

UNA CULTURA DEI SERVIZI

di Laura Balbo

1. Una burocrazia dal volto umano

Affronterò alcuni aspetti che non sono ancora emersi nel dibattito, e che spero non appaiono «fuori tema». Ma mi sembra che questa sia una buona occasione per porli.

Mi interessa dire questo: i termini pubblica amministrazione, pubblico impiego, inducono chi è sociologo ad usare due «categorie» generalmente trascurate, che sono «professioni» e «organizzazioni»; a fare cioè attenzione ad aspetti di sociologia delle professioni e di sociologia dell'organizzazione. Introducendo questi riferimenti mi sembra si arricchisca il quadro degli strumenti con cui ragioniamo e delle possibili proposte.

Dato che mi riferisco a un campo disciplinare poco frequentato nei nostri dibattiti, tuttavia, non potrò che procedere per accenni schematici. Ci saranno certo, nei prossimi mesi, occasioni per approfondire questioni che, per accordo generale, sono oggi cruciali.

Primo punto: la grandissima parte di coloro che lavorano nel pubblico impiego sono collocati in professioni di servizio, le *human service professions*, e prestano «servizi alle persone». Siano magistrati, medici, infermiere, insegnanti, ma anche gli autisti di autobus (e gli impiegati allo sportello della posta, queste figure hanno in comune il fatto di essere il terminale di una organizzazione, o burocrazia complessa (e nel nostro caso, inefficiente), che è posto a contatto diretto con gli utenti; di prestare servizi personali, con un rapporto cioè con i consumatori di tali servizi, evidentemente diverso da quello che esiste tra chi fornisce e chi acquista oggetti, o anche prestazioni impersonali; e con una professionalità assai particolare, che è in parte relativa al contenuto specifico della prestazione — insegnare; curare; ricevere un versamento in conto corrente; — e in parte «generica» — capacità di comunicare, cortesia, pazienza, buon umore perfino. Que

sti accenni introducono un primo problema relativo alla *ovvia* questione dell'efficacia ed efficienza. Come misurare, incentivare, accrescere questi obiettivi nell'azione amministrativa, o viceversa come introdurre penalizzazioni e correttivi, va pensato anche con riferimento a questi aspetti. Nel corso degli ultimi vent'anni si sono provate in vari paesi varie formule, e tra le ragioni degli insuccessi, o dei relativi successi, c'è proprio la mancata attenzione o, comunque la difficoltà nel tenere conto di questi aspetti. In un libro molto ricco di indicazioni a questo proposito (*Etat moderne, Etat modeste*), Michel Crozier passa in rassegna l'esperienza americana del *Planning Programming Budgeting System* e la corrispondente versione francese detta *Rationalisation des choix budgétaires*, ne sottolinea l'inadeguatezza (in quanto limitati ad un'analisi costi-benefici) e riprende esempi da lui ritenuti meglio funzionanti, della Svezia e dal Giappone. Voglio solo dire che ci sono «formule» che «circolano» tra diversi paesi, con scambi di esperienze, adattamenti, possibili suggerimenti: ma assai poco da noi sembra che se ne sia informati, e tantomeno disposti a complicare il quadro dei problemi assumendo anche questi riferimenti.

2. Mobilità e part-time anche per vivere e lavorare meglio

Allo stesso modo il tema, molto toccato in questo dibattito e fuori di qui, della mobilità dei lavoratori del pubblico impiego, e proposto sempre come misura di contenimento della spesa o burocratico-punitiva, se si fa attenzione alle specificità di queste professioni può essere visto anche in una luce diversa. Molti lavoratori in queste professioni sarebbero disponibili, anzi chiedono, la possibilità di spostarsi da un settore a un altro, da una mansione ad un'altra. È pesante, usurante, difficile fare per bene, per tutta la vita, la maestra di bambini delle elementari, l'infermiera, il medico del pronto soccorso. Trasferimenti e part-time andrebbero proposti in questa chiave, introducendo il criterio di un migliore uso delle risorse (umane) disponibili, di una rotazione e riqualificazione delle professionalità di una risposta al problema che in altri contesti ha anche un nome, il *bur nout*, l'usura, propria di queste professioni e condizioni lavorative. Di questi aspetti, e di un altro tema fondamentale, quello della riqualificazione, della formazione permanente in queste occupazioni e in questi settori, da noi non si occupa nessuno, né sindacati né responsabili della gestione amministrativa né responsabili del personale del settore.

Non credo che ci sia alcuna razionalità nell'accettare che le misure di «riforma» che si sentono proporre, prescindano del tutto dalla

concorrenza e da una analisi attenta a problemi come questi: problemi delle strutture e della normativa di questi settori, relativa ad accesso, carriera, mobilità, incentivi, orari di lavoro, che tutti sono rilevanti per quel che chiamiamo la «qualità del servizio».

3. La fuga dei cervelli

Ragionando ancora su aspetti del pubblico come professione, voglio spostare l'accento dallo stereotipo/caricatura dell'impiegato sfaticato, che arriva tardi al lavoro e che se ne va presto, che pure tutti conosciamo, alla figura del funzionario o dell'operatore che lavora in condizioni estremamente vincolate, di fatto impossibilitato in mille modi a realizzare quel che ritiene opportuno o necessario per dare la prestazione richiesta, e ancor più per gestire un ruolo manageriale nella pubblica amministrazione. Se insistiamo a ragionare solo sul primo livello di problemi, che naturalmente è reale, banalizziamo e distorciamo una realtà che è assai diversificata e complicata. Negli ospedali, nelle università, nei centri di ricerca, negli uffici, va affrontato anche un altro problema, che è quello di coloro che lasciano posizioni di responsabilità, o ci restano ma di fatto rinunciano a compiere al meglio il loro lavoro, perché mancano le condizioni minime, di autonomia, di risorse, di efficienza del sistema complessivo. Uno spreco enorme, uno dei fattori principali dell'arretratezza di tanti settori, una strozzatura per lo sviluppo e il funzionamento del sistema complessivo, che riguarda persone a livelli alti della carriera, riguarda persone che dopo periodi di studi o di lavoro all'estero tornerebbero in Italia, ma non a queste condizioni, riguarda moltissimi giovani che oggi non hanno altra alternativa che quella di andarsene dall'Italia o comunque dal settore pubblico.

Ho voluto accennare a questi aspetti perché mi sembra banale insistere con accanimento, come anche qui è stato fatto, sullo stereotipo classico della pubblica amministrazione, mentre la tipologia è più complessa: io sono interessata a chi impersona nonostante tutto impegno e magari successo, e a capire a quali condizioni questo tipo di figura possa essere riprodotta, generalizzata, agevolata.

Terzo punto: come introduciamo gli «utenti» rispetto al discorso della valutazione. Il ministro Cirino Pomicino ha accennato all'ipotesi di una grande «ricerca di mercato» sui bisogni degli utenti. Anche questo, naturalmente, è stato fatto in altri paesi, e non è detto che non possa essere utile: però i sociologi sanno che raccogliere «opinioni», con le tecniche inevitabilmente superficiali e occasionali

dei sondaggi, è diverso dal riuscire a conoscere comportamenti e strategie di uso dei servizi (e preferisco questa definizione a quella di «bisogni») nel concreto, nella vita quotidiana. In ogni caso conosciamo abbastanza bene i «bisogni», complessivamente intesi, di qualità della prestazione, flessibilità degli orari, di trattamento umano decente (ricerche Censis, ricerche sulle famiglie e sulle donne che organizzano la vita familiare). Dobbiamo viceversa cominciare a ragionare per tipi di situazioni, naturalmente, in Italia, molto differenziate tra regione e regione, tra città grandi e medie, tra tipi di famiglie, ecc.. Non credo in megastrutture (osservatori) e magari ricerche, e invece penso sarebbe utile introdurre, per la rilevazione come per la valutazione e il controllo, l'idea di unità di intervento decentrate, di piccole dimensioni, relative sia ad aree territoriali sia a settori specifici del sistema dei servizi.

Ancora un aspetto che non si può non mettere sul tappeto. Noi partiamo, in Italia, da condizioni davvero difficili, che sono il risultato di una *incultura generalizzata dei servizi*. Questo vale non solo per i servizi pubblici, perché per qualche perverso meccanismo in Italia anche il «mercato» mostra molto spesso le stesse distorsioni del pubblico. L'Alitalia, le banche, perfino i negozi: troppo spesso sperimentiamo questa «incultura» generalizzata, a cui non riusciamo a opporci, rispetto a cui c'è enorme omertà. Incultura a cui corrispondono condizioni di privilegio per pochi, soprusi divenuti regola accettata, e uno spirito accomodante di quasi tutti (pur di cavarsela).

Ci sono ragioni storiche per questo dato, l'antico rapporto di diffidenza e ostilità di fronte allo stato italiano; l'indifferenza della cultura della sinistra per questo tipo di problemi: e naturalmente, ancora una volta, le condizioni irrazionali in cui si lavora e la giungla dei diritti che ciascuno ritiene di avere acquisiti. Non se ne uscirà facilmente: val la pena essere molto espliciti su questo. Incidentalmente, consiglio a tutti un modo per mantenere acuta la sensibilità a questo livello del problema: partecipare a uno dei numerosi incontri promossi dalle associazioni di immigrati in cui noi «locali» ci sentiamo ricordare tutti i problemi, le disfunzioni, i soprusi «ovvi» del nostro sistema amministrativo e burocratico, della polizia, degli uffici, delle strutture sanitarie. Qui non c'è da scandalizzarsi genericamente del «razzismo», che pure naturalmente si evidenzia: ma ci troviamo di fronte, rafforzata, rispecchiata, incivile, intollerabile, la nostra collettiva incultura dei servizi.

4. Diritto al tempo e diritto al progetto di vita

L'ultimo punto è ancora più «sociologico»; cioè non immediatamente traducibile in norme, tradizionalmente non preso in considerazione, e non parte dal «bagaglio» consueto e consolidato dei nostri dibattiti su questi temi. Io credo che dovremmo introdurre tra i «diritti» di cui parliamo l'idea che nella società moderna, fondamentale è il diritto all'uso del proprio tempo e al proprio progetto di vita. E quel che la disfunzione, l'abuso, l'incertezza, che gli utenti incontrano quotidianamente nel settore dei servizi, generano, è la violazione, più o meno grave, di questo diritto. Non «disagio», che è l'eufemismo d'uso quando si descrivono la conseguenza degli scioperi nei servizi pubblici. Non inefficacia, o cattiva qualità di una prestazione; non inefficienza e spreco di denaro e strutture collettive. Tutte queste cose insieme, ma anche negazione, sottrazione, di un bene che, siamo ormai ben consapevoli, costituisce una risorsa cruciale, nella società moderna, e un diritto individuale fondamentale. Su questo, in conclusione, voglio soprattutto insistere in una sede di dibattito sindacale. Tradizionalmente abbiamo costruito un disegno ampio e ambizioso della società intesa nel suo insieme e di «pacchetti» di tutela e garanzie da realizzare, riferendoci ai «lavoratori». Oggi si comincia a riconoscere che le lavoratrici hanno condizioni di vita e di lavoro assai diverse rispetto a quelle della tradizionale figura «maschile» del lavoro dipendente; che numeri crescenti di cittadini, per lunghe parti della loro vita, sono non-lavoratori; che nell'ambito stesso del lavoro inteso in senso tradizionale, esistono condizioni differenziate. Il principio intorno a cui organizzare un disegno complessivo di società e la formulazione dei diritti fondamentali, è, io credo, questo diritto al tempo e al progetto di vita di ciascuno: intorno a questa idea dovremmo impegnarci a costruire una comune cultura: Sinistra '90?