

Bruno Carapella e Antonio Nisio

# IL COMPETENCY MANAGEMENT

Un modello per la Gestione  
e lo Sviluppo delle persone  
nella Pubblica Amministrazione

Prefazione di Federico Butera



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Bruno Carapella, esperto di change management e innovazione in ambito pubblico, negli ultimi trent'anni ha diretto importanti progetti di sviluppo organizzativo per conto di istituzioni nazionali e internazionali. Insegna Sociologia dei processi economici presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ed è docente di Master in diverse Università italiane. Presiede Organismi di valutazione di enti nazionali e locali. E' stato partner di RSO e fondatore e partner di Fleurs International. Presiede la Fundacion Eurosur. Ha pubblicato opere sui temi della organizzazione e management nel settore pubblico.

Antonio Nisio è professore aggregato di Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Svolge attività di consulenza e formazione per pubbliche amministrazioni ed è docente di Master in diverse università italiane. È presidente e/o componente di organismi di valutazione di amministrazioni pubbliche. Svolge attività di ricerca in tema di public management and accounting, performance management nel settore pubblico, analisi di bilancio.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Bruno Carapella e Antonio Nisio

# IL COMPETENCY MANAGEMENT

Un modello per la Gestione  
e lo Sviluppo delle persone  
nella Pubblica Amministrazione

Prefazione di Federico Butera

**FrancoAngeli**

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Nota dell'Autore</b>	pag.	9
<b>Prefazione</b> , di <i>Federico Butera</i>	»	11
<b>Introduzione</b> , di <i>Valerio Iossa</i>	»	25

## PARTE PRIMA di *Bruno Carapella*

<b>1. Professioni, ruoli e competenze in un mondo che cambia</b>	»	31
1.1. Premessa	»	31
1.2. La crisi del fordismo e dei suoi modelli sociali e organizzativi	»	32
1.3. La conoscenza	»	33
1.4. Il lavoro e la conoscenza	»	35
1.5. Le organizzazioni pubbliche e la complessità del governare	»	36
1.6. Il cambio di paradigma	»	41
1.7. Da organizzazione burocratica a <i>competency based organization</i>	»	43
1.8. Nuovi job e nuovi skill	»	45
1.9. Una nuova grammatica per le risorse umane	»	48
1.10. Le persone, le competenze, il valore pubblico	»	50
1.11. Le competenze e la quarta rivoluzione industriale	»	52
1.12. Le Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche	»	54

## PARTE SECONDA

a cura di *Bruno Carapella* e *Giuseppina Salinardi*

<b>2. Competency based human resources management: il modello per la gestione delle risorse umane basato sulle competenze</b> , di <i>Bruno Carapella</i>	pag.	59
2.1. Caratteristiche generali del modello	»	59
2.2. Elementi costitutivi del modello	»	61
2.2.1. Ruoli e organizzazioni	»	61
2.2.2. Le professioni a banda larga	»	62
2.2.3. I ruoli	»	66
2.2.4. Le competenze	»	67
2.2.5. La descrizione e classificazione delle professioni: i sistemi professionali	»	69
2.3. Le fasi del modello	»	71
2.3.1. La programmazione	»	71
2.3.2. Il recruitment, di <i>Michele Valentino</i>	»	78
2.3.3. Il recruiting del personale nel settore pubblico: una riflessione ed una proposta, di <i>Giuseppina Miccoli</i>	»	85
2.3.4. La valorizzazione	»	95
2.3.5. Il rewarding, di <i>Antonio Nisio</i>	»	99
2.4. Il Quadro Europeo delle Qualifiche: una riflessione per i sistemi professionali della pubblica amministrazione, di <i>Miranda Bassoli</i>	»	108
<b>3. Gli strumenti di supporto all'attuazione</b> , di <i>Giuseppina Salinardi</i>	»	113
3.1. La Library dei profili professionali	»	114
3.2. Il Dizionario delle competenze	»	122
3.3. L'Assessment delle competenze	»	126
3.4. Dashboard delle competenze come framework unitario dei processi di gestione	»	129

## PARTE TERZA

a cura di *Antonio Nisio*

<b>4. Esperienze e pratiche italiane</b> , di <i>Bruno Carapella</i> , <i>Michele De Filippis</i> , <i>Lucia Libraro</i> e <i>Antonio Nisio</i>	»	135
4.1. Scopo e metodo di ricerca	»	135



4.2. Pillar 1: Programmazione	pag.	136
4.3. Pillar 2: Recruitment	»	142
4.4. Pillar 3: Valorizzazione	»	143
4.5. Pillar 4: Rewarding	»	145
<b>5. Analisi comparate a livello internazionale sui sistemi professionali e di competenze nelle pubbliche amministrazioni</b> , di <i>Vanessa Ioannou e Antonio Ilic Vitolo</i>	»	148
5.1. Francia	»	149
5.2. Australia	»	154
5.3. Regno Unito	»	159
5.4. Svezia	»	164
<b>Glossario</b>	»	169
<b>Bibliografia</b>	»	171
<b>Note biografiche</b>	»	179



## NOTA DELL' AUTORE

Solitamente questo spazio viene utilizzato per ringraziare alcuni e/o per esplicitare ragioni e significati del proprio lavoro. Non mi sottrarrò a questa consuetudine.

Ringrazio prima di tutto quanti hanno collaborato alla stesura del libro. Sono grato a Federico Butera, che costituisce il riferimento più alto della scienza delle organizzazioni nel nostro Paese, e che mi ha onorato del suo prezioso contributo. Il suo *paper*, come sempre, offre punti di vista nuovi e racconta di un viaggio, forse, ancora da percorrere. Non sempre le nostre idee coincidono, ma questo è il senso della ricchezza di un lavoro collettivo e della stima reciproca. Sono grato a Valerio Iossa che ci offre una lettura interessante della centralità delle professioni e delle competenze rispetto alle sfide ambiziose del PNRR e che mi onora della sua amicizia.

Sono grato a Giusi Salinardi che, non solo ha curato una parte del testo, ma mi è stata costantemente al fianco in dubbi e perplessità che sempre si appalesano nel nostro lavoro. Ringrazio Michele Valentino, Giusi Miccoli, Vanessa Ioannou, Lucia Libraro, Antonello Vitolo per i loro contributi appassionati ed intelligenti. Ringrazio la mia amica Miranda Bassoli che ci ha offerto una vista sul sistema europeo delle qualifiche.

Ringrazio Antonio Nisio che ha coordinato la terza parte del testo, suggerito la cornice scientifica, indicato soluzioni e che ha condiviso con me l'opera. Ringrazio, infine, Michele De Filippis, la cui opera di tessitura e redazione è stata preziosa.

Questo lavoro è il frutto di una lunga attività di consulenza e di ricerca intervento che, il sottoscritto ha condotto, prima in RSO e poi insieme ai colleghi di *Fleurs International* (alcuni sopra citati) in ambito pubblico. Gli autori del libro hanno progettato e sperimentato modelli per competenze in alcune grandi amministrazioni pubbliche italiane (Comune di Roma, Pre-

sidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Lazio, Regione Campania, Regione Sicilia ecc.) e in tanti importanti enti locali di medie dimensioni (nell'ambito del Programma RiformaAttiva del Foromez).

Nel volume abbiamo cercato di integrare l'approccio scientifico e metodologico ai sistemi *competency based*, e la letteratura organizzativa di riferimento con un modello applicativo di *Competency Management*, corredato di strumenti applicabili e replicabili nell'ambito della nostra Pubblica Amministrazione e, quindi, usabili da *professional* e *practitioner*.

La nostra ambizione non era descrivere il futuro professionale dei sistemi di HR management nel nostro paese ma rendere disponibili approcci, modelli, strumenti ed esperienze che consentissero alla Pubblica amministrazione italiana di proseguire questo lungo, faticoso, viaggio verso la modernizzazione.

Chi scrive, guardando ai tanti anni di lavoro trascorsi all'interno e all'intorno delle amministrazioni pubbliche, sa bene che nessun traguardo di innovazione è consolidato se non è sostenibile e coerente con la maturità e la consapevolezza organizzativa delle Amministrazioni e che ad accelerazioni formidabili, spesso, succedono restaurazioni e chiusure.

La Pubblica Amministrazione nel nostro Paese ha bisogno di una visione riformatrice e di una costante, tenace, continua costruzione di luoghi di sperimentazione, di modelli applicativi, di strumenti e soluzioni, di cantieri di innovazione che, passo dopo passo, consolidino i risultati acquisiti e proseguano lungo questo cammino, costringendo le Amministrazioni, ognuna con le sue peculiarità, ad abbandonare per sempre la concezione burocratica e adempimentale che ha impedito o frenato questo faticoso viaggio verso la modernizzazione.

*Da un certo punto in avanti non c'è più modo di tornare indietro.  
È quello il punto al quale si deve arrivare.*

Franz Kafka

*Bruno Carapella*

## PREFAZIONE

La progettazione di nuovi ruoli e professioni  
nelle Pubbliche Amministrazioni.  
Sciogliere tre nodi: servizi, processi di cambiamento,  
forme di rappresentazione e regolazione del lavoro<sup>1</sup>

di *Federico Butera*<sup>2</sup>

### Competenze e struttura dei lavori

Il tema delle competenze percorre sempre più estesamente ogni riflessione e ogni progetto che riguarda il mondo del lavoro e quello dell'istruzione.

Il libro a cura di Bruno Carapella *La gestione e lo sviluppo delle persone nella pubblica amministrazione: il competency management* offre un insieme di concetti e strumentazioni assai articolate per affrontare la gestione delle competenze in modo sistemico.

Gli approcci e le strumentazioni sulle competenze possono essere strumenti preziosi per gestire il lavoro e i sistemi educativi, ma possono diventare un alibi quando vengono visti come una alternativa alla difficile ma indispensabile progettazione di nuove forme e modelli di lavoro, di sistemi professionali, di organizzazione, di sistemi educativi. In questo rischio il libro non incorre.

<sup>1</sup> © 2022 Federico Butera. Concesso come prefazione al volume Bruno Carapella (a cura di), *La gestione e lo sviluppo delle persone nella pubblica amministrazione: il competency management*, Milano, FrancoAngeli.

<sup>2</sup> Professore emerito di Scienze dell'Organizzazione, Università di Milano Bicocca e Roma Sapienza. Presidente Fondazione Irso. Direttore Studi Organizzativi.

È noto che in pochi anni gran parte dei lavori che esistono non ci saranno più o saranno profondamente cambiati. Sorgeranno nuovi lavori. Di fronte a questa incertezza emerge spesso la tendenza a rinunciare a progettare il lavoro e a ripiegare invece sulla apparente flessibilità consentita da una gestione per competenze, viste come sorta di molecole o di mattoncini che possano essere ricomposte al bisogno per la selezione, la gestione, la valutazione.

Prevale in questo una visione vecchia del lavoro: mansioni fatte di compiti destinati ad essere oggetto di addestramento e di essere allocati fra gli uomini e le macchine: una visione molecolare e frantumata del lavoro come somma di competenze, hard e soft.

Progettare i lavori invece vuol dire configurare, nella concretezza e varietà dei processi produttivi e nella realtà della vita delle persone, nuove idee di lavoro valide, solide, decenti che offrano professionalità, identità e cittadinanza, come per esempio lo furono i lavori artigiani nel rinascimento, le professioni nell'800, lo stesso lavoro di fabbrica del Novecento.

## **I nuovi sistemi professionali: ruoli e professioni a larga banda**

Il lavoro nella quarta rivoluzione industriale sarà costituito da innumerevoli e cangianti ruoli nuovi o profondamente modificati, generati non da ineluttabili “effetti delle tecnologie” ma dalla progettazione e gestione congiunta del lavoro, dell'organizzazione, delle tecnologie.

*Il nuovo modello del lavoro – intellettuale e manuale, in presenza o remoto – che già si profila sarà basato su conoscenza e responsabilità, dovrà essere in grado di controllare processi produttivi e cognitivi complessi, richiederà competenze tecniche e sociali. Un lavoro che susciti impegno e passione. Un lavoro fatto di relazioni positive tra le persone e con le tecnologie. Un lavoro che includa anche il “workplace within”, ossia “il posto di lavoro che sta dentro le persone” ossia le loro storie personali e lavorative, le loro esperienze di vita e di lavoro, la loro formazione, le loro aspirazioni e potenzialità<sup>3</sup>.*

Le diversissime attività contenute nei lavori vecchi e nuovi in questa quarta o quinta rivoluzione industriale hanno alcuni elementi in comune: producono conoscenza per mezzo di conoscenza, forniscono output economicamente e socialmente tangibili ossia servizi di valore per gli utenti finali

<sup>3</sup> Butera F. (2020), *Organizzazione e società. Le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Venezia, Marsilio.

(persone, famiglie, imprese) oppure servizi agli utenti o alle strutture interne alle organizzazioni (terziario interno). Quando l'output è una relazione, (per es. un consulto medico, un parere legale, una lezione, un articolo giornalistico, una fisioterapia, un servizio al tavolo ecc.) il lavoro richiede conoscenze e competenze contestualizzate e personalizzate e la capacità di presa in carico dei bisogni del cliente.

La componente di base dei nuovi lavori è rappresentata dai “*ruoli aperti*”. Questi ruoli non sono le mansioni prescritte nel *taylor-fordismo*, non sono i profili formalizzati nelle relazioni industriali ma ruoli ascritti in cui vengono definite aspettative dinamiche rappresentati come “copioni”, che divengono “ruoli agiti” allorché essi vengono animati, interpretati e arricchiti dalle persone vere all'interno delle loro organizzazioni o del loro contesti. Nell'esercizio di questi ruoli aperti si crea lo spazio strutturale per l'emergenza dell'*homo faber* che esercita le conoscenze e la “maestria” come “impulso umano fondamentale, come desiderio di svolgere bene il lavoro” come dice Sennet<sup>4</sup>, e ciò in opposizione all'*homo laborans*<sup>5</sup>.

I ruoli emergenti (nuovi o trasformati) saranno fra loro diversissimi per contenuto, livello, valore, competenze richieste ma saranno tutti basati su quattro comuni componenti di base<sup>6</sup>:

- a) *responsabilità su risultati* materiali e immateriali, economici e sociali, strumentali ed espressivi, nonché consapevolezza del valore che questi risultati hanno per l'economia, l'organizzazione, la società;
- b) *autonomia e governo dei processi* sia di fabbricazione di beni sia di elaborazione di informazioni e conoscenze, sia di generazione di servizi, sia di ideazione e di comunicazione. Processi che per questo devono essere disegnati in modo che la persona sia in grado di padroneggiarli, migliorarli e perfezionarli;
- c) *gestione attiva delle relazioni con le persone e con la tecnologia*, ossia piena abilitazione a lavorare in gruppo, comunicare estesamente, interfacciarsi con le tecnologie;
- d) possesso e continua acquisizione di adeguate *competenze tecniche e sociali*.

In un contesto in cui mansioni regolamentate, profili definiti da specifiche dettagliate e da curriculum scolastici prescritti, mestieri tradizionali,

<sup>4</sup> Sennet R. (2018), *L'uomo artigiano*, Milano, Feltrinelli.

<sup>5</sup> Butera F. (2020), *Progettazione del lavoro e partecipazione nella quarta rivoluzione industriale*, in Mingione E. (a cura di), *Lavoro: La grande trasformazione*, 54° Annale Feltrinelli, Milano, Feltrinelli.

<sup>6</sup> Butera F., Di Guardo S. (2009), “Analisi e progettazione del lavoro della conoscenza: il modello della Fondazione Irso e due casi”, *Studi Organizzativi*, 2.

professioni ordinistiche vengono senza posa resi obsoleti e sostituiti da altri che non hanno ancora nome, come sarà possibile per le persone mantenere e sviluppare una *work identity*, una identità professionale? Come sarà possibile per i policy makers programmare il mercato del lavoro e i processi formativi? Qualcuno ha proposto di far ricorso alle competenze, ma esse sono solo componenti essenziali di ruoli e professioni e non possono avere vita propria: sarebbe come ricorrere alle molecole quando non siamo capaci di rappresentare e nominare gli oggetti e gli esseri viventi che esse compongono.

Conosciamo da tempo un dispositivo che consente di portare a unità diversissimi lavori fortemente differenziati per livelli di responsabilità, di remunerazione, di seniority: quello dei mestieri (ahimè in gran parte distrutti dalla rivoluzione *taylor-fordista*) e delle professioni (ahimè ristrette entro i confini degli ordini professionali: medici, giornalisti, ingegneri, geometri ecc.)<sup>7</sup>.

Gli innumerevoli ruoli che stanno emergendo nella quarta rivoluzione industriale infatti possono e devono essere raggruppati in nuovi mestieri e professioni non ordinistici ma rappresentabili come costrutti socio-organizzativi che svolgono funzioni convergenti, ossia un *sistema professionale*, una *struttura sociale* come dice Parsons che è al tempo stesso: a) parte essenziale del *sistema di erogazione di servizi*, b) fonte primaria della *identità lavorativa* delle persone, c) *sistema di gestione e sviluppo delle persone* che individua percorsi formativi e di sviluppo in cui le persone si possono orizzontare. Il grafico seguente rappresenta le funzioni convergenti del modello di una professione o di un mestiere.

Fig. 1 – Butera. Il sistema professionale



<sup>7</sup> Butera F., Failla A. (1992), *Professionisti in azienda*, Etas Kompass, Milano.



Per svolgere queste multiple funzioni, chi svolge questi mestieri e professioni deve disporre di un ampio dominio di conoscenze, di capacità tecniche e sociali, aver svolto un percorso di formazione, possedere un “ideale di servizio” caratterizzante e impegnativo.

Questa professione è anche un patrimonio della persona: è un modo sintetico ed esternamente riconoscibile di declinare la propria identità professionale, il proprio valore sul mercato del lavoro, i propri valori, il patrimonio di competenza e moralità.

Le nostre ricerche ci hanno indotto a proporre fin dal 2014<sup>8</sup> che il paradigma dominante del lavoro virava verso quello dei *mestieri e professioni dei servizi a banda larga (broadband service professions)*. Perché questa definizione? A *banda larga*, perché questi mestieri e professioni devono poter contenere un altissimo numero di attività e ruoli diversi per contenuto, livello, *background formativo*; *servizi* perché il vero scopo oggetto dell’attività professionale è quella di creare utilità rese sia al cliente finale sia alle strutture interne dell’organizzazione. Questo costrutto permette alle persone di passare da un ruolo all’altro senza perdere identità; permette una visione e una strumentazione a chi programma lavoro e formazione.

Tutti conosciamo il mestiere del carpentiere (che include i casi del giovane apprendista che lavora in una ditta di infissi e del grande montatore di tralicci Tino Faussone de *La chiave a stella* di Primo Levi) e la professione del medico (che include il giovane praticante e il primario, il medico ospedaliero e il libero professionista, l’ortopedico e lo psichiatra). Il modello del mestiere e della professione include un’estrema varietà di situazioni occupazionali concrete in cui potrebbero rientrare in un numero limitato di *broadband profession*. Non si tratta di inventare nuovi nomi e profili ma di potenziare la configurazione e i processi di concreta architettura dei nuovi lavori (*job design, job crafting*) e di consolidare poi alcuni pochi mestieri e professioni su cui investire in termini di formazione e sviluppo<sup>9</sup>.

## **Alcuni mestieri e professioni emergenti**

Un primo grande aggregato professionale sono gli *architetti del nuovo lavoro*. Essi includono professioni diversissime: ad esempio quelle del manager di impresa, dell’imprenditore, del knowledge owner di una funzione

<sup>8</sup> “Service professions Le professioni dei servizi nelle organizzazioni”, *Studi Organizzativi*, 1, 2014.

<sup>9</sup> Butera F. (2022), “Fuga dal lavoro o riprogettazione del lavoro?”, *Mondoperaio*, giugno.

aziendale, del consulente, del professore universitario, ecc. In questo aggregato vanno incluse le professioni dei ricercatori e degli scienziati che assicurano l'innovazione nelle conoscenze teoriche e nelle tecnologie. Tutti essi proverranno da studi universitari rigorosi, auspicabilmente di nuova concezione. E soprattutto lavoreranno insieme in contesti multidisciplinari per sviluppare nuove composizioni di tecnologia, organizzazione, lavoro. La formazione universitaria per queste professioni è indispensabile.

Per quanto riguarda i *tecnici e i professional*, alcuni mestieri e professioni saranno specifici per settori. Per esempio, nel settore abbigliamento mestieri come modellisti, stilisti, tecnici del taglio delle confezioni. Altri saranno trasversali come i venditori di servizi; i progettisti customizzatori; i tecnico-commerciali; i tecnici informatici; i professionisti dei social media; i capi intermedi come coach capaci di insegnare a imparare; i project leader e coordinatori capace di fare e far fare; i professionisti degli acquisti delle materie prime; i tecnici di logistica integrata; i tecnici di controllo delle gestione economica e del benessere organizzativo; i tecnici corporate con piena conoscenza linguistica in grado di muoversi globalmente. Per essi lo sviluppo degli ITS (Istituti Tecnici Superiori) e delle lauree professionalizzanti sono uno dei terreni di sviluppo di new jobs e new skills.

Mestieri che si stanno evolvendo rapidamente sono le figure di *artigiani digitali* impegnati nelle aziende del Made in Italy che sono caratterizzate dalla qualità, bellezza, personalizzazione del prodotto: scarpe, abiti, mobili, cibo ma anche software fatti apposta per il singolo utente finale. Si stima che in Italia vi sia un 10% circa di artigiani e operai specializzati con l'“intelligenza nelle mani”.

Anche gli operai saranno chiamati a svolgere nuovi mestieri. Se da una parte molte attività operative di pura manipolazione saranno sostituite dalle tecnologie, rimarranno necessarie figure di operatori di processo, manutentori avvezzi a usare tecnologie informatiche e a controllare varianze. Il loro livello di formazione sarà molto più elevato. Le figure di “operai aumentati” sono già diffuse in tutti i settori.

Le professioni e i mestieri citati non copriranno ovviamente tutto il mondo del lavoro ma rappresenteranno il posizionamento baricentrico dei sistemi professionali emergenti. Le *service broad professions* potranno costituire la locomotiva che riqualificherà il resto del mondo del lavoro.

Il modello dei mestieri e professioni di servizio potrebbe divenire un paradigma di riferimento plausibile anche per i *lavori operativi*, anche per quelli più umili che non richiedono elevata formazione scolastica? Forse sì.

È plausibile la prospettiva di un “professionalizzazione di tutti”, anche di giovani che entrano nel mondo del lavoro, aiutandoli a imparare ad appren-

dere, a contribuire a rafforzare la propria identità lavorativa e l'identità umana. Wilensky nel 1964 parlava di *professionalization of everyone*<sup>10</sup> richiedendo per questo diffuso professionalismo solo due requisiti: il possesso di una conoscenza distintiva e l'ideale (l'orientamento) al servizio. Questi requisiti erano assenti nel lavoro del taylor-fordismo e della burocrazia weberiana, anche nei lavori qualificati: in essa la conoscenza e la responsabilità sui risultati appartiene all'imprenditore o al manager e le persone sono tenute a svolgere le mansioni assegnate e rispondono alla gerarchia non ai clienti.

È un "futuro professionale" quello che qui intravediamo. Esso, per essere attuato su larga scala, richiede quel percorso di architettura dei nuovi lavori e di progettazione formativa innovativo che abbiamo prima tratteggiato.

In sintesi, il modello di progettazione del lavoro sviluppato dalla Fondazione Irso e adottato in un gran numero di ricerche e di progetti è rappresentata nella seguente tavola<sup>11</sup>.

Fig. 2 – Butera e Di Guardo. Il modello di analisi e progettazione del lavoro della Fondazione Irso



<sup>10</sup> Wilensky H. (1970), *The Professionalization of Everyone?*, in Grusky H., Miller G., *Sociology of Organization*.

<sup>11</sup> Butera F., Di Guardo S., cit.

## **I tre nodi per lo sviluppo dei ruoli e delle professioni nelle Pubbliche Amministrazioni: servizi, processi di cambiamento, forme di rappresentazione e regolazione del lavoro**

Sono applicabili questi modelli nelle Pubbliche Amministrazioni?

La risposta è affermativa: ruoli e professioni centrati sull'erogazione dei servizi ai cittadini e responsabili di risultati sono *strutture sociali* indispensabili per potenziare il ruolo delle Pubbliche amministrazioni come presidio di servizi di qualità ai cittadini. Ruoli e professioni sono anche le condizioni non solo per la crescita delle competenze ma per il miglioramento della qualità della vita di lavoro.

Per attuare queste possibilità però occorre risolvere tre nodi specifici delle pubbliche amministrazioni italiane soggette al diritto amministrativo che rendono questi sviluppi assai più difficili rispetto alle organizzazioni non pubbliche: le antinomie fra legittimità e servizi, fra riforme legislative e processi reali di cambiamento, fra organizzazione reale e sistemi di rappresentazione e contrattazione dell'attività lavorativa. Queste antinomie non risolte danno luogo a fenomeni designati spesso come burocrazia, ipernormazione, formalismo giuridico e rigidità delle relazioni sindacali. Queste antinomie però non sono fatali. Possono infatti essere attivate azioni e programmi su tre principali aree critiche: a) far *convivere legittimità e servizio*; b) *attivare programmi di cambiamento processuale*; c) *superare le rigidità di un sistema di rappresentazione e gestione mansionistico del lavoro* ereditato dal diritto amministrativo e dalle relazioni industriali del secolo scorso.

### *a) Trovare un equilibrio fra legittimità e servizio*

Nello Stato democratico i bisogni essenziali dei cittadini ricevono protezione attraverso il riconoscimento dei diritti. La titolarità dei diritti è assicurata da leggi e regolamenti e dalla azione amministrativa della PA; i diritti a loro volto definiscono gli obblighi che la Pubblica Amministrazione deve rispettare e i criteri di legittimità dei procedimenti amministrativi. Ma assicurare protezione giuridica ai diritti non equivale a soddisfare fino in fondo i bisogni a cui essi fanno riferimento. I bisogni sono soddisfacibili non in virtù del rispetto di un diritto e della garanzia offerta da un procedimento amministrativo ma solo attraverso un complesso processo tecnico-organizzativo di realizzazione: ossia da *processi di servizio* che non equivalgono a procedimenti amministrativi<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Butera F. (1996), "Processi di servizio e nuove forme di organizzazione della Pubblica Amministrazione", *Amministrare*, 3.

«Il servizio fornito dalla Pubblica Amministrazione consiste nella preparazione e nella erogazione di attività per lo più immateriali – prestate da persone con l'ausilio di tecnologie – necessarie o utili al soddisfacimento di bisogni dei cittadini e delle organizzazioni – ritenuti legittimi e protetti dall'ordinamento giuridico»<sup>13</sup>.

Le diverse Amministrazioni (Comuni, Province, Amministrazioni Centrali, Enti Speciali, ecc.) sviluppano programmi di miglioramento dei servizi, e in qualche caso tentano di progettare e gestire in modo innovativo “sistemi di servizio”, ossia

- ripensare la “concezione dei servizi”;
- “re-ingegnerizzare i processi di servizio e progettare congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone”;
- identificare e ascoltare sistematicamente i bisogni degli utenti finali.

L'Ente pubblico eroga sempre servizi anche se non lo sa. Sono servizi non solo la predisposizione e gestione di infrastrutture (strade, edifici scolastici, ospedali, teatri, farmacie, ecc.); le *public utilities* (gas, acqua, elettricità, igiene ambientale); il supporto a categorie della popolazione (istruzione, assistenza agli anziani, assistenza ai disabili); le attività certificative (anagrafe). Ma anche le attività di potestà o di regolazione dell'Ente Pubblico che tendono a conservare e proteggere beni collettivi che devono potere essere fruiti da tutti (giustizia, gestione delle entrate fiscali, polizia, licenze e concessioni edilizie), attività che hanno sì una funzione di garanzia degli interessi superiori dello Stato e della collettività, ma implicano un bisogno/interesse legittimo dei singoli cittadini a riscontrare negli atti di potestà o di regolazione equità, funzionalità, efficienza trasparenza, qualità, cortesia: il contrario è un disservizio, oltre che talvolta una violazione di diritti protetti dall'ordinamento giuridico. Il servizio è sempre frutto di un processo storico di invenzione e realizzazione di modi per soddisfare bisogni: poste, ospedali, assistenza pensionistica, sono servizi relativamente recenti; il servizio tributario ha diverse concezioni nei paesi evoluti ed è tuttora in evoluzione. La configurazione del servizio è storicamente determinata e soddisfa bisogni plurimi: l'ospedale è un insieme un luogo di terapia della malattia, un albergo e una comunità; l'ufficio delle entrate di una Amministrazione Finanziaria è un centro di raccolta e trattamento delle informazioni ma anche è un centro di servizio a chi è tenuto a fornire dichiarazioni fiscali.

<sup>13</sup> Ibidem.