Le politiche del personale nella gestione associata

di Vincenzo Antonelli

Sommario. 1. Introduzione. 2. La politica del personale. 3. La cooperazione comunale. 4. La comunicazione. 5. Gli strumenti di programmazione e gestione. 6. Conclusioni

1. Introduzione

Riflettere sulla gestione associata del personale nei piccoli comuni significa ripercorrere i grandi cambiamenti che le amministrazioni pubbliche sono chiamate oggi ad affrontare: la modifica degli assetti istituzionali, la semplificazione dell'agire amministrativo, la ridefinizione delle strutture organizzative e dei meccanismi operativi.

Il nuovo assetto istituzionale tende ad essere animato dal principio di sussidiarietà, che chiede alle autonomie locali di assolvere adeguatamente alla missione di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali e induce a ripensare il ruolo e le responsabilità dei diversi livelli istituzionali. Se il principio di sussidiarietà impone di allocare l'amministrazione a livello comunale, al contempo occorre che il governo locale abbia un'organizzazione e una dimensione adeguata per l'assunzione delle nuove responsabilità.

Dalla rinnovata architettura costituzionale emerge, inoltre, un rafforzamento dell'autonomia organizzatoria, consistente nella capacità dell'ente di conformare la propria struttura organizzativa, e risultano ampliati gli orizzonti di autoorganizzazione dell'ente locale. L'esercizio di questa prerogativa costituzionale garantisce una migliore organizzazione dei pubblici uffici, in quanto permette di adeguare l'azione delle amministrazioni alla specifica e differenziata richiesta delle collettività locali.

Pertanto, la valorizzazione delle prerogative autonomistiche desta un rinnovato interesse delle istituzioni locali per la pratica della cooperazione, sia essa organica che funzionale. A fronte dei tradizionali e stabili istituti associativi si registra un incremento del ricorso a moduli convenzionali, che consentono di disegnare una «cooperazione intercomunale a geometria variabile», capace di rispondere efficacemente e rapidamente alla necessità di esercizio in forma associata di alcune funzioni pubbliche. Così l'associazionismo, troppo frettolosamente ricondotto all'ambito di applicazione del principio di adeguatezza, si fa testimone della vitalità nel nostro ordinamento dei principi di pluralismo e di diffusione dei poteri.

In questo scenario, non è più sufficiente l'adozione, da parte delle autonomie locali, di mere innovazioni marginali o di processo; occorre, invece, un ripensamento complessivo delle politiche pubbliche, una capacità di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e della cultura organizzativa. La valorizzazione delle persone diventa un elemento fondamentale per la realizzazione di questo cambiamento e richiede la definizione e l'attuazione di politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane, articolate e complesse.

È opinione ricorrente e condivisa tra gli studiosi e gli operatori del settore che una nuova strategia nella gestione del «capitale umano», quale patrimonio a disposizione dell'organizzazione amministrativa, deve essere orientata a condividere con il dipendente pubblico gli obiettivi di innovazione organizzativa e lavorativa, nonché la realizzazione dei propri scopi istituzionali. Come è stato in maniera condivisibile sottolineato in questo modo si potrà garantire un governo del personale che sia finalmente consapevole e attento all'effettiva valorizzazione delle proprie risorse ed al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione.

Centrale ai fini della realizzazione del «governo del personale» è l'apporto arrecato da una delle innovazioni più rilevanti introdotti dalla riforma del pubblico impiego: la valorizzazione dei profili datoriali e gestionali dell'organo responsabile del personale, dotato della capacità e dei poteri «del privato datore di lavoro». Novità, non ancora pienamente recepita dall'ordinamento e dagli operatori, che segna il passaggio dall'amministrazione del personale e dall'adempimento formale all'autonomia gestionale e alla responsabilità per risultati.

Ancora oggi, ad oltre dieci anni dall'emanazione del d.lgs. n. 29 del 1993, «realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni» rimane l'obiettivo più importante verso cui tendere per l'amministrazione e per i dirigenti.

2. La politica del personale

I grandi cambiamenti che coinvolgono l'amministrazione pubblica richiedono un'attività di formalizzazione della «politica del personale», quale insieme di indirizzi, obiettivi e principi espressi dai diversi soggetti coinvolti nella direzione e gestione delle risorse umane. Si tratta di scelte che, nell'ente locale, devono avere quali punti di riferimento la strategia e la struttura organizzativa, e, al contempo, devono assicurare una tempestiva e costante copertura quantitativa e qualitativa delle risorse umane in coerenza con i più generali indirizzi di governo.

È noto come la definizione della politica del personale, nell'amministrazione locale, coinvolga, a diverso titolo, il Consiglio comunale, la giunta e i dirigenti, nel rispetto del principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. La molteplicità delle decisioni che concorrono a tracciare le politiche si ripartono su livelli, soggetti e fonti diverse che necessitano, allo stesso tempo, sia di una visione strategica complessiva e condivisa sia di una coerenza tra indirizzo ed attuazione.

L'avvio di un procedimento di formalizzazione delle politiche del personale permette di alimentare una riflessione su ciascuno dei più importanti aspetti della gestione delle risorse umane e consente una chiarificazione interna all'organizzazione al fine di correggere distorsioni, incomprensioni e contraddizioni. L'interazione con i dipendenti agevola, infatti, la rilevazione delle disfunzioni presenti nell'amministrazione.

Più in generale, la formalizzazione delle politiche del personale richiede di individuare i fini che devono orientare l'azione dei soggetti coinvolti.

Le politiche del personale dell'ultimo decennio, coincidenti con la riforma del pubblico impiego, sono stati ispirati da molteplici obiettivi, che solo in parte ritroviamo nell'art. 1 del dlgs. n.165 del 2001. Questa disposizione indica, per il pubblico impiego, quali finalità: a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni; b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale entro i vincoli di finanza pubblica; c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

3. La cooperazione comunale

Se perseguire una politica del personale significa progettare un percorso coerente e completo di gestione delle risorse umane, bisogna chiedersi allora come può contribuire a ciò la decisione di gestire in maniera associata o convenzionata le risorse umane.

L'associazionismo consente di perseguire corrette ed adeguate politiche del personale? Di fronte ad una pluralità di realtà locali cooperanti è possibile realizzare un'unificazione delle politiche del personale?

Per rispondere a questo interrogativo bisogna, innanzitutto, analizzare gli obiettivi che la scelta di gestire il personale in forma associata o convenzionata permette di raggiungere.

In primo luogo, la gestione associata, a fronte della scarsità delle risorse a disposizione dei piccoli comuni, rende possibile ottenere economie di scala e individuare una dimensione ottimale per implementare adeguatamente risorse e processi tecnologici. Soprattutto per i piccoli comuni la cooperazione intercomunale favorisce, difatti, l'istituzione di servizi innovativi e il miglioramento della qualità di quelli già offerti.

Dal punto di vista organizzativo la gestione associata consente di creare una struttura organizzativa flessibile capace di affrontare la sempre maggiore complessità e mutabilità dell'ambiente socio-economico di riferimento. Evidenti sono, pertanto, i vantaggi che possono conseguirsi come, per esempio, la possibilità di attivare concorsi unici, una migliore gestione del personale in esubero, un'uniforme interpretazione ed applicazione degli istituiti contrattuali. Più in generale, la gestione associata incoraggia la diffusione di comportamenti uniformi del datore di lavoro pubblico. A tal proposito, appare necessario garantire l'omogeneizzazione e la semplificazione dei regolamenti di organizzazione.

Inoltre, un ulteriore obiettivo che la costituzione di un ufficio associato si pone di perseguire è la semplificazione procedurale ovvero la reingegnerazione dei processi decisionali pubblici.

4. La comunicazione

La formalizzazione delle politiche del personale, oltre ad alimentare la dialettica tra organi di governo e quelli di gestione, pone le condizioni per condividere con le diverse componenti della struttura organizzativa gli indirizzi gestionali.

È necessario, pertanto, che all'interno dell'amministrazione locale sia diffuso un sufficiente grado di conoscenza delle politiche e delle strategie organizzative-lavorative che si intendono adottare, altrimenti gli specifici interventi di gestione, quali ad esempio la selezione, la formazione, la valutazione e la retribuzione, risultano decontestualizzate e perdono della loro efficacia.

Nella misura in cui la strategia viene comunicata a tutto il personale diviene essa stessa fattore di miglioramento motivazionale e delle relazioni lavorative, e, al contempo, costituisce parametro di riferimento per gli organi di direzione, dalla quale possono trarre ispirazione e stimolo.

La comunicazione interna tende, infatti, a svolgere il ruolo di elemento motivante e allo stesso tempo incentivante le capacità di ciascun dipendente. Si tratta di uno strumento di gestione del personale che costituisce un fattore di responsabilizzazione, migliorativo dei rapporti tra tutti coloro che lavorano all'interno dell'amministrazione - dirigenti, funzionari e dipendenti - teso ad accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione verso l'amministrazione stessa.

Attraverso la comunicazione, pertanto, si ottiene il superamento dell'autoreferenzialità delle amministrazioni, impegnate ad alimentare un rapporto con i propri dipendenti focalizzato quasi esclusivamente sullo sviluppo delle carriere.

La comunicazione rappresenta una leva razionale e relazionale all'interno dell'organizzazione, finalizzata al coinvolgimento del personale nelle politiche organizzative e orientata al miglioramento dei servizi. Si tratta di obiettivi che possono essere raggiunti con l'ausilio delle risorse tecnologiche, capaci di realizzare un sistema informativo del personale, di favorire la comunicazione interna tra uffici ed enti, di garantire attività di e-learning ed assistenza a distanza.

Con lo sviluppo della funzione di comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, il lavoro pubblico riacquista significato e dignità e l'amministrazione perde, al contempo, la sua connotazione meccanicistica di ingranaggio burocratico. Ne consegue che la comunicazione interna, quale strumento determinante per la costruzione dell'identità organizzativa, riveste un ruolo di primo piano nella determinazione delle strategie legate alla gestione delle risorse umane.

Inoltre, la formalizzazione e la comunicazione delle politiche del personale contribuiscono a responsabilizzare maggiormente gli organi politici e il personale nei confronti dei cittadini. L'orientamento alla comunicazione rappresenta, difatti, il vero punto di forza di un'organizzazione attorno al quale ruotano i rapporti di scambio tra interno ed esterno, tra istituzioni e cittadini. È evidente come oggi l'amministrazione locale sente in maniera crescente la doverosità di «render conto» ai cittadini del proprio operato attraverso strumenti, quali il bilancio sociale, capaci di far diventare trasparenti e leggibili da parte dei destinatari finali i

programmi, le attività e i risultati raggiunti dall'amministrazione. In particolare, l'ente locale attraverso il processo di rendicontazione sociale risponde alla domanda di *accountability* e contribuisce ad avvicinare le amministrazioni alle esigenze dei cittadini.

5. Gli strumenti di programmazione e gestione

Definire una politica del personale, nell'esperienza associativa, significa progettare un percorso coerente e condiviso di gestione delle risorse umane.

L'individuazione di un sistema efficace ed efficiente di governo del personale deve tener conto dell'analisi dei compiti istituzionali affidati all'ente, effettuata, oltre che in relazione alle fondamentali competenze e funzioni che caratterizzano la missione dell'amministrazione, alla luce degli indirizzi generali e degli obiettivi fissati nei documenti di programmazione adottati dall'organo di direzione politica.

Sulla base di tale indirizzi e priorità si può avviare un processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa diretto a valutare la tipologia degli obiettivi e ad individuare, in relazione a questi, oltre la disponibilità delle risorse strumentali e finanziarie e il loro reperimento, le risorse umane necessarie, ripartite nelle professionalità occorrenti, e le modalità di utilizzo delle stesse.

Al fine di rendere coerente la struttura organizzativa e le politiche del personale risulta proficuo realizzare una pianificazione organizzativa. In particolare, si rende opportuno procedere all'individuazione delle diverse tipologie di strutture organizzative in sede di ordinamento degli uffici e dei servizi e alla definizione degli assetti organizzativi interni alle medesime. Inoltre si dovrà effettuare l'identificazione dei ruoli e delle posizioni all'interno dell'ente e di conseguenza la descrizione dei profili professionali che tenga conto delle attività da svolgere, delle conoscenze e delle competenze necessarie per realizzare le attività.

L'autonomia organizzativa e la ripartizione delle competenze decisionali in materia di organizzazione comportano l'impossibilità di far riferimento ad una «pianta organica» e rendono necessario l'adozione di una dotazione organica nella quale non vi è una stretta dipendenza tra le professionalità da acquisire e le posizioni organizzative da allocare.

Le recenti riforme, attribuendo piena autonomia organizzativa agli enti locali, hanno sancito che il problema degli organici ha una natura prioritariamente gestionale e, di conseguenza, dal punto di vista del controllo dei costi complessivi del personale pubblico hanno cancellato ogni imposizione esterna limitandosi a ribadire principi generali di diminuzione di spesa.

L'evoluzione normativa evidenzia, dunque, l'affermarsi di una concezione del tutto diversa rispetto al passato delle modalità di programmazione del personale nelle pubbliche amministrazioni, con un forte ancoraggio alla programmazione finanziaria e un riferimento più blando a quella organizzativa, che deve restare un punto di riferimento, ma non un meccanismo automatico di creazione di posti da allocare.

Al fine di assicurare un'efficace operatività alle modalità di programmazione del personale è necessario che l'ente completi le norme di carattere generale relative alla programmazione del personale con delle norme di carattere regolamentare, che definiscano in modo chiaro le modalità attraverso le quale si sviluppano all'interno dell'ente i sistemi di programmazione del personale.

Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni sono tenute alla programmazione triennale del fabbisogno di personale.

La programmazione del personale costituisce il momento di sintesi delle politiche del personale. Scopo precipuo della gestione del personale è quello di realizzare il migliore equilibrio tra gli obiettivi che si intendere raggiungere e le risorse professionali disponibili. La programmazione del personale che considerando elementi interni ed esterni al contesto aziendale, deve potere individuare le modalità per assicurare la disponibilità quantitativa e qualitativa delle professionalità necessaria per il raggiungimento dei fini istituzionali,

assicurando contestualmente anche il migliore utilizzo del personale già inserito all'interno dell'azienda.

Un'adeguata analisi degli effettivi fabbisogni di personale dell'amministrazione richiede che nella programmazione triennale devono essere prese in considerazione le professionalità che possono essere acquisite attraverso il reclutamento dall'esterno e con l'attivazione di procedure di riqualificazione e di progressione professionale o a seguito dell'espletamento di procedure di mobilità.

Si tratta di scelte che non possono prescindere dall'attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo che consenta di valutarne l'efficacia e l'efficienza e, al contempo, di responsabilizzare l'organo preposto alla gestione del personale. Si ricorda, a tal proposito, che gli organismi di controllo interno sono chiamati a verificare periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi generali fissati dalla legge, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione.

6. Conclusioni

La gestione associata del personale deve confrontarsi con le difficoltà presenti nelle diverse amministrazioni locali. Si tratta delle resistenze interne alle amministrazioni alimentate dalle posizioni consolidate e dalle prevalenti ed assorbenti rivendicazioni economiche.

Un ulteriore freno è costituito dal persistere della «logica dell'adempimento» e dalla mancanza di progettualità e di controllo. Risulta, a tal proposito, necessario attivare un sistema comune di controllo e valutazione, capace di evidenziare gli obiettivi e gli indicatori rilevanti ai fini della valutazione dei risultati raggiunti. Strumentale a questo scopo è l'impegno a «parlare il medesimo linguaggio» ovvero a standardizzare le procedure e ad uniformare il modello organizzativo al fine di rendere comparabile e misurabile le molteplici realtà associate.

Le esperienze compiute evidenziano come la decisione di gestire in maniera associata o convenzionata le risorse umane deve tener conto della differenza di risorse strumentali e finanziarie disponibili, della difformità nell'attuazione e nell'interpretazione degli istituti contrattuali, della complessità e della varietà dei servizi riguardanti il personale. Pertanto, gestire insieme le politiche del personale può comportare il rischio di una maggiore complessità procedurale legata alla vastità dell'ambito territoriale, nonché una maggiorazione dei costi.

Nelle realtà associate possono, dunque, incontrarsi limiti legati alle differenze favorite dall'autonomia e alla difficoltà ad assumere orientamenti e comportamenti condivisi. Alla gestione comune del personale si contrappongono le diverse velocità della struttura organizzative e di lavoro dei singoli enti componenti.

La scelta di «gestire insieme» e di esercitare insieme le competenze in materia di personale non può essere pensata fine a se stessa, staccata da una determinazione comune degli indirizzi da attuare. La necessità di assicurare coerenza tra indirizzo ed attuazione comporta un progressivo avvicinamento delle strategie persegutie dai diversi enti locali cooperanti. A tal proposito l'istituzione di un ufficio comune può supportare e sostenere l'elaborazioni di politiche comuni.

Pertanto, appare sempre più necessario realizzare un coordinamento degli organi politici, ad esempio degli assessori e dei sindaci degli enti locali coinvolti dalla scelta associativa. Si tratta di attivare un organo impegnato nell'elaborazione unitaria delle strategie di governo del personale e portatore di responsabilità condivisa nel loro perseguimento.

Inoltre, strumentale alla formalizzazione di politiche unitarie del personale è la valorizzazione della contrattazione territoriale e l'adozione di un modello di relazione sindacali unitario. In tal caso l'ufficio comune può collaborare proficuamente all'elaborazione di una piattaforma pubblica unitaria. Tuttavia, le esperienze di cooperazione realizzate soffrono dei limiti imposti dalla contrattazione nazionale alla contrattazione collettiva territoriale. Infatti, l'ultima tornata contrattuale ha previsto che solo per gli enti, territorialmente contigui, con un numero di dipendenti in servizio non superiore a 30 unità, la contrattazione collettiva decentrata

integrativa può svolgersi a livello territoriale sulla base di protocolli d'intesa tra gli enti interessati e le organizzazioni sindacali competenti.

In questo quadro l'ufficio associato rappresenta un momento di snodo tra i diversi livelli di governo, capace di supportare l'elaborazione delle politiche comuni e di coordinarne l'attuazione nel rispetto delle diversità delle amministrazioni coinvolte. A sua volta la definizione comune delle politiche del personale può evolvere verso un graduale consolidamento dell'esperienza associativa. Si passa in tal modo dalla condivisione dell'erogazione dei servizi alla creazione di una struttura organizzativa comune.

Bisogna pensare a nuove politiche del personale e a nuovi strumenti di attuazione. La gestione associata può rappresentare una risposta ai cambiamenti incorsi nel nostro ordinamento, soprattutto, in relazione alla promozione dell'autonomia organizzativa e alla valorizzazione della contrattazione integrativa.

Gli obiettivi da raggiungere e le criticità da superare, così come emerge dall'analisi svolta, richiedono l'elaborazione di una strategia comune e la condivisone degli strumenti di programmazione e gestione.

È evidente che per assicurare il successo di un ufficio comune o di altre forme di gestione associata del personale è necessario pensare ed attivare un metodo di formazione unitaria e condivisa delle politiche del personale.

In conclusione, possiamo dire che l'associazionismo consente di perseguire corrette ed adeguate politiche del personale solo se è capace di garantire condivisione, gradualità e adattabilità degli strumenti di programmazione e gestione, quali la dotazione organica, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, lo sviluppo professionale, la formazione e la contrattazione territoriale.