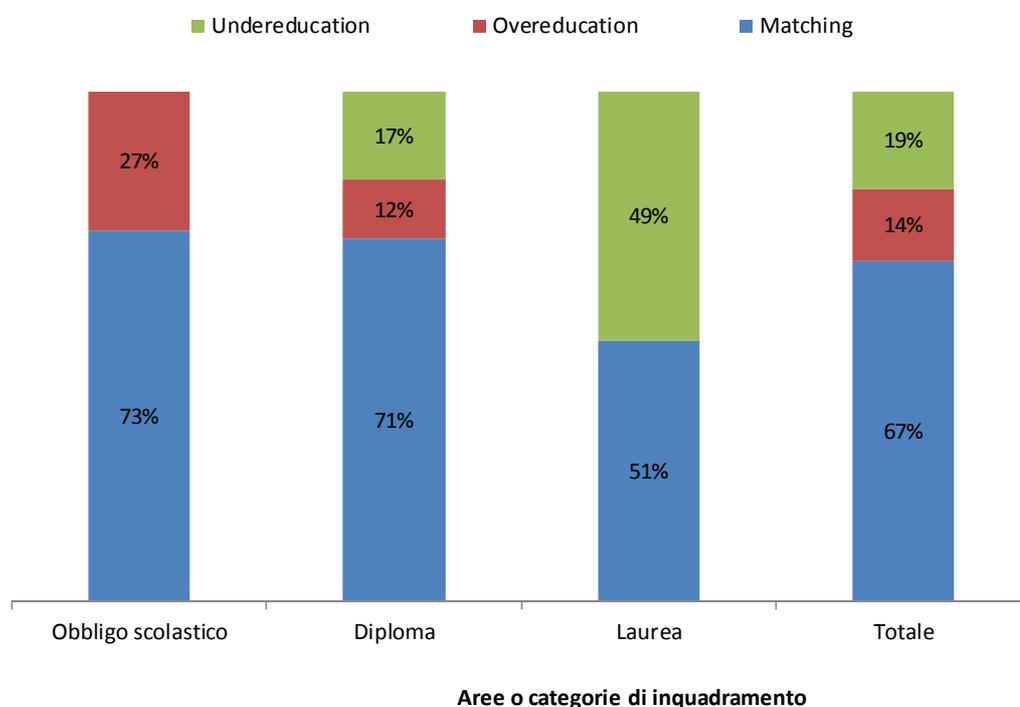
Pur riscontrandosi alcuni primi segnali di una situazione di “undereducation”, il mero raffronto tra le tavole 3/4 e le tavole 5/6 non ci dice ancora tutto: infatti, nella quota dei laureati potrebbero esservene anche alcuni che coprono posizioni che richiedono il diploma di istruzione secondaria o la scuola dell’obbligo (“overeducation”). Lo scostamento potrebbe dunque derivare dall’operare congiunto di due fenomeni di segno opposto: un fenomeno di overeducation che vede molti laureati svolgere lavori di livello più basso; un fenomeno di undereducation che vede molti diplomati svolgere lavori che richiedono la laurea. Per affinare l’analisi, è necessario pertanto adottare un altro tipo di scomposizione del dato, quale è quello che viene presentato nella successiva **tavola 7**, dove i disallineamenti vengono ricondotti ai tre gruppi di “lavori” da cui siamo partiti e più chiaramente distinti nelle due componenti viste più sopra.

Si vede così che nel gruppo degli occupati che svolgono lavori per i quali è richiesta la laurea solo la metà all’incirca (51%) ha effettivamente la laurea (“matching”), mentre l’altra metà (49%) è costituita da persone con titolo di studio inferiore (“undereducation”). Una corrispondenza più elevata si riscontra invece nei lavori richiedenti il diploma (71% di matching), ma anche in questo caso vi è una non trascurabile quota di undereducated (chi svolge lavori per diplomati con titolo di studio inferiore: 17%).

Da segnalare, all’opposto, anche una quota di laureati overeducated, che svolgono lavori per diplomati (12%). Quota che si conferma anche nelle posizioni che richiedono l’assolvimento dell’obbligo scolastico, ove si vede che circa il 27% è in possesso di un titolo di studio superiore (laurea o diploma).

Tavola 7 - Personale "amministrativo e tecnico" per area o categoria di inquadramento e tipo di matching

Anno 2012, valori %

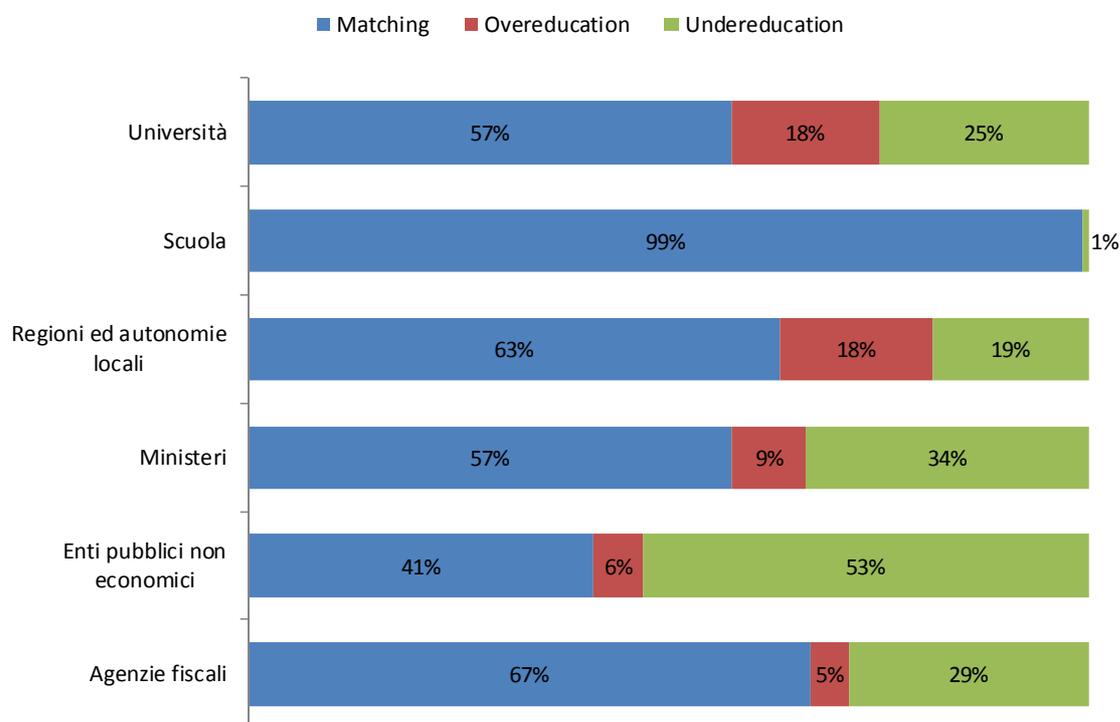


Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013

Ulteriori elementi di interesse si traggono dall'analisi della **tavola 8**, che mostra gli stessi dati della precedente tavola 7, disaggregati per comparto.

Si confermano in questa tavola alcune delle tendenze già anticipate. Il comparto con la quota più ampia di occupati che svolgono lavori in cui è richiesto un titolo superiore rispetto a quello posseduto è quello degli enti pubblici non economici: più della metà del personale (53%) appartiene infatti a questa categoria, mentre è trascurabile la quota degli overeducated (solo 6%). All'estremo opposto, si colloca invece il Comparto Scuola (con il 99% di corrispondenza), spiegato dalle peculiari caratteristiche di questo settore (poca permeabilità tra i gruppi professionali, assenza di meccanismi di carriera interna, quota molto elevata di lavori esecutivi).

Tavola 8 - Personale "amministrativo e tecnico" per area o categoria di inquadramento e tipo di matching per alcuni comparti



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2013
Anno 2012, valori %

Tra questi due estremi si rinvengono due situazioni intermedie: quella di comparti con una quota significativa, ma più contenuta, di occupati che svolgono lavori in cui è richiesto un titolo superiore rispetto a quello posseduto e, al contrario, una quota di overeducated che si mantiene su livelli bassi (agenzie fiscali e ministeri); quella di comparti in cui sono presenti entrambi i fenomeni (università, regioni-autonomie), ma con una prevalenza di undereducated.

Nei ministeri la quota degli undereducated riguarda sia diplomati che svolgono lavori con laurea, sia persone con titolo di studio corrispondente all'obbligo scolastico che svolgono lavori che richiedono il diploma; nelle agenzie fiscali, invece, il fenomeno si concentra maggiormente sui diplomati che svolgono lavori con laurea.

Al di là delle differenze riscontrate, il fenomeno degli occupati che svolgono lavori in cui è richiesto un titolo superiore rispetto a quello posseduto (con la sola eccezione del comparto Scuola, per molti versi atipico rispetto agli altri) risulta comunque prevalente in tutti i comparti.

Questa caratteristica differenzia nettamente il pubblico impiego dal resto del mondo del lavoro. Limitando l'attenzione al gruppo dei laureati si riscontra, ad esempio, che i laureati che svolgono lavori di livello professionale inferiore raggiungono, nella totalità del mercato del lavoro italiano, la ragguardevole quota del 49,2%. Nel gruppo degli "amministrativi-tecnici" del pubblico impiego, qui oggetto di analisi, questa quota si ferma invece al 29%.

Ancora più marcata la differenza nel gruppo dei diplomati: nella totalità del mercato del lavoro, in questo gruppo vi è una netta prevalenza di diplomati che svolgono lavori per cui è richiesta la licenza media (26%) ed una quota estremamente bassa di diplomati che svolgono lavori per cui è richiesta la laurea o un titolo superiore (4%). Nel gruppo degli "amministrativi-tecnici" del pubblico impiego la situazione è ribaltata: prevalgono infatti i diplomati che lavorano in posizioni che richiedono la laurea (24%), mentre i diplomati che svolgono lavori in cui richiesto l'assolvimento dell'obbligo scolastico si fermano al 18%.¹³

7. Quali indicazioni per un'agenda di riforma del pubblico impiego

L'analisi svolta in questo paper, unitamente a quelle già proposte in precedenti numeri, tracciano un quadro complessivo di problematiche da cui è possibile delineare alcune proposte operative di intervento.

Questi, in sintesi, i punti sui quali è necessario concentrare l'attenzione.

Vi sono evidenti segnali di una complessiva debolezza del "capitale umano" della pubblica amministrazione, accentuatasi negli ultimi anni anche per effetto delle

¹³ I dati relativi alla totalità del mondo del lavoro italiano sono tratti dal Rapporto ISFOL 2012 – Le competenze per l'occupazione e la crescita.

politiche di blocco del turn-over. I segnali si colgono innanzitutto, nella prevalenza di mestieri a bassa o media qualificazione professionale, che l'analisi precedente ha chiaramente messo in luce. Questo dato rivela anche l'esistenza diffusa di assetti organizzativi "strutturalmente" poco sintonizzati con il contesto esterno, se solo si consideri la complessità crescente in termini di domande che alle pubbliche amministrazioni si rivolgono (solo per fare alcuni esempi di particolare attualità: la richiesta di semplificazione burocratica, il sostegno ai processi di sviluppo economico), i forti cambiamenti che, anche nel settore pubblico, hanno interessato molti processi lavorativi grazie all'*office automation* ed all'innovazione tecnologica, l'incremento di offerta di lavoro più istruito e più qualificato che comunque si riscontra nel mercato del lavoro esterno.

Ciò che si osserva diffusamente, dunque, è un **profilo di amministrazione pubblica che risente, in misura preponderante, di scelte e dinamiche molto risalenti nel tempo**: vi è stato, infatti, un periodo storico in cui le politiche occupazionali nel settore pubblico avevano anche l'obiettivo, più o meno dichiarato, di sostenere l'occupazione e di calmierare le tensioni sul mercato del lavoro. Alle scelte compiute in questi periodi, si deve l'aumento degli occupati e di lavori poco qualificati, le cui conseguenze sono ancora oggi osservabili.

In una sorta di oscillazione ciclica, tipica di molti fenomeni della pubblica amministrazione, si registra invece, più recentemente, in concomitanza con i più decisi interventi di contenimento dei deficit pubblici imposti dai trattati europei e dalla crisi dei debiti sovrani, un orientamento ad agire esclusivamente sul fronte della spesa, attraverso meccanismi di riduzione lineare del numero di occupati, rinunciando però, di fatto, a mettere in campo politiche organizzative, occupazionali e di programmazione dei fabbisogni (come pure le norme vigenti richiederebbero).

Sulle riduzioni lineari degli occupati (e della spesa pubblica) molto si è detto. Vi è una diffusa consapevolezza degli effetti collaterali negativi che esse hanno sull'organizzazione della PA, ma se ne giustifica la messa in campo sulla base della necessità di agire subito e con risultati certi (in termini di cassa e di bilancio). In precedenti numeri, si sono più volte messi in luce i rischi derivanti da un utilizzo prolungato di meccanismi di riduzione lineare sul fronte occupazionale. Se ne sono

mostrati, ad esempio, gli effetti in termini di incremento dell'età media della forza lavoro (gli ultimi dati collocano l'età media intorno ai 50 anni, con solo il 3% del personale sotto i 30 anni), con le evidenti ricadute negative su motivazione e competenze professionali¹⁴. Più in generale, essi implicano la rinuncia ad intervenire in modo mirato, secondo una logica di fabbisogno e di governo delle dinamiche occupazionali, con le conseguenze dell'inevitabile peggioramento di molti servizi (quelli sui quali si registra il maggior fabbisogno e la maggiore domanda) e della permanenza di sacche di improduttività e di ridondanza.

Al tema della prevalenza di lavori poco qualificati, si aggiunge anche il problema dei gap di competenza professionale degli occupati attuali, di cui l'*educational mismatch*, quale si evince dai dati, è solo la parte emersa e visibile. E' evidente, infatti, che il problema non è solo quello di un astratto ridisegno del profilo organizzativo e della previsione "sulla carta" di posizioni di lavoro e processi con caratteristiche diverse da quelli attuali.

Ma l'indebolimento del capitale umano presenta anche una dimensione di tipo quantitativo. Anche su questo punto, le analisi già svolte dall'Aran (ed altre che pure sono state condotte sull'argomento) consentono di mettere a fuoco la problematica. Problema che non sembra riguardare tanto il numero complessivo di occupati, che appare in linea con gli standard degli altri Paesi. Vi sono, invece, chiari segnali di criticità sul piano della corretta allocazione delle risorse. Gli squilibri nella distribuzione si colgono lungo due principali direttrici: territoriale, innanzitutto, ma anche tra differenti aree di intervento o processi di lavoro (in quest'ultimo caso, ad esempio, lungo le dimensioni "core/non core", "front-office/back-office").

In un precedente numero, sono stati analizzati gli squilibri territoriali, su base provinciale, nell'allocazione del personale su alcuni uffici periferici dello stato. Contestualmente, è stata proposta una metodologia di analisi di tali squilibri,

¹⁴ Aran (2013), "Anzianità ed età del personale pubblico" – Aran, Occasional paper 3/2013, <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

basata sul concetto di “fabbisogno standard”. Ad analoghe conclusioni, arrivano anche altri studi ed analisi condotti sull’argomento¹⁵.

In una situazione di squilibrio nella allocazione delle risorse, ci si aspetterebbe un maggior ricorso alla mobilità del personale. I dati mostrano invece che la mobilità rappresenta un’opzione generalmente poco praticata, come già evidenziato in altra sede¹⁶. L’analisi dei flussi rivela peraltro che prevale una mobilità tra enti territorialmente contigui e che la quota di gran lunga prevalente è costituita da “mobilità volontarie”, che si attivano su richiesta dei singoli dipendenti, per esigenze di tipo personale.

Le politiche di rilancio della PA devono dunque muovere da un quadro complessivo ormai abbastanza chiaro e delineato:

- vi sono *troppi lavori a bassa qualificazione professionale*, da cui scaturisce l’esigenza di un riallineamento degli assetti organizzativi, soprattutto a livello micro;
- vi è un *gap di competenze professionali degli occupati attuali*, che richiede più sostenuti investimenti in politiche formative e di sviluppo delle risorse umane, interventi di riqualificazione, la definizione di *quadri* comuni per sostenere ed incentivare le azioni delle amministrazioni;
- vi sono *squilibri nella distribuzione del personale a livello territoriale e tra processi di lavoro*, che richiedono una più accurata analisi dei fabbisogni per individuare con maggiore precisione ambiti che presentano sofferenze ed ambiti che presentano ridondanze e, contestualmente, adeguati incentivi e misure per favorire la mobilità del personale, i cui numeri, allo stato, appaiono del tutto inadeguati.

Interventi strutturali di questo tipo, da portare avanti in un orizzonte temporale che non è certamente di breve periodo, sono resi necessari da un contesto che, a fronte del permanere di tensioni dal lato della finanza pubblica, evidenzia tuttavia,

¹⁵ Aran (2012), “Fabbisogni standard di personale. La proposta di un metodo ed una applicazione” – Aran, Occasional paper 2/2012, <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

¹⁶ Aran (2012), “Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego” – Aran, Occasional paper 1/2012, <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

in misura crescente, da parte di cittadini ed imprese, la domanda di una pubblica amministrazione più efficiente.

Il **ridisegno degli assetti organizzativi** deve promuovere, in una sorta di riposizionamento strategico, la *transizione da un profilo di amministrazione pubblica con una quota ampia di lavori poco qualificati e di processi lavorativi a basso valore aggiunto ad una amministrazione che, pur mantenendo fermo o riducendo il numero complessivo dei suoi occupati per non alimentare tensioni sul fronte della finanza pubblica, decide di rafforzare processi “core” innovativi e a più alto valore aggiunto, richiedenti una maggiore intensità di competenze professionali, operando contestualmente, una graduale liberazione di risorse da processi “non core” o a più basso valore aggiunto, il cui presidio può essere comunque assicurato attraverso il perseguimento di più elevati livelli di efficienza, investimenti in nuove tecnologie, la concentrazione di funzioni nell’ambito di “strutture di servizio” interne al sistema PA (come avvenuto, ad esempio, attraverso i servizi di e-procurement) o attraverso il ricorso al mercato.*

Si ipotizzano possibili misure da adottare in questo ambito:

- promuovere l’adozione di *piani di ristrutturazione organizzativa*, da realizzare in un arco temporale pluriennale, sulla base di indirizzi e linee guida definiti centralmente, con obiettivi verificabili di breve e medio periodo, alla cui attuazione, monitorata dal centro, condizionare possibilità assunzionali e l’allentamento dei vincoli sulla gestione del personale;
- promuovere *sistemi “nazionali” per la certificazione delle politiche organizzative e di gestione* del personale messe in campo dalle amministrazioni e per il rilascio di una sorta di “bollino di qualità” alle amministrazioni che si impegnano su politiche più avanzate ed in linea con gli obiettivi nazionali, a cui “correlare” la concessione di maggiori gradi di autonomia gestionale;
- realizzare un *monitoraggio delle funzioni* svolte dalle diverse amministrazioni pubbliche al fine di valutarne la strategicità, l’assorbimento di risorse umane, l’esistenza di duplicazioni con altre amministrazioni;
- dare ulteriore impulso, sulla scorta delle positive esperienze di centralizzazione degli acquisti sul modello Consip, alla *condivisione di*

strutture centrali di servizio, interne al sistema PA, su alcune funzioni trasversali con elevate economie di scala e di specializzazione (elaborazione paghe, gestione giuridica del personale, call center).

Il **gap di competenze professionali** va affrontato attraverso una “*skill strategy* per la pubblica amministrazione” che riesca a dosare, in un mix equilibrato, nuovi accessi di personale ed interventi su personale già in servizio.

Esemplificando, si potrebbero adottare misure come:

- la messa in campo di *nuovi strumenti conoscitivi* per il censimento dei mestieri, delle posizioni di lavoro, e delle competenze richieste e possedute, nonché per l’analisi dei gap di competenza professionale;
- l’utilizzo di *strumenti previsionali*, per anticipare le tendenze e prevedere su quali ambiti ed in che misura si manifesteranno fabbisogni futuri;
- la *programmazione di nuovi accessi di personale giovane e con elevati livelli di istruzione* da avviare verso mestieri a più alta intensità di competenze (anche ipotizzando sistemi di reclutamento che prevedano periodi di tirocinio o apprendistato);
- l’inserimento mirato, in *percorsi formativi di riconversione o riqualificazione*, del personale in servizio che manifesta gap di competenza, nonché la previsione di misure per incentivare l’esodo o per accompagnare verso il pensionamento.

Infine, il tema della non ottimale distribuzione del personale va affrontato lavorando congiuntamente sull’**analisi dei fabbisogni e sulle misure per favorire la mobilità del personale**.

Ulteriori possibili misure per questo tipo di problematica sono:

- mettere in campo di nuovi *strumenti conoscitivi* per rilevare ed analizzare i fabbisogni, sulla base di dati territoriali e di domanda;
- introdurre, dapprima in modo sperimentale e poi in modo generalizzato, i *fabbisogni standard di personale*, basati sul confronto sistematico tra amministrazioni o funzioni simili e contestuale, graduale superamento delle dotazioni organiche come strumento di governo delle politiche occupazionali;

- adottare *misure per incrementare sensibilmente i flussi di mobilità* di personale tra amministrazioni, sedi territoriali o funzioni, rimuovendo ostacoli di natura amministrativa, prevedendo misure incentivanti di carattere retributivo e rafforzando, contestualmente, la capacità di orientare e governare tali flussi in funzione dei fabbisogni; in alternativa alla mobilità territoriale delle persone, nel caso delle reti territoriali periferiche di amministrazioni centrali e mediante l'uso delle nuove tecnologie, sperimentare modalità per il trasferimento di pratiche, attività e lavori da una sede all'altra;
- definire una *tabella di corrispondenze tra i diversi sistemi di classificazione professionale* utilizzati nei diversi comparti della PA ed avviare un percorso di graduale unificazione e rivisitazione degli stessi;
- *favorire l'incontro tra domanda (amministrazione che manifestano un fabbisogno) e offerta di lavoro* (persone interessate a cambiare lavoro o sede di lavoro) all'interno del sistema PA, attraverso il web, sul modello delle "borse lavoro".

8. Conclusioni

I numerosi tentativi di cambiare la pubblica amministrazione per via normativa si sono spesso scontrati in passato, con le insufficienze e le inadeguatezza di organizzazioni non in grado di assorbire e di attuare i cambiamenti richiesti. La impermeabilità ai cambiamenti è stata spesso imputata alle resistenze di questa o quella categoria (di volta in volta politica, dirigenza, personale, sindacato), ma perdendo di vista i problemi strutturali di organizzazioni non attrezzate, dal punto di vista delle capacità e della flessibilità operativa. La reazione è stata spesso quella di "rilanciare" con ulteriori norme, alimentando un circolo vizioso che ha visto crescere a dismisura gli adempimenti e la complessità amministrativa.

Si tratta, dunque, di cambiare l'ottica, ponendo al centro obiettivi di politica organizzativa e di sviluppo del capitale umano, in funzione dei quali vanno calibrate le azioni da intraprendere e gli stessi interventi sulle norme. Questi ultimi devono inoltre porsi nell'ottica di incentivare e semplificare, più che di regolare in una logica di "comando e controllo". Piuttosto che prescrivere nuovi adempimenti, è necessario dare alle amministrazioni incentivi ed aiuti, anche attraverso una operazione di semplificazione del quadro normativo, per intraprendere al loro interno percorsi "sostenibili" di cambiamento e sviluppo organizzativo.

Appendice: i sistemi di classificazione professionale

AFAM - PERSONALE AMMINISTRATIVO E TECNICO

Aree o categorie	Occupati		Range stipendiale	
	N.	%	da	a
Area EP2	69	3%	25.214,28	37.884,71
Area EP1	69	3%	22.152,40	34.681,03
Area Terza	21	1%	17.949,11	24.602,48
Area Seconda	590	30%	16.756,15	22.643,77
Area Prima	1.226	62%	14.957,55	19.492,91
Totale	1.975	100%		

AGENZIE FISCALI

Aree o categorie	Occupati		Range stipendiale	
	N.	%	da	a
Area Terza	27.677	53%	21.125,24	28.984,04
Area Seconda	23.760	46%	17.303,06	21.896,48
Area Prima	325	1%	16.384,55	16.973,03
Totale	51.762	100%		

Legenda:

- Laurea
- Diploma
- Obbligo scolastico

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

Aree o categorie	Occupati		Range stipendiale	
	N.	%	da	a
Area C	34.064	76%	21.147,84	27.062,42
Area B	9.347	21%	18.218,50	20.528,61
Area A	1.636	4%	16.390,72	17.853,66
Totale	45.047	100%		

SCUOLA - PERSONALE A.T.A.

Profili professionali	Occupati		Range stipendiale ²	
	N.	%	da	a
Direttore dei servizi generali ed amministrativi	8.531	4%	22.073,10	34.556,98
Assistente amministrativo - Assistente tecnico¹	67.612	33%	16.696,06	22.562,63
Collaboratore scolastico dei servizi - Addetto aziende agrarie	408	0,2%	15.285,97	19.813,14
Collaboratore scolastico	126.414	62%	14.903,94	19.423,09
Totale	202.965	100%		

¹ Sono inclusi i seguenti profili professionali: Cuoco, Infermiere, Guardarobiere.

² Il personale a tempo indeterminato appartenente alle aree A e B possono usufruire di una delle posizioni economiche finalizzate alla valorizzazione professionale. La prima posizione economica è determinata in € 600 annui da corrispondere in tredici mensilità al personale dell'Area A, e in € 1.200 annui da corrispondere in tredici mensilità al personale dell'Area B. La seconda posizione economica è determinata in € 1.800 annui (non cumulabile con quella precedente) da corrispondere in tredici mensilità al personale dell'Area B.

Legenda:

 Laurea
 Diploma
 Obbligo scolastico

ENTI PUBBLICI DI RICERCA

<i>Livelli</i>	<i>Occupati</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
IV Livello	3.129	31%	25.298,71	28.893,25
V Livello	2.474	24%	22.977,49	26.099,47
VI Livello	2.586	26%	21.050,63	23.785,28
VII Livello	1.201	12%	19.292,72	21.671,00
VIII Livello	748	7%	18.190,09	20.349,91
Totale	10.138	100%		

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

<i>Aree o categorie</i>	<i>Occupati</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
Categoria A	1.156	56%	22.456,56	35.723,52
Categoria B	906	44%	17.411,75	24.065,32
Totale	2.062	100%		

Legenda:

- Laurea
- Diploma
- Obbligo scolastico

REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI

<i>Aree o categorie</i>	<i>Occupati</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
Categoria D (accesso D3)	29.425	6%	24.338,14	28.342,72
Categoria D (accesso D1)	93.761	20%	21.166,71	28.342,72
Categoria C	200.644	43%	19.454,15	21.901,32
Categoria B (accesso B3)	49.865	11%	18.229,92	19.878,40
Categoria B (accesso B1)	77.307	16%	17244,71	19878,40
Categoria A	21.038	4%	16.314,57	17.539,65
Totale	472.040	64%		

UNIVERSITA'

<i>Aree o categorie</i>	<i>Occupati</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
Categoria EP	3.069	6%	24.580,50	34.049,75
Categoria D	16.880	33%	21.779,88	27.847,21
Categoria C	25.142	49%	18.614,99	23.025,77
Categoria B	5.979	12%	16.201,39	20.453,72
Totale	51.070	100%		

Legenda:

- Laurea
- Diploma
- Obbligo scolastico

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

<i>Aree o categorie</i>	<i>Occupati¹</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
Categoria Ds	32.362	6%	23.826,66	29.550,18
Categoria D	329.464	61%	22.093,88	26.800,30
Categoria C	51.489	10%	20.348,18	24.671,62
Categoria Bs	68.447	13%	18.393,84	21.272,92
Categoria B	35.600	7%	17.752,19	18.393,84
Categoria A	19.688	4%	16.427,77	18.200,36
Totale	537.050	100%		

¹ Include tutto il personale non dirigente comprese le professionalità sanitarie

MINISTERI

<i>Aree o categorie</i>	<i>Occupati</i>		<i>Range stipendiale</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>da</i>	<i>a</i>
Area Terza	47.764	30%	21.125,34	30.648,62
Area Seconda	99.435	63%	17.303,11	21.822,86
Area Prima	10.491	7%	16.384,57	17.599,93
Totale	157.690	100%		

Legenda:

	Laurea
	Diploma
	Obbligo scolastico