

Nuova burocrazia? Largo ai giovani

di *Francesco Vidè, Giovanni Valotti**



A partire dalla legge finanziaria del 2002 (L. 448/2001), il pubblico impiego ha visto l'introduzione di mirate politiche di blocco del turnover, che hanno imposto vincoli e limitazioni all'assunzione di nuovo personale al fine di ridurre la spesa pubblica. L'elevata anzianità media avrebbe dovuto comunque assicurare l'immissione mirata di nuove professionalità all'interno di un più generale processo di rinnovamento delle competenze, anche attraverso la riqualificazione dei dipendenti in servizio.

A quasi vent'anni di distanza, si può affermare che agli obiettivi perseguiti siano stati raggiunti solo in parte: a fronte di un contenimento della spesa per il personale e di una riduzione del numero complessivo di dipendenti, non si è assistito a un effettivo mutamento qualitativo degli organici. Imprese e cittadini si trovano, quindi, a interfacciarsi con una pubblica amministrazione anziana, non sempre motivata e soprattutto incapace di stare al passo con i cambiamenti economici, tecnologici e sociali. L'attuale emergenza Covid-19 ha poi mostrato la necessità di avere una burocrazia snella, in grado di rispondere con tempismo ed efficacia alle richieste dei diversi stakeholder e ciò è possibile solo attraverso il rinnovamento e la riqualificazione del personale della pubblica amministrazione (PA).

** Francesco Vidè è Junior Research Fellow nell'ambito del Knowledge Group Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management.*

Giovanni Valotti è Professore Ordinario del Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico presso l'Università Bocconi e Department of Government, Health and Not for Profit Liaison Officer presso SDA Bocconi School of Management.

© Egea SpA - TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

UNA PA SEMPRE PIÙ ANZIANA

I dati forniti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato offrono un'immagine chiara degli effetti del blocco del turnover sul pubblico impiego. Innanzitutto, si registra un costante incremento dell'età media dei dipendenti pubblici. Dal 2009 al 2017 i dipendenti dei Ministeri passano da una media di 50,6 anni a 55 anni, quelli di Regioni e Autonomie locali da 48,7 anni a 53 anni.

In secondo luogo, a una contrazione del personale corrisponde un incremento nel numero di impiegati ultrasessantenni (Figura 1). In particolare, nel 2017 la percentuale di dipendenti over 60 si attesta al 22 per cento presso Regioni e Autonomie locali (erano il 6 per cento nel 2009) e al 28 per cento presso i Ministeri (erano il 9 per cento nel 2009): circa un dipendente su quattro, quindi, ha più di 60 anni ed è prossimo al pensionamento.

A fronte del quadro descritto, emerge con evidenza che il tanto evocato cambiamento della pubblica amministrazione passi attraverso il ringiovanimento della macchina amministrativa al fine di assicurare non solo nuove competenze, ma di promuovere al tempo stesso un profondo rinnovamento della cultura e dei modelli organizzativi, lasciandosi definitivamente alle spalle la vecchia e resistente burocrazia. Affinché questo effettivamente accada, non è sufficiente la rimozione dei vincoli normativi alle nuove assunzioni, ma si pone l'esigenza di attivare nuove politiche di attrazione e selezione dei giovani talenti. Serve, in altri termini, una pubblica am-

ministrazione più attiva nell'interazione con il mercato del lavoro, capace da un lato di rendere attrattiva la propria offerta agli alti potenziali e dall'altro di selezionare su basi esclusivamente meritocratiche.

LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI

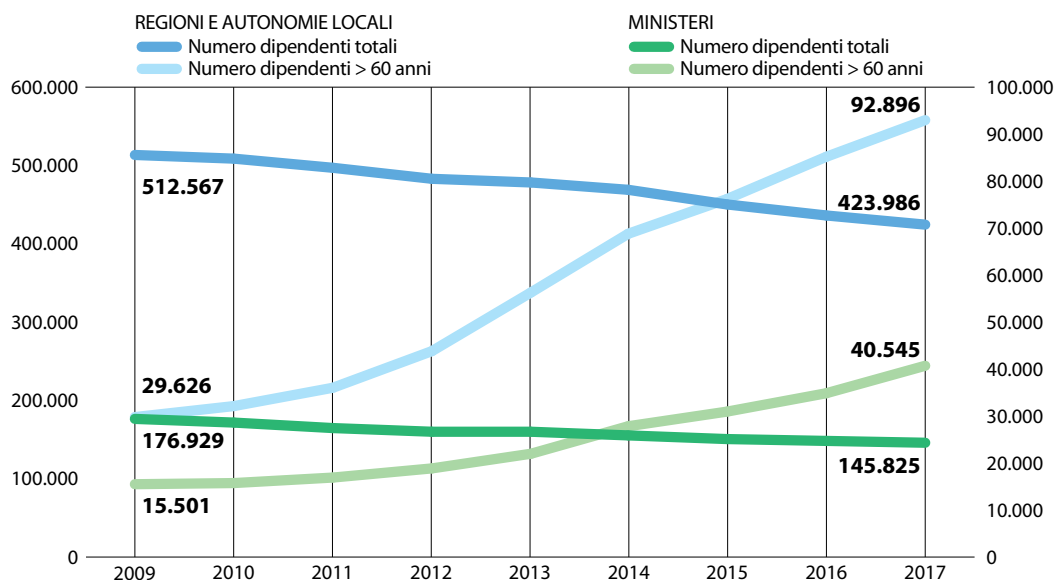
Tutt'altra musica si sente al di fuori dai confini domestici: l'investimento nei processi di attrazione e reclutamento dei giovani talenti è una linea di intervento prioritaria per il rinnovamento degli apparati burocratici.

Una ricerca condotta dal gruppo di ricerca SDA Bocconi (1) ha, infatti, permesso di individuare come uno dei principali trend internazionali di riforma del pubblico impiego sia proprio l'orientamento verso strategie di reclutamento attivo, attraverso cui le pubbliche amministrazioni competono nel mercato del lavoro con le imprese private per allargare e qualificare il proprio bacino di reclutamento, tradizionalmente confinato in Italia a coloro che hanno già scelto come priorità il settore pubblico.

A tal fine, a livello internazionale sono stati introdotti nuovi strumenti e pratiche manageriali volti a facilitare l'accesso e offrire condizioni vantaggiose per i giovani talenti che decidono di intraprendere una carriera nel pubblico. Due sono i principali piani di intervento:

- la costruzione di un portale di *recruitment* online;
- l'introduzione di programmi e percorsi specifici per giovani laureati.

FIGURA 1 | NUMERO DI DIPENDENTI E DI PERSONALE OVER 60 NELLA PA



Fonte: Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (2009-2017).

In particolare, il modello anglosassone si caratterizza per l'introduzione di pratiche tipiche del settore privato, volte ad allargare il bacino di reclutamento e a posizionarsi sul mercato del lavoro in diretta concorrenza con le imprese. Con specifico riferimento ai processi di reclutamento si tratta, in primo luogo, di definire in modo chiaro la propria *value proposition*, mostrando il valore e i benefici che derivano da lavorare nel settore pubblico e progettare strumenti che consentano di veicolare tale proposta a un pubblico ampio ed eterogeneo.

L'ESPERIENZA DEGLI STATI UNITI

In tal senso, il Governo federale degli Stati Uniti utilizza un portale HR (USAJobs, <https://www.usajobs.gov/>) che offre al singolo utente l'opportunità di creare un profilo personale attraverso il quale poter:

- indicare le proprie preferenze in termini di area professionale e struttura organizzativa presso cui si desidera lavorare;
- caricare il proprio curriculum all'interno di un database cui hanno accesso i responsabili HR del Governo statunitense;
- candidarsi alle offerte di lavoro presenti sul portale.

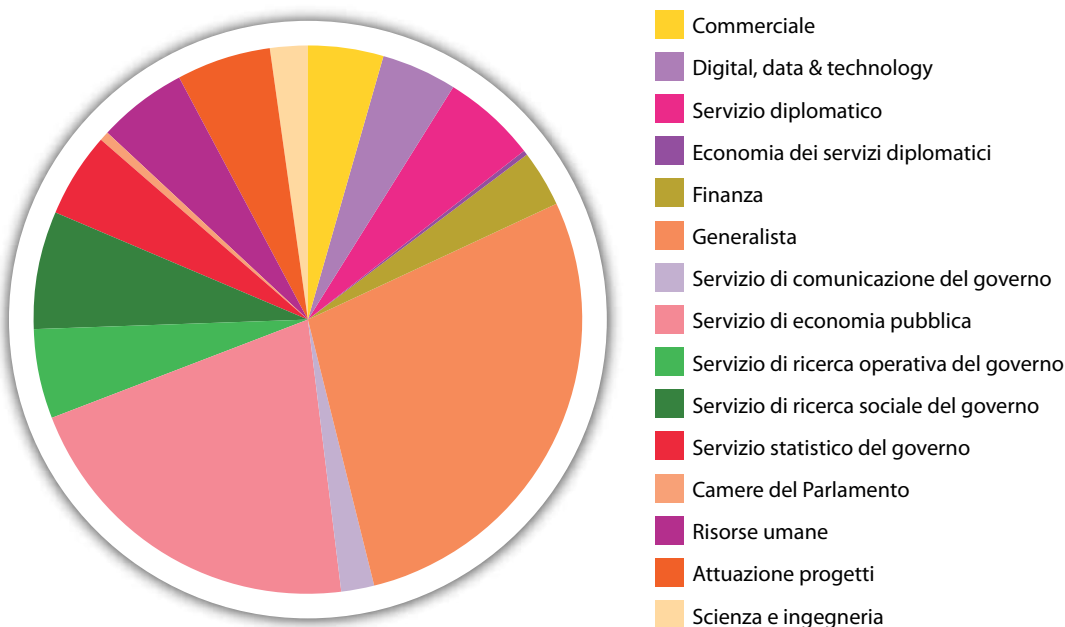
Il sito, inoltre, consente di esplorare le opportunità filtrandole per area tematica di interesse (finanza, cybersecurity, tecnologia ecc.) e presenta i diversi percorsi assunzionali offerti, dedicando una specifica

sezione ai programmi rivolti a studenti e neolaureati. Tra questi si colloca il *Presidential management fellows program*, indirizzato a giovani candidati con un titolo di studio qualificato e che aspira a formare i prossimi leader dell'amministrazione statunitense (*anyone can be presidential*): un percorso che prevede due anni di specializzazione al termine dei quali poter assumere una posizione a tempo indeterminato. La medesima opportunità è offerta a studenti liceali e universitari attraverso l'*Internship program* e il *Recent graduates program*. Lo svecchiamento dell'apparato burocratico statunitense è anche incentivato attraverso specifiche forme contrattuali: generalmente tutti i dipendenti pubblici sono assunti nelle vesti di *conditional employees*. Solo dopo tre anni di servizio continuativo i nuovi funzionari possono assumere una posizione a tempo indeterminato. In questo modo, viene introdotto un periodo di prova al termine del quale poter valutare la performance e le competenze maturate dal singolo dipendente al fine di esprimere un giudizio ponderato su quali giovani meritano di essere confermati e ottenere un posto fisso.

IL FAST STREAM IN GRAN BRETAGNA

L'impronta «privatistica» del modello anglosassone permea anche i processi di reclutamento dell'apparato amministrativo britannico, non solo mediante l'impiego di strumenti manageriali (come il

FIGURA 2 | LE OFFERTE DEL FAST STREAM PER NUMERO DI POSIZIONI APERTE NEL 2019



Fonte: Civil Service Fast Stream, <https://www.faststream.gov.uk/all-schemes/>.

portale HR), ma anche attraverso l'introduzione di offerte di carriera che si avvicinano a quelle del settore privato. In Gran Bretagna, infatti, accanto al portale di ricerca dei posti di lavoro, è attivo un percorso di attrazione e di valorizzazione dei migliori talenti, rivolto a giovani laureandi e laureati (il Fast Stream, <https://www.faststream.gov.uk/>). Si tratta di percorsi formativi strutturati, volti a sviluppare il potenziale dei futuri leader del servizio pubblico britannico. Al fine di intercettare anche i candidati potenzialmente rivolti al settore privato, il programma offre condizioni e prospettive di carriera equiparabili a quelle garantite dalle imprese. Per quanto concerne i contenuti core del lavoro, il Fast Stream si concentra sulla valorizzazione delle specifiche competenze dei candidati, dando la possibilità di:

- scegliere tra 15 schemi, specifici per categoria professionale di appartenenza (Figura 2);
- lavorare in più dipartimenti governativi, sperimentando diversi ambienti di lavoro;
- sviluppare le proprie competenze sulla base di un piano di crescita individuale.

Allo stesso tempo, il programma assicura condizioni competitive rispetto al resto del mercato del lavoro: il Fast Stream, infatti, offre una retribuzione assimilabile e in alcuni casi migliore di quella delle imprese private (con salari che partono da un minimo di 27-28 mila

sterline e possono raggiungere il massimo di 45-55 mila sterline), assistenza a favore di eventuale ricollocazione professionale, accesso al sistema pensionistico per i dipendenti pubblici.

Sull'onda di queste innovative esperienze, anche i Paesi più tradizionalisti stanno introducendo modalità di gestione dei sistemi di reclutamento di stampo privatistico. In Francia, per esempio, Paese con un modello amministrativo vicino alla tradizione italiana, è stato creato un portale della funzione pubblica che include una banca dati delle offerte di lavoro presso tutte le amministrazioni pubbliche a livello centrale (Le portail de la Fonction publique, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/>). Oltre a ricercare le opportunità filtrando per organizzazione, requisiti e processo di selezione richiesto, il portale dedica una specifica sezione ai giovani, elencando le iniziative attive per gli studenti universitari.

CAPIRE I GIOVANI PER ATTRARRE I GIOVANI

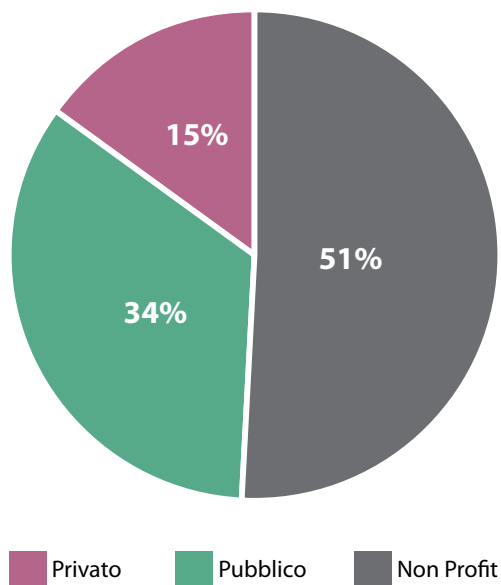
L'analisi degli strumenti utili ad attrarre i giovani verso il mondo della pubblica amministrazione deve essere affiancata dalla conoscenza di tale bacino di reclutamento: cosa cercano gli studenti dal lavoro? Su quali elementi distintivi si deve focalizzare la proposta di valore delle amministrazioni pubbliche per essere competitive con le offerte provenienti dal settore privato?

Una ricerca SDA Bocconi condotta con Eupolis per Regione Lombardia (2) aveva indagato in modo strutturato la capacità del settore pubblico di essere attrattivo nei confronti dei potenziali candidati rispetto ai competitor del settore privato e del non profit. In particolare, lo studio ha consentito di identificare quali aspetti della proposta di valore dell'employer sono ritenuti più significativi per i giovani studenti e, al tempo stesso, ha indicato qual è la percezione sul tema dei dirigenti responsabili delle attività di reclutamento e selezione. A distanza di quasi dieci anni, la situazione e le percezioni non sono cambiate di molto, in quanto persistono le difficoltà della pubblica amministrazione nell'attrarre giovani talenti.

Dall'indagine emerge innanzitutto che il 51 per cento degli studenti preferisce il settore privato, a fronte di un 34 per cento che dichiara di voler lavorare presso enti pubblici (Figura 3). Questo primo dato già fornisce un'indicazione rispetto alla necessità di meglio illustrare ai giovani le potenzialità del settore pubblico e le prospettive di crescita professionale all'interno dello stesso.

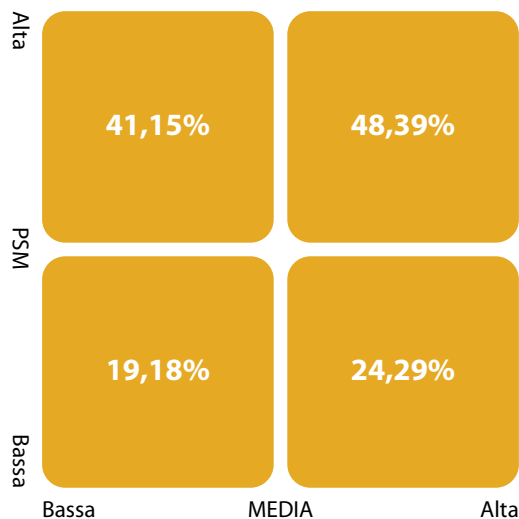
In una seconda fase la ricerca ha classificato gli studenti rispondenti sulla base di due criteri: l'andamento scolastico (voto medio degli esami superati) e l'interesse personale nello svolgere un lavoro che abbia una

FIGURA 3 | SETTORE PREFERITO DAGLI STUDENTI



Fonte: nostra elaborazione sulla base di dati tratti da ricerca SDA Bocconi-Eupolis Lombardia, Employer branding: attrarre i talenti verso la Pubblica Amministrazione, 2011.

FIGURA 4 | PERCENTUALE DI STUDENTI CHE HANNO SCELTO IL SETTORE PUBBLICO PER PSM E MEDIA VOTI



Fonte: nostra elaborazione sulla base di dati tratti da ricerca SDA Bocconi-Eupolis Lombardia, Employer branding: attrarre i talenti verso la Pubblica Amministrazione, 2011.

ricaduta sugli altri, ovvero un lavoro connotato da un ideale di bene o servizio pubblico (la cosiddetta *Public Service Motivation*, PSM). Dall'analisi emergono due principali evidenze:

- in prevalenza chi sceglie il settore pubblico riconosce la rilevanza etica e valoriale di svolgere servizi per la collettività (Figura 4);
- oltre la metà degli studenti con un'elevata PSM è orientata verso il settore privato e del non profit e rappresenta, pertanto, un potenziale bacino di reclutamento che il settore pubblico non è attualmente in grado di attrarre, ma sul quale dovrebbe opportunamente concentrarsi.

Ma forse il risultato più sorprendente della ricerca è il disallineamento tra quanto i giovani effettivamente cercano e quanto la pubblica amministrazione crede sia importante per loro (Figura 5).

Se da un lato, infatti, gli studenti collocano tra le proprie priorità correttezza e trasparenza nelle relazioni interpersonali, sviluppo delle competenze e sicurezza del posto di lavoro, dall'altro i dirigenti pubblici credono che i fattori più rilevanti per gli studenti siano la remunerazione complessiva e la velocità dei percorsi di carriera. In realtà, sono proprio gli studenti con bassa PSM (target meno attratto dal settore pubblico) ad attribuire maggiore rilevanza alla remunerazione, mentre nei giovani con elevata PSM tale variabile risulta pressoché assente. Tale disallineamento è stato confer-

FIGURA 5 | PERCEZIONI DI STUDENTI E DIRIGENTI SUI FATTORI DI ATTRAZIONE DEI GIOVANI

Cosa cercano gli studenti		I dipendenti pubblici pensano che gli studenti cerchino...	
Ranking	Fattori EBVP	Ranking	Fattori EBVP
1	Correttezza e trasparenza nelle relazioni interpersonali	1	Remunerazione complessiva
2	Sviluppo continuo di competenze	2	Velocità del percorso professionale/di carriera
3	Sicurezza del posto di lavoro	3	Sviluppo continuo di competenze
4	Trasparenza del percorso professionale/di carriera	4	Sicurezza del posto di lavoro
5	Equilibrio tra lavoro e vita privata	5	Meccanismi di valutazione/incentivazione/carriera basati sui risultati conseguiti

Fonte: nostra elaborazione sulla base di dati tratti da ricerca SDA Bocconi-Eupolis Lombardia, Employer branding: attrarre i talenti verso la Pubblica Amministrazione, 2011.

mato anche in anni più recenti nell'ambito di interviste semi-strutturate condotte con i responsabili delle risorse umane di enti pubblici a livello centrale e territoriale.

Infine, si rileva un ultimo importante gap: gli studenti non pensano di trovare nel pubblico quello che loro interessa (correttezza e trasparenza nelle relazioni e sviluppo delle proprie competenze). Viceversa, i giovani credono di trovare all'interno del settore pubblico sicurezza e stabilità del posto di lavoro. Inevitabilmente questo divario rischia di allontanare i migliori potenziali dalla pubblica amministrazione: il tema continua a essere attuale e assume una rilevanza ancora più significativa con l'opportunità di rinnovamento degli organici e di ripensamento dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione a seguito dell'emergenza Covid-19.

ATTRARRE I MIGLIORI, SELEZIONARE IL MEGLIO

Dal quadro descritto emergono tre principali implicazioni manageriali:

- il rinnovamento della pubblica amministrazione passa attraverso lo svecchiamento e la riqualificazione dei dipendenti pubblici;
- le migliori esperienze internazionali insegnano che per rinnovare la pubblica amministrazione è necessario un diverso approccio al mercato del lavoro, ponendosi in aperta competizione con il settore privato for profit e non profit;
- colmare il gap attuale del nostro Paese nella capacità di attrarre e selezionare giovani e brillanti talenti richiede un intervento su diversi piani: a livello di sistema nel suo complesso e a livello di singoli enti pubblici. A livello di sistema, è necessario attivare una grande campagna di comunicazione finalizzata a mostrare cosa significa lavorare per il settore pubblico, e costruire un portale lavoro della pubblica amministrazione che consenta ai potenziali candidati di ricercare offerte di lavoro in modo semplice, diretto e intuitivo. L'attrazione dei talenti passa anche attraverso la riduzione dei vincoli normativi, l'introduzione di forme contrattuali flessibili e il disegno di percorsi di crescita e carriera smart in grado di valorizzare il merito e di sviluppare le competenze dei giovani, futuri leader del settore pubblico. A livello di singola organizzazione, gli enti pubblici devono avere un approccio proattivo verso il mercato del lavoro. In tal senso, si rendono necessarie attività di promozione della propria proposta di valore (*good place to work*), modalità di selezione professionali e meritocratiche, specifici investimenti sui giovani talenti.

Il momento storico è favorevole: nei prossimi anni, infatti, Quota 100 e sblocco del turnover consentiranno di cambiare il volto della pubblica amministrazione. Sarà importante non perdere questa straordinaria occasione.

-
- (1) G. Valotti, G. Tria, M. Barbieri, N. Bellé, P. Cantarelli, «Sistemi di pubblico impiego a confronto: casi di studio internazionali», *OCAP*, 3, 2011, Milano, Egea. Si tratta di un'analisi comparativa di tipo qualitativo basata sulla metodologia del multiple case study
 - (2) La ricerca «Employment Branding. Attrarre i talenti verso la Pubblica amministrazione» è stata svolta attraverso la somministrazione di un questionario cartaceo e/o online a 966 studenti rappresentativi delle maggiori università milanesi (Università L. Bocconi, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Università degli Studi di Milano, Politecnico, Università Vita-Salute San Raffaele) e 184 dirigenti appartenenti a Giunta regionale, Sistema sanitario regionale, altre Agenzie o Aziende SiReg.
-

IN SINTESI

- Le politiche di blocco del turnover hanno determinato un ridimensionamento e invecchiamento della pubblica amministrazione italiana, ponendo l'esigenza di ringiovanire e riqualificare la macchina burocratica. A tal fine, risulta essenziale investire nei processi di attrazione e selezione dei giovani talenti, competendo nel mercato del lavoro con le imprese private.
- Le esperienze internazionali mostrano l'efficace introduzione di strategie di reclutamento attivo attraverso processi di ridefinizione della *value proposition*, l'utilizzo di portali di *recruitment* online, la previsione di programmi specifici per giovani laureati.
- In Italia emerge la necessità di intervenire a livello di sistema attraverso la riduzione dei vincoli normativi, l'introduzione di forme contrattuali flessibili e l'attuazione di un portale di reclutamento. A livello di singola organizzazione, a una migliore conoscenza del proprio bacino di reclutamento si affianca l'esigenza di promuovere processi di selezione meritocratici e percorsi di crescita volti ad attrarre giovani talenti.