



# **I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali**

*di Renato Ruffini*





# **I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali**

*di Renato Ruffini*

## **1.1. La necessità di nuovi modelli di lettura**

Come viene gestito il personale negli enti locali? Molto spesso a questa domanda si risponde in modo schematico e sulla base di luoghi comuni, senza tenere realmente conto della realtà e di conseguenza si formulano giudizi sommari e radicali, primo fra tutti quello in base al quale gli enti locali non fanno gestione del personale.

In realtà la gestione del personale è un fenomeno molto complesso di allineamento di obiettivi individuali agli obiettivi organizzativi, all'interno del quale agiscono molte variabili, molti soggetti e molte competenze e, soprattutto, molti interessi. All'interno di questa complessità il rischio di semplificare le analisi è molto facile, cadendo di conseguenza in inutili stereotipi.

Per avere un quadro di lettura dei sistemi di gestione del personale, considerando appunto tale attività come un'attività manageriale, cioè di perseguimento di politiche aziendali (vale a dire gli obiettivi degli organi di indirizzo mediati dalla struttura burocratica), occorre comprendere in primo luogo l'armonia, l'allineamento che vi è tra le politiche generali dell'ente e le scelte in tema di personale.

Se proprio occorre dare dei giudizi, allora si può dire che è corretto, nel senso che ciò che è allineato (alle politiche e ovviamente anche alle leggi) mentre, al contrario, non è corretto ciò che non è allineato alle politiche e crea effetti non voluti, costi, conflitti ed altro ancora, all'interno dell'organizzazione.

Per essere chiari è fin troppo evidente a tutti che un piccolo comune non ha certo bisogno di chissà quali innovazioni gestionali nella gestione del poco personale di cui dispone, ciò che gli serve sono buone relazioni interpersonali e una corretta gestione amministrativa.

Non esiste quindi un “modello di direzione del personale” ma diversi modelli che si conformano alle diverse caratteristiche organizzative ed alle diverse politiche dei singoli enti.

Comprendere più a fondo tali modelli è utile in quanto dovrebbe permettere a chi opera non solo di meglio interpretare la realtà ma anche di capire i percorsi di sviluppo possibili che l'ufficio del personale del proprio ente potrebbe realisticamente intraprendere.

Sulla base di queste idee, nell'ambito del Progetto “Governance delle risorse umane – Modelli Innovativi” realizzato dal Formez – Centro di Formazione Studi è stato elaborato un primo modello con finalità descrittive, che è stato utilizzato per analizzare una serie di casi aziendali in diversi enti locali. Scopo di tale modello descrittivo è quello di leggere in modo analitico gli strumenti di gestione del personale adottati negli enti e di metterli in relazione con la visione complessiva dell'attività di governo del personale adottate nell'ente specifico, correlandolo peraltro ad una valutazione delle performance degli interventi delle direzioni del personale.

Ciò dovrebbe consentire di avere una maggiore consapevolezza circa le logiche e le tecniche che presidiano la gestione del personale negli enti locali e individuare i diversi modelli di gestione del personale esistenti e approfondire le modalità di loro governo.

## **1.2. Il modello di analisi proposto dalla ricerca Formez<sup>1</sup>**

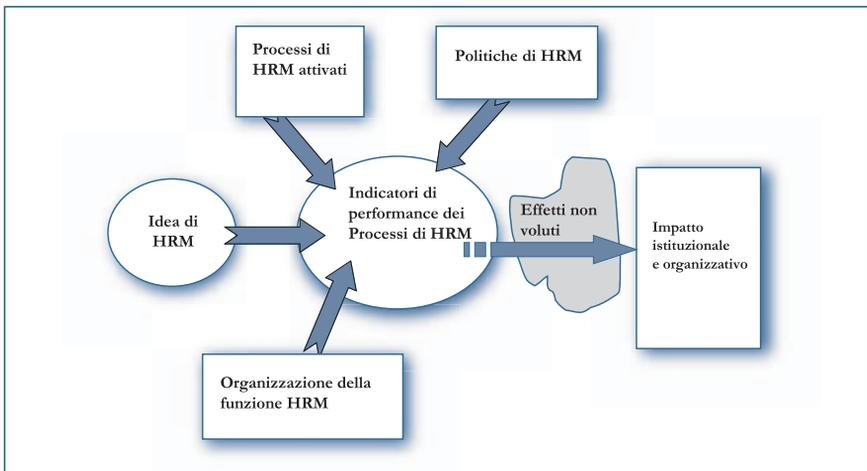
In base ad una prima analisi delle pratiche internazionali, della letteratura in materia e delle linee più diffusamente intraprese nel nostro paese, sia dalla legislazione che dalle esperienze delle aziende, è stato possibile elaborare un modello concettuale di riferimento.

Il modello considera le seguenti variabili:

- ✓ il concetto (o l'idea) di gestione del personale;
- ✓ i metodi utilizzati nello sviluppo dei processi di gestione del personale;
- ✓ l'organizzazione interna all'ente in tema di HRM;
- ✓ gli indici di performance dei singoli processi di gestione messi in atto;
- ✓ le politiche effettive perseguite in tema di HRM;

l'impatto della gestione del personale a livello organizzativo e gestionale.

Queste variabili sono assunte come determinanti fondamentali del sistema di gestione del personale in riferimento a un determinato ambito. La sua configurazione sostanziale è solo in parte influenzata da aspetti formali o dalle intenzioni dichiarate dai massimi responsabili; in misura più ampia, questa configurazione risente dei fattori collegati all'effettiva pratica di gestione del personale messa in atto. Le metodologie e tecniche utilizzate, la natura e composizione degli organi che ne sono responsabili e le modalità con cui vengono sviluppati i diversi sistemi e processi di gestione costituiscono i più importanti tra i fattori di questo tipo (vedasi fig. 1).



*Fig. 1 - Il modello proposto per l'analisi dei sistemi di gestione del personale*

L'idea di HRM è data dalla concezione di fondo che vi è all'interno dell'organizzazione circa lo scopo finale perseguito con la leva di gestione del

personale, nell'ambito del perseguimento delle finalità dell'amministrazione. In proposito si può andare da un'idea piuttosto statica, dove le finalità dell'amministrazione hanno un basso livello di elaborazione (derivante da bassi stimoli ambientali o scarsità di risorse interne) e, di conseguenza anche le logiche di governo della risorsa umana hanno una bassa tensione e si tende al perseguimento di una corretta amministrazione, ad una visione, molto più dinamica, dove le finalità aziendali si confrontano con un significativo dinamismo aziendale, che impone livelli di elaborazione e riorientamento strategico così elevate da rendere inevitabili forti ricadute anche in termini di governo della risorsa umana..

In proposito le classificazioni modellistiche elaborate nella teoria, che possono essere utile riferimento ai nostri fini, sono quelle di Costa (1985, 1997, 2005). In primo luogo, seguendo una tradizionale classificazione i modelli/idee di HRM sono tripartiti in:

- a. amministrazione del personale
- b. gestione del personale
- c. direzione e sviluppo delle risorse umane.

Una idea di HRM orientata alla "amministrazione del personale", vede come obiettivo fondamentale quello di garantire una corretta gestione delle funzioni di supporto amministrativo all'ente; diventano così centrali le attività tradizionali di tipo giuridico-amministrativo (paghe, gestione pensionistica, ...) e il ruolo della funzione personale è strumentale alle finalità complessive dell'ente.

Una idea che parte dalla "gestione del personale" pone come obiettivo del HRM il definire le politiche del personale e offrire alla linea i supporti tecnici per implementarle con delega di responsabilità e autorità su talune politiche. La cultura prevalente è di tipo tecnocratico e adattiva e interdipendente con la strategia.

Una idea infine di "Direzione e sviluppo delle risorse umane" si pone come finalità centrale quella di creare politiche di crescita del personale, incentrando la propria attenzione sulla variabile individuale dell'organizzazione (gli individui appunto).

L'orientamento è di tipo strategico, volto a ricercare coerenza tra scelte strategiche e politiche del personale. La funzione del personale è integrata nei massimi livelli dell'organizzazione e fornisce input alla programmazione aziendale.

Le politiche del personale sono segmentate per tipologie di utenti, con forte orientamento alla personalizzazione del servizio. Cresce il ruolo della linea nella

funzione di direzione del personale, fino al coinvolgimento della elaborazione dei piani del personale.

Una ulteriore classificazione dovuta a D. Ulrich (Human resource champions, 1997) vede i ruoli della direzione del personale, e quindi indirettamente le idee circa la funzione HRM come:

- a. gestore di servizi
- b. partner strategico
- c. promozione del personale
- d. agente del cambiamento



*Fig. 2 - I ruoli multipli della direzione del personale*

Le strutture e i professionisti del personale sono prima di tutto gestori di “servizi”, vale a dire responsabili di una serie di servizi di supporto. Si tratta del ruolo tradizionale, che consiste nel far funzionare i processi di selezione, formazione, valutazione, retribuzione, ecc. assicurando l’efficienza di tutti questi processi.

Ma la direzione del personale assolve anche il ruolo di “Partner strategico”; l’obiettivo di fondo è quello di allineare i meccanismi operativi del personale con le politiche generali dell’ente; in questo caso l’asse di attenzione è spostato

dall'aspetto operativo (far funzionare i processi) a quello strategico (definire gli aspetti critici delle strategie).

La direzione del personale è anche “promotore delle risorse umane”, vale a dire opera per accrescere l'impegno del personale e la sua competenza; ciò implica dedicare energie a comprendere le esigenze dei dipendenti, a cercare i modi più opportuni per sostenerli nel rispondere alle richieste organizzative, a stimolare e incoraggiare i responsabili di linea nel valorizzare le qualità del personale.

Si tratta di dare voce alle istanze del personale, di trovare modalità di coinvolgimento, di aiutare a tener vivo il contratto psicologico tra dipendente ed ente.

Infine la direzione del personale può essere “agente del cambiamento”, quando aiuta ad identificare e realizzare processi di trasformazione organizzativa ed in particolare di cambiamento culturale, operando come catalizzatore di una nuova cultura organizzativa.

Questi ultimi due ruoli appaiono maggiormente orientati nel senso dell'attenzione alle persone ed alle relazioni intersoggettive, rispetto alla preminente focalizzazione sui processi.

Per processi/metodologie si intende l'individuazione dei sistemi operativi adottati nella pratica degli enti. Come noto un medesimo sistema operativo può essere non solo tecnicamente diverso (selezione in base a temi o test, valutazione su obiettivi o su competenze, ecc.) ma la medesima metodologia può essere nei fatti utilizzata in modo tale da piegarla a diversi scopi.

I processi devono essere di conseguenza analizzati in modo effettivo in quanto costituiscono regole il cui funzionamento è leggibile solo nella pratica.

Al fine di apprezzare in modo oggettivo la funzionalità dei diversi sistemi operativi è poi opportuno valutare le *performance* rese dai sistemi stessi. È infatti importante sottolineare che dal punto di vista tecnico è necessario valutare non tanto le politiche generali o le scelte compiute dagli organi di indirizzo, la cui valutazione non ha evidentemente alcun connotato tecnico, ma occorre valutare l'efficacia dei singoli sistemi operativi e la loro coerenza con le politiche perseguite.

Solo attraverso una valutazione delle modalità di applicazione e delle performance dei diversi sistemi operativi (Rebora 2005) si potrà di conseguenza valutare con la dovuta oggettività le modalità di governo delle risorse umane.

L'organizzazione della funzione di HRM è un elemento fondamentale del processo di governance delle risorse umane, in quanto contribuisce a definire

con precisione il ruolo della funzione e a sviluppare le competenze professionali necessarie per la corretta adozione dei processi tecnici ed organizzativi, necessari allo svolgimento delle attività stesse di gestione del personale.

Il tema delle competenze del personale addetto alla funzione personale è particolarmente delicato in quanto un ente locale oggi ha necessità di conoscenze in tema di gestione del personale molto articolate e complesse, sia per la pluralità di soggetti coinvolti, sia per l'elevato numero di relazioni e processi attivati. Di conseguenza, nell'analizzare così la dimensione organizzativa, è importante verificare per esempio aspetti quali :

- il grado di unitarietà/frammentazione
- il posizionamento line/staff e l'importanza relativa rispetto alle altre funzioni
- l'articolazione interna dell'unità di HRM
- il grado di prossimità agli organi di indirizzo
- la presenza e le caratteristiche dei diversi soggetti coinvolti nell'HRM

Per politiche di HRM si intende le effettive applicazioni concrete (gli "utilizzi" reali) in tema di gestione del personale.

Ogni ente adotterà le politiche che riterrà più consone alla propria realtà, il problema di fondo è che le politiche del personale sovente sono più emergenti dal contesto organizzativo che non deliberate dagli organi di indirizzo. Infatti, coinvolgendo un numero elevato di soggetti con propri poteri ed interessi (singoli, categorie di dipendenti, sindacati, soggetti esterni della P.A., ecc.), in assenza di una forte azione di governo rende necessario arrivare a sintesi fortemente negoziali in cui giocano rapporti di forza e contingenze organizzative ed istituzionali specifiche che influiranno in modo diverso su:

- a. il livello di equità nella distribuzione di risorse;
- b. la possibilità di perseguimento efficace di obiettivi specifici di gestione operativa;
- c. lo sviluppo di competenze individuali e istituzionali.

L'effetto congiunto di idee, organizzazione, sistemi operativi adottati e politiche perseguite sviluppa un impatto organizzativo ed istituzionale che in linea di massima possiamo considerare in relazione a:

- *l'apprendimento organizzativo, consenso interno e motivazione dei collaboratori*, inteso come processo continuo di crescita culturale e di miglioramento, integrato con le attività di lavoro e tendente a rafforzare

# 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

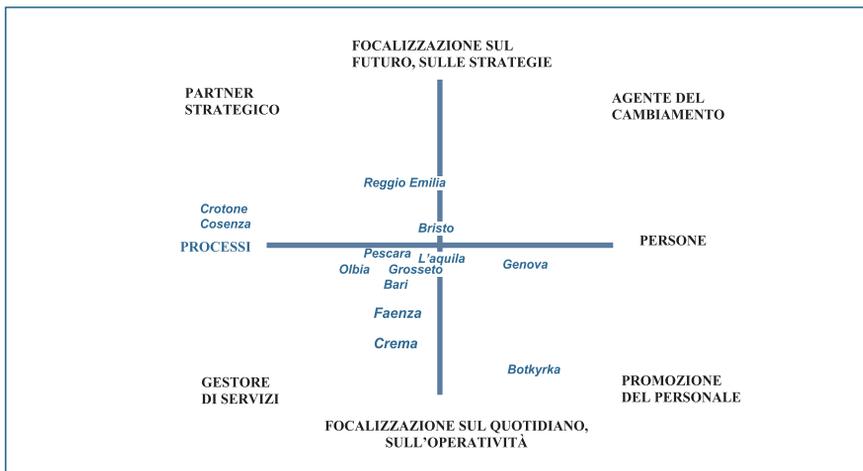
- la condivisione di conoscenza e di modelli mentali di riferimento;
- il *performance management*, come azione tendente a sostenere e rinforzare il miglioramento della performance propria dei vari livelli organizzativi e il suo cambiamento secondo gli indirizzi strategici dell'azienda; ciò implica un orientamento complessivo e coordinato a questo scopo dei sistemi premianti e di retribuzione, della struttura e dei sistemi operativi, della progettazione di ruoli e compiti, degli interventi sulla cultura aziendale e sui fattori di motivazione;
- il *change management*, come processo che coinvolge profondamente i responsabili delle diverse unità aziendali e necessita del supporto professionale di specialisti, rivolto a diffondere e rafforzare la capacità delle persone, sotto il profilo sia psicologico-comportamentale che delle competenze professionali, di corrispondere alle richieste di cambiamento indotte dal contesto competitivo e dal perseguimento delle strategie aziendali. L'inevitabilità del cambiamento richiede che si diffonda nell'organizzazione una capacità delle persone di rispondere ed adattarsi in modo positivo, focalizzato, flessibile, proattivo, sostenendo anche l'inevitabile carico di incertezza e ambiguità.

Il modello ora presentato è sicuramente piuttosto complesso in quanto le diverse variabili interagiscono tra loro nella realtà secondo modalità non facilmente prevedibili. Sta di fatto che esso si basa sull'idea che la correttezza, l'equità e dell'efficacia del processo di governo del personale è un fenomeno estremamente articolato che si basa principalmente sulla coerenza tra le idee perseguite e le attività svolte.

## 1.3. Analisi dell'idea di Human Resources Management (HRM)

Di seguito si riportano in sintesi le idee di HRM emerse in alcune amministrazioni analizzate attraverso l'analisi dei casi strutturata nella maniera sopra presentata; per semplicità se ne riporta un numero limitato al fine di evidenziare in modo efficace differenziali di comportamento in modo da fare prime semplici correlazione tra idee di HRM ed alcune variabili strutturali e organizzative degli enti.

Nella figura 3, di seguito rappresentata, sono stati collocati alcuni degli enti analizzati all'interno della matrice relativa all'idea di HRM classificata secondo il modello di Ulrich.



*Fig. 3 - Il posizionamento degli enti come idee di HRM*

Dall'analisi compiuta si evidenziano nitidamente alcuni elementi caratteristici dell'idea di HRM negli enti locali.

Per una corretta lettura del modello vanno tuttavia fatte alcune precisazioni sullo stesso. In particolare occorre sottolineare che gli uffici che si occupano della direzione delle risorse umane sono comunque e sempre uffici multi ruolo, di conseguenza, in funzione delle necessità e delle situazioni, ogni ufficio del personale è chiamato ad assumere, dove più dove meno, tutti e quattro i ruoli della matrice. È tuttavia altrettanto evidente che, in relazioni alle condizioni organizzative ed agli orientamenti strategici degli enti, ogni realtà avrà una sua prevalenza di orientamento che caratterizza di conseguenza l'idea di base che si ha di gestione delle risorse umane. La seconda osservazione, banale ma che merita comunque di essere fatta, è che il posizionamento degli enti nei diversi quadranti non è frutto di misurazioni specifiche ma di valutazione qualitative e di conseguenza va letto solo in termini di prevalenza di orientamento circa l'idea di HRM.

Dall'analisi della matrice risulta evidente come la maggioranza degli enti analizzati tende a fare prevalere una idea del ruolo dell'ufficio del personale come gestore di servizi.

L'idea di gestire dei servizi è l'idea probabilmente più tradizionale ad alta valenza operativa, tuttavia questa modalità operativa non deve essere in alcun modo sottovalutata in quanto costituisce la condizione di base per la creazione di valore nella gestione delle risorse umane, in quanto attrezza tutte le condizioni infrastrutturali per il governo delle risorse umane.

In particolare, nel contesto pubblico il recupero di una funzionalità amministrativa e gestionale costituisce un presupposto indispensabile per un efficace governo delle risorse umane. Il processo di privatizzazione in atto da tempo ha infatti creato un benefico fenomeno di spostamento dell'attenzione dagli aspetti amministrativi agli aspetti negoziali e manageriali che, almeno nelle prime fasi della sua attuazione, ha spiazzato gli uffici del personale che hanno dovuto ricostruire al loro interno un sistema di regole e strumenti adeguato alle nuove situazioni.

In questo senso, nello specifico del settore pubblico, in molti casi la ricerca di un pieno sviluppo del ruolo di gestore dei servizi è spesso sinonimo di sviluppo di cambiamento organizzativo.

Piuttosto evidenti sono in questo senso i casi dei comuni di Crema e di Faenza<sup>2</sup> (si veda box 1) in cui da un lato si nota come la focalizzazione di tali uffici è fortemente orientata alla ricerca ed al mantenimento di procedure che garantiscano la correttezza amministrativa nonché di strumentazioni valide e tecnicamente efficaci ed efficienti di selezione, formazione, valutazione e remunerazione delle persone, dall'altro però si fanno anche carico, nei limiti del loro ruolo, di sviluppare ulteriori condizioni in grado di incrementare l'efficacia manageriale all'interno dell'ente, attivando in questo senso processi di cambiamento organizzativo.

I casi richiamati mettono in evidenza come l'idea di gestore dei servizi sia propedeutica e necessaria allo sviluppo degli altri ruoli possibili dell'ufficio personale, ed evidenzia altresì il fatto che si possano ipotizzare percorsi trasversali in cui si passa direttamente da gestore di servizi ad agente di cambiamento senza necessariamente passare per un profilo di partner strategico (in molti casi infatti le linee strategiche sono carenti o disallineate rispetto alla struttura dell'ente), in quanto il cambiamento è da leggersi come ruolo dell'ufficio personale di agente attivo per il rafforzamento del ruolo manageriale della dirigenza pubblica che oggi assume un ruolo di forte responsabilizzazione datoriale.

**Box 1 – Il gestore di servizi come agente di cambiamento:  
il caso del Comune di Crema e del Comune di Faenza**

**Comune di Crema**

Attualmente le linee strategiche evidenziano alcuni filoni di sviluppo, in particolare:

- una linea strategica dell'ente è quella di agire sulla variabile tecnologica (l'informatica) per incidere sulle modalità di lavoro del personale e sulla variabile organizzativa;
- un'altra dimensione è data dalla forte attenzione alla visibilità esterna, attraverso un elevato orientamento al servizio e al cittadino, con un preciso orientamento allo sviluppo di competenze relazionali e alla analisi e soddisfazione dell'utenza.

In particolare i processi di sviluppo organizzativo e delle risorse umane si sono concentrati nel:

- consolidare i processi di comunicazione interna con lo sviluppo di una rete intranet;
- continuare i percorsi formativi interni anche per le nuove funzioni previste nel Comune;
- favorire processi di responsabilizzazione e di collaborazione, cioè in particolare anche con lo sviluppo di sistemi di controllo interno e in particolare anche di attività di rilevazione costante della customer satisfaction;
- arricchire il lavoro e la professionalità dei lavoratori attraverso l'innovazione tecnologica.

Emerge, dalla analisi della Relazione Previsionale e Programmatica una funzione del personale orientata alla "Gestione del cambiamento ed allo sviluppo organizzativo". Questo processo è tuttavia trainato da variabili "hard", vale a dire con un forte orientamento allo sviluppo dei processi tecnici, come lo sviluppo dei sistemi informativi interni, l'orientamento alla riprogettazione della dimensione organizzativa e lo sviluppo di sistemi operativi. A questo primo aspetto occorre poi richiamare il fatto come l'attività dell'ufficio sia fortemente concentrata nello sviluppo di procedure amministrative efficaci ed efficienti e allo sviluppo di sistemi operativi del personale efficaci

Questi elementi posizionano l'ufficio come gestore dei servizi, orientandolo fortemente anche verso un ruolo di agente del cambiamento.

**Comune di Faenza**

La definizione di idea del personale è esplicitata nella Relazione previsionale e programmatica (RPP); da essa emergono alcuni filoni di intervento:

- orientamento allo sviluppo dei processi tradizionali di amministrazione del personale, visti in una prospettiva evoluta di "gestione di servizi operativi" del personale;
- orientamento allo sviluppo organizzativo e dei meccanismi operativi di gestione del personale (progettazione e aggiornamento della struttura organizzativa, sistemi di valutazione e controllo).

# 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

In questo quadro si è in linea con l'idea di gestore dei servizi, tuttavia da altre parti nella RPP si individua una funzione del personale fortemente impegnata nella gestione del cambiamento e dello sviluppo organizzativo anch'esso tuttavia trainato dalla gestione dei servizi, vale a dire con un forte orientamento allo sviluppo dei processi tecnici, come lo sviluppo dei sistemi di gestione del personale (sistemi di valutazione) e l'orientamento alla analisi e aggiornamento della dimensione organizzativa.

Un'altra leva di azione dell'ufficio personale è relativa alla dimensione dei "processi" organizzativi di lavoro.

Questa tendenza trova conferma nella cultura innovativa della funzione del personale, che è stata sviluppata nel passato ma che è fortemente viva in termini di competenze tecniche e tensioni verso il cambiamento.

Ad ogni modo, la dimensione rilevante dei processi amministrativi permette di individuare una funzione del personale ancora orientata al ruolo di "regolatore amministrativo". Emerge così un'idea di funzione del personale richiesta dagli organi di indirizzo, di tipo tradizionale, dove diventa fondamentale garantire la corretta esecuzione delle funzioni giuridiche-contabili del personale; di contro, la funzione mantiene vive conoscenze e tendenza allo sviluppo, e questo porta alla individuazione di finalità di cambiamento organizzativo.

Un primo percorso dinamico dell'idea di HRM, utile alla creazione di valore nella gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazione è quello che sviluppa un passaggio da gestore di servizi a agente di cambiamento.

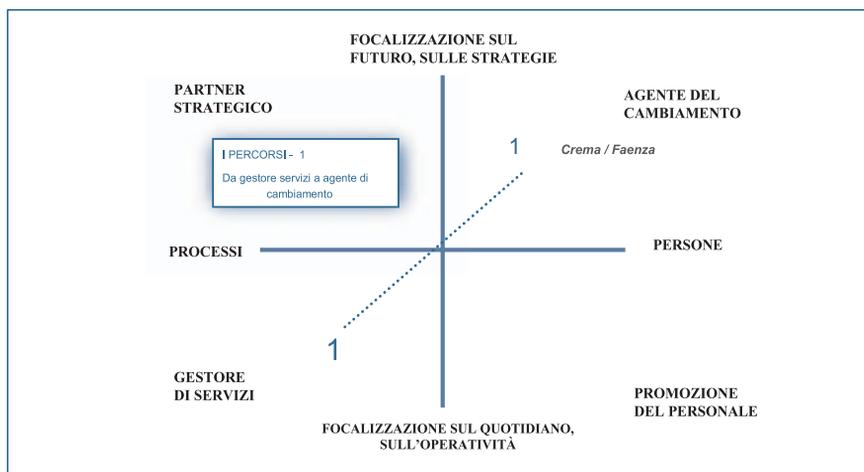


Fig. 4 - Una possibile evoluzione dell'idea di HRM

A riprova di quanto detto, non sembra altrettanto plausibile pensare che l'ufficio di gestione del personale riesca utilmente a posizionarsi con ruoli dinamici, quali quello di partner strategico e agente di cambiamento, se non si è sufficientemente consolidato come gestione di servizi.

È questo il caso per esempio di alcuni Comuni del Mezzogiorno d'Italia, nell'ambito dei quali si nota che lo sforzo dell'alta direzione di allineamento strategico, tra politiche ed indirizzi e comportamenti concreti del personale, viene sviluppato attraverso azioni specifiche della direzione generale, in relazione alla dirigenza, senza tuttavia un adeguato supporto (vuoi per carenza di investimenti, vuoi per carenza di competenze, vuoi per altri motivi contingenti) dell'ufficio del personale. L'idea di gestione del personale come supporto alla strategia e, di conseguenza, quella del ruolo dell'ufficio del personale come partner strategico, è piuttosto diffusa nelle dichiarazioni di letteratura, ma, nell'analisi concreta dei casi, questo tipo di idea e di profilo dell'ufficio si è evidenziata raramente.

L'idea che la gestione delle risorse umane sia un importante strumento di allineamento tra strategie dichiarate e implementazione delle stesse all'interno dell'ente è ovviamente ben chiara nella testa di tutti, tuttavia c'è da ipotizzare che la complessità della formulazione delle scelte strategiche all'interno degli enti e la relativa complessità di loro attuazione, rende molto debole o comunque poco evidente, all'atto pratico, il legame esistente tra la politica e la strategia dell'amministrazione e le azioni concrete di gestione del personale.

L'unico caso evidente e chiaro, in cui l'idea portata avanti dall'ufficio del personale era chiaramente orientata al supporto delle strategie aziendali è stato quello del Comune di Reggio Emilia<sup>3</sup> (si veda box 2).

### **Box 2 – Il Comune di Reggio Emilia**

L'idea di HRM presente all'interno dell'ente è dichiaratamente quella per la quale la gestione del personale costituisce la leva (o una delle leve) per l'attuazione e supporto delle strategie dell'ente. Siamo quindi in presenza di un modello di gestione strategica del personale.

Ciò lo si desume chiaramente da quanto scritto dal responsabile delle risorse umane nella RPP, di cui riportiamo in seguito alcuni passi:

“La futura Amministrazione Locale dovrà sempre più qualificarsi con la capacità di muovere il sistema organizzativo nella direzione degli obiettivi desiderati.

L'evoluzione dell'organizzazione dell'Ente Locale verso funzioni sempre più di “governance” impone l'esigenza di operare con modalità organizzativa volta alla verifica

## 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

del risultato e secondo logiche di rete e di sistema, ponendo al centro dell'agire amministrativo il grado di soddisfazione del cittadino/utente.

Questo rende fondamentale il collegamento tra le strategie di sviluppo (definizione del ruolo dell'Ente Locale, selezione dei bisogni, aree prioritarie di intervento ecc.) e la programmazione della quantità e qualità delle risorse umane necessarie.

I principi su cui orientare le nuove strategie gestionali possono essere così sintetizzati:

- promuovere una "riqualificazione" della spesa per il personale;
- ricercare una costante sintesi tra esigenze di valorizzazione del personale e miglioramento dei risultati dell'ente;
- perseguire il valore dell'equità, ovvero della continua ricerca di un equilibrio tra contributi individuali e ricompense organizzative.

Alla **Formazione** deve essere attribuito un ruolo strategico, fondamentale nel sostenere l'innovazione e il miglioramento dell'Ente."

E ancora, più avanti nel documento si legge:

"La gestione delle risorse umane avverrà in una logica di gestione strategica attraverso la:

- gestione della dotazione organica e piano di assegnazione finalizzata alla valorizzazione delle risorse umane;
- gestione della mobilità come strategia della valorizzazione delle risorse umane;
- ricerca, anche attraverso il confronto sindacale,, di percorsi che portino a forme stabili di lavoro per garantire ai giovani, che si inseriscono, maggior sicurezza nel futuro."

Questo orientamento alla gestione strategica del personale, al di là del linguaggio della RPP che contestualizza le problematiche del personale rispetto all'attuale momento storico e normativo, sembra essere un elemento ormai consolidato nella storia dell'ente che ha adottato politiche molto nette circa i servizi da sviluppare.

Questi orientamenti netti hanno tuttavia reso evidente in tempi recenti una forte necessità di riqualificazione del personale delle aree meno "strategiche" anche in relazione alle necessità di razionalizzazione dell'organico; in conseguenza a ciò l'amministrazione sta sviluppando un'idea più orientata allo sviluppo delle risorse umane.

La motivazione di questo chiaro orientamento nell'idea di HRM è evidentemente nel fatto che il Comune in oggetto ha da tempo fatto scelte molto nette in termini di politica dei servizi, in particolare in tema di servizi educativi all'infanzia, campo nel quale il Comune ha raggiunto livelli di eccellenza a livello mondiale. È evidente che rispetto ad una politica così chiaramente orientata l'ufficio personale non poteva essere estraneo, adeguatamente attrezzato per quanto concerne tutti gli aspetti amministrativi e gestionali, nel tempo ha creato strumenti gestionali (con particolare riguardo ai sistemi di reclutamento e gestione degli organici e del turn over) sempre più affinati rispetto alle specifiche necessità, diventando una leva importante per la creazione di valore aggiunto nello sviluppo dei servizi dell'ente.

È raro trovare altre situazioni così evidenti di rapporto tra strategie e gestione del personale, tuttavia è probabile che in molti enti le azioni dell'ufficio del personale siano orientate rispetto ad indirizzi strategici generali, ma magari in modo episodico o su specifiche necessità.

È inoltre probabile che un profilo di HRM di questo tipo si trovi nei comuni di medie dimensioni in quanto la possibilità di formulare e perseguire strategie deliberate in modo chiaro per tali enti è generalmente maggiore rispetto ad enti di maggiori o minori dimensioni per due motivi:

- a) la complessità di tali enti è elevata ma non elevatissima come avviene invece per comuni metropolitani;
- b) questi enti hanno maggiori risorse su cui investire, anche in termini di politiche del personale, rispetto agli enti di minore dimensione.

È interessante notare infine, come anche il Comune di Reggio Emilia, sempre coerente con la sua idea di partner strategico, si stia interrogando anche sullo sviluppo di un ruolo di agente di cambiamento, in quanto si trova in una condizione di riorientamento della sua azione amministrativa, visto che si trova nella necessità di riqualificare il personale, a causa del fatto che alle nuove funzioni occorre provvedere con il personale già in servizio, ciò tende a coinvolgere l'ufficio del personale anche all'interno di un ruolo di gestore del cambiamento. Anche tale aspetto può disegnare un percorso di sviluppo dell'idea e del ruolo dell'ufficio personale.

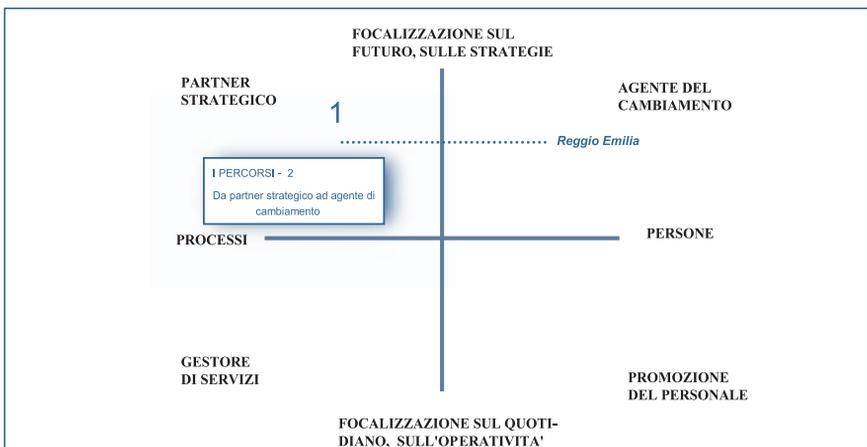


Fig. 5 - L'evoluzione dell'idea di HRM orientata al futuro

Continuando ad analizzare il posizionamento degli enti della figura 1 è interessante notare il quadrante relativo alla promozione del personale.

In questo caso troviamo due enti di grandi dimensioni; in particolare con riferimento al contesto italiano troviamo il Comune di Genova<sup>4</sup>, mentre, in riferimento al contesto europeo, è interessante riportare l'esperienza del Botkyrka Kommun<sup>5</sup> (Comune di Botkyrka, Svezia).

Il caso del Comune di Genova è particolarmente ricco ed interessante in quanto nel corso dell'amministrazione guidata dal sindaco Pericu, è stato sviluppato un importante percorso di sviluppo organizzativo. Volendo però analizzare in modo specifico il solo campo della gestione delle risorse umane, si evidenzia in modo chiaro come lo sviluppo dell'area personale sia costantemente stato improntato sulla messa a punto di servizi e sullo sviluppo delle competenze, nella consapevolezza che, in una dimensione molto elevata e in un contesto pubblico fortemente sindacalizzato, la generazione di valore attraverso la gestione delle risorse umane non è facilmente perseguibile con il solo tentativo di allineare i processi di gestione del personale alle strategie dell'ente (sforzo questo peraltro attuato nel comune di Genova attraverso la pianificazione strategica ed un forte allineamento tra sistemi di programmazione e sistemi di incentivazione della dirigenza) ma necessita anche di strumenti più orientati al processo.

Nella fase iniziale della sindacatura (circa dieci anni fa) l'ufficio personale aveva adottato un'idea di HRM del tipo "agente di cambiamento", sviluppato un forte decentramento alla dirigenza delle responsabilità, anche amministrative, sul personale. Questa soluzione creò tuttavia una notevole serie di problemi in quanto con un forte decentramento l'ufficio personale non era in grado di garantire la correttezza amministrativa e l'uniformità, l'efficacia e l'efficienza delle procedure. L'ufficio personale si attivò di conseguenza per accentrare nuovamente le attività tipiche ed investì molto in un modello di gestione di servizi, sia con forti politiche di esternalizzazione dei servizi del personale non strategici sia con un grosso investimento nei sistemi informativi ed informatici ed un forte presidio delle relazioni sindacali, storicamente un elemento centrale per il governo delle risorse umane nell'ente. Su questa base poi investì nello sviluppo delle risorse umane focalizzando la sua azione sullo sviluppo e sulla promozione del personale.

### **Box 3 – Il Comune di Genova: un modello di promozione del personale**

Al suo interno l'idea che si persegue è una idea di gestione e sviluppo delle risorse umane. In particolare gli aspetti amministrativi sono stati esternalizzati in buona parte, in particolare paghe e contributivi e la rilevazione assenze e presenze, che comunque non sono considerate strategiche.

All'interno dell'ente, ormai da molti anni, ci si sta muovendo verso logiche di sviluppo, un po' attivate al fine di incrementare le competenze manageriali dei livelli dirigenziali, un po' per la necessità di disporre in prospettiva futura di un nucleo di risorse stabile all'interno dell'ente e molte risorse di fatto esternalizzate. Nell'idea dell'ente vi è di conseguenza la necessità di valorizzare le persone che ci sono, valorizzandone anche il benessere.

La politica di sviluppo è concentrata sui quadri e sui nuovi dirigenti e sulle professionalità distintive.

Questa idea è portata avanti con grande fatica, il limite principale è dato da un sistema informativo ed informatico inadeguato, soprattutto in termini di gestione delle competenze. In termini di sviluppo già nel 1996 è stato avviato il progetto "skill" per dirigenti e funzionari, che aveva l'obiettivo di sviluppare competenze ed attitudini di base a seguito di una prima analisi delle competenze possedute. Nel medesimo periodo erano stati avviati circoli di qualità poi divenuti progetti di miglioramento.

Nel 2000 è stata fatta una analisi del potenziale sperimentale per l'identificazione ed attivazione delle posizioni organizzative. Nel 2002 è stato attivato il progetto "pari opportunità" che in termini di visione sulle politiche del personale ha avuto una importanza rilevante.

Nel 2003 è stata svolta l'analisi del clima socio organizzativo con la costituzione di un osservatorio permanente e nel 2004 è stata fatta una convention del personale del comune, peraltro in parte osteggiata dal sindacato, iniziativa che è stata considerata una utile "riflessione su noi stessi".

Nel 2005 è stato poi avviato un progetto di telelavoro (che ha coinvolto 13 unità di personale) in cui si lavora non a casa ma nella circoscrizione, comunque con un significativo avvicinamento al proprio domicilio. L'esperimento ha dato buoni risultati in quanto i lavoratori sono soddisfatti ed il loro lavoro è apprezzato dai dirigenti..

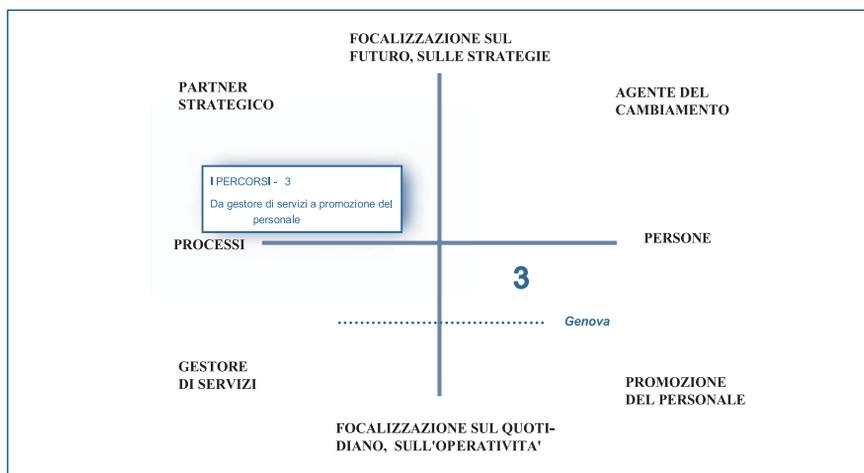
In ultimo vi è stata la procedura di corso concorso per la dirigenza, fortemente orientato sullo sviluppo di skill del personale.

La dimensione della gestione è comunque fortemente presidiata anche a causa degli elevati livelli di sindacalizzazione, ma in generale si è preferito avere un deciso orientamento allo sviluppo, perché si sono attivati all'interno dell'ente nell'ultimo decennio importanti processi di cambiamento la cui capacità di risposta è passata e passa inevitabilmente dalla persone.

# 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

Nel processo di sviluppo è stata importante anche la leva formativa. In proposito il Comune ha creato una propria “corporate school” istituendo una società di formazione mista (pubblico privato) che si occupa della formazione del Comune (e anche della CCIAA e della Provincia), si sta sviluppando e modificando la logica della formazione con funzione di sostegno e promozione dell’innovazione.

Il percorso del Comune di Genova si è sviluppato lungo l’asse orizzontale della matrice in cui l’idea di HRM si trova tra gestore di servizi e promotore delle risorse, dando costante concretezza al governo delle risorse umane a supporto delle politiche generali dell’ente comunque rappresentate in strategie deliberate ma troppo complesse da perseguire con una logica sequenziale del tipo strategia/struttura/gestione risorse .



*Fig. 6 - L'evoluzione dell'idea di HRM focalizzata sull'operatività*

Ancora più chiaro in termini di posizionamento è il Comune svedese di Botkyrka nel quale la gestione del personale è fortemente orientata sulla promozione interna delle risorse umane. Su una idea di questo tipo giocano naturalmente sia fattori istituzionali, quali quello relativo al fatto che il rapporto di lavoro pubblico è in Svezia totalmente privatizzato e quindi gli aspetti formali ed

amministrativi sono fortemente semplificati, sia elementi di carattere culturale, relativi al forte orientamento al servizio di una pubblica amministrazione che in uno Stato di non grandi dimensioni, sviluppa molti servizi e acquisisce molte risorse con la tassazione.

#### **Box 4 – Comune di Botkyrka**

Il comune svedese di 80.000 abitanti ha circa 5.800 dipendenti. L'età media dei dipendenti è di 46 anni. La maggior parte è collocata nella fascia di età tra 50-54 anni. La ripartizione tra sessi è: 78% donne e 22% uomini. I dirigenti sono 270 (di cui solo il 30% donne). Il 28% dei dipendenti è nato all'estero. Dal punto di vista strettamente normativo si ricorda che in Svezia non vi è sostanziale differenza tra lavoro pubblico e lavoro privato.

Per quanto concerne l'idea di gestione del personale, ciò che emerge, come dato di fondo, è una elevata consapevolezza, sicuramente non retorica, circa il ruolo centrale della "risorsa umana" nelle politiche del Comune e nello sviluppo della sua offerta di servizi per la comunità.

Questa consapevolezza si traduce in attenzione costante allo sviluppo del personale, vera e propria "priorità strategica" per tutto il comune in quanto costituisce la leva fondamentale per la qualità dei servizi, una richiesta che è molto forte ed assai pressante da parte dei cittadini svedesi, che, come noto, sono una popolazione soggetta a livelli di imposizione fiscale fra i più alti del mondo, anche se ultimamente si sono allineati a standard europei.

Elementi concreti di tale orientamento si colgono soprattutto negli obiettivi di sviluppo dell'ente, formalizzati nel piano pluriennale 2002-2006. La struttura di tale piano si basa su quattro settori chiave, che rappresentano gli elementi attorno ai quali si definisce la "vision" dell'ente, precisamente:

- a) cittadino al centro;
- b) utente "a fuoco",
- c) società in evoluzione.

Questi aspetti fanno sì che il Comune si ponga la missione di perseguire un buon servizio ai cittadini in un contesto della società in evoluzione.

Il quarto elemento indicato nel piano è lo "sviluppo durevole del Comune". Esso poggia sull'idea di un miglioramento costante e duraturo, con un orientamento di medio-lungo periodo, nei principali ambiti di intervento dell'ente (ambiente, società, sviluppo economico).

Il modello di comune perseguito viene indicato nel piano come un sistema complessivo di valori, stili di leadership, assetti strutturali, sistemi gestionali, sistemi di qualità, che, attraverso un'attenzione costante agli aspetti motivazionali e di competenza professionale del personale, riesce a conseguire obiettivi durevoli

## 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

di sviluppo e di qualità nei diversi settori in cui opera l'ente. L'idea della "centralità strategica della risorsa umana" trova un suo coerente sviluppo negli interventi finalizzati a rendere il Comune un "posto di lavoro attraente" per i propri dipendenti. L'analisi svolta ha fatto emergere una attenzione elevata agli aspetti di "qualità dell'ambiente di lavoro". Vi è, in altre parole, una percezione molto chiara dell'influenza che le azioni messe in campo dalla Direzione risorse umane possono avere sulla motivazione delle persone, sulla loro scelta di restare a lavorare nel Comune, sul loro senso di appartenenza all'istituzione. La "bussola del Comune" è dunque la "prospettiva di un ambiente di lavoro" in cui le persone siano soddisfatte e motivate ("il dipendente al centro"). Gli obiettivi strategici indicati nel piano riflettono pienamente tale orientamento. Come pure l'attenzione rivolta a tutti gli indicatori che possono segnalare un basso coinvolgimento nel lavoro (in particolare, assenteismo, richieste di lavorare in part-time oltre i livelli considerati fisiologici e normali) ed alle informazioni raccolte attraverso il costante monitoraggio della "soddisfazione dei dipendenti" (si veda, più avanti, l'analisi del clima organizzativo effettuata annualmente). Il Comune deve essere un "datore di lavoro attraente". Per questa ragione, è necessario: intensificare il lavoro a favore dell'ambiente di lavoro; investire nelle iniziative a favore della salute e benessere; rafforzare l'influenza del personale sul proprio orario di lavoro; attribuire maggiore valore ai lavori nei settori assistenza dei bambini, anziani e portatori di handicap; investire a favore dello sviluppo e formazione delle competenze del personale; aumentare il coinvolgimento delle risorse umane nel lavoro di sviluppo e cambiamento; promuovere equità tra i sessi e diversità etnica. Un altro elemento presente nell'idea dominante di HRM presso il Comune di Botkyrka si evidenzia nella preoccupazione, costantemente ribadita, di essere un datore di lavoro "equo", che non discrimina (sulla base del sesso o dell'appartenenza etnica) e che garantisce a tutti (senza distinzioni) possibilità di occupazione e di sviluppo, in particolare vi è molta attenzione affinché l'organico del Comune sia lo 'specchio' della società svedese". Un obiettivo contenuto nel piano pluriennale del Comune prevede l'aumento della "diversità etnica" tra i dipendenti del comune: "Aumentare i dipendenti con diversità etnica al 42% entro il 2009". Nell'idea di HRM del Comune si evidenzia infine una bassissima attenzione agli aspetti amministrativi della gestione del personale.

L'ultimo quadrante della matrice è quello che riguarda il ruolo dell'ufficio personale come agente di cambiamento. In proposito si nota che nessun Comune si posiziona in modo chiaro e stabile in questo quadrante anche se tale osservazione non significa, come peraltro già visto, che in molti casi l'ufficio personale abbia una significativa tensione al cambiamento la quale è indirizzata, almeno nei casi analizzati, verso uno sviluppo delle capacità manageriali della dirigenza e non specificamente verso un riorientamento strategico specifico, se non nel caso di Reggio Emilia.

Tale fenomeno è a nostro avviso sostanzialmente coerente con la complessità del governo degli enti locali e con le prassi diffuse di gestione complessiva di questi enti, rispetto ai quali i processi di cambiamento non vengono normalmente pianificati e perseguiti in modo deliberato ma con azioni *day by day* molto elastiche e sviluppate in relazione alle dinamiche relazionali che si sviluppano nell'ente stesso.

#### **1.4. I processi di gestione del personale adottati negli enti**

I processi di gestione delle risorse umane sono, sostanzialmente, i sistemi operativi che si sviluppano all'interno dell'ente, in coerenza con la struttura organizzativa dell'ente stesso, i quali hanno lo scopo di allineare gli obiettivi individuali agli obiettivi organizzativi.

Tali sistemi non sono tuttavia semplici tecniche di gestione, ma sono vere e proprie regole interne all'organizzazione che hanno lo scopo di influenzare i comportamenti organizzativi del personale. In questo senso al di là degli aspetti tecnici questi sistemi operativi hanno sempre un forte elemento relazionale: la loro efficacia dipende, conseguentemente, dal fatto che gli aspetti tecnici e relazionali siano ben calibrati tra loro, dato il contesto organizzativo specifico. Di seguito riportiamo la "mappatura"<sup>6</sup> delle attività di direzione del personale basata sulla loro aggregazione in relazione ad insiemi di operazioni omogenee non tanto dal punto di vista tecnico, quanto dal punto di vista della finalizzazione, ovvero che sono rivolte a risolvere problemi interconnessi. Ognuno di questi processi, come è inevitabile quando si parla di gestione del personale, stante il fatto che è una funzione complessa e diffusa, producono servizi o interventi destinati a diversi soggetti e comportano relazioni con altri interlocutori, gli uni e gli altri sia interni che esterni all'azienda.

I processi di direzione del personale sono quindi tipicamente distinguibili in base ai diversi soggetti ed interlocutori cui si rivolgono (vedasi tabella 1).

# 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

**Tabella 1** – *Articolazione dei processi di direzione del personale nell'ente locale e rispettivi destinatari ed interlocutori.*

Processi	Descrizione	Destinatari	Altri interlocutori
Definizione, comunicazione e verifica delle politiche generali del personale	Impostazione e gestione delle politiche inerenti retribuzioni, organici, carriere, rapporti sindacali, sviluppo organizzativo	Organi politico istituzionali Alta direzione Responsabili di unità organizzative	Personale Organizzazioni sindacali Consulenti
Pianificazione	Definizione dei fabbisogni di personale per le varie unità aziendali e preparazione dei piani per rispondervi	Organi politico istituzionali Alta direzione e responsabili di unità organizzative	Organizzazioni sindacali
Valutazione	Impostazione e continua attivazione dei meccanismi operativi di valutazione delle posizioni e delle prestazioni, con definizione dei connessi aspetti retributivi	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale delle varie categorie	Consulenti
Acquisizione e selezione	Gestione di tutte le fasi inerenti la ricerca, la selezione e l'assunzione di personale, in base ai piani approvati, ricorrendo alle diverse forme giuridiche del rapporto di lavoro	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Candidati all'impiego	Uffici del lavoro Agenzie di intermediazione e Società di ricerca di personale Organi di informazione
Destinazione e mobilità	Assegnazione del personale assunto o comunque disponibile alle diverse unità aziendali	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale da destinare	Organizzazioni sindacali
Gestione ordinaria	Gestione del normale espletamento del rapporto di lavoro e delle connesse registrazioni (presenze, assenze, ecc.)	Responsabili di unità organizzative Personale delle varie categorie	

Formazione e sviluppo	Pianificazione e realizzazione di iniziative di formazione e aggiornamento per il personale e impostazione di programmi di sviluppo professionale	Personale delle varie categorie Alta direzione e responsabili di unità organizzative	Società di consulenza e formazione
Disciplina e risoluzione del rapporto di lavoro	Cura dei procedimenti disciplinari e delle procedure inerenti il licenziamento di dipendenti	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Dipendenti interessati	Avvocati Organizzazioni sindacali
Contenzioso	Cura in tutte le loro fasi delle controversie di lavoro e ricerca delle soluzioni opportune	Alta direzione e responsabili di unità organizzative Personale dipendente con controversie in corso	Magistratura Avvocati dell'azienda e delle controparti Collegi arbitrali o di conciliazione
Gestione retribuzioni e previdenza	Calcolo ed erogazione periodica degli stipendi ed attuazione dei connessi adempimenti fiscali, assicurativi e previdenziali	Personale con rapporto di lavoro in corso Personale in attesa di pensionamento	Enti previdenziali e assicurativi Autorità fiscali Società di servizi e fornitori di software
Servizi ai dipendenti	Cura delle prestazioni o servizi accessori rivolti ai dipendenti, come buoni pasto, circoli ricreativi, assicurazioni, finanziamenti agevolati, ecc.	Personale con rapporto di lavoro in corso	Istituti di credito e di assicurazione, altri fornitori di servizi
Relazioni sindacali	Cura continuativa dei rapporti con le rappresentanze sindacali aziendali e territoriali, delle procedure informative e dei momenti di negoziazione collettiva	Organi istituzionali Rappresentanze sindacali aziendali e territoriali Alta direzione e responsabili di unità organizzative	Associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori Organi di informazione Vari soggetti politici e istituzionali

Questi processi sono stati analizzati nei diversi casi di studio. Da questa analisi si nota come in quasi tutti gli enti analizzati le strumentazioni analizzate si caratterizzano per i seguenti aspetti:

- a) sono sostanzialmente omogenee nei diversi enti dal punto di vista tecnico
- b) sono scarsamente integrate all'interno dell'ente

In primo luogo si è osservato che nei diversi enti, pur nella varietà delle soluzioni adottate, le soluzioni tecniche dei diversi sistemi operativi sono piuttosto omogenee. Tale omogeneità è dovuta principalmente al fatto che grande parte di questi sistemi hanno regolazioni esterne piuttosto stringenti, vuoi derivanti da contratti di lavoro vuoi derivanti da prassi consolidate nel tempo. In sostanza al di là delle strumentazioni di carattere più tipicamente amministrativo si rileva, per esempio,:

- a) il sistema di programmazione del personale è centrato sul documento dei fabbisogni triennale sostanzialmente simile in ogni ente (tranne qualche piccola variazione sul tema) ma sono rari strumentazioni specifiche a supporto del processo decisionale di pianificazione;
- b) le procedure concorsuali sono regolamentate ed adottate in modo molto simile tra ente ed ente. In questo caso solo il Comune di Genova ha sperimentato alcune modalità innovative centrare su sistemi di *assessment*;
- c) i sistemi di valutazione sono quasi tutti basati su logiche simili (obiettivi e comportamenti questi ultimi valutati per fattori e gradi in termini assoluti);
- d) la formazione è centrata principalmente sul piano dei fabbisogni. In questo campo vi sono alcune sperimentazioni più rilevanti, ma solo negli enti di maggiore dimensione;

In secondo luogo, si sottolinea che i diversi sistemi operativi raramente sono messi a sistema, vale a dire che si creano situazioni evidenti di interconnessione dei sistemi in processi coerenti tra loro.

Queste due caratteristiche non devono sorprendere né essere giudicate negativamente; esse sono semplicemente il frutto di:

- a) una idea di HRM come gestore di servizi in contesti in cui non si vuole o non si cerca di perseguire una chiara politica del personale;

- b) la presenza di politiche esogene agli enti tendenti ad una forte omologazione dei sistemi di gestione. Tali politiche sono sviluppate dai contratti collettivi e da soggetti (associazioni di enti, ministeri vigilanti, centri di formazione, ecc.) esterni con ruoli di coordinamento nel sistema delle autonomie locali che mettono in atto interventi di indirizzo, sostegno e supporto agli enti, i quali, assieme ai normali processi di imitazione, tendono a diffondere pratiche omogenee.

In questo modo in tempi non lunghi, all'interno degli enti si sono sviluppate tecniche gestionali di diverso genere, talora anche sofisticate, magari anche in modo eccessivo rispetto agli specifici bisogni organizzativi degli enti.

Tale situazione è coerente con una visione di servizio dell'ufficio del personale.

Tuttavia essa non garantisce l'efficacia dei sistemi medesimi, questa ultima infatti dipendente non tanto o non solo dalla correttezza tecnica degli strumenti (condizione che si può considerare necessaria ma non sufficiente) quanto dalla capacità da parte dei responsabili dell'ufficio personale di attivare proficui processi relazionali con il management e con gli altri interlocutori.

La capacità di gestire efficaci relazioni e innescare efficaci processi di sviluppo organizzativo diventa in questo senso una delle *skill* fondamentali dei responsabili del personale, qualsiasi sia l'idea di HRM di cui sono portatori.

La sola capacità tecnica non accompagnata dalla capacità di sviluppare efficaci relazioni con il management, nello sviluppo degli strumenti di gestione del personale può essere fonte di incalcolabili danni in quanto rende palese l'inefficacia di strumenti corretti, ingenerando l'idea all'interno dell'ente (sia nel personale ma in particolare modo nel management) che determinate strumentazioni siano strutturalmente inadeguate alla loro realtà.

Per esempio, un buon sistema di valutazione, qualora sia attuato senza la necessaria attenzione al processo, spesso ha generato negli enti un sostanziale appiattimento delle valutazioni (vale a dire una non valutazione) facendo sì che il sistema da premiare (segnalo e premio i migliori) diventi punente (segnalo e non premio i peggiori), con la relativa creazione di tensioni emotive e difficoltà di vario genere. Tali esperienze, soprattutto se reiterate, inducono a ritenere che i sistemi di valutazione del merito siano "geneticamente" inadeguati alla pubblica amministrazione, cosa naturalmente non vera.

Tale aspetto vale anche per tutti gli altri strumenti, dalla formazione alla disciplina, dalla pianificazione alla retribuzione.

È bene segnalare peraltro che nei casi analizzati i processi di gestione del personale, ancorché presentassero spesso una enfasi eccessiva sul singolo strumento, erano nella maggioranza dei casi ben presidiati e, anche quando non generavano un elevato valore aggiunto, erano tuttavia sempre efficaci e non generavano problemi particolari.

Spesso, come nei due casi segnalati di Crema e Faenza, lo sviluppo dei processi ha generato tensioni positive in termini di sviluppo delle competenze interne del personale e della dirigenza.

Un caso a parte è quello del Comune di Genova, il quale, se nelle generalità dei processi adottava scelte coerenti con quelle degli altri enti analizzati, nel caso dei processi di selezione e di formazione ha adottato strumentazioni innovative ed integrate, proprio in una logica di sviluppo delle competenze del personale.

### 1.5. La collocazione organizzativa dell'ufficio personale

L'analisi della collocazione organizzativa dell'ufficio personale può essere svolta secondo diverse dimensioni quali:

- ✓ il posizionamento line/staff e l'importanza relativa rispetto alle altre funzioni
- ✓ il grado di unitarietà/frammentazione
- ✓ l'articolazione interna dell'unità di HRM
- ✓ il grado di prossimità agli organi di indirizzo
- ✓ la presenza e le caratteristiche dei diversi soggetti coinvolti nell'HRM

Queste dimensioni possono essere più o meno coerenti con gli altri elementi del modello di governo delle risorse umane nell'ente.

Nella tabella che segue sono riportate alcune delle situazioni riscontrate nei comuni analizzati in tema di assetto organizzativo dell'ufficio personale.

#### **Comune di Crema**

L'ente è organizzato in quattro macro-aree, una delle quali è l'Area risorse umane, economiche e sistemi informativi.

La funzione ha diretta dipendenza dalla direzione ed ha due strutture di staff in ambito informatico.

### **Comune di Faenza**

L'ente si articola in Settori organizzativi; in particolare nell'area personale abbiamo il settore Risorse interne, guidato da un dirigente. Il settore, a sua volta, si articola in quattro servizi, in particolare:

- Servizio personale
- Servizio contabilità del personale
- Servizio organizzazione.
- Servizi informatici

### **Comune di Reggio Emilia**

Tradizionale. La struttura organizzativa generale del Comune è piuttosto compatta in quanto articolata in tre aree e la funzione personale formalmente non ha un rapporto diretto con la Direzione generale ma con il responsabile dell'Area Affari Generali.

La funzione personale si presenta poco articolata e appare strutturata in modo significativo su funzioni amministrative. La funzione è poco frammentata in quanto governa tutti i processi di gestione del personale, fatta esclusione di dirigenza e sistemi informativi del personale; è posizionata formalmente come linea, anche se svolge importanti funzioni di staff; non ha una particolare visibilità rispetto agli altri servizi dell'area.

### **Bristol City Council – Comune di Bristol<sup>7</sup>**

La divisione risorse umane fa parte dal dipartimento per i servizi centrali di supporto. Si tratta di un posizionamento di staff di secondo livello ma vi è un collegamento diretto con la struttura organizzativa e la direzione generale.

Nell'espletamento delle proprie attività la divisione conserva un intenso rapporto di collaborazione con il management dei dipartimenti con cui concerta la politica in base alle specifiche esigenze. La presenza di un legame stretto con i dipartimenti è peraltro testimoniata dalla locazione di alcune unità della divisione risorse umane nei dipartimenti per facilitare i flussi informativi.

### **Comune di Botkyrka**

La funzione di gestione delle risorse umane è così organizzata:

- **a livello di direzione generale** del Comune è collocato l'ufficio centrale di "direzione del personale" che riporta direttamente al direttore generale del Comune ed ha il compito di assicurare la "direzione strategica" dei processi di gestione e governo delle risorse umane;
- **presso ciascuna direzione operativa** operano delle unità decentrate dedicate alle attività operative di gestione delle risorse umane (reclutamento e selezione, valutazione, formazione ecc.).

### Comune di Cosenza<sup>8</sup>

Nel Comune di Cosenza la macrostruttura organizzativa è distinta in settori (otto), staff e servizi. L'ufficio del personale si colloca nel settore *Organizzazione interna e servizi al Cittadino*.

Le attività demandate a tale ufficio, posizionato come linea e non in funzione di staff, sembrano avere carattere preminentemente amministrativo delineando un modello di HRM orientato alla mera amministrazione, da cui sicuramente si evince una idea di funzione del personale di tipo tradizionale, orientato alle funzioni classiche del personale.

Al di là delle diverse soluzioni organizzative interne, gli uffici del personale adottano generalmente una logica di funzionamento come staff. Infatti, la varietà dei ruoli che può assumere la funzione del personale e la complessità delle relazioni che essa sviluppa a causa della estesa diffusione di responsabilità sui temi della gestione del personale nelle organizzazioni, rende necessario la chiarificazione del sistema dei ruoli nella gestione del personale, attraverso un accorto disegno dell'assetto macro-strutturale, a cui fare corrispondere precise prerogative e responsabilità, oltre che strumenti (fra cui i sistemi informativi) per esercitarli.

In questo contesto la funzione del personale tende ad essere una funzione di staff, di supporto, in quanto deve tenere conto dei diversi soggetti con i quali interagisce, ed in particolare agisce da collante tra alta direzione e dirigenza di linea.

Il ruolo di organi di staff è peraltro piuttosto complesso in quanto tende sempre a generare conflitti interni con gli organi di linea che devono essere prevenuti, ciò in quanto (Quinn, Cooke, Kris, 2000):

- ✓ sono una sorta di monopoli interni che obbligano i “clienti interni” ad utilizzare i propri servizi e sostenerne i costi, e questa è una delle ragioni che spiega la frequenza di conflitti e tensioni nei rapporti con la linea;
- ✓ sono costose in quanto comportano forme di decentramento e di duplicazione eccessiva di tecnostrutture e servizi che non hanno una chiara motivazione economica e organizzativa, stante anche la difficoltà di valutarne il valore aggiunto. Sono di conseguenza vissute spesso come “male minore”, proprio dai negativi effetti del monopolio e dall'esigenza della linea (dei manager intermedi) di disporre di unità di servizio più “vicine” e quindi meglio orientabili e gestibili;
- ✓ hanno una doppia natura e personalità, legata alla difficoltà di separare nella pratica il ruolo di regolazione e coordinamento da quello di servizio.

Molte delle concrete unità di staff accoppiano forzatamente queste due logiche, che sono difficilmente compatibili e finiscono per contrastarsi una con l'altra.

Sempre nell'ambito degli organi di staff è poi opportuno segnalare, ai fini di una loro corretta lettura, ricordare come le funzioni di staff sviluppano tre tipologie di funzioni (Rebora, Ruffini 2001):

- ✓ funzioni di *corporate governance*, ovvero una azione a diretto supporto degli organi di governo o comunque al vertice strategico dell'organizzazione, volta a tutelare gli assetti complessivi dell'ente piuttosto che a rispondere ad istanze particolari provenienti dall'interno dell'organizzazione da particolari funzioni o gruppi professionali;
- ✓ servizi professionali e consulenziali, ovvero una vera e propria funzione di tecnostuttura volta ad impostare soluzioni tecnicamente sofisticate ai diversi problemi di gestione ed ad implementare l'operatività assieme ai clienti interni;
- ✓ servizi operativi. In questo caso si sviluppano *attività di servizio* vere e proprie, dotate di un minore contenuto tecnico professionale e prive di implicazioni strategiche; in questo caso economie di scala, efficienza dei processi ed uso efficace della tecnologia sono i fattori fondamentali di criticità, da cui viene a dipendere la validità della relativa gestione.

Come noto, nelle aziende più modernamente organizzate si tende ormai a ricercare assetti diversi per le tre componenti indicate, concentrando soprattutto nella prima l'azione della direzione del personale, mentre per la seconda si ricorre largamente ad apporti esterni e per la terza si ricerca la massima automatizzazione e ci si affida spesso comunque a centri di servizi.

Nei casi analizzati la struttura interna degli uffici del personale è generalmente centrata sulle funzioni di staff, ma non sempre si differenzia in modo significativo rispetto alle diverse attività interne, o meglio, la divisione interna all'ufficio personale segue logiche più centrate sulle caratteristiche tecnico giuridiche delle attività che non sulle logiche operative da esse sviluppate in relazione ai clienti interni.

Nei Comuni di Genova, Faenza, Crema e Reggio Emilia si ha una articolazione interna non elevata, che consente di concentrarsi sui processi principali secondo logiche unitarie. In questo modo sembra soddisfarsi l'esigenza di disporre di un

presidio professionale tecnico specifico per i processi di gestione del personale. Questa esigenza è particolarmente importante ai fini del potenziamento del ruolo della dirigenza pubblica, come datore di lavoro, la quale ha comunque bisogno di un forte supporto di carattere tecnico-specialistico per esercitare efficacemente le proprie responsabilità.

Nelle situazioni più innovative, come quella del Comune di Botkyrka si è teso a snellire la struttura dell'ufficio personale, rinunciando a molti organi di staff, collegandosi da un lato direttamente all'alta direzione e dall'altro delegando e abituando la dirigenza, di vertice e intermedia, a gestire direttamente i processi più critici affidando gli altri a centri esterni di servizi.

Tale logica può peraltro leggersi come tendenza evolutiva anche degli altri enti ed è in parte seguita anche dagli altri comuni sopra citati.

Questi enti sono quelli che sono sufficientemente solidi come gestori di servizi e cercano di sviluppare il loro ruolo verso altre idee di HRM quali gestore strategico, agente di cambiamento o promotore del personale.

Questi enti, dal punto di vista macrostrutturale, posizionano l'ufficio del personale in staff alla direzione generale, o comunque, anche se disegnati nell'organigramma in linea, hanno facile accesso alle relazioni con la direzione generale. L'unico caso in cui vi è un livello gerarchico tra responsabile del personale e direzione generale è quello del Comune di Reggio Emilia; nei fatti tuttavia, nella pratica tra direzione generale e ufficio del personale vi sono intense e dirette relazioni.

Vi sono comunque altri casi in cui si assiste ad una maggiore articolazione fino ad arrivare a casi in cui la preponderanza dei servizi di carattere operativo tende a mettere in linea l'ufficio del personale, il cui ruolo è quello di produrre servizi specifici con bassi livelli di interazione con gli altri uffici.

Questi enti sono peraltro quelli che più stentano ad assolvere un ruolo di gestore di servizi.

Dal punto di vista macro strutturale questi enti collocano l'ufficio del personale all'interno di direzione più ampie, ponendo un livello gerarchi tra capo del personale e direttore generale.

## 1.6. La valutazione delle performance dei sistemi e le politiche di HRM

Per leggere correttamente i risultati di un processo e per comprendere quindi il valore generato, occorre focalizzare l'attenzione sugli aspetti più critici ed essenziali. Ma questi sono *firm specific*, sono connessi alla tipicità del processo operativo di un'azienda ed anche alle griglie di clienti, concorrenti, fornitori, intermediari effettivamente presenti e coinvolti in un tempo e in un luogo.

Anziché parlare di misurazione sembra corretto riferirsi a valutazione dei risultati ottenuti in relazione a un processo; valutazione implica giudizio, attribuzione di valore; è frutto di analisi e ragionamento; non pretende di essere oggettiva.

Dal punto di vista metodologico la valutazione delle performance dei processi può essere attuata individuando alcuni *driver* del valore dei processi stessi, che consentono di connettere le caratteristiche di un processo con l'analisi degli specifici risultati.

Il concetto di driver si distacca quindi da quello di indicatore, o di parametro quantitativo espressivo del risultato ottenuto; il driver è una caratteristica più complessa, che qualifica il risultato. Ad un driver possono essere collegati anche parametri o indicatori; molte volte la traduzione quantitativa non è immediata e diretta, ma può essere ottenuta solo mediante l'assegnazione di punteggi in modo convenzionale. E si tratta comunque di modalità difficilmente accettabili come misurazioni in senso scientifico.

Secondo la metodologia proposta dalle ricerche dell'Università C. Cattaneo<sup>11</sup>, i driver possono appartenere a sei differenti categorie:

1. *driver di efficienza*. Considerano l'entità delle risorse impiegate nell'ambito di un processo, che pongono in relazione con il volume di attività svolta, o del risultato ottenuto;
2. *driver di qualità*. Considerano il risultato ottenuto, sotto il profilo della rispondenza a standard tecnici di qualità, e/o della loro attitudine a soddisfare le esigenze dei destinatari diretti o indiretti dell'attività svolta; ciò comprende quindi il riferimento alle metodologie diffuse di gestione della qualità e di *customer satisfaction*, applicate al particolare contesto dei processi di direzione del personale;
3. *driver di equità*. Considerano la rispondenza dei processi alle esigenze di bilanciamento di interessi (legittimi) in posizione di contrasto e di tutela dei diritti delle parti deboli, quando ciò abbia senso in ragione di una politica socialmente responsabile dell'azienda;

4. *driver di outcome o di politica*. Considerano gli effetti di medio lungo termine delle attività comprese in un processo, quindi l'impatto che il loro svolgimento manifesta dal punto di vista di politiche delle risorse umane di ampio respiro;
5. *driver di sviluppo di risorse*. Considerano le conseguenze dell'attività svolta dal punto di vista dell'apprendimento e dello sviluppo di competenze, nell'ambito delle stesse strutture che gestiscono i corrispondenti processi o delle altre componenti aziendali che vi partecipano attivamente;
6. *driver di immagine e comunicazione*. Considerano gli effetti che i processi di gestione delle risorse umane producono, influenzando l'immagine che l'azienda proietta e riflette nell'ambiente esterno ed operando, anche in modo non intenzionale, come strumenti di comunicazione verso i diversi interlocutori dell'azienda.

I *driver* costituiscono quindi una fondamentale cerniera tra l'attività di gestione del personale e la comprensione e valutazione dei suoi effetti. Essi possiedono un grado di generalità molto maggiore rispetto ai diversi possibili indicatori e parametri e offrono uno schema di riferimento utile ad impostare una valutazione sistematica, intorno al quale organizzare la raccolta di dati e informazioni.

Tale schema si presta anche alla definizione di un quadro di obiettivi per le politiche e la gestione del personale. E il protrarsi delle rilevazioni nel tempo consente di valutare il grado di raggiungimento degli stessi, di orientare l'allocazione delle risorse per lo sviluppo delle risorse umane, di avere un riferimento solido per tutte le decisioni collegate.

Con riferimento alle analisi effettuate risulta difficile compiere generalizzazioni, in quanto ogni valutazione dovrebbe essere sviluppata con riferimento agli specifici contesti, tuttavia a fini esemplificativi vale la pena di analizzare almeno un processo, come quello relativo ai sistemi di valutazione i cui driver di valutazione sono i seguenti:

**Equità**, intesa come Grado di accettazione delle valutazioni espresso dai valutati e come livello di differenziazione delle valutazioni. In generale, negli enti analizzati il sistema di valutazione ha avuto un livello sufficiente di accettazione. In molti casi tuttavia, il livello di differenziazioni delle valutazioni è stata abbastanza appiattito; casi interessanti sono quello di Crema e di Genova. Nel primo caso la valutazione è sempre stata abbastanza differenziata, anche sulla base dei dispositivi contrattuali. Dopo anni di applicazione, tuttavia il sistema tendeva a sclerotizzarsi, così l'ufficio del personale ha provveduto a riassetarlo in modo significativo. Altro

aspetto interessante è il fatto che le valutazioni compiute negli ultimi anni sono state sviluppate con ampio consenso tra tutta la dirigenza. Nel Comune di Genova il sistema di valutazione è risultato problematico in termini di accettazione in quanto a seguito di valutazioni appiattite gli organi di governo sono intervenuti in modo punitivo al fine di lanciare un chiaro messaggio di differenziazione della valutazione. Ovviamente tale azione a creato malumori, tuttavia il problema è stato posto con chiarezza e le azioni per affrontarlo in modo chiaro sono state intraprese. **Qualità**, Grado di soddisfazione espresso dall’alta direzione e dai valutatori.

Qualità tecnica delle metodologie adottate.

Rispetto a questi due aspetti il livello di soddisfazione dell’alta direzione e dei valutatori è stato generalmente basso anche se la tecnica metodologica adottata era di buona qualità.

**Di sviluppo**, Crescita nel tempo delle competenze diffuse di valutazione del personale

**Di efficienza**, Proporzione tra i costi di gestione dell’attività e il numero del personale valutato, tenuto conto del mix di professionalità

**Di immagine**, Grado di notorietà e apprezzamento dell’esperienza fatta nei network professionali esterni all’azienda

**Di politica (outcome)**, Effetto nel medio periodo sullo sviluppo del capitale intellettuale

Al di là delle valutazioni specifiche effettuate, lo sforzo di analisi sull’attuazione dei processi e dei risultati da essi ottenuti, ancorché con molti limiti, permette di individuare almeno nei loro tratti essenziali, alcune politiche di HRM adottate all’interno degli enti.

Tali politiche sono le scelte chiare ed esplicite che un ente adotta relativamente alle modalità di acquisizione, conservazione, gestione e valorizzazione del personale. In questo senso le politiche del personale costituiscono allo stesso tempo un vincolo alle scelte future ma anche regole trasparenti sulle quali management e lavoratori possono basare i propri comportamenti.

Con riferimento alle esperienze italiane ed ai casi trattati, non è assolutamente agevole individuare delle politiche chiare e precise, e questo aspetto costituisce probabilmente uno degli elementi di maggiore sofferenza anche per il personale stesso, che non sempre è messo in grado di comprendere a fondo le scelte che gli organi di governo adottano nella gestione del personale. Per contro, gli enti sono generalmente molto riluttanti nel rendere esplicite le proprie politiche, sia per la difficoltà di identificarle sia per i problemi di natura politico- relazionale che tale esplicitazione potrebbe indurre.

# 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

Volendo schematizzare in modo diretto le diverse politiche adottate dagli enti, e ricordando che, come scritto sopra, le politiche del personale possono essere valutate principalmente sulla base del:

- livello di equità nella distribuzione di risorse,
- livello di orientamento al risultato indotto (ovvero al perseguimento efficace di obiettivi specifici di gestione operativa),

Incrociando queste due dimensioni si individuano, nella logica, ma anche nella prassi, tra specifiche strategie (si veda figura 7):

- distributiva
- negoziale/ pragmatica
- di sviluppo
- politico/ideologica

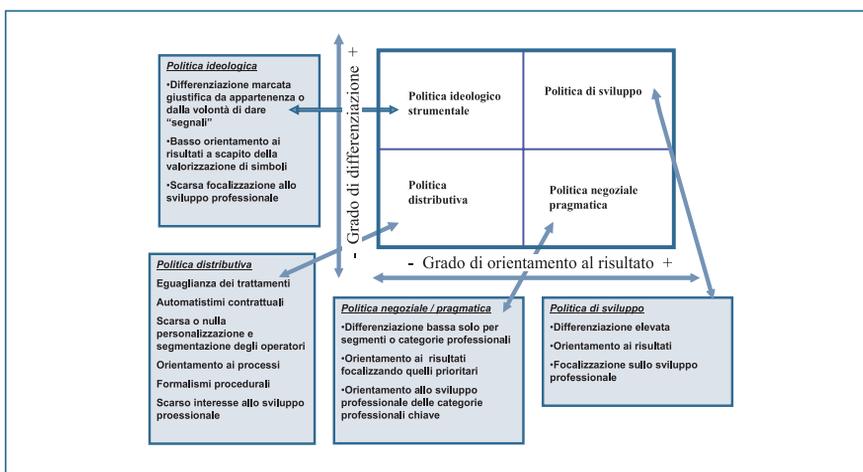


Fig. 6 - Tipologie generali di politiche del personale negli enti locali

Una politica di tipo distributivo tende a ripercorrere i vecchi schemi del pubblico impiego che tende a premiare l'anzianità piuttosto che il merito, appiattendolo le diverse scelte sul personale ed interpretando il concetto di equità con uguaglianza. Queste politiche sono spesso il frutto di processi di contrattazione decentrata focalizzati esclusivamente sulla distribuzione delle risorse e dell'inefficacia dei

sistemi di gestione e, ancora più in generale, della debolezza del datore di lavoro pubblico. Dal punto di vista tecnico questo tipo di politica la si riscontra laddove si misura un appiattimento complessivo dei salari incentivanti, delle carriere e un significativo formalismo dei sistemi di accesso. Una politica di tipo distributivo non si pone ovviamente alcun problema in termini di orientamento ai risultati in quanto gli automatismi distributivi adottati rendono l'ottenimento dei risultati una variabile esogena rispetto ai sistemi di accesso, premianti e di sviluppo. Infine questo tipo di politica non si preoccupa in modo particolare di sostenere lo sviluppo professionale delle persone all'interno dell'amministrazione.

Una evoluzione delle politiche di tipo distributivo sono le politiche definite negoziali/pragmatiche, nelle quali i processi di scelta e di differenziazione delle scelte sul personale sono introdotti all'interno delle regolamentazioni e delle prassi aziendali, in relazione alle occasioni negoziali ed organizzative che si vengono a creare lasciando spazi all'autonomia decisionale del datore di lavoro. Questo tipo di politica è desumibile dal grado di differenziazione della distribuzione delle risorse tra le diverse tipologie di professionalità presenti nell'ente e in generale dal grado di segmentazione adottato del mercato del lavoro interno.

Esiste in questo caso un buon orientamento ai risultati in quanto sono i risultati valutabili dai processi negoziali o dalle scelte organizzative e di controllo gestionale, che giustificano i processi di differenziazione. Questo orientamento ai risultati consente altresì di avere una maggiore sensibilità anche allo sviluppo professionale degli operatori.

La politica di sviluppo, sia delle persone che della istituzione, è quella politica che basa ogni scelta in relazione ai risultati ottenuti. In questo senso differenzia carriera e retribuzione in relazione ai risultati specifici erogati dall'operatore e concentra molti dei suoi sforzi sullo sviluppo professionale degli operatori, nella convinzione reale che sia tale fattore l'elemento fondamentale per ottenere validi risultati.

Una ultima tipologia di politiche del personale negli enti locali è quella che possiamo definire politico ideologica. In questo caso le differenziazioni nella gestione del personale avvengono principalmente in base ad un mero criterio di appartenenza ovvero al fini gestire il potere in relazione alle finalità ed alle priorità di volta in volta in agenda.

Con riferimento agli enti analizzati al di là di una loro specifica collocazione, si assiste nella generalità dei casi ad un approccio alle politiche del personale che si sviluppa nella linea base della matrice della fig. 7, vale a dire tra una logica distributiva che si orienta sempre verso un maggiore pragmatismo, appoggiato dagli strumenti di gestione del personale.

### 1.7. Conclusioni

L'attività di governo delle risorse umane presenta livelli di complessità molto elevati, sia per la numerosità delle variabili in gioco, sia perché, alla fine, la complessità del comportamento umano nei contesti organizzativi è difficilmente modellabile.

Questa consapevolezza deve essere alla base delle attività di gestione del personale, in quanto l'accettazione delle complessità dei sistemi permette di evitare di prendere scorciatoie o fare semplificazioni che alla fine creerebbero più danni che vantaggi all'istituzione.

Fatta questa importante premessa, avendo analizzato nelle pagine precedenti i diversi aspetti delle variabili del modello descrittivo della gestione del personale, tentiamo ora, come conclusione, di individuare alcuni elementi caratterizzanti le modalità di governo delle risorse umane attualmente in uso negli enti locali.

In proposito ci sembra che vi siano alcuni elementi che emergono chiaramente:

- a) nessun ente si è dichiarato orientato a sviluppare una logica di gestione del personale vista come mera regolazione amministrativa del rapporto di lavoro;
- b) le modalità di gestione del personale, dalle idee alle politiche, sono significativamente influenzate dalla dimensione aziendale e quindi dalle necessità di risorse manageriali;
- c) nelle esperienze concrete la disponibilità di strumenti di gestione sufficientemente adeguati, sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista della loro implementazione attraverso adeguati processi relazionali e manageriali, è una variabile importante per l'efficacia della gestione del personale e quindi la coerenza tra le diverse variabili in campo
- d) gli enti locali sembrano orientarsi in via preminente verso logiche di gestione orientate al quotidiano e stentano molto a sviluppare politiche esplicite di ampio respiro.

La prima osservazione, in base alla quale nessuno di coloro che fa gestione del personale ha un'idea della sua attività semplicemente di carattere amministrativo, è, se vogliamo, abbastanza naturale ma sfata un luogo comune ormai consolidato secondo il quale nelle amministrazioni si fa mera amministrazione del personale. In realtà, anche depurato da un eventuale "effetto Hawthorne" derivante dal fatto di essere osservati, riteniamo che le attività amministrative hanno comunque nel nostro contesto giuridico una certa complessità e assorbono in buona parte tempo lavoro sia degli organici degli uffici del personale che dei loro dirigenti, ma nonostante questo, di fatto l'attenzione di chi governa le risorse umane è giustamente orientata a sviluppare strumenti gestionali e servizi.

Questo risultato è probabilmente dovuto al processo di riforma che ha costretto le amministrazioni pubbliche a sostituire le logiche del diritto amministrativo con quelle del diritto del lavoro (molto negoziale) e con quelle manageriali, costringendole a fare maggiore attenzione agli aspetti della gestione del personale ed incentivandole a dotarsi di strumentazioni tecniche adeguate. Al di là del fatto che le singole amministrazioni possano o meno considerarsi insoddisfatte dei risultati raggiunti, è evidente che negli ultimi dieci anni la situazione degli uffici del personale sotto l'aspetto tecnico e di ruolo è significativamente cambiata e gli enti sono stati costretti a trovare risposte alle nuove esigenze gestionali.

In pratica quindi se molta attività è dedicata ancora alla mera amministrazione del personale ciò non significa che tale attività costituisca una deliberata idea di gestione delle risorse umane quanto piuttosto un evento che si affronta o subisce in relazione alle complicazioni che norme di dettaglio creano nella gestione quotidiana, alle spinte interne (del sindacato o di gruppi di dipendenti) tese a governare le transazioni di lavoro interne in modo diretto o semplicemente ad effetti non voluti derivanti da modalità ingenua e tecnicamente sbagliate di utilizzo dei sistemi operativi in situazioni di forte sindacalizzazione o basse capacità di governo manageriale delle transazioni di lavoro.

La seconda osservazione ci dice che tanto più è marcata la complessità organizzativa delle amministrazioni tanto più si tende ad operare su variabili *soft* del sistema organizzativo, tese a valorizzare aspetti comunicativi e di leadership piuttosto che aspetti tecnici dei sistemi di gestione.

Se infatti analizziamo la banale correlazione tra dimensione dell'ente e idea di gestione del personale si nota immediatamente che:

- a) nei Comuni con qualche centinaia di dipendenti le diverse variabili del

- modello descrittivo di governo delle risorse umane (dall'idea, all'organizzazione interna ai processi, ecc.) sono orientate alla creazione di adeguate strumentazioni gestionali di tipo tecnico (assetto organizzativo, sistemi informativi, sistemi operativi di gestione del personale). In questo caso la leva tecnica, accompagnata da una buona capacità di gestione dei processi relazionali consente tra l'altro all'amministrazione di innescare efficaci strumenti di cambiamento e sviluppo organizzativo;
- b) nei Comuni di medio-grandi dimensioni (attorno ai 1.000 dipendenti) la gestione del personale tende ad orientarsi maggiormente in ottica strategica; in questo senso assetti organizzativi, strumentazioni e politiche sono fortemente orientate in termini strumentali alla strategia dell'ente (ammesso che questa sia sufficientemente identificata);
  - c) nei Comuni di dimensioni grandi infine, la complessità organizzativa e politica tende a fare rinunciare i soggetti decisori dall'intento di perseguire qualsiasi logica gestione di tipo sequenziale quale quella strategia/struttura/gestione risorse e si tende ad avere una idea più dinamica e flessibile della gestione delle risorse umane, quasi di tipo costitutivo, nel senso che sono le risorse umane che contribuiscono a costituire parte delle strategie emergenti all'interno dell'amministrazione. In questo contesto l'idea di gestione del personale è orientata al cambiamento ed allo sviluppo organizzativo, ma questi sono intesi come elementi di coesione all'interno dell'ente, da perseguirsi con lo sviluppo delle conoscenze e competenze dei singoli soggetti che lavorano nell'ente con particolari ruoli.

La spiegazione di questo fenomeno è tutto sommato semplice.

Per quanto concerne gli enti di maggiore dimensione la loro elevata complessità rende il sistema più decentrato e le competenze manageriali più necessarie e normalmente più sviluppate, secondo la vecchia logica che la funzione sviluppa l'organo. In questo contesto l'orientamento strategico di tipo costitutivo piuttosto che strumentale del HRM è da riferirsi non tanto alla mancanza di strategie che pure possono essere chiare ed esplicitate (come nei casi da noi analizzati) quanto piuttosto in relazione al fatto che le dimensioni elevate dell'ente rendono il processo comunicativo molto complesso, rendendo necessario lavorare, più che sul rapporto diretto strategia/scelte di gestione del personale, sullo sviluppo di orientamenti e competenze coerenti con lo sviluppo strategico complessivo

dell'ente e quindi sulle competenze dei soggetti. Con un orientamento prioritario allo sviluppo del personale si riesce in sostanza ad agire con maggiore efficacia nei processi di riorientamento strategico e/o di cambiamento, fermo restando che tale idea non distoglie comunque l'attenzione al perseguimento di strategie, alla gestione del consenso ed a una corretta amministrazione.

Negli enti di medie dimensioni il governo centralizzato delle politiche è più semplice da adottare e le politiche del personale generalmente più semplici e veloci da implementare, anche perché si dispone generalmente di buone competenze manageriali sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. In questo contesto le amministrazioni possono vedere con chiarezza la relazione tra strategie dell'amministrazione e scelte in termini di politiche del personale. Enti di dimensioni medio-piccole, con circa 200/300 dipendenti, nell'ambito del quale il controllo del sistema organizzativo è generalmente più semplice ma le competenze meno diffuse, l'attività di gestione del personale, almeno nei casi da noi esaminati, si pone in relazione con altre funzioni di staff, sistemi informativi, sistemi di controllo interno. In questo contesto l'idea di gestione del personale tende anch'essa ad orientarsi verso lo sviluppo e il cambiamento organizzativo ma con logiche diverse rispetto a quelle attuate nei Comuni di grandi dimensioni, vale a dire privilegiando gli elementi "hard" dell'organizzazione quali specifici processi di gestione del personale, sistemi informativi, sistemi di controllo, piuttosto che quelli "soft", derivanti dallo sviluppo di competenze professionali e manageriali e sul clima organizzativo. Negli enti di piccole o piccolissime dimensioni è evidente che gran parte del modello di governo del personale si gioca a livello relazionale ed è basato sulle capacità di leadership dei soggetti di vertice.

La terza osservazione generale che si può fare in termini di modelli di governance delle risorse umane è la constatazione che i processi di gestione del personale sono un elemento centrale di connessione tra le diverse variabili in gioco. In altri termini la correttezza tecnica delle strumentazioni gestionali è fondamentale per l'efficace governo della risorsa umana.

Il vero problema è che spesso gli uffici del personale hanno un orientamento troppo squilibrato nelle relazioni adottate con i clienti interni. Questo problema si inserisce nel dibattito classico del rapporto tra strutture di linea e strutture di staff da noi precedentemente analizzato nei suoi tratti essenziali.

In pratica avviene che in alcuni casi gli staff del personale tendono ad avere un approccio fortemente tecnocratico e specialistico. Concentrano i loro sforzi sulle

correttezza tecnica dei servizi da loro resi, danno prodotti finiti (un contratto integrativo, un sistema di valutazione, un piano formativo, un piano dei fabbisogni, ...) rispetto ai quali il management di linea (che ricordiamo sono coloro che subiscono o applicano tali sistemi) si sente sostanzialmente estraneo quando va bene, vittima, più spesso. È evidente che un buono strumento spiegato male a chi lo deve applicare darà probabilmente risultati disastrosi.

In altri casi gli staff del personale adottano logiche sostanzialmente “politiche”, vale a dire basate essenzialmente sulle relazioni e sui processi negoziali e di influenza che si possono sviluppare nel contesto organizzativo, ponendo massima attenzione alla gestione del consenso interno. In questo caso capita spesso che tale forte orientamento alle relazioni con il management di linea porta ad una forte sottovalutazione del supporto e del rinforzo che buone strumentazioni tecniche di gestione del personale (un buon sistema di valutazione, un contratto giuridicamente corretto, ecc.) possono dare nella gestione dei processi negoziali e del consenso.

Anche questo comportamento, che tende a delegittimare i processi tecnici di gestione del personale, produce un sostanziale disinvestimento sulle strumentazioni stesse.

Quando le strumentazioni di gestione del personale nel settore pubblico (ma non solo) si rivelano inefficaci si generano tensioni emotive e costi organizzativi di solito piuttosto elevati. In questo contesto si tende non tanto a valutare le motivazioni profonde del fallimento, quanto a rinunciare allo strumento stesso vissuto come dannoso e non migliorabile. Si generano in sostanza posizioni radicali. Per esempio, un sistema di valutazione gestito male, genera tensioni emotive e costi organizzativi tale da fare ritenere molti che i sistemi di valutazione dei meriti siano sostanzialmente impossibili da attuare nelle amministrazioni pubbliche.

In pratica quindi in questo modo si dimostra, per l'ennesima volta, come quando si parla di gestione del personale si sviluppano teorie autoverificantesi, in quanto se uno crede che le strumentazioni non funzionino, sicuramente non funzioneranno.

In realtà in molti casi i problemi nello sviluppo tecnico dei diversi strumenti di gestione è da ascrivere alle dinamiche di tipo relazionale e manageriale, le cui competenze necessarie per affrontarle in modo adeguato non sono ancora molto sviluppate nel contesto degli enti locali.

L'ultima osservazione che appare evidente nei modelli di governo delle risorse

umane nelle pubbliche amministrazioni locali è l'orientamento temporale: questo è in genere orientato al breve periodo ed alle problematiche quotidiane.

Le ragioni di questo orientamento al breve periodo sono molteplici ed hanno sia natura istituzionale che culturale. Dal punto di vista istituzionale per esempio influiscono molto i tempi brevi della politica che associati ai tempi lunghi della gestione del consenso e della formalizzazione degli atti, spesso rubano prezioso tempo allo sviluppo operativo dei sistemi di gestione. Dal punto di vista culturale vi è invece la tendenza a privilegiare la soluzione dei problemi immediati e a sottovalutare i processi relazionali e di sviluppo.

L'orientamento al breve periodo, se da un lato è positivo in quanto pragmatico ed operativo, dall'altro ha implicazioni negative di non poca portata in quanto tende a sottovalutare l'importanza fondamentale della gestione dei processi di cambiamento organizzativo che, soprattutto se attuati senza modifiche di organico, hanno tempi lunghi che non consentono soluzioni di continuità.

## 1.8. Bibliografia

1. BECKER, B., GERHART, B., 1996. The impact of human resource management on organizational performance. Progress and prospect. *Academy of management journal*, vol. 39, n. 4.
2. BECKER, B., HUSELID, M.A., ULRICH, D., 2001. *The HR Scorecard. Linking People, Strategy, and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
3. COSTA, G., DE MARTINO, S., 1985. *Management pubblico. Organizzazione e personale nella pubblica amministrazione*. Milano: Etas libri.
4. COSTA, G., 1997. *Economia e direzione delle risorse umane*. Torino: Utet.
5. COSTA, G., GIANECCHINI, M., 2005. *Risorse Umane. Persone, relazioni e valore*. Milano: McGraw-Hill.
6. REBORA, G., 2001. *Manuale di organizzazione aziendale*. Roma: Carocci.
7. REBORA, G., (a cura di) 2005. *Pianificazione, budget e risorse umane. Strumenti per l'economicità della gestione del personale*. Milano: Franco Angeli.
8. REBORA, G., RUFFINI, R., 2001. *La gestione del personale negli enti locali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
9. RUFFINI, R., 2004. *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*. Roma: Eti De Agostini Professionale.
10. ULRICH, D., 1997. *Human Resource Champions*. Boston: Harvard Business School Press.

## Note

---

- 1 Si veda: RUFFINI, R., 2006. *Un modello di analisi dei modelli di direzione del personale per le Province e i Comuni del Mezzogiorno*. In: VENEZIANO, V., e USAI, A.P., a cura di, 2006. *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei* [CD-ROM]. Cagliari: Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/indagine/modello\\_analisi.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/indagine/modello_analisi.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 2 GIOVANNETTI, R., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Crema*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_crema.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_crema.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].  
GIOVANNETTI, R., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Faenza*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_faenza.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_faenza.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 3 RUFFINI, R., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Reggio Emilia*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_reggio\\_emilia.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_reggio_emilia.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 4 RUFFINI, R., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Genova*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_genova.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_genova.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 5 RUFFINI, R., a cura di, 2006. *Caso di studio: Botkyrka Kommun (Comune di Botkyrka)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/botkyrka\\_kommun.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/botkyrka_kommun.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].

## 1 I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali

---

- 6 Tale mappatura è ripresa da REBORA, G., e RUFFINI, R., 2001. *La gestione del personale negli enti locali. Politiche, metodi e sistemi operativi*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- 
- 7 TURRI, M., a cura di, 2006. *Caso di studio: Bristol City Council (Comune di Bristol)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/bristol\\_city\\_council.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/bristol_city_council.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 
- 8 LEONE, P., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Cosenza*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_cosenza.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_cosenza.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 
- 9 LEONE, P., a cura di, 2006. *Caso di studio: Provincia di Crotone*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/provincia\\_crotone.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/provincia_crotone.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 
- 10 LEONE, P., a cura di, 2006. *Caso di studio: Comune di Olbia*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune\\_olbia.pdf](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/comune_olbia.pdf)> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 
- 11 Tale modello, con riferimento specifico al personale è stato poi sviluppato da G. Rebora, 2005.
-