



Il governo del personale negli Enti locali del Mezzogiorno d'Italia

*di Bruno Angelini, Margherita Burgarella, Felice Paolo Arcuri
(a cura di Margherita Burgarella)*



Il governo del personale negli Enti locali del Mezzogiorno d'Italia

di Bruno Angelini, Margherita Burgarella, Felice Paolo Arcuri

2.1. Introduzione

di Bruno Angelini

Il capitolo intende fornire strumenti interpretativi dello stato di gestione del personale delle Province e dei Comuni del Mezzogiorno d'Italia, proponendo un'agenda di lavoro per il *dopo* “Governance delle risorse umane – Modelli innovativi”.

Il seguente paragrafo propone un quadro di sintesi tratto da un'indagine applicata di ampio spettro effettuata nel 2006 dal Formez con la collaborazione tecnica della società di ricerca e consulenza Metodia. Dal ritorno informativo dell'indagine sono originate alcune delle scelte d'indirizzo per successivi approfondimenti da un lato e per la finalizzazione delle attività di assistenza tecnica dall'altro: i “Laboratori regionali di benchmark” e la “Sperimentazione dei modelli”.

Le indagini di approfondimento effettuate durante un anno di studio di casi sono confluite in un Repertorio di modelli di gestione delle risorse umane nelle Amministrazioni italiane ed europee¹. Il Repertorio, pubblicato su CD-ROM e

sul web e presentato nell'ambito del *Forum europeo delle Direzioni del personale – Modelli di Direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica amministrazione europea* del giugno scorso², propone 45 casi di direzione del personale che l'Università Carlo Cattaneo - LIUC e la società di ricerca, consulenza e comunicazione S3 Opus di Roma hanno osservato per 37 Province e Comuni italiani e 8 Amministrazioni del Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi e Spagna³. Le analisi di caso, effettuate per la prima volta a 360° rispetto a tutti gli istituti e strumenti di gestione che assieme costituiscono un sistema di direzione del personale, rappresentano un prezioso bacino informativo che il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez hanno ritenuto di restituire agli Enti in tempi brevi e in diverse forme: attraverso gli incontri di lavoro territoriali⁴, il citato *Forum europeo delle Direzioni del personale – Modelli di Direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica amministrazione europea*, i “Laboratori regionali di benchmark”, nonché pubblicazioni sul web⁵ e cartacee come questo stesso volume.

Dall'osservazione diretta sul campo del *come* alcune scelte gestionali vengono tradotte in metodologie discendono informazioni di contesto che contribuiscono a ricomporre il quadro conoscitivo tracciato a grandi linee con l'indagine di ampio spettro.

Le variabili che concorrono a definire il quadro sono molte e la tentazione di ricorrere a super modelli per catalogare i modelli rilevati sul campo è forte. Ma non è questo il punto. Il terzo e il quarto paragrafo affrontano, piuttosto, lo stesso tema, trattando per certi versi le due facce di una stessa medaglia: rispettivamente, come si colloca la gestione del personale nel disegno strategico di governo delle città, e in quale misura le politiche di gestione del personale dialogano con la componente politica. Temi rilevanti, che in così poche pagine non possono che essere argomentati nell'ottica del dibattito. Affinché, d'altronde, il dibattito non rimanga un puro esercizio intellettuale, le conclusioni del capitolo tentano di restituire al lettore un quadro quanto più nitido possibile sui risvolti di alcuni *status quo* in chiave di agenda futura per il Mezzogiorno d'Italia. Il messaggio di questi contributi è naturalmente indirizzato ai Direttori del personale ma necessariamente anche ai Governatori locali e, in forma diversa, alle Istituzioni che giostrano la riforma amministrativa.

Il quinto e il sesto paragrafo sono anch'essi rivolti a questo triplice destinatario,

ma il baricentro è più spostato verso il primo: l'approfondimento riguarda due strumenti gestionali che spesso mancano di uno sfondo politico e che quindi risultano nella realtà delle Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia, ma forse non solo qui, come *dimenticate*. Si tratta della formazione e dei sistemi di reclutamento e selezione del personale, dei quali si intendono sottolineare, rispettivamente, il potenziale e la valenza per le politiche di gestione degli organici, punto nodale sul quale convergono molti degli sforzi degli ultimi anni.

2.2. La fotografia scattata da una recente indagine conoscitiva⁶

di Margherita Burgarella

L'orientamento *prevalente* delle politiche di gestione del personale delle Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia è, in circa la metà dei casi analizzati, amministrare il lavoro pubblico, mentre i versanti sui quali si concentra più recentemente l'attenzione degli Enti sono quelli dell'informatizzazione e dello sviluppo della comunicazione. E' quanto emerge, in estrema sintesi, dall'indagine conoscitiva che il Formez ha effettuato nel corso del 2006 per fotografare le caratteristiche di funzionamento degli Uffici del personale delle Amministrazioni pubbliche *target* del progetto *Governance delle risorse umane – Modelli innovativi*.

Dall'indagine emerge uno spaccato della realtà che, confermando antichi problemi, dovrebbe indurre le Istituzioni, nel parere di chi scrive, ad un ripensamento delle politiche di sostegno finora condotte per l'ammodernamento del sistema di funzionamento pubblico.

I dati rilevati indicano che i Comuni di medie e grandi dimensioni e le Province hanno tendenzialmente caratteri di completezza e integrazione dei sistemi di gestione del personale migliori di quelli rintracciabili nelle Amministrazioni minori. Ma su questo aspetto si torna successivamente. In termini più generali, processi chiave, quali la *formazione* e la *definizione delle politiche del personale*, risultano essere ancora scarsamente sviluppati e diffusi, lasciando spazio a processi gestionali di tipo prettamente amministrativo⁷. Le motivazioni per le quali la gestione della *formazione del personale* si conferma come un processo invisibile sono ovviamente diverse tra loro e sono circostanziate dalle analisi in profondità effettuate per studio di caso. Una delle motivazioni è la carenza degli

investimenti, nonostante la diffusa proclamazione della centralità della crescita del fattore umano da parte di dirigenti e politici e l’emanazione di numerosi provvedimenti normativi di indirizzo per la gestione che associano la formazione ai percorsi di carriera e alle più complesse politiche di direzione del personale. Alcuni provvedimenti indicano *univocamente* le quote minimali di risorse economiche da destinare alla formazione e disegnano il ciclo manageriale con il quale esse devono essere gestite⁸. Le prassi in atto, però, indicano che queste prescrizioni sono spesso disattese: le risorse destinate vengono impiegate con *creatività* e la formazione è gestita in modo estemporaneo, denotando una certa difficoltà da parte degli Enti a resistere a mode e richiami del mercato della formazione. L’analisi dei fabbisogni formativi e la valutazione della formazione sono processi che richiedono investimenti ulteriori, sebbene di piccola entità, rispetto a quelli relativi alla realizzazione dei Piani formativi, che già di per sé sono spesso sotto-capitalizzati. Il modo di fare formazione, per di più, è piuttosto tradizionale e questo spiega, a parere di chi scrive, perché spesso le aule si svuotino dopo le prime sessioni formative oppure perché l’impatto sui processi di lavoro sia così impercettibile, quand’anche le metodologie di misurazione fossero evolute. Qualche Amministrazione naturalmente, così come esemplificato più avanti nel paragrafo 2.5, si discosta da questa traiettoria, sperimentando modalità diverse, seppure non innovative, di gestire le risorse per la formazione del proprio personale.

In linea teorica le statistiche sul grado di sviluppo dei diversi processi costitutivi di un tipico sistema di gestione delle risorse umane assumono valori direttamente proporzionali al grado di integrazione del sistema, parametro che misura per certi versi la visione d’insieme delle politiche del personale. Significativo, in concreto, è che dall’indagine effettuata risulti che il processo di *definizione delle politiche del personale* non sia ancora stato attivato da cinque amministrazioni su dieci e che praticamente lo stesso dato riguardi la *pianificazione del personale, la valutazione e gestione delle carriere*, e la già citata *gestione della formazione* del personale. Al contrario, altri processi come quelli relativi alla *contrattazione e gestione delle relazioni sindacali* e alla *gestione ordinaria delle retribuzioni e del trattamento previdenziale* del personale risultano invece attivi nella totalità degli Enti⁹. Emerge, in breve, un sistema dicotomico. Da un lato c’è un approccio gestionale tendenzialmente sistemico, che, come già accennato, si rintraccia più facilmente in Amministrazioni di medie e grandi dimensioni, che hanno uno stile di tipo direzionale: che hanno attivato un maggiore numero

di processi e dimostrano di saper presidiare l'interconnessione tra più istituti di gestione come indizio di consapevolezza della circolarità dei sistemi direzionali. Dall'altro lato, estremizzando, c'è un approccio gestionale tendenzialmente amministrativo, più diffuso del primo: gli Enti si dimostrano attrezzati per gestire con agevolezza soprattutto i processi tradizionali, oggetto più frequentemente e dettagliatamente di provvedimenti di regolamentazione da parte del legislatore. Quest'ultimo approccio identifica le cosiddette Amministrazioni con *risorse umane senza gestione*¹⁰, nel senso che le funzioni di indirizzo che introducono un orientamento alla gestione del lavoro pubblico sono disattivate e fanno quasi appiattire il ruolo del Direttore del personale a quello del contabile di ieri, che elaborava i cedolini paga, idea talvolta radicata nell'immaginario del vertice, sia politico che amministrativo. Come già affermato, questa è una stereotipizzazione, utile solo per rappresentare efficacemente una realtà empirica riscontrabile osservando le prassi in atto in più di *qualche* Amministrazione pubblica. Siamo consapevoli che la realtà è ben più complessa, ma questo non può impedire di ricorrere a semplificazioni per rappresentarla, a meno di non voler rinunciare a capire. L'errore non è nello schematizzare la realtà quanto piuttosto nel ritenere che la realtà sia semplice così come è stata schematizzata.

Tornando ai dati analizzati, tre Amministrazioni su quattro dichiarano di non avere alcun strumento di direzione in qualche modo assimilabile ad un *Piano strategico del personale* e questo denota che gli Uffici del personale sono essi stessi per primi carenti di una propria strategia. Questa considerazione non è veritiera in termini assoluti, perché non è detto che l'assenza di un Piano formalizzato significhi necessariamente vacanza di strategie, e viceversa. È però vera in termini relativi, nel momento in cui si constata che la metà degli Enti riconosce di non gestire processi integrati sistemici. Le informazioni che emergono dall'indagine sembrerebbero quindi sufficientemente coerenti tra loro da restituire un quadro conoscitivo abbastanza vicino alla realtà empirica.

La *dis-integrazione* tra processi è chiaramente identificata: nella metà dei casi osservati, ad esempio, non c'è nesso tra *valutazione* e *retribuzione* del personale. In altre parole, mancano i percorsi di carriera. Ci sono sistemi di gestione che risultano avere attivato i diversi processi gestionali, talvolta ricorrendo a metodologie anche piuttosto sofisticate, che però non sono interconnesse tra loro, nemmeno nei termini minimi come nell'esempio riportato, dove la valutazione della prestazione lavorativa non determina la retribuzione accessoria. È singolare

che, in organizzazioni nelle quali il lavoro delle persone è ancora il principale fattore produttivo, non si rintracciano, nella metà dei casi, correlazioni significative tra i sistemi retributivi e la gestione del bilancio. Come dire: non c'è *controllo* della gestione (dei costi). Sembra confermato che gli investimenti nel fattore umano siano orientati più dalle disponibilità contingenti, di risorse e di volontà, che dalle politiche di governo. Se così non fosse, d'altronde, non si assisterebbero a rinnovi contrattuali che vedono l'assenza ai Tavoli negoziali dei Direttori del personale e che accordano aumenti contrattuali che incidono sulla dilatazione della spesa, innescando effetti domino che erodono la spesa in servizi diretti al pubblico o che fanno contravvenire ai vincoli del *Patto di stabilità interno*. Tutto ciò senza ingenerare incentivi al lavoro. Pensare di orientare il lavoro pubblico agli indirizzi politici, quand'anche questi fossero chiari e coerenti nel tempo, attraverso meri incrementi retributivi in una stagione di progressiva erosione delle disponibilità finanziarie significa cercare, invano, delle scorciatoie.

Dall'analisi risulta anche che l'attitudine alla comunicazione *non* burocratica *con* e *tra* il personale è da migliorarsi, così come i sistemi informativi sono poco sviluppati e che molto raramente processi e basamenti informativi confluiscono in sistemi informatizzati¹¹. Attenzione, però, perché non si parla di digitalizzazione, tanto cara all'attuale dibattito per *slogan* che promuove l'iniezione del progresso tecnologico nelle Amministrazioni pubbliche. Si parla di semplice informatizzazione, classicamente intesa come gestione elettronica del dato e dei flussi di dati; qualcosa che somiglia all'innovazione di Ray Tomlinson, che nel 1971 inviava il primo messaggio di posta elettronica di prova tra due computer. Come parlare di digitalizzazione quando deve ancora essere completata l'alfabetizzazione informatica?¹²

Altri fattori completano il quadro. I processi sui quali gli Uffici del personale dichiarano di concentrare maggiormente le proprie energie sono quelli tipicamente dell'area amministrativa, inclusi quelli della *disciplina del lavoro* e del *contenzioso del lavoro pubblico*, denotando una certa attenzione al rispetto del sistema delle *regole*. Mantenere alta la soglia di attenzione sul sistema delle regole è d'altronde una necessità quando il livello di conflittualità è potenzialmente alimentato dal malessere organizzativo. Il contenzioso del lavoro è un tema rilevante, nel pubblico come nel privato. Non dimentichiamo che le statistiche diffuse dall'ISTAT sulle controversie giudiziarie per *lavoro e riconoscimento di trattamenti in materia retributiva* indicano che un ricorso su tre viene rigettato

dal giudice per insussistenza di merito e che le sentenze dei due ricorsi su tre che sussistono nel merito arrivano, in media, a risoluzione a circa due anni e mezzo dal ricorso¹³ (29 mesi, 900 giorni). Se si alza lo sguardo e si guarda oltre confine alle statistiche internazionali diffuse dal Cepej (*Commission européenne pour l'efficacité de la justice*)¹⁴, si constata che per la conclusione di una causa di licenziamento ci vogliono circa quattro anni (48 mesi, 1.500 giorni). In Francia i tempi scendono a poco più due anni e quattro mesi (28 mesi, 890 giorni), mentre in Spagna si arriva a meno di un anno (9,5 mesi, 300 giorni).

Le procedure in materia fiscale e contributiva del personale, sembrano avere assunto un peso talmente rilevante da determinare *compliance cost*, costi derivanti da complicazione degli adempimenti amministrativi, che gravano sul carico di lavoro degli stessi Uffici del personale. Paradossalmente, l'onere da regolazione, che storicamente incide sul sistema produttivo¹⁵ (inibendone la competitività internazionale) colpisce anche lo stesso sistema pubblico. Come dire: la burocrazia vittima della burocrazia. Se la crisi delle idee non è prerogativa esclusivamente del settore pubblico, perché attanaglia anche l'imprenditorialità, il peso della burocrazia non è trattamento esclusivamente riservato al settore privato, e la circostanza appena richiamata lo testimonia.

Ci si domanda come si possa chiedere ad un Direttore del personale, che non dispone di risorse sufficienti per l'aggiornamento continuo dei propri collaboratori, di presidiare correttamente l'area della gestione giuridico amministrativa del personale senza incorrere in alti rischi di contenzioso. Non ci si scandalizzi del fatto che gli Uffici del personale di alcune Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia non dispongono di risorse, strumentali e finanziarie, sufficienti per ottimizzare la gestione di processi che dovrebbero oramai essere fortemente proceduralizzati. Le implicazioni? Le energie di questi Uffici sono malamente direzionate e complessivamente insufficienti per concentrarsi sullo sviluppo delle proprie competenze di direzione, figuriamoci sullo sviluppo delle competenze del resto del personale. Non si capisce, per fare un altro esempio, come si possa continuare a chiedere a personale in servizio da decenni e che non beneficia di alcun tipo di intervento formativo, nemmeno per l'aggiornamento professionale o per l'addestramento alle nuove funzioni, di convertire il proprio modo di lavorare in virtù di presunti valori che ispirano il nuovo *agire pubblico*, valori che per gran parte del personale esecutivo e non, in difetto di aggiornamento, sono *solitamente ignoti*.

In definitiva, è come se si stesse alimentando un effetto *boomerang*, che schiacciando gli Uffici del personale su funzioni amministrative (per vincolo o per scelta) contribuisce a perpetrare, nell'immaginario del politico locale, l'assimilazione della gestione del personale ad un'attività poco più che contabile e che, come tale, non lo riguarda come dovrebbe. Le condizioni ambientali che agiscono negativamente su fenomeni come questi sono ovviamente molteplici, valutabili di caso in caso. La comunicazione tra *management* e politica si traduce e riduce in procedimenti, con processi che si dis-integrano e relazioni umane improntate al mal-essere. L'incidenza del fattore *status* è innegabile e sebbene possa appartenere, a parere di molti, alla retorica, costituisce un problema autentico. Lo è perché talvolta il *management*, talvolta la politica, talvolta entrambe, danno segnali intermittenti.

Per agire positivamente sull'integrazione dei sistemi occorre evidentemente agire su due versanti paralleli. Uno è intervenire sulla standardizzazione dei processi: semplificare quelli amministrativi e consolidare quelli direzionali. L'altro versante è ristabilire la strumentalità *dei* sistemi informatici *ai* processi gestionali. Alleggerire il carico amministrativo, attraverso la semplificazione e l'informatizzazione significa, nel medio periodo, liberare intelligenze utili per innescare nuove dinamiche che avvicinano il dirigente al politico. È per esempio utile iniziare a pensare di esternalizzare funzioni amministrative a basso pregio e ad alto costo. All'esternalizzazione si può anche preferire la gestione associata, un'altra modalità per polarizzare risorse scarse potenziandone il ritorno di investimento. Si possono creare, in concreto, delle sorte di Centri unificati per la fornitura di servizi contabili al personale (e non solo) che operano a livello provinciale o regionale. Ad oggi risulta che solo una Amministrazione su dieci ricorre ai *Ced* (*Centri elaborazione dati*). Le Amministrazioni di maggiori dimensioni e appartenenti ai livelli di governo superiore possono attivarsi, in virtù della coesione interistituzionale, per contribuire a creare delle economie di scala.

È infine fondamentale accettare il fatto che non sempre la componente politica è spontaneamente un buon committente per l'Ufficio del personale. Perché il lavoro pubblico non continui ad essere un affare che riguarda solo l'ufficio dedicato *forse* non sarebbe male, ogni tanto, portare in aula anche gli amministratori locali. Con questa affermazione si intende riconoscere valore alle iniziative di sostegno istituzionale che negli ultimi tempi si rivolgono al *management* e alla politica, cercando legittimazione *per* l'introduzione di nuovi stili gestionali, ai Direttori del personale e ai loro colleghi, cercando condivisione per l'integrazione *tra* politiche gestionali.

Il problema del legame tra politica e amministrazione non è solo italiano. La testimonianza portata dai colleghi degli altri Paesi europei che hanno partecipato al *Forum europeo delle Direzioni del personale* svoltosi a Chia Laguna nel mese di giugno 2006 ne è la prova¹⁶.

Per concludere sfatando altri miti: il recupero di efficienza non è un problema solo del settore pubblico, delle Amministrazioni pubbliche. Lo è anche per il settore privato, per le imprese, che sono alla ricerca di nuova creatività per il rilancio della competitività internazionale. Che il problema sia di *sistema*?

2.3 I legami tra il governo delle strategie e i sistemi di direzione del personale

di Felice Paolo Arcuri

Uno dei tratti che hanno storicamente caratterizzato la Pubblica amministrazione italiana risiede nell'assoluta autoreferenzialità e nella corrispettiva quasi totale assenza di una cultura del servizio. Da qui discendevano la rigidità del modello organizzativo indifferente alle specifiche esigenze del contesto di riferimento, l'organizzazione del lavoro per adempimenti e regolato dal ritualismo burocratico, lo scollamento dei tempi della vita reale da quelli degli iter burocratici e, in definitiva, la sostanziale estraneità dell'amministrazione dalle problematiche del territorio e la distanza tra Amministrazioni e cittadini.

A quindici anni dall'avvio del processo di riforma il quadro non è cambiato come si poteva sperare, ma non mancano neppure segnali positivi: sempre più numerose sono, infatti, le Amministrazioni che cercano di intercettare ed interpretare le esigenze dei cittadini e di offrire servizi utili al loro soddisfacimento; crescente è l'attenzione verso i processi di comunicazione e verso i meccanismi di coinvolgimento sia interistituzionale che degli utenti. In sostanza, possiamo dire che se la cultura del servizio sembra farsi strada faticosamente, in ogni caso, anche quando mancano politiche chiare e coerenti, si riscontra una maggiore attenzione e una diversa sensibilità per lo meno nelle modalità di comunicazione. In generale, sulla base dei casi analizzati, possiamo affermare che il livello di autoreferenzialità si sia comunque significativamente ridotto, anche se le differenze tra Amministrazioni sono notevoli. Tali differenze però forse non tagliano l'Italia in due come ci si poteva aspettare, essendo le buone pratiche presenti tanto al Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno del Paese.

L'attenzione ai rapporti con i cittadini e il miglioramento della qualità dei servizi vengono in questi casi considerati obiettivi da perseguire costantemente e costituiscono elemento di valutazione sia dei dirigenti che del personale. I dipendenti vengono invitati al rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dalle apposite carte dei servizi, a tenere conto delle esigenze specifiche e peculiari di ogni singolo utente, non sempre assimilabili genericamente a quelle di altri utenti, e ad assumere la soddisfazione dell'utente medesimo come misura fondamentale della qualità del servizio prestato. Alcune Amministrazioni accertano ormai con una certa regolarità la soddisfazione della cittadinanza sui servizi ricevuti attraverso sondaggi d'opinione e tramite le associazioni di consumatori.

Gli URP (Uffici per le relazioni con il pubblico) e tutte le altre iniziative di comunicazione si vanno sempre più allontanando dalla tradizionale immagine di uno spazio fisico formale di contatto con la burocrazia pubblica per costituire, invece, un luogo dove poter acquisire direttamente servizi dall'Ente, informazioni sui servizi messi a disposizione dagli altri Enti ed associazioni che operano sul territorio comunale e provinciale, mettere le idee in comune con la volontà di migliorare le città. In alcuni casi questa attenzione si traduce in piani di comunicazione assai articolati che prevedono, oltre alla Carta dei servizi e all'URP, una miriade di altri servizi, quali: postazioni internet a disposizione dei cittadini presso l'URP; servizi informativi relativi ad altre Amministrazioni, quali ASL (Aziende sanitarie locali), INPS (Istituto nazionale per la previdenza sociale) e Regione; lo Sportello per cittadini residenti all'estero; il servizio di informazioni *sms* direttamente gestito dal personale dell'URP, localizzazione, nei punti centrali dei quartieri delle città, di pannelli luminosi a messaggio variabile che in tempo reale illustrano ai passanti le notizie attive sulla vita cittadina. In alcuni casi è inoltre possibile interagire per via telematica direttamente con il Sindaco¹⁷.

Altra modalità sempre più diffusa per poter facilitare il contatto tra Amministrazioni locali e cittadini è naturalmente il sito internet che risulta ormai un collaudato mezzo di comunicazione e servizio, con un continuo incremento quantitativo e qualitativo delle notizie e servizi forniti all'utenza. Bisogna dire che nella generalità dei casi i siti web sono ancora semplici vetrine non aggiornate, buone quindi al massimo come memoria storica e non certo per fornire servizi. In alcuni casi, però, il livello è sufficientemente evoluto e il sito rappresenta una sofisticata ed efficace versione online dell'URP da cui è possibile non solo scaricare informazioni e moduli ma anche ricevere servizi a distanza.

Si va progressivamente affermando, infatti, una visione complessiva dell'importanza della tecnologia nei processi amministrativi, considerata un mezzo per raggiungere risultati migliori attraverso l'ottimizzazione di procedure e del lavoro degli incaricati, variazioni di organizzazione interna e consapevolezza della cultura politica rispetto al cambiamento per rendere ai cittadini servizi migliori e più rapidi. L'opzione tecnologica, in questi casi, non solo risponde alle esigenze di ammodernamento della Pubblica amministrazione ma favorisce la diffusione di una nuova cultura lavorativa al suo interno.

Di particolare importanza in questo ambito è il progetto *e-government comunimolisani*, avviato con l'obiettivo di raccordare, in un unico ambito progettuale, le varie iniziative innovative che i Comuni molisani hanno realizzato negli ultimi anni, relativamente ai servizi per cittadini e imprese per innalzare in modo diffuso e coerente il livello dei servizi offerti, attraverso un utilizzo accorto delle tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione. Il progetto ha riscosso già dalla sua prima presentazione avvenuta nel giugno 2002, un grande successo, ricevendo l'adesione della grande maggioranza dei Comuni molisani che rappresentano oltre l'84% della popolazione molisana.

L'informatizzazione dei servizi e la creazione di una struttura associativa sono sembrate le modalità organizzative più adatte per rispondere, in modo efficace, oltre che efficiente, alle criticità e alle problematiche che caratterizzano il territorio molisano. Questa scelta, infatti, permette ai numerosi, ma mediamente piccoli, Comuni molisani, di accedere ai benefici che derivano dall'utilizzo delle innovazioni legate allo sviluppo dell'*e-government*. Queste innovazioni spesso richiedono investimenti difficilmente sostenibili da singoli Enti e, al tempo stesso, di costituire un luogo di accumulazione e sviluppo di competenze sui temi dell'*e-government* attualmente frazionate tra diverse Amministrazioni; di sfruttare significative economie di scala; di favorire processi di relazione, comunicazione e collaborazione tra gli Enti associati e di sviluppare, all'interno degli stessi, una cultura informatica.

Nel nuovo *Sistema unificato di servizi per cittadini e imprese dei Comuni molisani* è operativo un *front-office* che ha la finalità di consentire a cittadini, professionisti e imprese di fruire, in modo diversificato (internet, telefono, sportelli comunali, reti terze come i tabaccai, piazze telematiche, ecc.) di servizi informativi, interattivi e transattivi ad accesso multi-canale erogati sia dai singoli

Comuni, sia da più Comuni in modo integrato, sia da altri Enti pubblici e da privati. I servizi *on-line* oggi offerti a cittadini con modalità condivisa a livello intercomunale variano dalla visura di atti, bandi e concorsi, alla disponibilità di moduli di autocertificazione precompilati, alla possibilità di effettuare il cambio di residenza e/o domicilio, di visualizzare la propria posizione tributaria o di effettuare il pagamento dell'ICI, di bollette e tasse (tassa rifiuti solidi urbani, acqua, contravvenzioni, passo carrabile, ecc.), alle informazioni scolastiche e sui servizi di mensa e trasporti, alla consulenza all'orientamento universitario, all'iscrizione e al pagamento delle tasse universitarie, alla richiesta di *stage* e borse di studio, alla fruizione di lezioni *e-learning* per studenti universitari, alla consultazione dei piani di offerta formativa, all'incontro domanda-offerta di lavoro o, ancora, a partecipare a *forum* di discussione e interagire con l'Ente per inviare consigli o reclami. Per le imprese è stata prevista l'attivazione dello Sportello unico informatizzato nella modalità condivisa a livello intercomunale, con il preciso intento di fornire e garantire agli imprenditori un referente unico per tutti gli adempimenti amministrativi relativi all'attività di impresa, e dei servizi di informazione sullo stato dei mandati comunali e sulle iniziative di finanziamento agevolato. Il *modus operandi* adottato per la migliore realizzazione del progetto è basato sul massimo grado possibile di coesione fra Comuni che partivano da situazioni estremamente diversificate privilegiando la forma associata.

In alcuni ancor rari casi si va affermando la consapevolezza di come il miglioramento della *performance* istituzionale, intesa come l'abilità delle istituzioni di usare in maniera efficiente ed efficace le risorse umane e finanziarie disponibili, incida sulla crescita economica e sociale del territorio. Da qui la nuova funzione, che vanno assumendo gli Enti più avanzati, di soggetti promotori dello sviluppo locale con le conseguenti ricadute in termini di modelli organizzativi e sistemi di gestione delle risorse umane, considerati variabili dipendenti dalle strategie e dagli obiettivi futuri dell'Ente. I criteri generali di organizzazione vengono in questi casi informati alla massima flessibilità e sono soggetti alla continua revisione necessaria a garantire che l'Ente possa rispondere in modo adeguato e tempestivo alle proprie mutevoli esigenze¹⁸.

La Provincia di Isernia, per esempio, ha sviluppato negli ultimi anni una particolare attenzione al turismo culturale e ambientale, dovuto in particolare modo alla presenza sul territorio di numerosi siti archeologici di particolare

importanza e rilevanza e all'assoggettamento di parte del territorio della provincia a vincoli naturalistici stante la presenza di oasi protette e di Parchi Nazionali, che si è tradotta nell'istituire un apposito servizio per la gestione del MACI, *Museo di Arte Contemporanea*, e un servizio *Programmazione e Politiche comunitarie* che collabora al coordinamento dei progetti di sviluppo locale (Progetti integrati territoriali, Patto territoriale, ecc.) realizzati attraverso due società consortili a responsabilità limitata. La strategia di sviluppo seguita è stata quella di puntare sul territorio e sul patrimonio storico e naturale attraverso il metodo della concertazione *dal basso* e, quindi, con il coinvolgimento degli attori locali. I buoni risultati ottenuti hanno portato l'Ente a trasformare le due società consortili in un'agenzia unica di sviluppo provinciale. Nelle intenzioni l'agenzia, attraverso la sua struttura tecnica e i Tavoli tematici, sarà la sede per la redazione di un Piano strategico provinciale, che consentirà, in assenza della Legge regionale per la redazione del Piano territoriale di coordinamento, di dotarsi comunque di uno strumento di programmazione coordinata di tutto il territorio.

La ricerca di un nuovo rapporto cittadino – Pubblica amministrazione, caratterizzato da una maggiore partecipazione del cittadino, nonché da semplificazione e trasparenza dell'attività amministrativa, forte informatizzazione dei servizi e delle procedure, ruolo attivo nello sviluppo socio-economico della comunità di riferimento, ha comportato in questi, come negli altri esempi di buone prassi analizzati, una crescente responsabilizzazione, un maggior coinvolgimento e una forte crescita professionale dei dipendenti. Più in generale, questo ha contribuito a riorientare funzioni, organizzazione e sistema di gestione delle risorse umane degli Enti che, in questi casi, si fonda sulla separazione dei poteri e sulla chiara individuazione di responsabilità e dei relativi livelli di autonomia con riferimento agli obiettivi e alle risorse assegnate a ciascun livello dirigenziale. Lo sviluppo dell'attività segue in queste esperienze il ciclo: pianificazione strategica, programmazione gestionale, budget, gestione, controllo di gestione, controllo strategico e valutazione.

Questo è il contrario di quanto avviene nella maggioranza di Enti dove talvolta la scarsa chiarezza di idee di indirizzo politico per il governo già evidenziata nel paragrafo 2 produce ricadute negative sulle *performance* dei sistemi di gestione delle risorse umane, che si traducono nel migliore dei casi in un sostanziale immobilismo, in altri in situazioni di aperta conflittualità.

2.4 La collocazione organizzativa, implicazioni di ruolo e di relazione con la politica

di Margherita Burgarella

Il Responsabile del personale, sia la sua funzione di tipo amministrativo o direttivo, ricopre nella metà dei casi osservati (per indagine) una posizione dirigenziale e una volta su tre una posizione con funzioni direttive, specie nelle Amministrazioni di Sicilia e Sardegna e negli Enti di minori dimensioni¹⁹. L'Ufficio del personale, una volta su quattro, è collocato in *staff*, tipicamente al Direttore generale, mentre nel resto dei casi è una unità di *line* di massima dimensione che corrisponde ad un dipartimento, ad una direzione oppure ad un'area, in funzione del tipo di assetto assunto complessivamente dall'Ente di appartenenza. Solitamente questa seconda connotazione è propria delle Amministrazioni comunali di medie e grandi dimensioni, così come delle Province. Negli Enti di minori dimensioni non è infrequente che l'Ufficio del personale si collochi come unità organizzativa di secondo livello gerarchico, cioè dipendente da un dipartimento, da una direzione o da un'area, spesso deputata agli Affari generali. Sono rari, infine, i casi nei quali esso è relegato ad unità di terzo livello gerarchico, con rango inferiore rispetto alla funzione pregiata che dovrebbe poter svolgere e che richiederebbe un rapporto di parità con le altre principali funzioni.

Un Ufficio del personale su cinque non ha particolari forme di collaborazione interna con le altre unità organizzative esterne alla propria. Sono pochi i casi in cui l'interscambio informativo e consulenziale tra colleghi è strutturato in progetti finalizzati. Singolare, per certi versi, è che la gestione delle risorse umane punti negli ultimi anni più che in passato sul lavoro per progetti per interconnettere prestazioni e incentivazione retributiva e che poi alla fine si esenti essa stessa dal lavorare per progetti. Le forme di consultazione con la Segreteria o Direzione generale sono naturalmente sempre attive ma quel che muta di caso in caso è la natura di queste relazioni: spesso si tratta di mero interscambio di informazioni. L'elemento di maggiore rilevanza è nella constatazione che due volte su tre è il vertice amministrativo che interviene nella definizione di alcuni criteri tipici della Direzione del personale: si va dalla *selezione* alla *valutazione* del personale, dalla *formazione* al sistema di allocazione delle risorse per la retribuzione accessoria. Per la definizione di quest'ultimo criterio intervengono con la stessa frequenza anche le Organizzazioni sindacali, presenti come il

vertice amministrativo e in alcuni casi anche di più. Il concorso alla presa di decisione da parte dei colleghi dirigenti è più facile se l'Amministrazione è una Provincia; viceversa se l'Ente è di minori dimensioni è la componente politica che fa da *collega*.

Estremizzando, l'Amministrazione medio-grande favorisce *stili* gestionali di tipo orizzontale, a partecipazione manageriale diffusa, mentre l'Amministrazione medio-piccola lascia ancora spazio all'incursione politica, continuando a preservare antichi stili gestionali di tipo gerarchico. Quale di questi due stili gestionali sia il migliore non è facile a dirsi, sebbene la modernità induca a privilegiare il primo. Ma non è detto. Occorrono molte più variabili per mettere a sistema una diagnosi, un giudizio, una preferenza. Gli elementi che connotano l'uno e l'altro stile costituiscono i fattori determinanti, che assumono caratteri variabili e che diversamente combinati generano un *set* piuttosto ampio di stili gestionali. Le informazioni riportate finora sulla frequenza dei connotati organizzativi dell'Ufficio del personale relativamente a rango, tipologia di unità organizzativa e di posizione ricoperta dal suo Responsabile, oltre che di relazioni interne, servono per tracciare delle tendenze. Ma per capire meglio la realtà servono altri tipi di indagini, in profondità e di tipo qualitativo, come l'analisi di caso. Ad esempio, l'aver osservato direttamente sul campo 37 modelli di direzione del personale di altrettante Amministrazioni pubbliche²⁰, di cui 11 Province e 26 Comuni, è stato utile per almeno tre motivi:

- a) analizzare complessivamente le interazioni tra processi gestionali e tra soggetti decisori, con la possibilità di interpretarne le implicazioni;
- b) apprezzare, e fare apprezzare, le sperimentazioni in atto da parte di un gruppo, seppure limitato, di Enti che dimostrano, per chi vuole investire sul funzionamento pubblico, che i vincoli di contesto possono agire *contro* ma anche generare, prima o poi, situazioni di crisi che svoltano in cambiamento;
- c) cogliere le particolarità di alcuni stili organizzativi che stanno facendosi strada anche nel Mezzogiorno d'Italia.

Su 37 casi di gestione delle risorse umane osservati sul campo 25 appartengono al Mezzogiorno d'Italia. La scelta è stata infatti quella di abbandonare la strada della riproposizione dei *soliti noti casi* di *buona gestione* del personale tratti dal Nord Italia e da Amministrazioni di grandi dimensioni, abitudine che ha fatto spesso dimenticare lo scopo del *benchmark* e che spiega, ad esempio, perché le

buone prassi non si siano diffuse come auspicato, soprattutto nelle Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia. È indubbio, infatti, che l'Ufficio del personale di un'Amministrazione di grandi dimensioni ha una capacità d'azione, per diversi ordini di motivi, che l'Ufficio di un Ente di minori dimensioni, destinatario ipotetico delle buone prassi, non ha. L'effetto che si produce su questi ultimi nel proporre metodologie tratte da contesti troppo diversi è opposto a quello sperato, è di scoraggiamento.

In tutto ciò conta anche la consolidata attitudine, da parte della classe dirigente, inclusa quella che gestisce il personale, a ragionare secondo principi di lettura ostativa della norma, piuttosto che di lettura positiva. Anche il legislatore, dal canto suo, continua infatti a *regolamentare* piuttosto che a *regolare*, come se volesse instillare standardizzazioni nei processi anziché nei risultati della gestione. In questo modo si continua ad impedire il passaggio dalla *burocratizzazione della managerialità* alla *managerializzazione della burocrazia*²¹.

Gli esempi riportati di seguito, tratti dalle analisi applicate in profondità presso alcune Amministrazioni provinciali e comunali del Mezzogiorno d'Italia, danno ragione delle diversità di stili gestionali enunciati e indicano, così come accennato nel paragrafo 2.3, che le caratteristiche di competenza dei Direttori del personale a cui si attribuisce l'origine del divario Nord – Sud non sono, da soli, determinanti. Anzi, le prassi positive, che testimoniano alcune delle sperimentazioni in atto, si rintracciano anche nel Mezzogiorno d'Italia e nelle Amministrazioni di non grandi dimensioni, che si avvalgono talvolta anche di strumenti gestionali molto evoluti. Quel che maggiormente interessa di questi *casì* è il valore aggiunto che produce l'osmosi tra processi gestionali, dovuta agli *stili* organizzativi. Gli Enti indicati nel seguito del paragrafo sono soltanto 4 dei 25 analizzati per il Mezzogiorno d'Italia e vengono citati, come lo potrebbero essere anche altri, a titolo puramente esemplificativo.

La *Direzione organizzazione e risorse umane* del Comune di Potenza²², ad esempio, contempera strategie confliggenti quali l'orientamento alla *partnership* strategica con il vertice e la promozione dello sviluppo del personale. Il caso è emblematico della centralità dello *stile* organizzativo. Il *reticolo strutturale* dell'Amministrazione definisce meccanismi operativi della gestione allineandoli a quelli del governo politico, con plurimi livelli di consultazione e definizione

delle politiche tecniche, gestionali e operative. La gestione delle risorse umane è una delle funzioni guida di questo disegno organizzativo che appare chiaro, funzionalmente modulare e ispirato alla *governance* dei processi decisionali. I livelli che concorrono alla formazione delle politiche, da un lato, e delle strategie di attuazione, dall'altro lato, sono plurimi e sempre caratterizzati dalla presenza di organismi collegiali, cui intervengono soggetti rappresentanti di specifiche competenze²³. La linea del comando è chiaramente verticale, ma questo non implica che alla formazione degli indirizzi e al concorso delle attività di valutazione non concorrano più livelli gerarchici e più nodi del medesimo livello. In questo disegno, tutte le persone titolari di responsabilità (amministrativa e politica) hanno un duplice ruolo: responsabili di unità e componenti di organismi. Questo principio garantisce la compartecipazione nella gestione, politica e amministrativa, favorendo l'ideazione, la propositività e la condivisione delle scelte. *L'organizzazione del lavoro assume, come propria connotazione fondamentale, la valorizzazione della professionalità, della collaborazione e della responsabilizzazione del personale*²⁴. La *Direzione organizzazione e risorse umane* è inserita a pieno titolo in un sistema di collaborazione verticale e orizzontale e con questa logica alcuni dei segmenti di gestione del personale sono esercitati in stile cooperativo (non di mero decentramento) dai colleghi Direttori e dal Direttore generale.

Ugualmente emblematico è il caso della Provincia Regionale di Palermo²⁵, che sperimenta negli ultimi anni modificazioni di assetto organizzativo che investono la funzione di gestione delle risorse umane. Il disegno introdotto nel 2000 a segno della riforma del tempo e secondo una formula longeva che sposava uno stile partecipativo che anticipava quello del Comune di Potenza, viene modificato a più riprese negli anni seguenti e ancora oggi non approda ad una visione consolidata che conferisce alla gestione del personale uno *status* equivalente a quello iniziale. I cambiamenti rilevanti sono due: la modifica di rango gerarchico e l'attribuzione di funzioni precedentemente sue ad unità che dipendono da altri, come per il *trattamento economico* del personale e per le *relazioni sindacali*. Al momento dell'analisi del *caso*²⁶ si fotografava un assetto in divenire. Il nuovo assetto, macro e micro organizzativo, indica che nel processo di graduale accorpamento della struttura gerarchico funzionale, l'originaria *Direzione per la gestione delle risorse umane* permane, ma come unità di rango minore e con il compito di amministrare il personale secondo una regia situata altrove e depotenziata perché decentrata, in senso orizzontale

e verticale. In termini più generali, la scelta di decentrare le funzioni *applicative* della gestione delle risorse (non solo umane) alle *direzioni* è in linea teorica una scelta rilevante, che preconizza alcune delle tendenze in atto in altri Paesi europei dai modelli organizzativi flessibili e leggeri²⁷ e che sembrava ispirare la traiettoria assunta nel 2000. Con le modifiche più recenti l'asse si sposta verso un modello *ibrido* che mostra, da un lato, l'intenzione di accorpere una struttura *estesa* e quindi probabilmente poco governabile, dall'altro lato l'arretramento rispetto ad un principio gestionale che puntava sull'integrazione orizzontale di funzioni trasversali. Ma le modifiche agli assetti interni non sembrano ancora approdare a forma compiuta, a prova dell'idea che la formalizzazione non si propone come ostacolo per cambiare le regole del gioco. L'evoluzione storica di breve periodo dei cambiamenti di questo caso restituisce quindi svariati spunti di discussione.

Per proseguire nell'esemplificazione si possono citare anche i casi, meno emblematici ma altrettanto interessanti, del Comune di Avellino²⁸ e del Comune di Reggio Calabria²⁹. Nel primo, in un quadro di rinnovata attenzione alle strategie generali dell'Ente, che hanno come sfondo il *Piano strategico di area urbana*, la consapevolezza della centralità della funzione di gestione delle risorse umane inizia a concretizzarsi in processi innovativi: la revisione della dotazione organica, il ridisegno dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'ammodernamento del sistema di pianificazione della formazione del personale. Lo scenario che caratterizza questa Amministrazione non è ancora all'ottimo, nel senso che alcune delle prassi gestionali appaiono ancora tradizionali, testimoniando che l'Ente si trova in piena fase di cambiamento, nella quale convivono tradizione (tecniche di gestione) e innovazione (politiche di gestione). Lo stesso connotato, ma con vicende differenti, caratterizza il *caso* del Comune di Reggio Calabria. L'Amministrazione ha istituito nel 1998, alle dipendenze del Direttore generale, il *Settore Organizzazione e risorse umane*, sotto-articolato in tre unità, di cui una deputata a *Politiche del personale, formazione e relazioni sindacali* che ha al suo interno un'unità finalizzata all'*Organizzazione e all'innovazione*, che ha il preciso compito, tra gli altri, di gestire i rapporti interni dando assistenza agli altri Uffici in materia di gestione delle risorse umane. L'insegnamento che si può trarre da questi *cas*i è che la diatriba tra *gerarchie sì* e *gerarchie no* non conta. In alcuni *cas*i è bene lasciare da parte la filosofia organizzativa e urge che le regole vengano decantate forte e chiaro, in altri *cas*i occorre risvegliare l'inventività individuale per affrontare situazioni di

cambiamento per le quali l'ingegneria gestionale non ha ancora depositato il brevetto. E allora il punto è che la casistica è più inesauribile di quanto non possa essere il sistema delle regole e che la rincorsa continua tra regolamentazione e burocrazia è ulteriore spreco di energie. In un sistema di funzionamento pubblico di questo tipo, dove perlopiù l'autorità può non coincidere con il potere, i tentativi di omologazione dei modelli gestionali sono soggetti a continui effetti di spiazzamento. Piuttosto che insistere sulla modellizzazione dei processi è forse necessario definire (e fare rispettare) gli standard di risultato, in modo da cercare omologazione di servizio (livelli essenziali delle prestazioni), lasciando la libertà di inventare modalità ottimali di gestione. È il risultato finale che conta, purché sia sempre di ottimo relativo (non pregiudichi i diritti dei diversi gruppi sociali). La valutazione delle politiche gestionali e della politica *tout court*, se condotta su questo terreno, diventa praticabile.

2.5 La formazione del personale: strumento di crescita delle competenze e delle retribuzioni

di Felice Paolo Arcuri

La professionalità dei pubblici dipendenti rappresenta da ormai molti anni un problema, emergendo sempre più spesso l'inadeguatezza di una cultura professionale basata sull'adempimento di norme burocratiche piuttosto che sulle competenze specialistiche che pure sono presenti in misura non trascurabile. La crescente attenzione prestata dalle Amministrazioni allo sviluppo delle attività di formazione rappresenta uno dei più chiari segnali di attenzione alla *governance* delle risorse umane e una delle principali leve per potenziare il cambiamento. I risultati di recenti indagini³⁰ mostrano, infatti, che, nonostante un restringimento dei livelli di spesa per la formazione nel corso del 2005 dovuti a un generale ridimensionamento della provvista finanziaria nelle Amministrazioni locali, si riscontra un crescente radicamento delle politiche formative, che nei Comuni sono arrivate ad interessare oltre il 60% dei dipendenti, con una significativa crescita rispetto all'anno precedente. La formazione, dunque, sembra assumere una connotazione estensiva, coinvolgendo porzioni crescenti di personale, sebbene permanga il ritardo di molte Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia, dove si registra una minore incidenza dei formati sul personale, una più ridotta quota di Enti che effettuano una programmazione e valutazione degli interventi, una più frequente segnalazione

di problemi di legittimazione della funzione formativa all'interno dell'organizzazione di appartenenza e di difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie, in parte dovute a una minore capacità di fare ricorso ai canali di finanziamento comunitari.

Le strategie di sviluppo in questo campo sono molteplici, a volte contrapposte, e diversissime sono le situazioni da ente ad ente. In breve, le direttrici di sviluppo che si possono individuare sono quattro:

1. il rafforzamento di apposite strutture interne che gestiscono in modo stabile e strutturato la funzione formativa e che utilizzano un numero consistente di formatori interni (esperti in progettazione ed organizzazione) e di docenti interni (vengono istituiti appositi Albi);
2. lo sviluppo di iniziative di formazione *autoprodotta* senza un corrispondente sviluppo dell'Ufficio formazione che continua a svolgere, quando c'è, un ruolo meramente amministrativo, mentre le attività per la dirigenza vengono gestite dalla Direzione generale e quelle per i dipendenti sono delegate ai dirigenti che, sulla base delle necessità che rilevano e nei limiti del *budget* loro assegnato, organizzano corsi e seminari affidando l'incarico a docenti interni o esterni;
3. una crescente capacità di stringere accordi e sinergie con altre strutture formative che operano nel territorio, quali università, Formez, Anci e/o soggetti privati. In questo caso le reti di collaborazione che si sviluppano sul territorio sembrano rappresentare una modalità di sviluppo particolarmente efficace, consentendo al tempo stesso di realizzare iniziative di qualità a costi relativamente bassi e di far crescere le competenze interne;
4. l'autoproposizione di Amministrazioni come soggetti che offrono iniziative di formazione aperte all'esterno, sia attraverso l'allargamento della partecipazione anche ai dipendenti di altre Amministrazioni pubbliche³¹, e in alcuni casi ai privati, sia attraverso l'istituzione di vere e proprie scuole specialistiche.

Certo, le diverse strategie messe in atto non sono prive di rischi. Così, ad esempio, l'utilizzo delle professionalità interne ai fini della docenza oltre a valorizzare le competenze dei dipendenti e a contribuire a ridurre i costi della formazione, pure comporta in sé il rischio del *sistema chiuso*, del ritorno all'autoreferenzialità. Inoltre, la necessità di presiedere tutti i processi formativi a livello centralizzato per evitare la frantumazione delle relative procedure

impedendo il raggiungimento dei risultati, si scontra con la necessità, altrettanto forte, di consentire ai diversi settori dell'Ente di partecipare attivamente all'elaborazione della fase progettuale, al fine di predisporre dei percorsi maggiormente rispondenti ai bisogni formativi delle singole strutture. La soluzione di questi problemi viene ricercata, sia pure spesso con spirito pionieristico, e porta in molti casi all'ibridazione dei diversi modelli di sviluppo e a situazioni che tendono a trovare un equilibrio tra gli obiettivi di qualità e di risparmio. In questo senso si va affermando sempre più decisamente la tendenza a realizzare le iniziative all'interno, ricorrendo a docenti o società esterni mentre sempre più raramente, per evitare i costi delle missioni, i dipendenti vengono inviati a partecipare a corsi presso società esterne.

Il problema più rilevante che emerge dalle ricerche non risiede pertanto nello sviluppo della formazione in sé, in relazione alla maggiore diffusione e alla qualità delle singole iniziative, quanto nell'effettiva capacità di governare la leva formativa come strumento capace di favorire i percorsi di innovazione degli apparati amministrativi locali. Il legame tra strategie complessive dell'Ente e strategie formative raramente appare forte e coerente e ancora isolati sono i casi (anche al Nord) in cui è presente un forte nesso tra le politiche formative e gli interventi di adeguamento sul versante organizzativo, tecnologico e di erogazione dei servizi agli utenti. La finalizzazione degli interventi ai cambiamenti in atto, assieme alla reale possibilità di verificarne il rendimento e la capacità di impatto, costituisce l'aspetto di maggiore criticità. In questo senso le indagini condotte dalla società S3 Opus, dall'Università Carlo Cattaneo – LIUC e dalla società Metodia dimostrano comunque che, nonostante il ritardo, anche nel Mezzogiorno d'Italia non mancano esperienze interessanti, a volte assolutamente eccellenti, di *governance* dei processi formativi, come ad esempio quella del Comune di Cagliari, dove l'idea di gestione delle risorse umane si basa sulla *promozione del personale* e alla funzione *formazione* viene attribuita una rilevanza strategica finalizzata a favorire il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura del risultato. Coerentemente, l'ultima ristrutturazione organizzativa di questo Ente non si è limitata a intervenire sull'impalcatura organizzativa attraverso una rivisitazione dei servizi e delle loro attribuzioni, ma è intervenuta contemporaneamente sulle risorse umane per sviluppare capacità e competenze funzionali al nuovo processo organizzativo.

Il 2002 ha rappresentato per questa Amministrazione l'anno di transizione fra la vecchia situazione, caratterizzata da una sostanziale assenza di

regolamentazione e programmazione delle attività formative, a quella nuova, rispondente agli obiettivi strategici dell'Ente: è stato realizzato per la prima volta il *Programma di formazione triennale* e il regolamento che disciplina l'attività dei formatori. Col *Piano triennale 2002-2004* l'Ufficio *Formazione* ha orientato l'attività trasversale a sostegno del progetto di cambiamento delineato dall'Ente, intervenendo in particolare sulla diffusione della cultura e degli strumenti del lavoro per obiettivi. Il Piano, che prevedeva percorsi formativi personalizzati, è stato interamente realizzato, sia pure con un anno di ritardo, e tutti i 1700 dipendenti sono stati invitati a partecipare a queste attività di formazione.

Per dare maggiore forza alla funzione, sono state messe in atto le quattro strategie sopra delineate. Dal punto di vista organizzativo è stata costituita una struttura capace di soddisfare le esigenze apparentemente contrapposte di centralizzazione e di decentramento: alla struttura centrale posta alle dipendenze del Servizio *Personale* con l'obiettivo di presidiare la *formazione trasversale* (o di interesse generale) sono state affiancate delle unità operative collocate all'interno delle cinque Aree in cui è articolato l'Ente e in posizione di *staff* alle strutture collegate al Sindaco, al Direttore generale e al Segretario generale. Queste unità sono composte da personale presente in servizio preventivamente formato, dipendenti gerarchicamente dai dirigenti d'area ma funzionalmente dal dirigente del Servizio *Personale*, e hanno il compito di provvedere alla formazione *specialistica*. Inoltre è stata operata un'importante apertura verso l'esterno e sono state sviluppate sinergie e convenzioni con importanti strutture formative del territorio, come l'Università degli Studi di Cagliari e il Foromez.

Oltre alla generale scollatura tra strategie generali di sviluppo e strategie formative, un altro aspetto appare ancora assai problematico ed è quello relativo alla capacità di collegare la formazione al sistema retributivo. In questo caso, anche in Comuni virtuosi come quello già citato di Cagliari, infatti, il pur previsto sistema dei *Crediti formativi*³², che dovrebbe rilasciare titoli validi per i passaggi di progressione verticale e orizzontale o per l'attribuzione degli incarichi di responsabile di posizione organizzativa, non è ancora entrato in vigore perché in sede di contrattazione non si è raggiunto l'accordo sui criteri relativi all'attribuzione dei crediti formativi. La difficoltà di agganciare le politiche formative a quelle retributive costituisce uno degli ostacoli maggiori alla diffusione di un maturo sistema di *governance* delle risorse umane oltre che l'occasione mancata per inserire un parametro di valutazione oggettivo in un

sistema di valutazione delle prestazioni che nella pratica è ancora imperniato su valutazioni soggettive del capo.

In sostanza, pare di cogliere che nella maggioranza degli Enti sia ormai sufficientemente forte la convinzione che per migliorare la produttività e la qualità del servizio prestato ai cittadini il personale debba essere particolarmente qualificato, anche se a questa maggiore consapevolezza non sempre corrisponde, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, una capacità organizzativa adeguata.

2.6. La selezione per l'accesso al lavoro pubblico: potenzialità di un processo dimenticato

di Margherita Burgarella

In fase di progressivo contenimento della spesa pubblica, i fattori produttivi che devono essere combinati al meglio per dare elasticità alla funzione di produzione del servizio pubblico sono la tecnologia e il lavoro. Se il capitale, infatti, non dovrebbe aumentare per vincoli di finanza pubblica, dall'altro lato assumono rilevanza la tecnologia, intesa come automazione dei processi e digitalizzazione delle procedure, e il lavoro del fattore umano. Per combinare il lavoro alla tecnologia occorre un ripensamento delle procedure di lavoro, nell'idea che l'apporto del secondo fattore debba indurre ad una rimodulazione dell'apporto del primo fattore. La rimodulazione implica che le energie liberate dallo svolgimento di processi lavorativi reingegnerizzati siano utilmente impiegate per le funzioni più pregiate, che richiedono maggiore applicazione. Inoltre, il pensionamento di n unità di personale all'anno non dovrebbe tradursi in un quasi automatico equivalente fabbisogno di nuovo personale. L'informatizzazione non può rappresentare il mero utilizzo di strumentazioni di compendio al lavoro e l'analisi dei fabbisogni di personale dovrebbe scaturire dall'applicazione di metodologie di misurazione maggiormente rigorose da quelle spesso rintracciate nella realtà empirica.

Ma il quesito è: *il contenimento dei costi del personale è una prerogativa politica o gestionale?* Se si guarda al modo in cui sono stati gestiti i contingenti di lavoratori socialmente utili, e non solo questi, si è indotti a ritenere che la gestione sia decisamente politica, anzi del consenso politico. Se invece si tratta di una prerogativa gestionale, ci si domanda come mai in sede di contrattazione negoziale per il rinnovo contrattuale il Direttore del personale non sia nelle condizioni di esercitare il proprio ruolo datoriale. Non poche sono le

Amministrazioni in cui la gestione delle relazioni sindacali è saldamente in mano alla componente politica, scardinando il disegno gestionale. E ancora, ci si domanda: *come fanno i regolamenti di concorso per l'accesso al lavoro pubblico a dimenticarsi di prevedere la partecipazione del Direttore del personale alle commissioni esaminatrici?* Ma quel che è peggio, ci si domanda come mai lo stesso Direttore non ritenga, talvolta, di dovervi fare parte.

Se i paragrafi precedenti del capitolo si sono avvalsi dell'esemplificazione di casi tratti dalla realtà empirica degli enti del Mezzogiorno d'Italia, in questo paragrafo non si può fare altrettanto. Di esempi *davvero* rilevanti di gestione efficace dei processi di reclutamento e selezione per l'accesso al lavoro pubblico non ne sono stati rintracciati. Sono molti gli Enti nei quali le procedure di reclutamento e selezione sono definite in modo sovrappiù, prevedendo un elevato numero di fattispecie e di norme per la flessibilizzazione delle suddette procedure, anche in chiave innovativa, puntualmente inapplicate. Se c'è un connotato gestionale che accomuna negativamente gli enti è proprio nel sistema di applicazione delle regole di reclutamento e selezione, affetto da obsolescenza, tradizionalismo, retoricità.

L'obsolescenza è nel modo in cui si effettuano sia il reclutamento che la selezione. Il tradizionalismo è nel sistema di blindature che in modo differenziato di caso in caso viene fatto valere per contrastare l'accesso dall'esterno di nuovi soggetti o comunque per subordinare questi ultimi alle prerogative della carriera interna del personale in servizio. La retoricità è nei principi di imparzialità, trasparenza e quant'altro, sui quali occorrerebbero indagini dedicate per poter dire di più.

Già il sistema di reclutamento, ad esempio, è chiaramente gestito senza un orientamento preciso, o comunque contraddittorio rispetto all'idea moderna di funzionamento pubblico. Per favorire l'accesso ad una procedura selettiva pubblica occorre che il sistema di reclutamento sia opportunamente bilanciato per attrarre le competenze obiettivo e preselezionare quelle inadatte. Il tipico bando di selezione pubblica non è efficace né su un versante, né sull'altro e questo per vari motivi.

Un primo motivo, forse il più influente, è nella confusione con cui la domanda di lavoro viene rivolta al mercato: si chiamano a selezione gruppi professionali

distinti considerandoli *equipollenti*, nella convinzione che il generalismo continui a valere, nel tempo, come bene rifugio per il corretto, efficace, efficiente, eccetera, funzionamento pubblico. Strano, perché la riforma dell'ordinamento degli studi, in specie universitari, ha cercato proprio di andare incontro alla specializzazione e all'innovazione dei profili. Ma in verità gli Enti sono rimasti troppo disorientati dal nuovo sistema di *etichettatura* delle professionalità, considerato troppo aleatorio per poter essere preso sul serio. Si continuano a chiedere titoli di studio su titoli di studio, attestati, patenti, certificati, bollini e quant'altro, senza curarsi troppo del rischio di reclutare persone sovraprofessionalizzate per la funzione da svolgere, con tutte le implicazioni che ne derivano: spinta alla crescita, prima orizzontale e poi verticale, che se non consentita dal sistema dei *semafori interni* sfocia in malessere organizzativo. Bandire selezioni pubbliche formulando non chiare domande di professionalità, avvalendosi della possibilità di sbarrare all'ingresso sulla base del credito degli *attestati* anziché sulla qualità delle *teste* significa far fallire il sistema, il sistema di accesso al lavoro pubblico.

Altri fattori concorrono a motivare l'affermazione di questo "fallimento". Anche il modo in cui le procedure selettive vengono rese pubbliche è migliorabile: l'autoreferenzialità dell'Amministrazione pubblica vuole che il profilo ricercato sia identificato e reso noto utilizzando le denominazioni che la stessa Amministrazione attribuisce ai propri profili professionali. Non è forse più razionale indicare il *contenuto* piuttosto che l'*etichetta del contenuto* professionale ricercato? Le etichette sono il risultato di un sedimento storico del tutto proprio all'Amministrazione pubblica, ignoto al sapere comune e talvolta, in una certa misura, anche all'Ente medesimo che indice la selezione. Il messaggio continua ad essere quello del passato: la burocrazia parla al cittadino, in questo caso al mercato del lavoro, con la sua lingua, pretendendo, in virtù dell'antica autorità (perduta), che gli altri si adeguino, dato che la legge non ammette ignoranza. Ignorante è colui che non è sufficientemente allenato nell'opera di consultazione delle fonti di avviso pubblico delle selezioni e che non si è esercitato alle prove selettive tentando, a caso, un certo numero di prove fino ad imparare a memoria le risposte degli innumerevoli e stravaganti quiz che hanno alimentato un fiorente mercato parallelo. Per intercettare una selezione pubblica e attrezzarsi per affrontarla, sempre che i titoli lo consentano, occorre che il giovane neo specializzato, neo diplomato, neo laureato, spenda molte delle sue energie, scontando a priori quella componente di motivazione individuale

che la commissione esaminatrice dovrebbe essere in grado di apprezzare e valutare. I giovani che possono scegliere, probabilmente appartenenti ad un'area geografica diversa da quella del Mezzogiorno d'Italia, sono in questo modo indotti ad effettuare scelte più razionali, grosso modo guidati dal seguente tipo di ragionamento: *se accedere al lavoro pubblico è così aleatoriamente ancorato ad asimmetrie informative cosa comporta diventare lavoratore pubblico? Con quali aspettative?* L'effetto scoraggiamento sbarra all'ingresso tutte quelle intelligenze che il sistema di reclutamento e selezione non è in grado di valutare e rende difficile la vita (spesso già resa difficile dallo stato di disoccupazione) di coloro che approdano alla selezione.

Le modalità selettive vere e proprie, poi, richiederebbero un capitolo a sé. Basta ricordare che le tecniche e le metodologie selettive non mancano e nonostante questo solo una piccola percentuale di esse viene realmente applicata in ambito pubblico, in ragione dell'unidirezionalità con cui vengono valutati i candidati: saperi teorici (di nuovo) e qualche volta saperi applicati (ma solo per i profili esecutivi, in virtù di un improbabile snobbismo intellettuale); quasi mai saperi comportamentali (che nessuno si assume la responsabilità di valutare perché troppo soggettivi, come se tutti gli strumenti metodologici collaudati da decenni di scienza sociale non valessero).

Tutto ciò rappresentato, estremizzando la realtà, spiega come mai per la Pubblica Amministrazione sia sempre più difficile attrarre giovani *professionals*, che sempre meno si candidano al lavoro pubblico per preferire occasioni d'impiego, manifestamente più meritocratiche già all'accesso.

Varrebbe forse la pena di investire qualche risorsa in più sui sistemi di accesso al lavoro pubblico, anche ricorrendo quando ce ne sia l'opportunità, a professionisti della selezione da aggiungere alle Commissioni giudicatrici, dove la figura del Direttore del personale non può continuare a mancare. Investire in *professionals* (ancora meglio se interni) specializzati in reclutamento e selezione (utili anche per gestire il mercato interno del lavoro) è quanto mai urgente. L'opportunità che si presenta agli Enti già oggi e ancora di più nel prossimo futuro è imperdibile: il ricambio generazionale del lavoro pubblico va presidiato con attenzione, garantendo che l'avvicendamento tra pensionandi, che si congedano dal lavoro portando con sé quote di capitale intellettuale spesso di grande valore, con i nuovi entranti avvenga al meglio.

L'occasione è imperdibile perché il sistema di avvicendamento è a stringimento, nel senso che non si tratterà di sostituzione *tout court*, e questo vuol dire che si dovrà cercare di capitalizzare quanto più possibile il consolidamento del capitale intellettuale tra uscenti ed entranti, soprattutto perché questi ultimi saranno pochi e per favorire la transizione (anche in chiave di rinnovamento) dovranno essere pronti. Le *competenze* da ricercarsi dovranno essere meglio focalizzate e chiaramente trasmesse al mercato, perché i più competenti siano *informati* e *invitati* ad accedere al lavoro pubblico. Il concetto di competenza va riportato al suo originario significato, a quello sviluppato dalle scienze sociali e che nel tempo è stato banalizzato in saperi perlopiù teorici. Occorre che il sistema si alleni ad apprezzare le capacità applicate e comportamentali degli individui, confrontandosi sul terreno della misurazione delle attitudini, del potenziale, della motivazione e di altri fattori ancora più intangibili degli attestati.

L'opera di ripensamento del sistema di accesso al lavoro pubblico va condotta secondo questo sentiero anche per rafforzare l'inserimento di soggetti portatori dell'antico *status* del funzionario pubblico, ieri servente dello Stato oggi servente di uno Stato che rende conto all'utente.

L'annunciata fase di consolidamento delle posizioni lavorative del precariato pubblico è un banco di prova, che non andrà sprecato, per garantire che i *migliori* accedano alla posizione meritata. Sarà un peccato se l'assunzione li riguarnerà indiscriminatamente, perpetrando antichi modi di guardare all'Amministrazione pubblica come serbatoio di compensazione sociale. Ma il sostegno alla gestione di questo processo dovrà venire anche dalle Istituzioni centrali.

2.7. Conclusioni: opportunità di sostegno istituzionale e di rinnovamento

di Margherita Burgarella, Bruno Angelini, Felice Paolo Arcuri

Il cambiamento delle Amministrazioni pubbliche necessita di una svolta nel modo di concepire il ruolo di servizio alla comunità civile da parte dei vari livelli istituzionali.

L'augurio è che il cambiamento inizi ad esprimersi in nuovi comportamenti posti in essere dai vari attori pubblici, in particolare da quelli che sono mossi dal tentativo di affermare nella pratica amministrativa quei valori ormai così

largamente, anche se sovente solo formalmente, condivisi, tanto da risultare spesso quasi superfluo insistere nel richiamarli (efficacia, efficienza, trasparenza, economicità, altri).

I diversi valori ai quali, in qualche modo, ci si riferisce non possono però essere considerati disgiuntamente dai particolari criteri d'azione che i vari protagonisti ed attori dell'auspicabile processo di cambiamento della P.A. italiana adottano *nei fatti*.

Ritenere che le intenzioni, dichiarate e non dichiarate, abbiano più valore dei fatti significa cercare nuove scorciatoie, utili per assolvere ed auto-assolversi nel momento in cui si rimettono in discussione scelte – politiche, amministrative, gestionali – sbagliate. Continuare ad appellarsi alle intenzioni piuttosto che all'evidenza dei fatti significa generare nuovi eventi che richiederanno un ripensamento che non ci sarà, alimentando un meccanismo nel quale si genera confusione, di ruoli, di priorità, di responsabilità e alla fine anche di intenzioni. La carente cultura del *fare*, piuttosto che del *pensare di fare*, è un problema evidente, che non può essere superato se non si iniziano a compiere i passi, anche piccoli, necessari per il cambiamento. E se il cambiamento aspira ad essere innovativo non può continuare ad essere verticale.

Le *persone* possono fare il *passo*, a patto che trovino un motivo fondante che le spinge, che la cosiddetta *done idea* (l'idea nascosta e subliminale che anima l'attenzione individuale) trovi risposta e venga sollecitata, generando effetti che i provvedimenti di legge o i modelli di gestione non possono produrre. Viceversa, offrire alle persone strumenti gestionali e prevedere sistemi di regole rispondenti a caratteri di eccellenza (posto che questa condizione sia verificata) non è dare un *motivo* sufficiente ma soprattutto non è sufficiente in assoluto per governare.

D'altronde in un Paese nel quale la *responsabilità* ha assunto significato di collocazione nella scala gerarchica sociale e dove la certezza delle regole è spesso così incerta da non garantire l'accertamento delle responsabilità e delle conseguenze che devono derivare da un suo cattivo esercizio, è forse fiabesco continuare a gestire il funzionamento pubblico secondo criteri supremi di correttezza delle *regole*. C'è forse margine per allargare le maglie di alcune regole, che come sottolineato tendono a regolamentare piuttosto che a regolare, per dare maggiore spazio alle persone e all'accertamento delle responsabilità.

Forse è utile iniziare a pensare di dare maggiore fiducia alle persone, a quelle che ricoprono posizioni di responsabilità come a quelle che svolgono funzioni operative di primaria importanza per il funzionamento pubblico, per restituire loro dignità. In quest'opera non contano (funzionano) gli incrementi retributivi, bensì la scommessa nel tenore etico delle persone. L'assunto dal quale occorre ripartire è forse esattamente opposto a quello oramai insito nel modo di fare della burocrazia, dove tutto deve essere dimostrato e provato a pena di ritenere che gli individui siano in difetto di diritto oppure, quel che ancora è peggio, intenti a commettere illeciti di qualche sorta. In definitiva, è forse più facile che le persone violino le regole piuttosto che la fiducia. E se questo assunto è vero allora può essere utile iniziare a ripensare ad alcuni dei meccanismi che hanno finora tentato di orientare il sistema di funzionamento pubblico italiano. L'esercizio deve essere compiuto a tutti i livelli istituzionali, senza paternalismo e senza illusioni, ma con fiducia e dando valore ai fatti piuttosto che alle parole.

Le persone a cui ci si riferisce sono parte, in questo contesto di argomentazione, di specifiche *categorie* di soggetti.

La prima categoria è costituita dalla generalità dei lavoratori pubblici, che meriterebbe maggiori attenzioni di quanto non gli siano state riservate nei fatti e nelle vicende dell'applicazione della riforma amministrativa. Al di là dell'opportunità o meno di potenziare l'uso di specifici strumenti gestionali del personale, quel che appare di evidente e urgente necessità è, nel governo complessivo del lavoro pubblico, recuperare logicità e coerenza, e per osare anche maggiore trasparenza, nell'impiego dei diversi processi di gestione. Per recuperare questi caratteri occorre accettare eventualmente il fatto che può essere necessario arrivare ad eliminare l'obbligatorietà dell'uso di determinati strumenti gestionali introdotti nella storia più recente. L'ipotesi, da verificarsi, potrebbe portare a ritenere che non è necessario, ad esempio, che il personale di tutte le Amministrazioni pubbliche di minori dimensioni debba essere incentivato sulla base di valutazioni individuali. Inutile, infatti, fare finta di valutare il personale quando poi alla fine la relativa retribuzione accessoria è allocata in parti essenzialmente uguali tra i lavoratori. Per coloro che sono consapevoli della propria migliore prestazione, differenziante, è forse meglio, nell'ipotesi formulata, accettare l'omologazione sul piano salariale piuttosto che *anche* su quello valutativo, così come è meglio che questa omologazione insista sulla collettività del contributo piuttosto che sull'individualismo. A volte può essere più proficuo

rinunciare a forme di meritocrazia individuale a beneficio di forme di incentivazione all'appartenenza a gruppi di lavoro, soprattutto quando il differenziale retributivo individuale può scardinare i sistemi di relazione umana. L'esempio riportato è, come si dice, puramente casuale ma utile per far capire come la standardizzazione tra differenti processi di gestione (Enti) piuttosto che dei relativi risultati può non essere pagante ma deleteria. Con ciò non si pensi che la valutazione del personale è considerata pratica inutile, anzi. Valutare il personale significa anche valutare il ritorno sugli investimenti pubblici (risorse del contribuente). Ma affinché la famosa cultura della valutazione permei la gestione del personale è necessario riportare la pratica valutativa sul piano etico: mai confondere il giudizio sulle prestazioni lavorative con il giudizio sulla persona che offre le prestazioni lavorative sottoposte a valutazione.

Un'altra categoria di soggetti è quella del personale dirigente o con funzioni di tipo dirigenziale. Si possono, in questo contesto, delineare tre differenti aree di effettiva responsabilità manageriale: innanzitutto una responsabilità organizzativa, con riguardo sia all'organizzazione degli uffici che all'organizzazione del lavoro; in secondo luogo una responsabilità della gestione del personale e delle risorse strumentali; in terzo luogo una responsabilità delle politiche esterne all'Amministrazione, in conformità dei fini istituzionali e degli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo dell'Ente. In questo contesto è fondamentale ripensare il sistema delle carriere, perché le persone giuste assumano le giuste posizioni di lavoro, facendo sì che gli incarichi vengano affidati secondo la giusta differenza che c'è fra le competenze professionali proprie delle tre citate aree di responsabilità dirigenziale. Occorre, perciò, che vengano anche ripensati i sistemi di formazione della classe dirigenziale, oltre che i percorsi di carriera e le modalità selettive di accesso al management. L'etica, in questo contesto, dovrebbe poter recuperare importanza nei moduli formativi rivolti ai gruppi dirigenziali o aspiranti dirigenziali, affinché le persone apprendano anzitutto il valore delle scelte e quindi le abilità necessarie alla gestione.

Gli Assessori, così prossimi alla dirigenza e vicini ai dipendenti che operano negli Uffici e nei Servizi, dovrebbero potersi preoccupare maggiormente di definire gli indirizzi e gli obiettivi, verificandone la realizzazione e il raggiungimento, cercando di evitare di appesantire la gestione analitica dei processi e l'organizzazione del lavoro. Per incrementare la consapevolezza di ruolo degli Amministratori, certamente più esaltante, può essere utile pensare di offrire loro

delle specifiche esperienze formative, utili per *portarli dentro la gestione*, ma non per farli gestire, quanto per dare loro l'opportunità di avere evidenza dei risultati che si possono ottenere mettendo da parte alcune delle *scorciatoie* citate³³.

Quella dei Sindacati è un'altra categoria di soggetti che gioca un ruolo rilevante di acculturamento e di mediazione tra l'Amministrazione e il lavoratore pubblico. Quando questo ruolo viene giocato sul piano sbagliato le conseguenze sono deleterie, soprattutto sul piano della fiducia, valore fondante del sistema di funzionamento pubblico. Sul ruolo delle rappresentanze sindacali si potrebbe aprire un capitolo dedicato, che del resto molti hanno fatto prima di noi e per il quale molto si è detto. Si può forse aggiungere che per preservare le regole del gioco occorrerebbe che le rappresentanze presidiassero meno la gestione e la direzione del personale, sfera di competenza del datore di lavoro, e maggiormente la logicità e coerenza del sistema di direzione. In concreto, sarebbe utile che la rappresentanza guardi agli esiti complessivi del processo di gestione, lasciando tempo e risorse per intervenire sulla tutela dei diritti degli individui che come tali hanno meno *chance* di essere rappresentati.

Soggetti quali gli organismi di valutazione e controllo, presenti in forme varie e diffuse nelle Amministrazioni pubbliche italiane, andrebbero forse ripensati nella missione, nella composizione, nelle modalità di funzionamento e quindi di relazione interna ed esterna con l'Ente di riferimento. È inutile negare che alcuni di questi organismi svolgono funzioni di certificazione di processi decisionali che si svolgono altrove, così come è diffusa (ma non si sa quanto) la pratica di nominare Esperti, come soggetti componenti di alcuni di questi organismi, che non sono poi così tanto *esperti*.

Last but not least (da ultimo ma non per importanza) andrebbe reimpostato il rapporto fra l'Amministrazione pubblica e il cittadino/utente e fra le istituzioni. Questo rapporto si chiama *politica*. Per contribuire a ridare valore alla politica occorre che ciascun lavoratore pubblico non si dimentichi di essere anche un elettore e che questa duplicità sia sempre ben tenuta d'acconto da parte politica. Per ridare senso al concetto di trasparenza della gestione pubblica, per andare oltre, è forse il caso di accantonare strumenti quali la *customer satisfaction*, così come è stata applicata in Italia e che si trova in preda alle distorsioni dei soggetti che talvolta la applicano per avallare il proprio pregresso gestionale. Strumenti di questo tipo vanno riportati al loro significato originario e applicati rigorosamente,

a cura, ad esempio, di un soggetto istituzionale centrale, che li applica per esercitare il proprio ruolo di monitoraggio (a posteriori dell'esercizio del ruolo di indirizzo) su tutta una serie di servizi pubblici cui concorrono eventualmente più Enti. Se, per esempio, il cittadino potesse valutare la politica sulla base di graduatorie attendibili sui livelli di servizio delle diverse P.A. e nelle diverse aree del Paese che si rendessero pubbliche periodicamente ad opera del soggetto istituzionale centrale deputato, forse avrebbe anche maggiore senso di appartenenza al sistema politico e quindi maggiore fiducia nel valore del proprio voto. L'incentivo a fare meglio, da parte della politica, al contempo sarebbe più evidente.

In definitiva, il cambiamento, inteso innanzitutto come possibilità di crescita dell'organizzazione e di sviluppo per la persona e, di conseguenza per le Amministrazioni, non può che iniziare ad accadere dove *stanno gli altri* e, più in generale, per la Pubblica amministrazione, dove stanno *la gente e i cittadini*. Ossia non c'è movimento della persona o crescita delle organizzazioni se non si è disposti a mettersi in discussione e ad uscire dalla propria posizione. In questo contesto occorre affermare e chiarire che ciò che può effettivamente aiutare le persone che vivono nella P.A. ad intraprendere questo percorso di lavoro e di cambiamento è, certamente, la prossimità di rapporto, di coinvolgimento e di stimolo con un'autorevole *compagnia umana e professionale*.

Per concludere, sul piano empirico e pratico molte sono le indicazioni che possono scaturire da questo modo di guardare all'ammodernamento delle Pubbliche amministrazioni. Alcune indicazioni sono già state esplicitate nei vari paragrafi del capitolo e relativamente agli specifici temi trattati. Inutile ripeterli.

Altre indicazioni provengono dai capitoli che seguono: rispettivamente, sui sistemi informativi, sul sistema di contrattazione del lavoro e, infine, sulla gestione delle dotazioni organiche, tutti temi di fondamentale importanza che impattano concretamente sulla gestione delle risorse umane nelle Amministrazioni pubbliche italiane, siano esse di grandi o piccole dimensioni, del Nord, del Centro o del Mezzogiorno d'Italia.

Note

- 1 Per la consultazione del Repertorio di veda: 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/>> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 2 *Forum europeo delle Direzioni del personale – Modelli di Direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica amministrazione europea*, Chia Laguna – Domus de Maria (CA), 28-30 giugno 2006.
- 3 Si veda il capitolo 3.
- 4 Gli incontri territoriali si sono tenuti a L'Aquila, Bari, Napoli, Catanzaro, Caltagirone e Cagliari, tra il 3 e il 13 aprile 2006, tra una rappresentanza del Comitato tecnico scientifico del progetto *Governance delle risorse umane – Modelli innovativi* e i Responsabili degli Uffici del personale delle Amministrazioni provinciali e comunali (di 15-300 mila abitanti) delle regioni *target* dell'intervento: Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Per gli atti degli incontri si veda: USAI, A.P., a cura di, 2006. *Relazione sugli incontri territoriali presso le amministrazioni destinatarie del progetto. 3-13 aprile 2006* [online]. Cagliari: Formez. Disponibile su: <http://lavoropubblico.formez.it/sections/focus/modelli-innovativi/documenti/relazione-sugli-incontri/downloadFile/attachedFile_f0/Relazione_incontri_territoriali.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 5 Si veda il focus “Modelli innovativi” del canale tematico “Lavoro Pubblico” del Formez, disponibile su <<http://lavoropubblico.formez.it/sections/focus/modelli-innovativi/>> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 6 BURGARELLA, M., a cura di, 2006. *Rapporto di indagine sui “Modelli di direzione del personale” delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'Area ob. I, dell'Abruzzo e del Molise*. 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/indagine/rapporto_indagine_generale.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006]. L'indagine è stata condotta tra il novembre del 2005 e il febbraio del 2006, su un campione di 61 Amministrazioni italiane del Mezzogiorno d'Italia. I dati rilevati sono

2 Il governo del personale negli Enti locali del Mezzogiorno

rappresentativi dell'insieme degli Enti *target* del progetto di formazione e assistenza tecnica *Governance delle risorse umane*, linea progettuale "A" per lo sviluppo dei *Modelli innovativi*. L'indagine è basata su di un campione ragionato che rappresenta la realtà gestionale del lavoro pubblico della più ampia area geografica del Mezzogiorno d'Italia. I dati sono stati analizzati nel loro complesso e con riferimento a tre ripartizioni geografiche obiettivo dei servizi di assistenza tecnica: rispettivamente, la ripartizione geografica 1 per l'Abruzzo, il Molise e la Puglia; la ripartizione geografica 2 per la Campania, la Basilicata e la Calabria; la ripartizione geografica 3 per la Sicilia e la Sardegna.

Si veda il focus "Modelli innovativi" del canale tematico "Lavoro Pubblico" del Formez disponibile su <http://lavoropubblico.formez.it/sections/focus/modelli-innovativi/> [Data di accesso: 15/11/2006].

- 7 I processi che il modello di analisi elaborato dall'Università Carlo Cattaneo – LIUC elenca tra quelli che costituiscono un sistema di gestione del personale sono: Definizione delle politiche del personale, Pianificazione, Valutazione e carriere, Sviluppo e formazione, Reclutamento, selezione e mobilità, Politiche di flessibilità, Gestione ordinaria retribuzioni e previdenza, Retribuzioni, Disciplina dei rapporti di lavoro e contenzioso, Contrattazione e relazioni sindacali. Per la consultazione del modello di analisi si veda il capitolo 1.
- 8 *Direttiva sulla formazione e sulla valorizzazione del personale delle Pubbliche amministrazioni*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 13 dicembre 2001. Per la gestione del ciclo manageriale della formazione si vedano gli esiti del progetto di sostegno istituzionale che il Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la formazione del personale delle Amministrazioni pubbliche, ha realizzato nel 2004 con la collaborazione tecnica della società Lattanzio & Associati e del Consorzio MIPA: LATTANZIO, E., e ZULIANI, A., a cura di, 2004. *Programmare e valutare la formazione. Una guida per le Amministrazioni pubbliche*. Milano: Editore Lattanzio & Associati srl.
- 9 Per la consultazione delle statistiche analitiche si veda: *Rapporto di indagine sui "Modelli di direzione del personale" delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'Area ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*, ibidem.
- 10 BIANCO, A., 2006. Risorse umane senza gestione. *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre.

- 11** Basti citare le statistiche sulle funzionalità dei sistemi informatici attivi (presenti, peraltro, nella metà dei casi): Rilevazione delle presenze (91%), Gestione dell'anagrafica dipendenti (71%) e Amministrazione retributiva del personale (62%). Del tutto residuali sono le analoghe statistiche sulle funzionalità che i sistemi informatici attivi gestiscono per la parte direzionale della gestione del personale. Per le statistiche di dettaglio si veda: *Rapporto di indagine sui "Modelli di direzione del personale" delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'Area ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*, ibidem.
-
- 12** L'indagine indica che, in media, l'80% degli addetti dell'Ufficio personale ha un computer a disposizione, che nel 70% dei casi è connesso ad internet e solo nel 60% dei casi ha accesso alla posta elettronica.
-
- 13** BURGARELLA, M., 2006, *Analisi dei costi dei procedimenti civili in materia di lavoro*. In: AA.VV., 2006. *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico*. I Quaderni del MIPA. Roma: ISTAT, pp. 108-114.
-
- 14** Cepej, *Commissione europea per l'efficacia della giustizia civile*, statistiche 2004 sulla durata media dei processi.
-
- 15** BURGARELLA, M., 2006, *Competitività, sviluppo e certezza delle regole*. In: *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico*, op. cit., pp. 17-21.
-
- 16** Si veda il capitolo 3.
-
- 17** Si veda, tra gli altri, il Comune di Bari, il Comune di Campobasso (comunicazione con la segreteria del Sindaco) e anche altri del Centro e Nord Italia, come il Comune di Frosinone, il Comune di Perugia e il Comune di Crema, tanto per non citare sempre i soliti noti.
-
- 18** Cfr, ad es., il *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi* del Comune di Cagliari.
-
- 19** *Rapporto di indagine sui "Modelli di direzione del personale" delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'Area ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*, ibidem.; si veda il par. 2.2.
-

- 20 *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, ididem.
- 21 Si vedano gli interventi di Felice Paolo Arcuri nella sessione “Modelli di direzione del personale della gestione delle risorse umane”, in: *Atti del Forum Europeo delle Direzioni del Personale. Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea*. Domus de Maria (CA), 28-30/06/2006 [CD-ROM]. Cagliari: Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez. Disponibile anche online su: <<http://redazione.lavoropubblico.net/cd-attiforum/29giugno2006/testimonianze.html#modelli>> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 22 BURGARELLA, M., 2006. *Caso di studio: Comune di Potenza*. 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_potenza.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 23 Il coordinamento è formalizzato e attivo a tutti i livelli, tecnico politico, gestionale e operativo. Per il livello politico opera un *Comitato di indirizzo e coordinamento*, presieduto dal *Sindaco* e composto dal *Direttore generale*, dagli *Assessori*, dai *Coordinatori d'area*, funzionale e di programma, e occasionalmente da esperti esterni che partecipano alle sedute su convocazione e per specifiche materie di trattazione. Per il coordinamento gestionale agisce la *Conferenza di servizio*, presieduta dal *Direttore generale* e dai responsabili delle *Unità di direzione*, di staff e di linea, di 1° e 2° livello, nonché di i dirigenti incaricati di svolgere funzioni di consulenza, ricerca e studio. Per il livello operativo, infine, che si svolge per Aree funzionali e Unità di direzione, c'è il *Coordinamento di area* che ha il compito di garantire l'integrazione e l'organicità delle attività delle *Direzioni*, il collegamento con gli organi di Governo e con gli organismi esterni.
- 24 Comune di Potenza, *Regolamento di organizzazione*. Il Regolamento definisce l'assetto organizzativo “aperto all'interazione con gli altri livelli istituzionali e con i soggetti della società civile”.
- 25 BURGARELLA, M., 2006. *Caso di studio: Provincia di Palermo*. 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_palermo.pdf>

[Data di accesso: 15/11/2006].

26 Giugno 2006.

27 In questi assetti la gestione delle risorse umane quasi scompare perché accorpata alla gestione delle altre risorse in tutte le unità terminali della struttura. Qui i responsabili del personale sono tutti coloro che come unità terminale erogano servizi al cittadino, alle imprese, alle altre istituzioni pubbliche e l'unità preposta alla gestione delle risorse umane ha una funzione centralizzata di regia per l'elaborazione di linee di propulsione e sviluppo di nuovi metodi gestionali, oltre che una funzione di consulenza interna a tutte le altre unità che esercitano le funzioni del privato datore di lavoro. L'Ufficio del Personale è quindi ridotto ai minimi termini ed è un *nocciolo duro* per la gestione delle risorse umane. Si tratta di una modalità gestionale perseguita soprattutto nei Paesi che per primi hanno sperimentato formule organizzative di Amministrazione *civil servant*, dove tutte le strutture organizzative, comprese quelle tradizionalmente considerate serventi, vengono ridisegnate con una logica che guarda all'utente, dove l'organizzazione del lavoro per *processi* lascia il posto a quella per *prodotti* di servizio.

28 MASTROGIUSEPPE, P., 2006. *Caso di studio: Comune di Avellino*. 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_avellino.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].

29 QUARESIMA, S., 2006. *Caso di studio: Comune di Reggio Calabria*. 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_calabria.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].

30 Cfr., tra gli altri, Formez, 9° *Rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali*, Quaderni Formez, n. 47, Roma, 2006.

31 Si veda ad es. la Provincia di Isernia.

32 Per credito formativo si deve intendere l'unità di misura del possesso di conoscenze

2 *Il governo del personale negli Enti locali del Mezzogiorno*

teoriche, competenze e abilità professionali ottenute attraverso l'acquisizione di attività di formazione.

33 Si veda il par. 2.2.
