

Conclusioni

di Renato Ruffini e Vincenzo Veneziano

Scriveva Ruini, direttore generale del Ministero dei Lavori Pubblici, sulla rivista “Critica sociale” nel 1909: *“La burocrazia è ordine e continuità; così che molti dei suoi difetti sono necessari per definizione ed inclusi nella sua stessa essenza (...); ma ciò va studiato meglio in relazione alla trasformazione dello Stato odierno, ove si nota una crescente industrializzazione delle sfere autoritarie amministrative, e il concetto vecchio di imperium, di diritto pubblico si tempera con elementi privatistici (...); in un ordinamento sociale tendente a progredire occorrono forme meno mandarinistiche, che sveglino i dormienti dal dolce far nulla, che li abituino ad un senso vigile di responsabilità, che li spingano a pensare ed interessarsi alla produttività del proprio lavoro. Saranno i contratti a termine, saranno i tipi di cui qualche accenno si ha già nella democrazia elvetica o americana? Il problema è pauroso di difficoltà ma bisogna affrontarlo, e dir chiaro e tondo, a costo di spiacere ai più, che l'avvenire non è per organici e gli stati giuridici cristallizzati nell'automatismo delle carriere e delle paghe, ma si incammina a innovazione intime dei diritti e degli obblighi di chi da la sua opera allo Stato”*¹.

Dopo quasi cento anni il sogno di Ruini di convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato si è sostanzialmente avverato. L'ordinamento italiano non sarà

¹ RUINI, C., 1909. *Il modo della burocrazia: le tre fasi di Travet*. In: Critica sociale, XIX.

come quello svedese, ma sicuramente è più avanzato rispetto a molti Paesi dell'Europa occidentale.

Nonostante tutto ciò, spesso chi opera nel settore pubblico o con il settore pubblico è ancora oggi molto insoddisfatto di come vanno le cose, tanto che a volte viene da dire che poco è cambiato o che forse si stava meglio prima. Molti ritengono che nel settore pubblico il personale non sia gestibile e lavorarci sia molto demotivante.

Ma è veramente così? Cercando di superare le difficoltà quotidiane e la cronaca immediata quello che si deve ricordare è che la storia non fa passi indietro. Anche se l'idea del *déjà vu* e della ripetizione della storia sia spesso plausibile, essa in realtà non è vera. In proposito Bodei ricorda che "la nostra abitudine a pensare che nella storia tutto proceda di pari passo, simile a un compatto fronte che avanza, dimenticando che nel medesimo tempo cronologico coesistono dislivelli e sfasature temporali, per cui è come se certi popoli vivessero oggi nell'età della pietra all'interno delle profonde foreste amazzoniche o nel medioevo in alcuni remoti paesi dell'Asia"²

Il poeta Montale così parla della Storia:

La storia non si snoda
Come una catena
Di anelli ininterrotta.
In ogni caso
Molti anelli non tengono
...
La storia
Non si fa strada, si ostina
Detesta il poco a poco, non procede
Né recede, si sposta di binario
E la sua direzione
Non è nell'orario....
La storia non è poi
La devastante ruspa che si dice.
Lascia sottopassaggi, cripte, buche
E nascondigli. C'è chi sopravvive
...

² BODEI, R., 2006. *Ma la storia non va avanti né indietro*, In: Quotidiano Il Sole 24 ore, 5 febbraio 2006.

La storia gratta il fondo
Come una rete a strascico
Con qualche strappo e più di un pesce sfugge.³

Una lettura più dinamica del processo di riforma del sistema di gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, come quella sviluppata in questo testo, mette in risalto il fatto che la riforma, nella sua architettura, ha comunque posto adeguatamente le basi per fare evolvere correttamente il sistema verso un approccio di governance delle risorse umane. Nel far ciò essa ha anche aperto nuovi fronti e nuove sfide da affrontare; sfide che i diversi enti, nella complessa e variegata realtà italiana, hanno affrontato in modo molto diverso tra loro, come dimostrano i risultati delle ricerche illustrate nel presente volume.

La correttezza del modello istituzionale privatistico deve leggersi non tanto in assoluto, quanto in relazione al principio del conseguimento di maggiore economicità, efficacia ed efficienza della Pubblica amministrazione, principio-obiettivo enunciato già nella legge delega alla base del D.Lgs. 29/93. L'obiettivo indicato è di fatto perseguibile solamente se coloro che hanno le responsabilità gestionali, hanno anche gli strumenti per gestire. Di ciò è apparso consapevole il legislatore nell'impostare un modello di governance generale della pubblica amministrazione basato sulla valorizzazione dell'autonomia organizzativa e regolamentare di ogni Amministrazione. In questo senso si consideri la particolare forma di delegificazione in favore delle norme contrattuali, il richiamo ai criteri organizzativi della flessibilità, del collegamento delle attività degli uffici, della funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività (art. 2 della legge 165/01). In questo disegno, l'autonomia organizzativa andava esercitata ponendo al centro le esigenze e i bisogni del cittadino-utente; in tal senso, si consideri, ad esempio il richiamo al criterio organizzativo della trasparenza e dell'imparzialità (art. 2) e l'introduzione della responsabilità di risultato nei confronti del cittadino (art. 4 e 5 D.Lgs. 165/01).

Ma il modello istituzionale è solo il punto di partenza per la implementazione di un sistema di governo delle risorse umane. Spesso, infatti, le regole formali non bastano da sole a introdurre il cambiamento, sono i comportamenti effettivi che possono e devono dare concretezza agli obiettivi formalmente individuati ed ai processi di cambiamento che ne dovrebbero conseguire.

³ MONTALE, E., 1971. *Satura*. Milano: Mondadori.

Rispetto ai comportamenti concreti, quando si parla di governance delle risorse umane, occorre ricordare che questa è una funzione diffusa, complessa e plurispecialistica. Molti ruoli entrano in gioco ed hanno interessi diversi.

In primo luogo vi sono gli organi di indirizzo. Questi soggetti, nell'ambito della riforma, hanno avuto il vantaggio di non doversi assumere la responsabilità di scelte gestionali sbagliate o inefficaci, essendo stata attribuita la responsabilità gestionale ai dirigenti. L'efficacia del governo del personale dipende, rispetto al ruolo della politica, in primo luogo dalla chiarezza degli obiettivi strategici e delle linee di indirizzo di un ente, sia rispetto ai servizi che rispetto al personale.

In secondo luogo vi sono i diversi rappresentanti sindacali, territoriali e delle Rsu, i quali in sede aziendale si trovano in concorrenza tra loro. Questa competizione può generare situazioni di forte tutela dei lavoratori, sia del loro potere di acquisto che delle modalità della loro gestione, che spesso si manifesta in richieste salariali o di distribuzione delle risorse non coerenti con le regole dei contratti nazionali, creando negoziati molto difficili.

In terzo luogo ci sono i dirigenti che dovrebbero esercitare il ruolo dei datori di lavoro. Ma per farlo dovrebbero essere adeguatamente attrezzati, sia in termini di conoscenze manageriali specifiche sia in termini di autonomia organizzativa reale.

Infine vi sono i responsabili degli Uffici del personale. Ad essi tocca il difficile ruolo di essere il soggetto stabilizzatore, che deve facilitare la ricerca di un equilibrio dinamico degli interessi delle diverse parti, orientandole tutte verso un superiore interesse istituzionale. Per fare tutto ciò essi devono sapere gestire relazioni e processi complessi di gestione delle risorse umane.

Se ci pensiamo, questo è l'impegno che coinvolge i responsabili del personale di molti enti (almeno quelli che non devono lottare contro troppi mulini a vento) laddove si sforzano di sviluppare i sistemi ed i processi di gestione del personale in modo corretto e funzionale, laddove si danno da fare per firmare contratti integrativi corretti dal punto di vista normativo, laddove stanno sviluppando nuovi sistemi informatici, ecc.

La nostra pubblicazione, focalizzandosi in modo particolare sull'attività degli "Uffici del personale", ha evidenziato l'attività svolta dai responsabili del

personale e dai loro collaboratori in questa “battaglia” per lo sviluppo della capacità di governo delle risorse umane. Lo stato dell’arte dei sistemi e delle regole di gestione del personale, analizzato in modo approfondito in questa sede, evidenzia come negli ultimi anni, anche se tra luci ed ombre, si sia sviluppata negli enti locali una maggiore competenza tecnica e forse anche una maggiore attenzione nella gestione delle risorse umane. Questo appare un segnale importante per il Dipartimento della Funzione Pubblica, perché dimostra che le azioni di affiancamento e assistenza agli enti locali, realizzate e promosse dal Dipartimento negli ultimi anni sulle tematiche della gestione delle risorse umane, hanno sicuramente contribuito al rafforzamento tecnico della funzione di direzione delle risorse umane. D’altra parte la sensazione che non ci troviamo ancora in una situazione in cui la governance delle risorse umane appare una scelta generalizzata e coerentemente perseguita, invita a insistere sulla strada dell’affiancamento e dell’assistenza tecnica.

In tale direzione è bene ricordare che le analisi compiute nell’ambito del progetto “Governance delle risorse umane - Modelli innovativi”, riportate nella presente pubblicazione, sono state anche la base progettuale per lo sviluppo di laboratori di assistenza formativa ed operativa agli enti locali destinatari, finalizzati allo sviluppo di diversi strumenti di gestione del personale che sono espressione di una visione non parcellizzata e contingente della gestione delle risorse umane, ma “sistemica” e coerente con un approccio di governance. Infatti, con l’assistenza assicurata dal progetto, gli enti coinvolti hanno messo a punto strumenti di pianificazione della formazione del personale, di ridefinizione delle competenze e dei profili professionali, sistemi di valutazione del personale, sistemi di comunicazione integrata interna ed esterna. Insieme all’architettura degli strumenti indicati, gli enti hanno anche definito un programma di lavoro per la loro piena implementazione. Va sottolineato che spesso i lavori hanno visto coinvolti non solo gli Uffici del personale, ma anche altri uffici che gestiscono importanti funzioni complementari, quali gli Uffici bilancio, statistica, sistemi informativi. Ancora, ad avvalorare la significatività dello sforzo profuso dalle Amministrazioni, occorre evidenziare che le esperienze citate sono talvolta state concepite in situazioni organizzative non certo ottimali.

L’esperienza realizzata dimostra che i responsabili del personale degli enti locali, affianco alle competenze tecniche, hanno sviluppato in questi ultimi anni anche una sensibilità verso modalità di gestione delle risorse umane più lungimiranti. Peraltro non si può negare che le capacità tecniche normative e manageriali, di cui sono portatori i dirigenti del personale, non bastano per la efficace operatività di

un sistema di governance delle risorse umane, in quanto questa modalità di gestione è fortemente influenzata anche dalla (in)attività degli altri attori sopra richiamati e dai relativi processi relazionali che si sviluppano tra loro nei diversi enti.

I diversi casi, analizzati nell'ambito del progetto, hanno ad esempio messo in evidenza il fatto che spesso gli uffici del personale non hanno una collocazione organizzativa di primo rango. Ciò, al di là della scelta organizzativa, testimonia il fatto che i responsabili del personale hanno ancora una immagine sfocata e tutto sommato debole nel modo delle autonomie locali e nel settore pubblico in genere. Rinforzare il ruolo del responsabile del personale è importante, in quanto è un elemento che da un lato testimonia e dall'altro sviluppa l'attenzione alla gestione del personale nelle organizzazioni e può dare maggiore stabilità alle modalità di governo delle risorse umane nelle diverse amministrazioni. Occorre, però, sottolineare che anche questo può non essere sufficiente, cioè anche l'attribuzione, per scelta organizzativa, al responsabile del personale di una maggiore autorità può essere inutile, se gli altri attori in gioco non assumono le proprie responsabilità e operano le scelte necessarie perché il sistema di governance funzioni. Ad esempio, pensando al ruolo degli organi di indirizzo, una ridefinizione dei profili professionali e del fabbisogno di nuove professionalità di un ente appare un'operazione monca, se viene condotta in presenza di indirizzi e obiettivi strategici confusi o inesistenti. Ancora, un sistema di valutazione che non sia integrato al controllo di gestione e al controllo strategico, perché questi sostanzialmente non esistono, può tutt'al più assicurare una oggettiva, anche se non equa, se questo termine non si intende nel senso di premiare i migliori, distribuzione delle risorse economiche per la produttività. Sempre rimanendo sul versante della valutazione delle risorse umane, ma con riferimento al ruolo della dirigenza, un sistema di valutazione nel quale il dirigente non si assume la responsabilità di operare una selezione, premiare i migliori, ma anche supportare la crescita professionale delle risorse assegnate alla propria unità operativa, è destinato al fallimento.

Questi limitati esempi per evidenziare che ogni azione deve essere messa in campo per sensibilizzare sempre di più i dirigenti e i politici sulla rilevanza di un sistema di governance delle risorse umane ai fini del funzionamento di un ente e del raggiungimento di livelli di efficienza ed efficacia, nei servizi erogati e nelle funzioni svolte, adeguati ai bisogni e alle richieste dei cittadini. A questo proposito si sottolinea l'opportunità di sostituire o di affiancare un approccio generalmente contenitivo della spesa per il personale, che si abbatte indifferenziatamente su tutti

gli enti locali, con misure che tendano a premiare quegli enti la cui gestione abbia mosso dei passi effettivi e misurabili verso un percorso virtuoso.

Oltre alle problematiche tecnico-operative nella attuale evoluzione del modello di governo del personale, occorre tenere conto del processo di revisione delle regole giuridiche che presidiano la gestione del personale. Su questo aspetto si soffermano specificamente i capitoli 5 e 6 della presente pubblicazione. In proposito il problema spesso sollevato è dato dal fatto che se la normativa sulla privatizzazione del rapporto di lavoro ha previsto un dato modello organizzativo e gestionale, nelle concrete applicazioni le Amministrazioni hanno spesso commesso errori, molti dei quali hanno generato costi e mancato rispetto del principio di legalità (aumento degli oneri contrattuali, progressioni di carriera generalizzate, ecc.). Di fronte a tali problemi chi ha responsabilità generali di governo del sistema (sia a livello di ente che a livello nazionale) non può certo restare fermo. Questa esigenza è stata però soddisfatta, in misura sempre più ampia, con interventi normativi parcellizzati e che hanno contribuito ad alimentare le difficoltà interpretative e applicative dei singoli istituti e dell'intero modello definito dal D.Lgs. 29/93 e, successivamente, dal D.Lgs.165/01.

Non intendiamo, in queste conclusioni, entrare a fondo su questo complesso tema, ci limitiamo a ricordare che ogni modifica normativa, ogni circolare interpretativa ed ogni atto dovrebbero essere (e di fatto spesso lo sono) coerenti con gli obiettivi di economicità ed efficienza dichiarati nella Legge delega del 1991 e con i criteri di organizzazione enunciati nell'art. 2 del D.Lgs. 165/01. Con ciò non si vuole affermare che il quadro normativo debba rimanere necessariamente immutato, anzi interventi che tendano a facilitare la comprensione e l'applicazione di qualche istituto sono certamente auspicabili. Ciò che si vuole sottolineare in primo luogo è la necessità di una rilettura complessiva della normativa in luogo di interventi parziali e "emergenziali". Nel far ciò sarebbe importante che non si invertisse la rotta impressa dal processo di privatizzazione, i cui principi le Amministrazioni stanno iniziando a interiorizzare. In tale direzione vanno salvaguardati i capisaldi della autonomia organizzativa degli enti, e in particolare degli enti locali e della delega operativa alla dirigenza nella gestione del personale. In più sarebbe importante (nell'auspicio di un coordinamento tra revisione del T.U. degli enti locali e T.U. sul pubblico impiego, che appaiono nell'agenda politica dei prossimi mesi) che si riuscisse a tenere conto delle diverse modalità di declinazione dell'approccio di governance delle risorse umane (e degli strumenti che la caratterizzano) a seconda della dimensione dell'ente locale. Una delle

contraddizioni dalle quali occorrerà uscire è quella di aver previsto, nelle grandi leggi di riforma di questi ultimi anni, modelli organizzativi e strumenti sostanzialmente identici per realtà organizzative profondamente disomogenee; ciò alla luce di un principio di adeguatezza di rango costituzionale, a seguito della riforma del titolo V, che impone che si preveda la possibilità di soluzioni differenziate.

Con la bussola orientata verso gli obiettivi appena descritti, nonostante le difficoltà quotidiane, non si perderà mai la strada del cambiamento e la storia della governance delle risorse umane potrà progredire in modo sempre più evidente.