

Gli *older workers* nel sistema pubblico

Occorre gestire il ciclo anagrafico della motivazione e della produttività degli impiegati pubblici.

di Luca Soda*

Diversi studi ritengono che un lavoratore possa definirsi *older workers* dopo aver compiuto 50 o 55 anni di età e la stessa Commissione Europea ha stabilito, nel 2005, che un lavoratore sia da considerarsi anziano se in una fascia di età compresa tra i 55-64 anni. Il numero di lavoratori *over 60* sta aumentando progressivamente in tutti i paesi europei¹ compresa l'Italia, dove però, come in una matrioska, c'è un problema nel problema: la pubblica amministrazione è il settore che concentra la maggior parte di *older workers*. Ciò accade proprio in una fase in cui è evidente un ritorno al protagonismo del sistema pubblico, considerato non solo come rete di servizi in grado di assicurare i diritti sociali e civili ma come fattore di sostegno e rilancio della crescita economica.

Secondo il Conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato l'età media dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è in costante crescita²: nel 2005 l'età media era 46,5 anni, nel 2009 è cresciuta al 47,6 e, dieci anni dopo, nel 2020, è salita fino a 49,7. Il settore pubblico sconta un rilevante gap rispetto al settore privato dove l'età media è di 44,5 anni³ (ma se si considerano le *start up* in settori innovativi, l'età media dei lavoratori nel settore privato scende sotto la soglia dei 40 anni). Sempre secondo la Ragioneria generale dello Stato il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,32, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2019 (0,52). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nel 2019 la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata solo per metà⁴. Interessante è, per quanto possibile, il confronto tra età del personale e

1 Nel 2018 quasi un quinto (19,7%) della popolazione dell'Unione Europea era composto da persone di età pari o superiore ai 65 anni e i giovani (0-14 anni) costituivano il 15,6 % mentre le persone considerate in età lavorativa (15-64 anni) rappresentavano il 64,7%.

2 Il conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato sull'incremento dell'anzianità riferisce che nel periodo 2001-2018 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di oltre sette anni. MEF RGS Conto annuale 2020. In esso si precisa che i dati sono riferiti al Totale Personale che lavora nelle pubbliche Amministrazioni eccettuati i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) cui è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal Personale Stabile e dall'Altro Personale. Per Personale Stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione

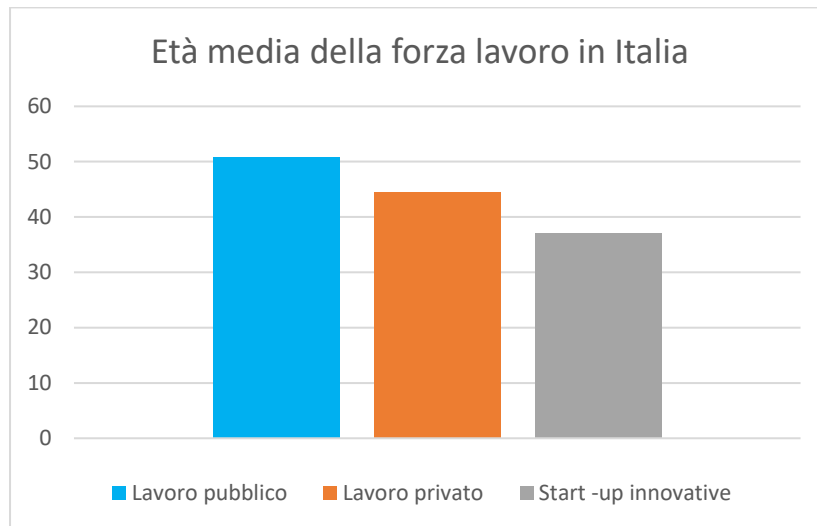
³<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-occupazione-nel-settore-pubblico-in-italia>. Secondo la ricerca <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/notizie-alfabeto-della-pubblica-amministrazione/21-06-2021/forum-pa-2021-presentata-la>

l'età media nella p.a. è 50 anni, con ampie differenze tra i comparti: supera i 55 anni in enti come Cnel, Presidenza del Consiglio e Carriera Penitenziaria, è di 39 anni nelle Forze Armate. Gli *over 60* rappresentano il 16,3%, gli *under 30* appena il 4,2%. È "pensionabile", perché ha già compiuto 62 anni, il 16,3% del totale, oltre 500 mila persone, ma ce ne sono anche 180 mila che hanno maturato 38 anni di anzianità. Guardando solo l'anzianità contributiva, da Regioni e autonomie locali potrebbe andare in pensione il 10,9% dei dipendenti, dalle amministrazioni ministeriali il 15,2%. Guardando il requisito anagrafico si stima un'uscita di circa 105 mila persone dal SSN nell'arco dei prossimi 3-4 anni, di 215 mila persone dalla scuola.

⁴ Secondo lo studio, "Forum Pa 2020 - Resilienza digitale", in un decennio tra il 2008 e il 2018 la pubblica amministrazione italiana ha perso circa 212 mila persone, pari al 6,2% del personale. Le amministrazioni più colpite sono state le Regioni e le autonomie locali, che hanno visto ridursi 100 mila dipendenti, pari al 19,5% dei propri lavoratori. Seguono la Sanità, con una riduzione di 41 mila addetti, e i Ministeri, con 36 mila. Saldo positivo invece per gli Enti di ricerca, che hanno inserito circa 5.800 nuove risorse (+33,3%), i Vigili del Fuoco, che sono aumentati di 2.650 unità (+8,3%), e le Autorità indipendenti (+64,8%). Il risultato di tutto ciò è che nel 2021 ci saranno per la prima volta più pensionati ex dipendenti pubblici che dipendenti pubblici attivi. Il continuo calo del personale ha determinato uno squilibrio fra ingressi e uscite che, nonostante lo sblocco del turnover, non è ancora stato

anzianità di servizio: secondo i dati RGS quest'ultima è pari a circa 18 anni. Questo vuol dire che una considerevole parte del personale andrà in pensione per vecchiaia e non per anzianità di servizio.

Grafico 1: Età media della forza lavoro in Italia



Da tempo ci si interroga sui possibili effetti che una crescente percentuale di *older workers* genererebbe sul sistema produttivo. Secondo una serie di studi i lavoratori anziani avrebbero maggiori difficoltà nell'apprendimento e nell'utilizzo delle nuove tecnologie e sarebbero inoltre più resistenti al cambiamento, mentre svilupperebbero maggiore propensione al trasferimento di competenze, al controllo, al tutoring e al mentoring. Secondo una ricerca italiana⁵ i lavoratori più anziani sarebbero maggiormente motivati a "svolgere compiti sociali" che comportano uno scambio di conoscenze ed esperienze, mentre i lavoratori più giovani tendono ad essere maggiormente motivati a svolgere compiti che possano portare ad un miglioramento della loro carriera⁶.

Grafico 2: Età media del personale pubblico in Italia



colmato. Cfr La Stampa-Economia (luglio 2020)

⁵ Age diversity: motivazione e competenze degli older workers In Prospettiveinorganizzazione www.prospettiveinorganizzazione.assioa.it

⁶ Age diversity: motivazione e competenze degli older workers, cit;

Non a caso il valore della crescita professionale in termini di aumento di stipendio e avanzamenti di carriera risulta essere di primaria importanza per i lavoratori giovani, mentre non è stata rilevata nessuna differenza per quanto concerne i valori estrinseci come l'autorealizzazione legata all'età di un individuo⁷.

L'invecchiamento del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ad esempio, viene considerata una delle cause principali del ritardo di innovazione degli apparati amministrativi. Nonostante l'impegno dei lavoratori pubblici a stare al passo con i cambiamenti è evidente che le giovani generazioni sono *in re ipsa* portatrici di innovazioni di pensiero, linguaggi e pratiche innovative, insomma di quei meccanismi culturali che producono il cambiamento e che oggi costituiscono le condizioni prioritarie per un rilancio complessivo del sistema.

Su questo punto, dunque, appare urgente una radicale inversione di tendenza rispetto a quello che è stato fatto negli scorsi anni. Infatti, la necessità di ridurre la spesa pubblica ha spinto i Governi del periodo compreso tra gli anni 2000 e 2015 a imporre politiche di blocco del *turn over* che hanno impedito l'ingresso nel sistema pubblico delle giovani generazioni. Considerata l'ampiezza temporale del blocco delle assunzioni si è trattato di una politica miope, di un mero risparmio contabile di breve periodo che non ha tenuto conto dei "costi di non qualità" prodotti, nel lungo periodo, dal mancato ricambio generazionale. Ma in attesa che si percepisca come necessario e urgente inscrivere nell'agenda politica il tema del ricambio generazionale nel personale pubblico è tuttavia opportuno indagare sugli effetti dell'attuale assetto "generazionale" del sistema e capire come ciò influisca sul suo funzionamento complessivo.

Con l'aumento dell'età pensionabile le generazioni a tutt'oggi più anziane nella pubblica amministrazione cominciano a essere quelle che andranno più o meno in pensione tra i 65 e i 68 anni di età (a differenza, ad esempio, dei loro genitori, o dei loro fratelli maggiori che hanno lasciato mediamente il lavoro tra i 60 e i 63 anni). Si tratta di un cambiamento strutturale rispetto al quale forse è utile avviare una riflessione su come tutto ciò incida sul sistema organizzativo e la produttività.

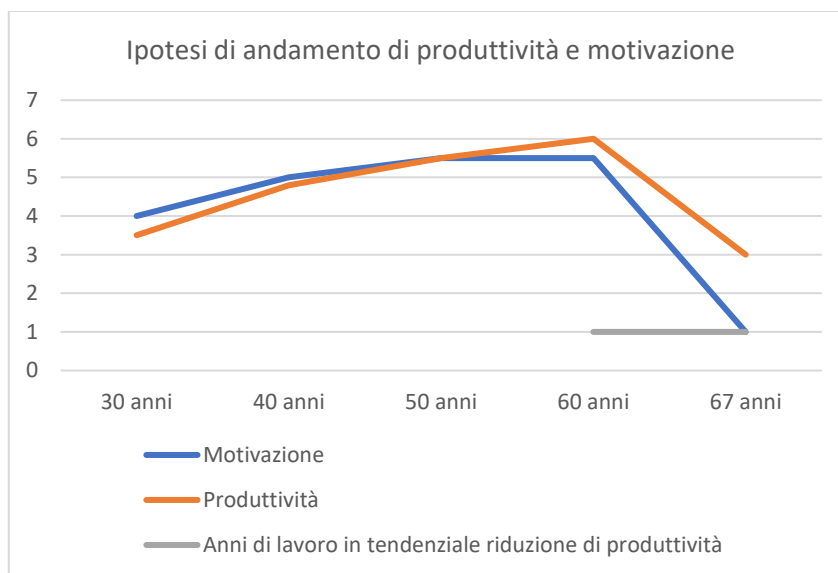
Provando a immaginare l'andamento della motivazione e della produttività nel percorso di un dipendente pubblico medio ideale, che sia entrato nel sistema pubblico nel 1997 (intorno ai 30 anni di età) e che si prevede vada in pensione (molto probabilmente per vecchiaia) intorno ai 67 anni⁸, si potrebbe affermare che la quantità di lavoro a tendenziale produttività decrescente

⁷ Una ulteriore distinzione può essere effettuata grazie al contributo di Turek e Perek-Biales (2013) che distinguono le abilità in soft e hard. I lavoratori più anziani tenderebbero a ricevere valutazioni maggiormente positive in abilità soft quali quelle sociali, manageriali, di affidabilità e di lealtà, mentre i lavoratori più giovani tenderebbero a voler migliorare le abilità definite hard, traducibili in nuove competenze tecnologiche, conoscenza di almeno una seconda lingua straniera e continua formazione. Inoltre, i lavoratori più anziani possiedono una maggiore inclinazione ai valori della generatività e tendono ad avere maggiori livelli di emotività che implicano l'aiutare gli altri o trasferire le proprie conoscenze e competenze. In: "Prospettive in organizzazione" cit;

⁸ Si tratta solo di un'ipotesi fondata su percezioni generali e suffragate da interviste a un piccolo campione di dipendenti pubblici. La motivazione del lavoratore è già elevata all'ingresso e continua a crescere negli anni, anche perché muta la percezione del proprio ruolo sociale: di solito famiglia e figli spingono per la collocazione al centro della propria vita attiva dei valori del lavoro e della carriera. La produttività invece ha un andamento differente. All'ingresso è ovviamente un po' più bassa della motivazione, perché in questa fase incidono la mancanza di esperienza e un'acquisizione ancora graduale del sistema di valori - e della conseguente "competenza relazionale" - del contesto professionale. La motivazione si stabilizza intorno ai 50/55 anni, quando la dimensione professionale è ormai abbastanza strutturata. La produttività invece continua a crescere, trainata da esperienza e capacità professionali ormai solide e dalla capacità relazionale del lavoratore che ormai padroneggia con sicurezza il proprio contesto di lavoro. Superati i 60 anni di età iniziano fisiologicamente a decrescere sia motivazione che produttività; quest'ultima decresce in modo meno pronunciato per l'effetto automatico delle "economie di esperienza" ma, pur tuttavia, è condizionata da una minore capacità di adeguamento alle innovazioni. Alla soglia della prevista pensione sia la motivazione che

ammonterebbe circa 6/8 anni. In sostanza, su circa quaranta anni di attività lavorativa complessiva media dell'ipotetico dipendente pubblico, la quantità di lavoro in tendenziale riduzione di produttività potrebbe (il condizionale è d'obbligo) occupare circa un quinto del totale.

Disegno 3: ipotesi dell'andamento di produttività e motivazione



Se consideriamo che nel sistema pubblico il volume degli *older workers* rispetto al restante personale è destinato ad aumentare è dunque ragionevole immaginare che, entro i prossimi cinque anni, una parte delle attività delle pubbliche amministrazioni si potrebbe svolgere in situazione di fisiologica tendenziale produttività decrescente. In sostanza, per i prossimi anni si chiede alla pubblica amministrazione di sostenere la ripresa dell'economia attraverso una maggiore efficienza nel valutare, gestire piani e programmi (ad esempio del PNRR), nonché di realizzarne le misure attuative confidando sulla sua "*capacity building*", senza considerare, però, che questa potrebbe essere condizionata dall'invecchiamento del suo personale⁹.

Il tema, dunque, resta in campo con tutta la sua importanza perché il sistema pubblico costituisce uno degli snodi strategici del Paese. Esso infatti, oltre a fornire servizi connessi ai diritti di cittadinanza, incide fortemente sul sistema economico in quanto: *a)* dirige e governa il sistema di generazione delle politiche pubbliche e della loro attuazione, *b)* svolge funzioni di regolazione dei settori economici, *c)* ha un ruolo centrale nel sistema autorizzatorio e di controllo delle attività.

Tuttavia, se il tema degli *older workers* è molto sentito nel settore privato, nel sistema pubblico le politiche di *age management*¹⁰ sono praticamente inesistenti. Si impone, dunque, come non

la produttività sono basse. Si tratta di un percorso fisiologico, nonostante l'approccio al lavoro sia cambiato e si tenda a valorizzare più la persona che il mero ruolo funzionale.

⁹ Interessanti sono i dati riportati nell'ultimo rapporto IFEL "Personale comunale e formazione: competenze e scenari anno 2022". Per quanto concerne gli enti locali, uno dei comparti pubblici più impegnati nella realizzazione del PNRR. In tale comparto, che comprende circa 7600 comuni, si passa da 480 mila addetti del 2007 ai 348 mila del 2020, con una diminuzione del 27% circa. Inoltre l'età media del personale negli enti locali è di 52 anni e raggiunge i 56 anni per la dirigenza. Infine solo il 27% del personale è laureato, il 55% ha il diploma e il 18% ha la licenza media.

¹⁰ L'Age management si occupa di promozione e gestione di iniziative aziendali mirate a valorizzare i punti di forza delle diverse generazioni presenti in un ambiente di lavoro

rinviiabile una discussione su possibili soluzioni in grado di affrontare il problema. Di recente sono state messe in campo azioni che puntano al graduale *turn over* nella pubblica amministrazione, ma il rapporto tra il volume dei nuovi ingressi e quello degli *older workers* non è neanche lontanamente confrontabile. Ferma restando l'opportunità di avviare una discussione generale, pubblica e aperta, sul sistema previdenziale¹¹, per quanto riguarda il comparto pubblico si possono identificare due linee d'azione coordinate.

La prima è senz'altro quella di prevedere un programma strutturale di assunzioni (non a singhiozzo a seconda delle necessità, ma strutturale, pianificato e di lungo periodo) che comprenda non solo professioni giuridico-economiche ma anche tecniche e manageriali-organizzative. Per fare questo occorre uno sforzo finanziario che date le urgenze attuali non possiamo sostenere, ma è comunque un tema che prima o poi dovrà essere affrontato. In materia di capacità amministrativa e competenze delle p.p.a.a. occorre infatti abbandonare la mera logica aritmetica della spesa che è stata egemone negli scorsi decenni: assumere nuove competenze non rappresenta un costo ma un investimento (per sostenere meglio la realizzazione di un programma di opere pubbliche, ad esempio, occorre investire anche sulla capacità dell'apparato regolatorio, autorizzatorio e di controllo che contribuirà in modo determinante alla sua concreta attuazione).

A supporto del programma di assunzioni finalizzato al ricambio di competenze, inoltre, dovrebbe essere avviato un piano di ristrutturazione organizzativa degli uffici pubblici che, tenendo conto delle specificità professionali e personali degli *older workers* ancora in servizio¹², avrebbe la finalità di gestire il ciclo anagrafico della motivazione e produttività degli impiegati pubblici. Una delle possibili soluzioni potrebbe essere quella di favorire e/o facilitare (a scelta del lavoratore) la collocazione il personale pubblico negli ultimi anni della sua attività (cioè 3-4 anni prima del previsto collocamento a riposo) in funzioni non direttamente operative, aumentando considerevolmente la quantità di lavoro "a progetto" rispetto a quello di "line", facendo largo uso di *smart working* e, in ogni caso, ridisegnando il sistema complessivo dei tempi di lavoro assicurando maggiore flessibilità. Ciò nel rispetto delle rispettive competenze, capacità e percorso professionale. Tale personale potrebbe essere adibito a funzioni ispettive, di vigilanza, controllo e monitoraggio; funzioni di trasferimento di competenze, tutoring e mentoring; funzioni sociali interne (benessere organizzativo, servizi ai dipendenti ecc...) e funzioni sociali esterne (terzo settore, cultura); funzioni di formazione, studio e ricerca. Tali funzioni andrebbero ovviamente identificate, riorganizzate ed eventualmente rafforzate e o funzionalizzate meglio ove fosse necessario.

L'idea di fondo è assicurare una transizione progressiva dalle attività operative di *line*, e/o connesse al *core* dell'amministrazione (cioè alle funzioni eminentemente gestionali e ai procedimenti correnti più rilevanti) a funzioni meno operative, ma anch'esse qualificanti. In sostanza occorre favorire il ricambio generazionale nelle strutture strategiche e a più altro valore aggiunto di innovazione. Non si tratta di immaginare un'amministrazione "a due velocità" ma di mappare meglio

¹¹ Le riforme delle pensioni degli scorsi decenni sono state governate dalla logica matematica della tenuta e dell'equilibrio finanziario del sistema. L'automatismo tra aumento della speranza di vita certificato dall'ISTAT, per quanto corretto dal punto di vista logico-razionale non tiene conto dell'elemento umano che, al contrario è sempre più determinante nei sistemi produttivi. Le generazioni nate negli anni 60-70 saranno infatti le prime sulle quali si sperimenteranno gli effetti concreti dell'uscita dal lavoro intorno ai 67-68 anni e bisogna riconoscere che, ad oggi, nessuno è in grado di valutarne l'effettivo impatto produttivo e sociale. Per queste ragioni alcuni interrogativi sono opportuni. Come è stato notato: "ci si può chiedere se prolungare l'età della pensione sia davvero efficiente. Gli eventuali benefici per la sostenibilità del sistema previdenziale potrebbero essere infatti superati dalla perdita permanente di produttività e di produzione" D'Elia E. su www.lavoce.info 4/2021.

¹² Bisogna, ad esempio, considerare che oltre alla mutazione dell'approccio al lavoro su lavoratori anziani "grava sempre più spesso la cura dei propri genitori (oggi un sessantenne dovrà assisterli in media per 10-15 anni, proprio nella fase più difficile della loro esistenza), dei nipoti o di eventuali figli disabili"; D'Elia E., cit.

le oggettive differenziazioni tra funzioni e processi e, di conseguenza, adattare per ognuno questi i differenti *skills*, tenendo conto del differenziale generazionale.

E' chiaro che tale ristrutturazione sarebbe facilitata nelle strutture medio grandi e incontrerebbe qualche criticità nelle amministrazioni di dimensioni ridotte come molti enti locali, (anche se attraverso il lavoro agile si può lavorare al servizio di più amministrazioni che si accordano per utilizzare tale personale in funzioni comuni *non core*). Si tratta ovviamente di una delle tante soluzioni praticabili, che necessita da una parte di una buona dose di lungimiranza, dall'altra di un atteggiamento pragmatico.

L'unica cosa che non si può fare nei prossimi anni è far finta che il tema non esista e lasciare l'amministrazione così com'è, un sistema le cui competenze invecchiano senza ricambio.

Gennaio 2023

**Dirigente pubblico*