



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

IL PERSONALE PUBBLICO  
E LE RIFORME,  
REAZIONE E PROBLEMATICHE  
UN'INDAGINE ANTROPOLOGICA

*di* Cristina Cenci e Silvia Manganelli – Laboratorio di ricerca EtnoLAB

2



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

IL PERSONALE PUBBLICO  
E LE RIFORME,  
REAZIONE E PROBLEMATICHE  
UN'INDAGINE ANTROPOLOGICA

*di* Cristina Cenci e Silvia Manganelli – Laboratorio di ricerca EtnoLAB

# 2



## PRESENTAZIONE

*Tra le linee guida del processo di riforma del Ministero, si afferma l'esigenza di rafforzare l'innovazione nell'attività e nell'organizzazione delle singole strutture, con l'obiettivo di ridurre sensibilmente la spesa complessiva, migliorare l'uso delle risorse umane e strumentali e accrescere l'efficacia dei servizi resi agli utenti interni ed esterni.*

*In questo contesto, il Dipartimento ha avviato, anche in via sperimentale, diversi progetti pilota di intervento allo scopo di razionalizzare le attività, semplificare le procedure e rendere più efficiente ed efficace il lavoro delle persone.*

*La Collana si propone al riguardo di presentare e descrivere i principali obiettivi, contenuti e risultati conseguiti attraverso questi progetti, in modo da contribuire a diffondere, con la più ampia partecipazione delle altre strutture, processi virtuosi di revisione e innovazione dei processi e dell'organizzazione nell'ambito della struttura ministeriale.*

*Il secondo Quaderno della Collana su Il personale pubblico e le riforme, reazioni e problematiche. Un'indagine antropologica, ha l'obbiettivo di valutare l'impatto antropologico dei processi di riforma in atto sui dipendenti del Ministero.*

Giancarlo del Bufalo



# INTRODUZIONE

Il Quaderno è il risultato dell'indagine svolta presso il Ministero da un laboratorio di ricerca allo scopo di esaminare e valutare l'impatto antropologico dei processi di riforma degli ultimi anni sui propri dipendenti.

L'indagine, basata su metodologie innovative (osservazione partecipante e focus group), si è sviluppata in quattro fasi: individuazione della cultura professionale e dell'identità dei dipendenti del Ministero; analisi del modello di organizzazione e delle sue criticità; valutazione dell'impatto della riforma sui dipendenti e sull'organizzazione ministeriale, evidenziandone gli aspetti problematici e le reazioni ai processi di innovazione; indicazione delle azioni mirate a rafforzare le dinamiche di cambiamento, soprattutto in relazione ai processi di comunicazione interna.

Il progetto è fortemente innovativo in quanto per la prima volta spinge l'amministrazione ad interrogarsi sulle reazioni dei propri dipendenti a processi di riforma spesso non sufficientemente implementati, cercando di far emergere gli aspetti problematici e le resistenze in modo da potere intervenire e rafforzare con un consenso sempre più ampio i valori del cambiamento.

*Luigi Fiorentino*



# INDICE

Presentazione .....	<i>Pag.</i>	3
Introduzione .....	»	5
Obiettivi e metodologia .....	»	9

## PARTE I – Il profilo di identità del dipendente pubblico

Come si diventa Ministeriali .....	<i>Pag.</i>	13
Come si resta Ministeriali .....	»	17

## PARTE II – L'organizzazione ministeriale

L'Organizzazione come Macchina .....	<i>Pag.</i>	23
Il Ministero del Tesoro come Macchina .....	»	23
Il Paradosso Burocratico .....	»	25

## PARTE III – La riforma

La Riforma .....	<i>Pag.</i>	29
La Riforma Negata .....	»	29
La Riforma Subita .....	»	30
La Riforma Giudicata .....	»	32

## PARTE IV – Linee guida

L'Identità .....	<i>Pag.</i>	39
I Capi .....	»	40
L'Informazione .....	»	40
Bibliografia .....	»	41
Appendice .....	»	43





## OBIETTIVI E METODOLOGIA

L'indagine ha l'obiettivo di valutare *l'impatto antropologico* di un progetto di riforma ispirato ai valori del privato su un'organizzazione modellata dalla tradizione burocratica.

Un ministero non è solo un insieme di strutture, funzioni e competenze orientate a uno scopo razionale, è anche un micro sistema sociale. Come tale, è un luogo di produzione e riproduzione di relazioni, identità collettive, sistemi di norme e di valori, rappresentazioni e vissuti condivisi.

Come ogni organizzazione, il Ministero associa alla sua *funzione strumentale* orientata a una *mission* specifica, una *funzione simbolica*: costituisce per i suoi membri una componente fondamentale della loro identità sociale e professionale; offre un insieme di relazioni; produce e riproduce rapporti di potere. A livello psicologico, offre gratificazioni e rassicura.

I quadri teorici e metodologici dell'antropologia culturale costituiscono uno strumento di *rilevazione e interpretazione* della dimensione simbolica di un'organizzazione e consentono di ottimizzarne la funzione *strumentale*.

L'indagine è stata svolta nel periodo maggio-giugno 2001 da due antropologhe del laboratorio di ricerca EtnoLAB, la dott.ssa Cristina Cenci e la dott.ssa Silvia Manganelli, su incarico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro, Servizio Centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi e dell'Organizzazione.

L'analisi si articola in quattro parti:

1. L'identificazione della cultura professionale e del profilo di identità del dipendente del Ministero del Tesoro.
2. L'analisi del modello di organizzazione del Ministero e le sue criticità.
3. La valutazione dell'impatto della riforma sul profilo di identità del dipendente e sull'organizzazione ministeriale, con particolare riferimento alle aree problematiche e alle resistenze al processo di innovazione.
4. L'indicazione di azioni prioritarie a più forte impatto per rinforzare il senso di appartenenza e valorizzare le dinamiche di cambiamento, soprattutto in relazione ai processi di comunicazione interna.

Le metodologie utilizzate sono *l'osservazione partecipante* e i *focus group*. L'osservazione partecipante ha coinvolto solo alcuni uffici del IV Dipartimento. Ai *focus group* hanno partecipato rappresentanti di tutti i dipartimenti.

1. L'osservazione partecipante è una tecnica di ricerca molto complessa che prevede l'inserimento di un osservatore all'interno dell'organizzazione. L'antropologo partecipa a riunioni, osserva le persone mentre lavorano, mangiano, prendono il caffè.

Nello stesso tempo, usa come dati non solo i comportamenti verbali e non verbali che osserva, ma anche le reazioni alla sua presenza. L'osservazione partecipante non mimetizza l'antropologo, ma lo usa come un catalizzatore della comunicazione, capace di stimolare con la sua presenza l'espressione delle percezioni, esigenze, aspettative e fantasie degli osservati. L'osservazione partecipante è anche una *action research*: induce riflessioni, dibattiti, discussioni e costringe in parte i soggetti osservati a prendere coscienza delle proprie dinamiche.

2. L'osservazione partecipante è stata integrata da *focus group* che hanno consentito l'individuazione e la verifica di ipotesi e temi. Nei *focus group* sono stati usati test proiettivi — immagini di animali, automobili, gruppi familiari — e libere associazioni — piramide degli *item*. Queste tecniche favoriscono l'emergere del vissuto spontaneo e latente dei partecipanti. Le piramidi degli item più significative sono state allegate in appendice.

## PARTE I

Il profilo di identità del dipendente pubblico



## COME SI DIVENTA MINISTERIALI

*«Sono entrata per caso, non ho mai scelto niente. Forse sono stata anche fortunata, ma non saprò mai se in un altro posto avrei potuto esprimere meglio le mie potenzialità».*

Nella maggior parte dei racconti l'ingresso nel Ministero non è descritto come l'esito di una vocazione o di un progetto professionale ma come un «caso». Nel vissuto profondo il caso ha le connotazioni di un *destino sociale* ineluttabile. La «non scelta» è il prodotto di una serie di elementi che conducono «naturalmente» alla Pubblica Amministrazione: difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro; necessità familiari (figli piccoli, lutti, genitori anziani); pressioni familiari (la cultura del posto fisso); fallimenti scolastici e professionali.

Il caso/destino si colloca sullo sfondo della *paura* di non riuscire, di esperienze di fallimento, dell'assenza di un progetto professionale chiaro o, «semplicemente», del bisogno di trovare un lavoro, qualunque esso sia. Il lavoro al Ministero mette fine a un periodo di *precarietà* e di *incertezza*, non è accompagnato dall'entusiasmo della scelta e della vocazione ma ha il fascino della *stabilità* e della *sicurezza*.

Entrare nella Pubblica Amministrazione da un lato contiene le ansie di precarietà e emarginazione, dall'altro riduce drasticamente le prospettive di crescita e cambiamento professionale. Nelle narrazioni l'ingresso è descritto come un processo di *regressione e spersonalizzazione*. Alcuni rappresentano il Ministero come una madre che ti accoglie e protegge ma che, allo stesso tempo, ti impedisce di crescere ed essere autonomo.

*«Sono entrata a 21 anni, non avevo grandi aspirazioni, cercavo un lavoro. Il Ministero in fondo mi stava bene perché non si fa un granché ma almeno hai qualcosa di sicuro. Certo, alla fine della giornata mi chiedo: ma cosa ho fatto di buono? Non potrei dire granché, però questo lavoro ti permette di programmare, anche se in piccolo il futuro».*

*«Io ero un macchinista, lì gli stipendi erano sicuramente più alti, ma gli orari impossibili. Adesso ho una vita più regolare. Se il lavoro che faccio mi piace o no, è un problema che non mi pongo. Mi serve lo stipendio per la famiglia, un lavoro tranquillo, che conosci e che non ti dà troppe grane».*

Una volta nel Ministero, «non se ne può più uscire». Nel racconto biografico, entrare al Ministero significa entrare in un'«*istituzione totale*». Le scienze sociali definiscono istituzione totale un luogo che comporta un *obbligo* di residenza ed è *formalmente amministrato* sulla base di regole che richiedono comportamenti *uniformi* e *standardizzati* (Goffmann, 1961).

Nelle narrazioni, emergono diverse percezioni del Ministero come istituzione totale:

1. Il Ministero *non tiene conto* delle *esperienze* formative e professionali precedenti. Le persone vengono collocate in ruoli e settori secondo regole anonime e «oscure», che non valorizzano il singolo, ma lo riducono a parte di un ingranaggio di cui non coglie le finalità.

«Non ho mai capito come vengono assegnati i compiti. Io sono laureata in Economia e Commercio e mi ritrovo all'ufficio legale, la mia amica laureata in Legge, si occupa di contabilità».

2. L'iper-specializzazione e il carattere ripetitivo della maggior parte delle attività rafforzano la percezione di essere un uomo macchina.

«Dentro il Ministero sei un numero. Siamo come i meccanismi di un orologio. Si accorgono di te, solo se qualcosa non funziona».

3. Un sistema di regole impersonali e astratte organizza l'attività lavorativa e impedisce al dipendente di seguire e comprendere la globalità del processo in cui è inserito. Questo produce un senso di inutilità del proprio compito e delle proprie capacità.

«Sono entrato con grande ottimismo, ho fatto un super corso di formazione, ma alla fine mi hanno messo a fare un lavoro che può fare chiunque, prima mi hanno specializzato e poi mi hanno messo a fare un compito stupido e senza qualifica. Le regole ti sfuggono e rischi di sentirti inutile».

4. Il Ministero non favorisce lo sviluppo del processo decisionale autonomo e porta a una progressiva deresponsabilizzazione, che rischia di produrre una «mente atrofizzata».

«Alla fine perdi la capacità di decidere, assorbi una mentalità per cui i problemi si dirottano, si smistano, non si risolvono, e quando poi a casa ti arriva l'idraulico e ti propone due soluzioni, tu non sai quali scegliere. La mortificazione è nella vita quotidiana. Nessuno ti dice mai che sei imbecille, ma alla fine ti ci senti, diventi apatico».

5. Diventare ministeriali viene vissuto come una perdita progressiva di capacità e professionalità.

«All'inizio, quando entri al Ministero, non capisci subito come funziona, ti dici, ma non può essere sempre così, ti metti a fare qualche concorso, e uno magari lo vinci, ma la tua professionalità non migliora. Quando capisci che non ti piace, fai già parte dell'ingranaggio, è un processo lento, ma quando te ne accorgi sei fritto. Nessuno se ne va».

6. Il tempo all'interno del Ministero è un tempo «ceduto» in cambio dello stipendio. Non produce realizzazione professionale e personale, è un tempo alienato.

«Il tempo qui al Ministero mi ricorda tanto la scuola, vieni qua perché ci devi venire. In fondo è come aspettare il suono della campanella. Quando sai che devi uscire non passa mai. L'ultima mezzora è tremenda».

7. La vita professionale è considerata «immobile»: è difficile cambiare ruolo, compito e ufficio.

«Entri sesto e muori sesto. Noi siamo tutti appiattiti, con le nostre carrierucce e i nostri aumenti da 10mila lire. Noi siamo fotografati come quando siamo entrati, se ci arricchiamo fuori di qui dipende da noi e qui quello che accumuli fuori non lo potrai mai spendere».

Le metafore più usate per descrivere il Ministero sono la scuola e la prigione. La scuola veicola un'idea di regressione e di non assunzione di responsabilità; la prigione rimanda alla dimensione dell'obbligo e della costrizione.

«Gli spazi del Ministero mi fanno rabbrivire, sembra un carcere, ci si vive male, è dispersivo, spezzettato, non ci si conosce. Riuscire ad avere una visione globale mi sembra impossibile».

«Quando sono entrato, io venivo dall'università. Il primo impatto è stato terribile: mi sembravano tutti uguali, anonimi, grigi e vecchi, mi è venuta voglia di scappare. Mi sentivo diverso, avevo l'eskimo, venivo dalla militanza politica. Poi il tempo passa, ti fai un amico che diventa il tuo compagno di cella, impari a muoverti e rimani, come tutti gli altri».

Nel suo complesso, il vissuto del Ministero come istituzione totale si traduce in un'esperienza lavorativa, *ripetitiva, noiosa e frustrante*, ma *insostituibile*. Tra il dipendente e l'Amministrazione si costruisce un *legame ambivalente*: da un lato, il Ministero è un destino a cui non si è riusciti a sfuggire ed è vissuto come il simbolo della propria «prigionia»; dall'altro, diventa il garante del proprio progetto di vita.

Si *distinguono* i *dipendenti* che hanno *competenze tecniche* che sono state valorizzate. Si sentono coinvolti in un lavoro che ha un senso e un risultato visibile.

«Se devo descrivere il mio lavoro, lo definirei interessante, costruttivo e gratificante. Sono passati trent'anni e non me ne sono accorto. Il mio lavoro è fondamentale».





## COME SI RESTA MINISTERIALI

### I PROCESSI DI ADATTAMENTO

«Ogni persona, quando entra al Ministero, entra in un'orbita. Se ha problemi o conflitti, non è colpa sua, non è colpa di nessuno, è che ancora non ha trovato l'orbita giusta per lui. Quindi cerca di spostarsi su un'altra e si sposta fino a che non trova l'orbita giusta e allora si piazza lì e si mette a girare in eterno, non si sposta più».

Le percezioni negative legate al proprio lavoro non portano alla ricerca attiva di nuove opportunità, ma producono complessi dispositivi di *adattamento*, strumentali e simbolici:

1. Lo scarso investimento e la deresponsabilizzazione, da elemento alienante della vita professionale, sono trasformati in *valori positivi* per la *vita personale*. Il dipendente pubblico si percepisce *privilegiato* rispetto a chi lavora nel privato. Ha ritmi di lavoro che gli consentono di occuparsi della famiglia, di coltivare *hobby*, di fare un secondo lavoro, di frequentare amici e fare sport. Il rapporto con il lavoro è sintetizzato nella doppia formula «mi dai poco, ti do poco» e «io non conto per te, tu non conti per me».

2. Il prestigio e la soddisfazione che non si riescono a trarre dal lavoro vengono ricercati in aspetti marginali della vita professionale, che assumono un'importanza preponderante rispetto ai compiti da svolgere. I dipendenti competono per il controllo delle fonti di *micro-prestigio* e di *potere*: la vicinanza fisica alle segreterie politiche e ai vertici; l'appropriazione degli spazi, dalle stanze alla scrivania; il controllo dei flussi di informazione e dell'iter delle pratiche; fino alla distribuzione della cancelleria o all'uso della fotocopiatrice. Ogni elemento, anche minore, della vita quotidiana viene inserito in una gerarchia informale di status che permette al dipendente di «sentirsi qualcuno» e difende dal livellamento e dall'anonimato.

3. Il dipendente si mobilita per costruire una *fitta rete di relazioni* e di *attività parallele*: il bar, la cooperativa, ecc. Questi rapporti di amicizia o talvolta di parentela, non veicolano un'identità di gruppo, ma compensano la noia e la frustrazione. Spesso si tratta di legami che coinvolgono due o tre persone e non sono in grado di diventare risposta collettiva ai problemi. Costituiscono una difesa rispetto a un'istituzione «elefantica» e impersonale. Molti dipendenti usano la metafora del «piccolo paese» per indicare questo processo di «umanizzazione» del «carcere» attraverso i legami interpersonali. Il micro-gruppo orienta il nuovo arrivato e gli offre strategie di adattamento già sperimentate e consolidate.

«Il Ministero è un po' come un piccolo paese. C'è la posta, il bar, la piazza dove puoi fare su e giù e incontrare amici e conoscenti».

«Questo è un piccolo paese, le persone si sono portate dietro il loro piccolo mondo, le loro abitudini, sono chiusi, manca del tutto una cultura condivisa».

4. Il rapporto con il *capo diretto* rappresenta per il dipendente un fattore fondamentale nel processo di adattamento. La qualità della propria vita professionale

viene associata alla qualità della relazione che si riesce a stabilire con il capo, definito spesso con termini che ne segnalano una forte identificazione, sia in positivo che in negativo.

*«Nel Ministero c'è un forte legame dei dipendenti con i dirigenti. La gente dice «il mio dirigente», è una specie di cordone ombelicale. L'autonomia del lavoratore è limitata e questo spesso demotiva, nel capo si cerca il consenso oppure la causa di tutti i mali».*

#### IL CONTRATTO TACITO

Tra l'istituzione totale e il dipendente si instaura progressivamente un contratto tacito, non codificato da regole scritte ma altrettanto vincolante. Il lavoro è ripetitivo, routinizzato, poco retribuito, non permette la crescita e lo sviluppo. Consentito dall'istituzione, il sistema degli adattamenti offre un insieme di privilegi strumentali e simbolici che trasformano l'essere ministeriali da *destino sociale* subito in *opportunità da sfruttare*. Il contratto stabilisce un equilibrio tra i meccanismi e le regole dell'organizzazione e i bisogni del dipendente e trasforma l'immobilismo in valore: garantisce dal rischio, non interferisce con la sfera privata, consente di pianificare il futuro.

*«Presto cominci a capire che non puoi avere quello che vuoi e più vedi che non puoi crescere, più approfitti di quello che puoi spremere dalla situazione. Tu non mi qualifichi, però c'è un vantaggio, perché se sbaglio, non mi puoi punire. I ministeriali si lamentano, però tutti si danno malati, tutti fanno la spesa nell'orario di lavoro, molti hanno il secondo lavoro. I ministeriali non faranno mai sciopero».*

Il contratto permette di essere abbastanza soddisfatti ma non elimina la «noia», come sintomo di un lavoro ripetitivo e poco gratificante.

*«Il sentimento prevalente che mi suscita il mio lavoro è la noia, facciamo poco o nulla. Ho anche denunciato questo, perché stare senza far niente è frustrante, oltre che immorale. Provo un grande senso di inutilità, legato anche alla disorganizzazione degli uffici. Aggiungerei che è ripetitivo. Lo faccio da tredici anni, senza che cambi mai nulla».*

Il contratto tacito produce uno stile di lavoro che invita alla «mediocrità»: non bisogna dimostrare di essere più bravi di altri, non bisogna dimostrare eccessivo investimento nel Ministero e nell'attività lavorativa, non bisogna dimostrarsi eccessivamente disponibili. Questa scelta è visibile nel modo di vestirsi (spesso sciatto e trascurato), nel linguaggio, nella poca cura dello spazio di lavoro.

Chi è arrivato da poco, oppure chi vuole dissociarsi e promuovere un modello diverso, chi mostra investimento, chi dimostra di essere capace e competente, è giudicato competitivo, arrivista, fatto oggetto di scherzi e ironie, scoraggiato e marginalizzato.

Benché venga talvolta riconosciuta l'inadeguatezza di questa cultura di gruppo, la si assume spesso come caratteristica intrinseca del ministeriale. Difficilmente questo conformismo alla mediocrità viene messo in discussione. Anche i dirigenti lo hanno interiorizzato o lo tollerano «per non avere problemi».

*«Il mio lavoro per il momento è stimolante. Certo, so che è difficile fare carriera e questo è frustrante, fa calare un po' l'entusiasmo. Tutti mi dicono «ti stancherai presto», qui non si fa niente, non c'è controllo e chi non vuole lavorare può. Il dirigente non ha potere, ci sono logiche che favoriscono l'appiattimento, si è tutti uguali. Gli incentivi sono dati a tutti nello stesso modo».*

«Per la progressione di carriera, un indicatore era il giudizio del dirigente, ma non sono stati capaci, o hanno dato il massimo o il minimo a tutti, senza un'effettiva valutazione».

#### IL PROFILO DI IDENTITÀ

L'identità del dipendente del Ministero è costruita intorno alla dialettica tra un «dentro» e un «fuori»:

1. Il «dentro» protegge contro un «fuori» che è percepito come *nemico* e *ostile* e che è identificato con il *lavoro nel privato*. Lavorare nel privato espone a rischi, sfruttamento e precarietà. La percezione di un esterno pericoloso è spesso rafforzata dalla consapevolezza che l'attività ministeriale non permette di capitalizzare nessuna esperienza e rende inferiori e inadatti alla competizione nel mercato del lavoro.

«Il privato mi terrorizza. È atavico. Per chi lavora al Ministero, passare al privato è una cosa pazzesca, chi sa cosa ti può succedere, qui il posto fisso è un valore».

«Mi sembra di aver vinto un premio, ho lavorato 6 anni in uno studio commerciale e ne sono uscita anoressica. Il mio datore di lavoro era un pazzo, a volte ho avuto paura di non farcela. Qui mi sento sicura, la vita ogni tanto ti riscatta».

2. L'impossibilità di crescere «dentro» spinge a valorizzare e costruire un *fuori* inteso come *spazio personale* e *familiare*. Il lavoro non ha un significato intrinseco ma diventa uno strumento per garantirsi una vita al di fuori di esso.

«Appena esco di qui, vado al conservatorio, mi sto diplomando. Quella della musica è una passione a cui dedico tutto il mio tempo libero. Ho degli amici che fanno i musicisti, prima li invidiavo, però a guardarli bene, mi fanno anche un po' pena, sempre a darsi da fare per procurarsi un contratto. Lo dicono anche loro, sono io il più fortunato. Suono per il mio piacere e basta».

«Quello che mi realizza veramente è il mio hobby. Sono istruttore di mini basket. Il lavoro per me è in secondo piano. Non pesterei mai i piedi a nessuno per salire più in alto».

La dialettica dentro/fuori produce una *frattura* tra *identità personale* e *identità professionale*. Il tempo passato «dentro» non costruisce l'io, è un tempo che non conta. Il dipendente cessa di cercare significati nel contesto lavorativo e li proietta integralmente nella sfera personale. Questa frattura è interiorizzata e considerata naturale. Spesso il passaggio dal «dentro» al «fuori» è preparato da microrituali del sé che segnalano la riappropriazione dell'io: c'è chi prima di uscire, si trucca, si pettina, cambia abbigliamento, diventa «un'altra persona».

La scarsa identificazione con il lavoro e con l'Amministrazione produce un disinteresse a migliorare la propria condizione lavorativa. Contemporaneamente, l'assenza di un'identità professionale forte *impedisce* la *costruzione* di un'identità *collettiva* e di un senso di appartenenza comune. Non c'è un interesse condiviso per gli obiettivi e il funzionamento dell'organizzazione, esiste, piuttosto, una forte *solidarietà negativa* che si esprime attraverso lamentele e critiche nei confronti del sistema e dei vertici, a cui non si accompagna un'azione costruttiva e orientata al cambiamento.

## IL LIVELLO DI SODDISFAZIONE E LE ASPETTATIVE

Il contratto tacito stabilito con l'Amministrazione e un profilo di identità scisso consentono al dipendente di essere *abbastanza soddisfatto* della propria condizione professionale. La soddisfazione non è legata al lavoro in sé, ma all'equilibrio esistenziale che permette di raggiungere.

In questo quadro il livello delle aspettative è basso: non si chiede niente, non ci si aspetta niente. Il futuro non esiste come orizzonte di riferimento, se non come ripetizione rassicurante del presente. Tuttavia esiste, anche se spesso in modo latente, un *desiderio* di *cambiamento* che rompa l'immobilismo, la spersonalizzazione, la mancanza di senso, la noia. È spesso un desiderio ambivalente che da un lato permette di immaginarsi diversi, dall'altro impaurisce.

*«C'è anche chi il cambiamento lo vuole, lo vede come un riscatto culturale, però non ci crede. Ha paura di imbarcarsi perché non sa e non capisce chi vince. Alla fine non si schiera. Il ministeriale è imbambolato. Ha paura di essere trasferito, di essere messo in situazioni più disagiate e soprattutto in condizioni in cui è inadeguato».*

Il profilo del dipendente del Ministero del Tesoro non rappresenta un caso specifico e isolato ma è associato ai paradossi del modello di organizzazione burocratica che caratterizza più in generale la pubblica amministrazione, non solo italiana.

Il modello *burocratico* rappresenta la mappa che plasma la struttura del Ministero e che i soggetti usano per pensare e agire al suo interno. Questo tipo di organizzazione è identificata dalla metafora dell'istituzione *macchina*.

## PARTE II

L'organizzazione ministeriale



## L'ORGANIZZAZIONE COME MACCHINA

Il modello ideale di organizzazione come macchina descrive un sistema ordinato e circoscritto di componenti che funzionano in modo routinizzato, affidabile e prevedibile. Questo modello si basa su alcuni principi fondamentali (Morgan, 1999):

1. *Osservanza della regola*: l'attività dell'organizzazione è centrata sulla produzione, osservanza e controllo del sistema normativo.
2. *Competenza*: ogni ufficio opera sulla base di competenze specifiche e esclusive che lo inseriscono in una scala gerarchica predefinita.
3. *Divisione del lavoro*: l'organizzazione mira a una iper-specializzazione sulla base delle competenze.
4. *Unità di comando*: ogni dipendente riceve ordini solo da un superiore.
5. *Catena del comando*: rappresenta una linea gerarchica che lega superiori e subordinati e che va dal vertice alla base dell'organizzazione. È il canale di trasmissione delle comunicazioni e delle decisioni.
6. *Pianificazione e controllo*: la gestione è un processo di pianificazione, comando, coordinamento e controllo.
7. *Disciplina e ritualismo*: obbedienza, rispetto della gerarchia, regole rigide orientano i comportamenti quotidiani.
8. *Razionalità*: i processi vengono progettati sulla base di obiettivi, regole, ruoli e competenze. Il fattore umano è assunto come errore.
9. *Progettazione/esecuzione*: separa la pianificazione del lavoro dalla sua esecuzione. Implica una separazione tra mano e cervello.
10. *Leadership autoritaria*: lo stile di comando è ancorato rigidamente alla gerarchia. Le decisioni sono comunicate e non condivise.

Questo modello è al centro delle riflessioni delle *scienze sociali* che ne hanno mostrato nel tempo i *punti di forza* — ottimizza la gestione di produzioni in serie e altamente automatizzate — e, soprattutto, i *punti di debolezza*: sviluppa forme organizzative incapaci di fronteggiare i mutamenti; favorisce la deresponsabilizzazione e la passività; produce scarsa identificazione con l'organizzazione; limita lo sviluppo delle potenzialità e delle capacità dei dipendenti; nega l'importanza del fattore umano (Weber, 1961; Crozier, 1969; Cerase, 1998; Morgan, 1999).

## IL MINISTERO DEL TESORO COME MACCHINA

Il Ministero del Tesoro rispecchia i principi dell'organizzazione macchina ma anche le criticità e le contraddizioni sia interne al modello, sia specifiche delle Amministrazioni Pubbliche. Queste criticità sono spesso colte e analizzate dai dipendenti che ne hanno una consapevolezza forte ma, nello stesso tempo, le considerano naturali e non modificabili.



## POLITICA E AMMINISTRAZIONE

L'interrelazione tra sfera politica e sfera amministrativa produce uno scarto significativo tra modello ideale e organizzazione reale, a vari livelli:

1. L'*Amministrazione* incarna la *continuità* in contrappunto ai mutamenti che investono il *sistema politico*. I dipendenti del Ministero percepiscono l'agire politico come un'interferenza e una minaccia alla stabilità dell'organizzazione e tendono a negarlo o a minimizzarne l'impatto. Si viene così a creare un confine rigido tra chi emana le regole e chi ha il compito di applicarle, che produce incoerenza, lentezza e inefficienza. Gli esempi sono molteplici: se una norma può essere già applicata sulla base di una legge, si attende comunque la circolare; l'indagine si svolge durante l'insediamento del nuovo governo, ma nessuno spontaneamente vi fa riferimento; quando emergono, le aspettative non sono propositive ma difensive, si auspica che il nuovo governo introduca cambiamenti «il meno possibile»; spesso la nuova norma viene bloccata in nome di altre norme già esistenti, oppure perché non esistono i mezzi e le risorse per recepirla.

2. La storia e le esigenze della politica si intrecciano con la storia e lo sviluppo dell'organizzazione, producendo *incoerenze* e *disfunzioni*. Molti dipendenti attribuiscono l'inefficienza del Ministero alla sua funzione politica di ammortizzatore sociale della disoccupazione e di bacino elettorale: clientelismo, assunzioni e progressioni di carriera basati sulla sponsorizzazione politica più che sulle competenze e i meriti; crescita degli uffici spropositata rispetto ai compiti e, correlativamente, parcellizzazione eccessiva delle attività e scarsa valorizzazione delle risorse umane.

## L'ORGANIZZAZIONE COME SISTEMA SOCIALE

Come mostra il profilo di identità del dipendente ministeriale, l'organizzazione burocratica tende a *ridurre il fattore umano* e sociale a un principio di razionalità pura e meccanica. Nella realtà, il Ministero è un fatto sociale complesso che intreccia almeno tre livelli: 1) la *struttura formale* articolata in ruoli e competenze; 2) la *rete di relazioni informale*: amicizie, alleanze, parentele, ecc.; 3) i *bisogni* e le *aspettative* dei dipendenti, non solo quelli primari ma anche le ansie, le fantasie e i desideri.

Interventi o cambiamenti che rispondono a obiettivi unicamente funzionali e strumentali rischiano di fallire o di generare conflittualità perché non ne viene valutato l'impatto sul sistema complesso di adattamento all'organizzazione del dipendente.

L'attività del dipendente del Ministero non è orientata da un puro principio di prestazione, ma da quel *contratto tacito* che gli consente di «sopravvivere» all'istituzione totale macchina. Un cambiamento di collega, di stanza o di sede rischiano di mettere in crisi l'insieme di fattori che è alla base del suo equilibrio professionale e personale: gestione di fonti di micro prestigio e micro poteri; relazioni di amicizia; rapporto con i capi; ecc.

Il trasferimento di un ufficio da via XX Settembre alla vicina *Via Gaeta* rappresenta un caso emblematico. Per mesi va avanti una contrapposizione tra i vertici e i dipendenti dell'ufficio che vivono lo spostamento come un'«espulsione» e una «degradazione». Lasciare il Palazzo, il piano, la stanza fino alla scrivania equivale a sovvertire l'orizzonte di senso del proprio essere nel Ministero. Benché molti riconoscano il carattere esagerato della protesta, quasi tutti si schierano dalla parte dei trasferiti: ironicamente, nei discorsi quotidiani il trasferimento in Via Gaeta viene ribattezzato «la

deportazione a Gaeta». In nome della razionalità di uno spostamento orientato a migliorare l'ambiente di lavoro e la funzionalità dell'ufficio, i vertici sottovalutano l'impatto del cambiamento e non l'accompagnano con azioni di compensazione (valorizzazione del lavoro svolto, fonti di prestigio alternative, ecc.).

## IL PARADOSSO BUROCRATICO

Le *criticità* intrinseche al modello burocratico e alla sua applicazione nell'Amministrazione Pubblica generano un insieme di paradossi che *negano* i principi di *efficienza* e *efficacia* che sono alla base del modello e rischiano di capovolgere. Lo stereotipo negativo della burocrazia ha le sue radici in questo capovolgimento. Questi gli aspetti più evidenti:

1. Negato, il *fattore umano*, da potenziale risorsa, si trasforma in ostacolo e problema. Il processo di spersonalizzazione in nome di una logica di efficienza razionale, rischia spesso di generare effetti opposti. Come meccanismo di difesa della propria individualità, il dipendente riduce progressivamente il suo investimento nell'attività professionale e la adatta ai suoi bisogni personali. L'obiettivo del dipendente non è più l'efficienza nello svolgimento del compito che gli è stato assegnato ma la «sopravvivenza» in una situazione che percepisce alienante.

2. Il principio della *competenza* esclusiva e specifica di ogni ufficio, unito all'iperspecializzazione nei compiti trasforma il *Ministero* in un sistema di segmenti *autonomi e isolati*. Le competenze diventano una risorsa simbolica che viene usata dai singoli e dai diversi uffici come una fonte di prestigio e di potere. Lo scambio di *documentazione* è *difficile, lento* e spesso *inefficace*; il passaggio di competenze genera rivalità e resistenze; le persone sono indifferenti a tutto ciò che non rientra nei loro compiti e *rifiutano il gioco di squadra*. La comunicazione non è finalizzata al raggiungimento di un obiettivo comune ma alla costruzione di confini rigidi, che producono *incoerenza e sovrapposizione* nei processi.

3. La stretta aderenza alle *norme* rende *difficile* fronteggiare le *eccezioni* e le *emergenze* e rischia di paralizzare l'attività del Ministero. La flessibilità e la capacità di recepire il nuovo viene lasciata al «buon senso» e alla «buona volontà» dei singoli. L'eccesso di norma può generare il suo opposto: disuguaglianze di interpretazione e di trattamento.

## UN CASO ESEMPLARE: LA RAGIONERIA

Nell'autorappresentazione e nelle percezioni dei dipendenti degli altri dipartimenti, la Ragioneria emerge come l'incarnazione di un modello di burocrazia efficace. Le criticità sono parzialmente corrette attraverso un sistema di compensazioni.

1. La Ragioneria si considera la depositaria della *mission* fondamentale del Ministero. È un «*Ministero nel Ministero*» caratterizzato da un forte *spirito di corpo* e dal senso di appartenenza ad una *élite*. Questo determina la presenza di un'identità collettiva forte che gratifica e coinvolge.

2. Chi lavora alla Ragioneria si sente *più valorizzato e qualificato*. Questa percezione consente di ricomporre la scissione tra identità professionale e identità personale: non conto solo come padre, fratello, figlio ecc., ma anche come lavoratore.

3. Il *prestigio esterno*, la consapevolezza di svolgere un compito importante e riconosciuto, contribuisce a rafforzare la percezione di appartenere ad una élite.

4. Rispetto alla sfera politica, la Ragioneria rivendica un'*autonomia* e una libertà che ne rafforzano la coerenza degli obiettivi e dell'attività.

5. Una serie di *benefici esclusivi* - incarichi esterni, livelli retributivi, strumenti di lavoro - incentivano e facilitano l'identificazione.

6. Il rapporto con i *capi*, in particolare con i vertici, è fortemente personalizzato. Il Capo Dipartimento incarna una leadership carismatica, è percepito come un padre autorevole che rappresenta e difende i suoi figli.

Questo insieme di fattori delinea un profilo di identità forte che rischia però di essere autoreferenziale e potenzialmente conflittuale rispetto agli altri segmenti del Ministero.

*«La Ragioneria è storicamente superiore. Ha selezionato da sempre solo personale competente. La sua superiorità è oggettiva. Qui dentro c'è una forte cultura burocratica, intesa in senso positivo. La Ragioneria è un corpo scelto, con uno spirito di corpo che non si trova negli altri Dipartimenti. Nasce dalla formazione e dalla consapevolezza del ruolo che svolgiamo. Adesso la nostra autonomia è minacciata. Perdere l'autonomia è un danno, di potere e di prestigio. Stanno distruggendo la Ragioneria con meccanismi subdoli, disperdendo la professionalità di persone che vengono da qui. Ma non importa, abbiamo resistito a molti altri attacchi. Se cancellano la Ragioneria cancellano la Pubblica Amministrazione».*

## PARTE III

La riforma



## LA RIFORMA

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione ispirato ai valori del privato — efficienza, flessibilità, dinamismo, orientamento al risultato, competitività ecc. — ha un impatto complesso e problematico su un'organizzazione plasmata dal modello burocratico e dalle sue contraddizioni.

La percezione della riforma da parte dei dipendenti del Ministero è *ambivalente*. Da un lato, è una fonte di *destabilizzazione cognitiva e emotiva* che mette in crisi l'equilibrio tra l'identità personale e l'identità professionale. Dall'altro, alimenta le *aspettative di cambiamento* in un contesto caratterizzato dall'immobilismo delle logiche burocratiche: la spersonalizzazione, la rinuncia alle prospettive di crescita professionale, l'indifferenza agli sforzi, la routinizzazione, la noia.

Le percezioni e i comportamenti relativi alla riforma si articolano secondo tre assi principali: la *riforma negata*; la *riforma subita*; la *riforma giudicata*.

## LA RIFORMA NEGATA

Molti affermano che «la riforma non c'è stata, che non è cambiato niente». Questa negazione dell'efficacia della riforma ha valenze diverse:

1. Soprattutto ai livelli più bassi, la chiusura totale e a priori nei confronti dei processi in atto rappresenta un *meccanismo di difesa* in un contesto non abituato a fronteggiare il mutamento.

«*La riforma non ci riguarda, il carrozzone forse potrà ingigantirsi ancora di più ma nel nostro quotidiano non cambierà nulla*».

«*Tutti mi stanno sempre a dire, la riforma, la riforma. Ma perché?! C'è stata la riforma? A me non sembra. Nel mio lavoro di tutti i giorni, non è cambiato assolutamente niente e niente cambierà mai*».

2. Soprattutto ai livelli più alti i dipendenti non negano la riforma e la sua importanza ma non pensano che sarà realizzata. La percezione diffusa è che il cambiamento incida sulle etichette e i nomi delle cose, e non sulla loro realtà. In questo quadro il tempo è considerato una variabile chiave: molti prevedono che i tempi di attuazione della riforma saranno talmente lunghi da *vanificarne l'impatto*.

«*Non è tanto importante stabilire nuove regole, quanto cambiare le regole di gestione. Ad esempio le Commissioni per valutare le competenze professionali, se sono gestite secondo vecchie logiche sono inutili. L'impressione è che stia avvenendo questo: nuovo involucro ma vecchi meccanismi*».

«*La riforma comunque, non mi riguarderà, anche se ho ancora vent'anni da passare qui dentro. Al Ministero è tutto così lento che il frutto di questa cosa chissà se e quando si vedrà mai*».

## LA RIFORMA SUBITA

Molti considerano la riforma un processo *inevitabile* e irreversibile *imposto* dall'esterno e a cui bisogna adattarsi minimizzandone gli effetti. Si ignorano le finalità generali della riforma e se ne percepiscono solo gli aspetti che hanno un impatto sulla vita quotidiana nel Ministero e sulla propria posizione professionale. La riforma subita assume aspetti diversi:

1. Il processo di trasformazione produce un *disorientamento cognitivo*: molti dichiarano di non essere più in grado di orientarsi nella struttura perché la mappa delle persone e delle funzioni, immutata per anni, all'improvviso non serve più e non se ne ha una nuova.

C'è una percezione diffusa di *disordine*, *manca* di *riferimenti*, paralisi dell'attività. Quasi mai il processo di riorganizzazione è associato all'aspettativa di un miglioramento reale.

La ridefinizione dei profili di competenza degli uffici e l'integrazione in nuove strutture di dipendenti con culture e esperienze professionali diverse crea difficoltà di comunicazione, di omogeneizzazione delle procedure e di attribuzione dei compiti. Molti si lamentano di essere rimasti a lungo senza l'assegnazione del nuovo compito o senza gli strumenti per svolgerlo.

*«Paghiamo lo scotto di una ristrutturazione fatta sulla pelle umana. Qui ci hanno ristrutturato ma noi brancoliamo nel buio, non si sa a chi si appartiene. Si accorpa, ma non ci sono direttive di lavoro, è una baraonda, ognuno di noi ha modi diversi di fare la stessa pratica».*

*«Sono qui da otto mesi, per cinque non ho saputo cosa fare, non ho avuto assegnato un compito, non c'è stata nessuna investitura. Ho cambiato completamente lavoro e sono in balia di gente arroccata sulle sue cose. Il trasferimento in un nuovo ufficio non è istituzionalizzato, io cerco di strappare la disponibilità per imparare qualcosa. Io faccio il simpatico, tutto si ottiene così, perché non c'è nessuno che ti dà il diritto di chiedere».*

2. Il cambiamento produce anche un *disorientamento emotivo* associato al profilo di identità del dipendente pubblico. «Prima», l'organizzazione era vissuta come un contenitore protettivo; «adesso», la percezione diffusa è quella di essere abbandonati a se stessi. Già il solo trasferimento da una funzione o addirittura un'ala del palazzo a un'altra è vissuto come uno strappo, una violenza che si è costretti a subire inerti. Cambiare tipo e luogo di lavoro è percepito come un evento che investe tutte le componenti della vita e dell'identità di una persona: le capacità, la stima personale, gli affetti, gli amici, le abitudini, i divertimenti. La paura di essere spostati conduce ad attivare tutte le reti personali possibili: amicali, parentali, sindacali. Chi non ci riesce si sente impotente e abbandonato.

La percezione di una vaghezza nella definizione dei criteri di mobilità alimenta tensioni, invidia, diffidenza, sospetti. In questo quadro, emerge una *micro-conflittualità* quotidiana, su temi spesso di scarsa importanza, che rallenta l'attività lavorativa.

*«Adesso dal punto di vista dell'Amministrazione può darsi pure che ci sarà più efficienza, ma certo non miglioreranno le relazioni. Finirà che staremo qui con il coltello tra i denti, ci sarà una corsa di tutti ai lavori più prestigiosi e se si dovrà dare una coltellata al collega la si darà».*

*Dialogo tra MASSIMILIANO E ANDREA*

Massimiliano: «*Con questa riforma hanno fatto un casino, un minestrone, una mezza schifezza. Hanno smembrato divisioni intere che lavoravano in sintonia, eravamo un orologio*»;

Andrea: «*Sì, un orologio d'antiquariato, rinnovarsi ogni tanto fa bene!*»

Massimiliano: «*Ma un Rolex, anche se è di sessant'anni fa e funziona, non lo butti, anzi, più antico è, più ha valore. Io non volevo cambiare, io stavo bene. Per fortuna che c'era il mio caro collega che è stato spostato con me, altrimenti sarebbe stato un disastro. Io comunque spero sempre di tornare da dove sono venuto. La speranza è l'ultima a morire. Prima era come stare in una famiglia o in un piccolo paese. C'è chi vuole andare via dalla famiglia e chi ci vuole restare fino a quarant'anni. Io volevo restarci*».

3. La riforma rischia di portare alla rottura del contratto tacito che lega dipendente e Ministero. Molti si lamentano dell'aumento dei carichi di lavoro e delle risorse scarse: «all'improvviso l'Amministrazione chiede di più senza dare niente in cambio» (soldi, formazione, riconoscimenti, incentivi). Nei discorsi e nei comportamenti spesso le esigenze, i bisogni e le difficoltà del singolo vengono contrapposti a quelli dell'organizzazione, concepita come una parte avversa da contrastare e da cui difendersi.

«*Ultimamente, il cambiamento di lavoro mi costringe a viaggiare spesso. Faccio la trottola per tutta l'Italia. Non le dico neanche quant'è l'indennità di trasferta, perché mi vergogno. Mia moglie mi mette in croce, abbiamo due figli piccoli. Che me ne viene a viaggiare e a esaurirmi così, per quello che mi pagano?!*»

4. Il cambiamento genera conflitti e inefficienze. I vecchi modelli persistono mentre i nuovi stentano ad affermarsi, producendo negoziazioni intorno a ogni elemento, anche minimo, della vita al Ministero: dall'implementazione di processi complessi, al passaggio delle singole competenze, fino all'uso del condizionatore. La Ragioneria è il dipartimento che oppone le resistenze maggiori. Ostacola il trasferimento di persone, competenze e documentazione; difende i propri strumenti di lavoro e le proprie procedure, rifiutando di adeguarsi ai nuovi sistemi. In questo caso, infatti, la riforma mette in crisi un profilo di identità di gruppo forte e consolidato.

«*I dipartimenti — soprattutto la Ragioneria — sembrano dei compartimenti stagni, delle monadi. Secondo me non si è capito l'obiettivo di questa trasformazione, l'idea di creare strutture parallele non gerarchiche. La struttura è cambiata, forse io stesso non ho chiara la portata di questa trasformazione, però si percepisce ostilità intorno a questo*».

5. Molti, soprattutto ai livelli più alti, vivono la riforma come una punizione. Chi lavora al Ministero si sente il «capro espiatorio» del malgoverno e dell'inefficienza dell'intero sistema pubblico.

«*Adesso diranno che il buco nel bilancio è colpa nostra! Prima l'ufficio era una famiglia, adesso tutti se ne vogliono andare. Chi era andato in pensione, mi veniva a trovare, ora dice che non se la sente! Noi statali dovevamo essere penalizzati, non vedono che il buono e il cattivo, c'è ovunque. Ora per tutti il pubblico è il male*».

6. Il dipendente ministeriale si percepisce talvolta come «un animale in estinzione» che appartiene ad un mondo antico, ad un mondo di carta destinato a scomparire. I



valori del ministeriale e la cultura del posto fisso sono sottoposti a una progressiva delegittimazione sociale, a favore dei valori del privato: rischio, competizione, instabilità. La logica privatistica veicolata dalla riforma viene vissuta da alcuni come il segno anticipatore di un processo che porterà all'annientamento della Pubblica Amministrazione, e quindi di se stessi. La riforma mette in crisi il confine identitario tra «dentro» e «fuori». Contemporaneamente, a molti sembra difficile poter diventare adeguati ai tempi. Ci si sente incapaci e inferiori.

*«Io rimpiango vent'anni fa. Ci metteranno tutti in condizione di andarcene. Capiterà questo. È come la globalizzazione. Questo succede nel privato: non ci sarà più il posto fisso, i rapporti saranno più freddi, ci convocheranno con la posta elettronica. Il futuro è fatto di contratti a tempo e di consulenze, il licenziamento è probabile».*

#### UN CASO ESEMPLARE: LA CONSIP

Le reazioni e i giudizi espressi sulla CONSIP sono un esempio emblematico del vissuto della riforma subita. Nei comportamenti e nelle narrazioni emerge un'*avversione a priori* per la CONSIP, spesso completamente sganciata da giudizi di merito.

1. La CONSIP è considerata l'incarnazione dei valori e delle logiche del *privato* che minacciano il dipendente pubblico. Per alcuni è un «nemico interno» da neutralizzare.

2. La CONSIP scatena *invidie* e risentimenti. Ci si sente espropriati del settore tecnologico in cui molti avevano visto una possibilità di crescita e di riqualificazione.

*«La riforma dal mio punto di vista è sbagliata per la funzionalità della macchina statale. Io lavoravo nel PGS, hanno sbaraccato tutto e lo hanno dato alla CONSIP, hanno detto perché non eravamo aggiornati, ma perché non hanno aggiornato noi? Ci hanno tolto tutte le competenze e hanno disperso le professionalità».*

*«La CONSIP è il nemico, io mi ero dato all'informatica, mi aveva preso moltissimo. Avevo fatto un lavoro titanico di autoformazione, poi hanno dato tutto a loro, è stato un trauma terribile. Quelli della CONSIP sono strapagati, rampanti, il rapporto umano è difficile. Ci avevano detto di collaborare e invece devi solo obbedire».*

#### LA RIFORMA GIUDICATA

Più che negare o subire la riforma, molti dipendenti la giudicano, segnalando potenzialità e criticità.

1. Molti non criticano il processo di cambiamento in sé, ma l'apparente mancanza di finalità chiare e di un *disegno* coerente.

*«Manca un disegno, non sanno neanche loro cosa vogliono fare. Gli accorpamenti creano spaesamento. Molti tecnici si mettono a fare gli amministrativi, non c'è controllo su come vengono impiegate le persone. Adesso siamo al caos, il personale è ingovernabile».*

2. Alcuni criticano la *fusione* dei tre Ministeri e l'unificazione nel IV Dipartimento di funzioni e competenze prima svolte in autonomia da ogni singolo dipartimento. Questo processo viene considerato un'operazione di accentramento che non ha lo scopo di razionalizzare e migliorare l'efficienza, ma quello di creare posizioni di potere forti.

Nei giudizi dei dipendenti, il Ministero sembra procedere in direzione opposta rispetto ai principi di un'organizzazione flessibile e snella. Molti sembrano condividere un modello di organizzazione basata sul decentramento, le piccole dimensioni e l'autonomia. Gli ex-dipendenti del Bilancio rimpiangono la realtà più piccola, più familiare, meno spersonalizzante del vecchio Ministero.

*«La trasformazione (accorpamento ministeri) è qualcosa calata dall'alto, non legata a specifiche problematiche interne. È il frutto di decisioni e compromessi di tipo politico. La cosa non ci coinvolge, non tengono conto di noi, questo mi fa mal sperare, perché sono azioni fatte perdendo di vista l'obiettivo finale che dovrebbe essere un miglioramento reale del Ministero e delle persone che ci lavorano».*

*«Accentrare significa ampliare problemi, è già avvenuto con la creazione dei dipartimenti. Facciamo sempre le cose in controtendenza, quando tutti decentrano e semplificano, noi accentriamo e creiamo dei mostri. L'accentramento è vissuto come accentramento di potere e non come un processo di razionalizzazione. Le clientele sono accentrate invece che segmentate».*

3. Le innovazioni producono talvolta *disfunzioni* e *inefficienze* che rallentano le attività: sistemi informatici non compatibili; archivi non accessibili con facilità e basati su criteri di classificazione diversa; ufficio spedizioni disorganizzato; distribuzione irrazionale degli spazi. Alcuni mutamenti vengono giudicati, invece, positivamente: l'ambulatorio; l'*help desk*.

*«La riforma crea più scompiglio che altro. Una lettera che prima ci metteva tre giorni ora ce ne mette trenta. All'ufficio spedizioni non c'è organizzazione del lavoro, le lettere si ammucciano senza neanche rispettare l'ordine cronologico. L'archivio ce lo avevamo subito accessibile ora lo hanno ridotto così male che non ce lo abbiamo più. Lo hanno separato in due, il nostro (Servizio Centrale del Personale) lo hanno messo giù e ci hanno messo gente demotivata, sempre di malumore perché si sente marginale e sfortunata. Se devo prendere una pratica mi viene lo sconforto».*

4. La *comunicazione* delle innovazioni è giudicata *carente* e talvolta poco trasparente. Per i dipendenti, le informazioni sono poche e non mirano a creare consenso, ma si limitano a comunicare atti o decisioni irreversibili. La mancanza di una informazione ufficiale efficace alimenta il sistema delle voci che diventa la prima fonte di conoscenza. Le voci danno risposte a interrogativi che generano ansia, ma producono anche conflitti latenti, resistenze al cambiamento e distorsioni informative gravi.

*«Gli impiegati non hanno capito l'utilità di questa trasformazione. Noi qui siamo come deportati, non abbiamo diritto a sapere niente. Quelli trasferiti l'hanno saputo una settimana prima, così suona come una punizione. Prima avevamo vertici carciati ed era normale che accadesse questo, ma anche adesso che sono giovani, è uguale. Dovrebbero riunirci e spiegarci le cose. Con il fatto che non spiegano si sviluppa la dietrologia, si comincia a dire che vanno a via Gaeta per mettere le Finanze o per fare dispetto a un dirigente. Poi magari non è vero. Ma qui non si sa mai niente, si chiede sempre all'amico che sta nelle segreterie».*

5. Il *ruolo* dei *capi* è giudicato uno dei fattori fondamentali per l'attuazione della riforma. I dirigenti di tradizione ministeriale sono considerati da molti non all'altezza della complessità generata dalla riforma. Spesso, sono riconosciuti competenti da un

punto di vista tecnico, ma privi delle qualità manageriali per programmare e gestire l'attività dei nuovi uffici. Viene anche criticato lo stile di leadership dominante. È considerato *autoritario* e rigidamente gerarchico, non in linea con i nuovi obiettivi di meritocrazia, responsabilizzazione e coinvolgimento delle risorse e di flessibilità delle procedure. D'altra parte, il ruolo dei nuovi dirigenti è depotenziato dalla convinzione diffusa che il reclutamento non sia avvenuto in base ad un principio meritocratico ma puramente politico. Nel suo complesso, il gruppo dirigenziale è percepito ad una distanza «siderale» dai «livellati» e, al suo interno, poco coeso.

*«Per me l'aggettivo fondamentale è disorganizzazione, tutti i problemi nascono da lì, adesso i dirigenti sanno che bisogna raggiungere degli obiettivi ma non hanno veramente capito cosa significa, il pesce puzza dalla testa. Anche se c'è un minimo di volontà, alla fine tutto si appiattisce, non c'è volontà di cambiamento dall'alto, non sono veramente responsabili, non hanno mai pagato per non aver raggiunto gli obiettivi. Questo atteggiamento si è diffuso a pioggia fino al funzionario».*

6. La *ridefinizione* dei livelli in *aree*, suscita aspettative nelle fasce più basse e risentimento in quelle più alte. Le fasce più basse vedono nelle aree una possibilità di mobilità ascendente. Le fasce più alte si sentono invece uniformate ai livelli più bassi. L'inquadramento in aree viene vissuto come un attacco al potere decisionale, al prestigio e alla propria identità professionale. Soprattutto i funzionari (C2) si considerano svalutati e sfavoriti. Per loro, l'inquadramento in area non corrisponde alle aspettative di crescita e sopravvaluta l'anzianità generica rispetto ai meriti e alle competenze.

*«Oggi assistiamo a una degenerazione della figura del funzionario. Il C2 è un profilo anonimo. Prima per arrivare al settimo livello bisognava avere laurea e concorso, invece adesso stanno tentando di mischiare le carte in tavola per dequalificare il personale qualificato. Mancano criteri trasparenti. È un disegno di sfascio: le aree annacquano tutto. Noi non rivendichiamo un diritto di casta ma pretendiamo che venga riconosciuta la nostra professionalità».*

7. La riforma mette in moto una serie di *aspettative* in relazione alle prospettive di *riqualificazione* e di formazione, che vengono però spesso deluse e generano critiche e disinvestimento. Per la maggior parte dei dipendenti infatti il cambio di posizione non si basa su una valutazione più corretta del potenziale e dell'esperienza professionale, ma riproduce le «vecchie logiche». La *formazione* emerge come uno dei *bisogni spontanei* più diffusi e urgenti, è considerata lo strumento più importante di riqualificazione e di crescita. La formazione attuale nel Ministero è, però, spesso giudicata carente: non è sufficiente, è troppo astratta; è poco considerata dai dirigenti; è sganciata da processi di riqualificazione coerenti.

*«Nell'insieme non è del tutto negativo, c'è molto da fare, non bisogna perdere l'ottimismo. Bisogna pensare a un'incentivazione non solo economica che pure è importante, bisogna cominciare a premiare chi ha voglia di fare. Adesso uno spiraglio c'è perché prenderanno dirigenti da fuori; certo bisogna vedere qual è il criterio se è quello del clientelismo che è stato il criterio fino a adesso non succederà niente di buono...».*

*«Il mio ufficio teoricamente è nuovissimo, però mi sono resa conto che mi scontro con una realtà e una cultura molto vecchia che predomina. La fascia dirigenziale*

*ragiona per livelli. Noi cerchiamo di organizzare gruppi di lavoro trasversali, io faccio anche cose interessantissime, poi però qualcuno si ricorda che sono un 5° livello e mi blocca. Al livello di alta dirigenza il cambiamento c'è stato, sono quelli di mezzo con un'età e una mentalità vecchia che bloccano tutto. Gli alti dirigenti hanno idee innovative che non riescono a far passare. Quando arrivano, noi gli diamo tempo due mesi prima di vederli crollare, tanto le cose non gliele fanno fare».*

Il Ministero è caratterizzato da un clima generalizzato di *diffidenza* verso le *innovazioni* e dalla tendenza dei dipendenti a *isolarsi* nel proprio ambito ristretto di attività. Tuttavia, spesso nascosto e difficile da percepire, c'è anche un desiderio diffuso di essere *ascoltati*, considerati, di avere occasioni per *confrontare* esperienze, problemi e idee. In questo quadro è possibile progettare una serie di interventi di *comunicazione interna* orientati a correggere le criticità più rilevanti.



# PARTE IV

Linee guida



## L'IDENTITÀ

In questa fase di trasformazione è fondamentale *ridefinire* e *valorizzare* il profilo di *identità* del *Ministero* e del *dipendente* pubblico. Un'identità forte e condivisa del Ministero può svolgere una serie di funzioni positive:

1. Facilitare l'interiorizzazione di un sistema di *valori* capaci di *veicolare* il *cambiamento*: la cultura del servizio, la responsabilità, la meritocrazia, l'orientamento al progetto, l'efficienza, il controllo della qualità, la trasparenza, il lavoro di gruppo.

2. *Ridurre* le *micro-conflittualità* associate al prevalere dell'interesse di singoli o di micro-gruppi.

Il processo di ricostruzione di un profilo di identità è lungo, ma può essere accelerato attraverso una serie di azioni concrete e ad alto impatto:

1. La definizione di una *carta dei valori* del Ministero che costituisca una mappa di riferimento nel nuovo contesto generato dalla riforma e riduca la percezione di «caos» e di «abbandono a se stessi».

2. La definizione di *riti di integrazione* che possano favorire la conoscenza dei cambiamenti e ampliare l'area del consenso intorno ad essi. Questi riti possono essere *formali*: inaugurazione degli spazi; meeting; formazione, ma anche *informali*: tornei, eventi culturali, festeggiamenti associati al raggiungimento di alcuni obiettivi o legati al calendario festivo (nuovo anno, ecc.). Il messaggio che deve emergere è che il Ministero non si limita a chiedere di più, dà anche molto di più, strumentalmente e simbolicamente (compensazione per la rottura del contratto tacito).

3. La definizione di un PROGETTO MEMORIA. La memoria storica del Ministero è una componente fondamentale della sua identità e dell'identità del sistema Italia. Il progetto memoria può essere uno strumento efficace per depotenziare il vissuto difensivo del ministeriale come «capro espiatorio» e «animale in estinzione». In un contesto caratterizzato da continui e rapidi processi di innovazione, attingere al ricordo di ciò che si è stati non costituisce necessariamente una resistenza al cambiamento ma, al contrario, può diventare una risorsa strategica, per proiettarsi nel futuro. Ripercorrere la storia del Ministero equivale a ripercorrere la storia del Paese, con i suoi punti di forza e le sue debolezze. Il lancio di un Concorso autobiografico può costituire una prima tappa di un progetto memoria: esso consente di ricostruire non una memoria istituzionale ma la *memoria vissuta* dei dipendenti.

Nello specifico, il *Concorso autobiografico* consiste nell'appello all'invio di diari, carteggi, biografie, racconti, fotografie, videocassette rivolto a dipendenti in servizio e in pensione, nella prospettiva di ottenere un PREMIO. Prevede un'équipe di lettura e una giuria formata da personaggi eminenti che rende la partecipazione interna ampia e assicura prestigio e visibilità all'esterno.

Già a partire dalla sua organizzazione, il concorso attiva dinamiche di coesione interna e di identificazione, valorizzando l'appartenenza collettiva ma anche la rilevanza del singolo dipendente. L'esperienza del concorso può sedimentarsi come valore collettivo anche attraverso la creazione di un *Archivio autobiografico*.



## I CAPI

Tra i dirigenti, coloro che sembrano ottenere i risultati migliori sono quelli che hanno scelto uno stile di *leadership carismatico*. Nonostante le gravi difficoltà e le resistenze, esistono potenzialità latenti significative che possono essere mobilitate attraverso il riferimento a *simboli* e *emozioni condivise*. Per ottenere risultati visibili in tempi relativamente rapidi, non è sufficiente una pianificazione razionale, occorre generare intorno ai progetti *processi* di *identificazione*. In questo quadro, risulta importante:

1. Sollecitare i capi a creare *situazioni* di *scambio* e *confronto* non solo su progetti specifici, ma anche su obiettivi e problematiche più generali che investono il Ministero in questa fase cruciale di cambiamento.
2. Incoraggiare l'uso di *simboli* di *gruppo* in relazione alla vita dell'ufficio: raggiungimento di un obiettivo; assegnazione di nuove competenze; ecc.
3. Promuovere il *gioco* di *squadra* all'interno del gruppo dirigente, anche attraverso azioni di formazione mirata.

## L'INFORMAZIONE

Una maggiore *trasparenza* nei criteri di definizione dei nuovi obiettivi, delle nuove strutture e dei nuovi assetti è considerata unanimemente *un'esigenza primaria*. In questo quadro, è necessario:

1. Utilizzare tutti gli strumenti a disposizione, tradizionali e innovativi (intranet) per *comunicare* con *chiarezza* e a *tutti i livelli* tempi e *conseguenze* della *ristrutturazione*, con particolare riferimento ai criteri che *guidano le scelte*.
2. Realizzare un *monitoraggio* sistematico dell'insieme delle *voci* che circolano nel Ministero. Esso offre un *barometro* degli *umori* e consente l'individuazione dei *temi* che *generano ansia* e richiedono un'*informazione più diffusa e accurata*.

## BIBLIOGRAFIA

BLAU P. M., *Bureaucracy in modern society*, Random house USA 1956.

CERASE F. P., *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci Roma 1998.

CROZIER M., *Il fenomeno burocratico. Il significato della burocrazia nelle organizzazioni moderne*, Fabbri Milano 1969 (ed. or. 1963).

GOFFMAN E., *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino 1968 (ed. or. 1961).

HERZFELD M., *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*, Chicago and London University of Chicago Press, 1992.

MORGAN G., *Images. Le metafore dell'organizzazione*, FrancoAngeli, Milano, 1999 (ed. or. 1997).

SCIULLO G., *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Il Mulino Bologna, 2000.

SIMON H.A., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino Bologna, 1967 (ed. or. 1947).

SODA L., *L'innovazione nella pubblica amministrazione. Guida ai processi di cambiamento in sette parole chiave*, Danews Roma, 2000.

WEBER M., *Economia e società*, Edizioni di Comunità Milano, 1961 (ed. or. 1922).

WRIGHT MILLS C., *Colletti bianchi. La classe media americana*, Einaudi Torino 1966 (ed. or. 1947).



## APPENDICE

Le Piramidi degli *Item* associate al Ministero





























