

Introduzione

di Anna Paola Usai e Vincenzo Veneziano

1. Il progetto “Governance delle risorse umane - Modelli innovativi” punto di arrivo delle iniziative del Formez sul Lavoro pubblico

Il rafforzamento delle politiche di gestione delle risorse umane nelle Pubbliche amministrazioni costituisce uno dei cardini più rilevanti delle riforme amministrative avviate nel decennio scorso in Italia, a partire dal D.Lgs. 29/93 e successive modifiche e integrazioni. Con la modifica dell’assetto normativo concernente la disciplina del rapporto di impiego pubblico, che ha dato avvio al processo di “privatizzazione” del rapporto, le politiche del personale – cui fanno riferimento l’insieme di norme e regole finalizzato al rafforzamento del ruolo manageriale della dirigenza e alla gestione e valorizzazione delle risorse umane mediante la formazione, lo sviluppo delle competenze e delle carriere, la valutazione, i sistemi premianti – hanno assunto e assumono tuttora il ruolo di leva strategica per l’innovazione e la modernizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

L’esperienza di questi anni ha dimostrato la difficoltà delle amministrazioni di introdurre e stabilizzare i cambiamenti descritti, che sono subordinati all’utilizzo di strumenti gestionali che presuppongono non solo lo sviluppo di specifiche

competenze tecniche, ma soprattutto un cambiamento della cultura organizzativa degli enti.

Al fine di affrontare le difficoltà citate e facilitare il processo di cambiamento organizzativo nelle amministrazioni dell'area del Mezzogiorno d'Italia, è stato previsto, dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni, su fondi destinati dalla delibera CIPE 36/2002, il piano *Governance delle Risorse Umane*, realizzato dal Formez da ottobre 2004 a dicembre 2006. Il Piano, articolato in tre progetti, rispettivamente rivolti ai responsabili delle risorse umane di Comuni medio-grandi e Province, di piccoli Comuni e delle Università ha realizzato, in circa due anni, attività di studio, ricerca, formazione, sperimentazione, assistenza organizzativa e informazione, coinvolgendo un grande numero di Comuni, Province e Università delle regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), dell'Abruzzo e del Molise.

Prima di entrare nel merito delle attività svolte, ci sembra utile sottolineare che il Piano, nella sua articolata struttura, si presenta come il punto di arrivo delle diverse iniziative che, a partire dal 1999, all'indomani cioè della riforma della cosiddetta "seconda privatizzazione", il Formez, su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha realizzato a supporto dei responsabili delle Pubbliche amministrazioni. Ci si riferisce alle attività realizzate nell'ambito della Linea operativa "*Lavoro pubblico*", che si sono concretizzate in un insieme diversificato di azioni sviluppate in sette anni attraverso tredici progetti affidati al Formez dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno visto l'impegno di due gruppi di lavoro tra le sedi del Formez di Napoli e Cagliari.

La varietà delle attività di *Lavoro pubblico* ha consentito al Formez di adattare alle diverse esigenze che, in tema di gestione delle risorse umane, le Amministrazioni hanno espresso in questi anni, corrispondenti agli obiettivi e alla dimensione organizzativa adottata per l'esercizio della funzione. Infatti, talune Amministrazioni hanno espresso prioritariamente un'esigenza di formazione, finalizzata alla migliore conoscenza dei nuovi strumenti di gestione delle risorse umane introdotte dal D.Lgs. 29/93 e allo sviluppo di capacità specialistiche per una più efficiente gestione degli stessi. Altre Amministrazioni hanno richiesto invece un'azione prevalentemente di assistenza tecnica per introdurre e consolidare strumenti di gestione programmata delle risorse umane coerenti e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dettati dagli strumenti di programmazione. Altre Amministrazioni ancora, sulla base di una esperienza gestionale attestata a livelli di eccellenza, hanno, infine, espresso una esigenza di

confronto costante con altre omologhe Amministrazioni, offrendo in maniera collaborativa il proprio contributo (costituito da materiali e modelli sperimentati) all'approfondimento di tematiche e metodologie relative alla gestione delle risorse umane come leva strategica dell'innovazione. Queste ultime Amministrazioni hanno spesso giocato anche un ruolo di promotore di iniziative, a fianco al Formez, rivolte agli enti del territorio di appartenenza.

Lavoro pubblico ha coniugato le diverse esigenze espresse dalle Amministrazioni, realizzando nel contempo interventi che utilizzavano sinergicamente i prodotti delle azioni finalizzate a consolidare e accelerare i processi di innovazione in atto nelle Amministrazioni più avanzate, per attuare interventi a sostegno del gruppo più consistente di Amministrazioni che manifestavano esigenze di mera conoscenza più tradizionali. Mentre tutte le Amministrazioni potevano quindi svolgere un ruolo attivo, partecipando all'identificazione dei problemi specifici, quelle che appartenevano al secondo e al terzo gruppo hanno contribuito allo sviluppo delle attività, condividendo informazioni e trasferendo competenze alle altre Amministrazioni.

Punti centrali delle attività di *Lavoro pubblico* sono stati il canale tematico web omonimo, la Comunità professionale dei responsabili del personale, le attività formative specialistiche e i supporti editoriali. Il canale tematico "Lavoro pubblico" ha sviluppato diversi servizi di assistenza e consulenza interattivi online (newsletter, infoscambio, rassegna stampa, richieste e risposte), con documentazione, contributi di approfondimento originale, casi ed esperienze sviluppati all'interno di sei focus tematici (gestione risorse umane, mobbing, contenzioso del lavoro, arbitrato, modelli innovativi, gestione associata del personale nei piccoli comuni). Il canale tematico è stato altresì lo strumento di promozione delle attività formative, di ulteriore sviluppo degli approfondimenti proposti in sede formativa e di dialogo con le Amministrazioni partecipanti.

La Comunità dei responsabili delle risorse umane è stata un'altra modalità di intervento di *Lavoro pubblico*, mutuata da precedenti esperienze progettuali rispettivamente del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez, "*Ripensare il lavoro pubblico*" e "*Mizar*". La Comunità è stata sviluppata attraverso un'area riservata del canale tematico web, dove i partecipanti potevano condividere documenti, notizie e appunti; proporre l'apertura di forum tematici; inoltrare domande agli esperti della Comunità o proporsi essi stessi come esperti; offrire o domandare stage presso altre Amministrazioni; segnalare le esperienze della propria Amministrazione e consultare le esperienze degli altri membri; collaborare on-line con altri membri della comunità da loro invitati, creando un

gruppo di lavoro all'interno dei laboratori virtuali. La Comunità è stata altresì potenziata attraverso la realizzazione dei Laboratori territoriali di confronto e scambio che hanno sostenuto la nascita di comunità territoriali in Regioni come il Veneto, le Marche, l'Abruzzo, il Lazio, la Campania, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna e macro aree come il Nord ovest con la partecipazione di Amministrazioni locali di Lombardia, Piemonte e Liguria. Spesso le attività di Laboratorio e le altre iniziative formative, come già accennato, sono state sostenute efficacemente da Amministrazioni partners.

Sul piano formativo, attraverso iniziative quali laboratori, convegni e seminari, stage di confronto con le esperienze di Amministrazioni locali di altri Paesi europei, *Lavoro pubblico* ha contribuito al potenziamento delle capacità specialistiche delle direzioni del personale finalizzate alla gestione di strumenti di valutazione del personale e della dirigenza, delle procedure negoziali, delle tipologie di lavoro flessibile, delle dotazioni organiche e della programmazione dei fabbisogni, dei meccanismi per la retribuzione variabile, del contenzioso del lavoro e delle procedure di conciliazione e arbitrato, del benessere organizzativo e del mobbing.

Alle iniziative citate, *Lavoro pubblico* ha affiancato una intensa attività editoriale che si è concretizzata nella pubblicazione di sette numeri della rivista specializzata "Gestione delle risorse umane: strumenti e orientamenti", e di altri sette volumi delle varie collane del Formez e del Dipartimento della Funzione Pubblica, dedicate a tematiche quali il contenzioso del lavoro, l'arbitrato, la valutazione del personale e la dirigenza, la flessibilità contrattuale e il telelavoro, la contrattazione integrativa con particolare riferimento agli istituti della retribuzione variabile.

Il piano di attività "Governance delle risorse umane", con i tre progetti e le diverse azioni in cui essi si sono articolati, ha consentito di valorizzare, in coerenza e in continuità con le attività citate, il patrimonio di conoscenza e metodologico sviluppato con la linea operativa *Lavoro pubblico*.

2. Il progetto "Governance delle risorse umane-Modelli innovativi: obiettivi e contenuti"

I tre progetti previsti dal Piano *Governance delle risorse umane* si distinguevano per target e metodologie di intervento, essendo queste ultime strettamente legate al contesto e alle dimensioni organizzative specifiche di ciascun target di riferimento.

Alle realtà di piccole e medie dimensioni, circa 2.000 enti, è stato dedicato il progetto *Gestione Associata*, che dal dicembre 2004 al dicembre 2005 ha

realizzato attività di assistenza a sostegno delle esperienze organizzative di associazionismo per l'erogazione di servizi per il territorio.

Il progetto *Università* si è invece rivolto alle direzioni del personale di circa 20 atenei, alle quali sono stati forniti, dal dicembre 2004 a marzo 2006, supporto formativo e assistenza tecnica per lo sviluppo dei processi di valutazione del personale amministrativo e per l'analisi delle dimensioni organizzative collegate al benessere organizzativo.

Il terzo progetto, *Modelli Innovativi*, di cui la presente pubblicazione rappresenta uno dei prodotti finali, ha invece realizzato attività di ricerca, assistenza e formazione finalizzate al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale di circa 300 enti tra Comuni di dimensione medio-grande (tra i 15.000 e i 300.000 abitanti) e Province, ma anche un serie di servizi informativi rivolti più generalmente a tutte le amministrazioni destinatarie del piano.

In sostanza, le attività del progetto *Governance delle Risorse Umane Modelli Innovativi* hanno avuto il compito di individuare, sperimentare e rendere fruibili soluzioni operative per il potenziamento delle politiche di direzione del personale e per il rafforzamento, lo sviluppo e l'innovazione dei sistemi di gestione delle risorse umane.

Entrando più nello specifico, il principale compito affidato al progetto consisteva nell'identificare uno o più modelli di direzione del personale in grado di imprimere un maggiore impulso ai processi di innovazione organizzativa avviati con la riforma del pubblico impiego, e di proporli quindi, attraverso attività di formazione e assistenza tecnica, in quelle realtà organizzative che avevano manifestato maggiori difficoltà ad abbandonare le modalità di lavoro più tradizionali e a sviluppare al proprio interno una cultura organizzativa di tipo manageriale.

I modelli individuati dovevano quindi essere in grado non solo di favorire l'innovazione dei processi organizzativi, tecnologici e gestionali, ma anche quelli, più generalmente, culturali.

A supporto di questo obiettivo principale è stato previsto un nutrito programma di lavoro che ha compreso la produzione di materiali di studio, la realizzazione di linee guida per la scelta e l'utilizzo di sistemi informativi avanzati a supporto dei

processi di gestione del personale, lo sviluppo di reti e relazioni tra soggetti pubblici sia a livello nazionale che europeo, la progettazione e lo sviluppo di strumenti di diffusione e circolazione di informazioni via web e infine la diffusione, tra tutte le amministrazioni destinatarie, dei modelli di direzione sviluppati e sperimentati nell'ambito del progetto.

Il progetto, coordinato da un Comitato Tecnico Scientifico composto da rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni, del Foromez, dell'Università Carlo Cattaneo-LIUC, dell'ANCI, di ANCITEL e della Regione Veneto, è stato caratterizzato, nelle sue diverse attività, da una costante ottica di benchmark e confronto a livello europeo che ha coinvolto responsabili ed esperti nella gestione delle risorse umane. Sono stati, infatti, coinvolti rappresentanti del *Cabinet Office* del Regno Unito, della *Fonction Publique* francese, dell'ENA (*Ecole Nationale d'Administration*), dell'ILO (*International Labour Organization*), nonché dirigenti delle risorse umane di Amministrazioni locali di diversi Paesi europei quali Spagna, Svezia, Paesi Bassi e di grandi organizzazioni pubbliche come il Comune metropolitano di Parigi e il Servizio Sanitario Nazionale inglese (*National Health Service-NHS*). Più in generale, l'intero progetto si è basato sul coinvolgimento attivo di tutte le persone che, nell'ambito delle Amministrazioni destinarie, ricoprono ruoli chiave per la gestione e lo sviluppo del personale e dei soggetti che, a livello nazionale ed europeo, operano a sostegno delle politiche di direzione del personale nelle P.A.

L'approccio metodologico del progetto è stato quello di individuare le soluzioni operative più favorevoli al potenziamento delle politiche del personale tramite un processo di ricerca, realizzato tra ottobre 2005 e aprile 2006, che ha esplorato in profondità due universi: da un lato i modelli organizzativi prevalenti utilizzati dalle amministrazioni destinarie dell'intervento, dall'altro i modelli e i relativi strumenti di gestione di amministrazioni locali italiane e straniere segnalate per la migliore reputazione ('buone pratiche'). In questo modo non solo si è approfondita la conoscenza delle caratteristiche degli uffici del personale dei Comuni e delle Province del Mezzogiorno d'Italia, lette in una chiave di funzionamento e tenuta organizzativa complessivi (restituendo, tra l'altro, a ciascuna Amministrazione che si è sottoposta ad analisi, un report individuale indicante i punti di forza, di debolezza e le aree di possibile miglioramento), ma è stato costituito un ricco repertorio di casi di studio italiani ed europei.

La ricerca ha utilizzato un modello di analisi sviluppato dal CEPA (Centro di ricerca e formazione per la Pubblica Amministrazione) dell'Università Carlo Cattaneo-LIUC nell'ambito di un progetto sui sistemi di valutazione e di creazione di valore nelle Amministrazioni pubbliche, coordinato dai professori Renato Ruffini e Gianfranco Rebori. Il modello, che parte dall'assunto che esistano non uno, ma diversi modelli organizzativi che riescono a valorizzare, a seconda del contesto di riferimento e della cultura della specifica organizzazione, gli strumenti di gestione delle risorse umane, cerca di restituire un quadro non stereotipato della complessità organizzativa degli enti, valutando i sistemi di gestione sulla base dell'impatto effettivo sull'organizzazione e in relazione alle politiche generali dell'ente.

Applicando questo modello di analisi in due differenti indagini ⁽¹⁾ sono stati raccolti complessivamente oltre cento casi aziendali di enti locali: 45 relativi a *buone pratiche* italiane ed europee, 61 riguardanti le realtà degli enti destinatari del progetto.

I ritorni informativi di questi lavori di indagine sono stati molteplici.

Oltre a delineare i *modelli* di riferimento più diffusi nelle realtà del Mezzogiorno, approfondendo la conoscenza delle caratteristiche degli uffici del personale lette in una chiave di funzionamento e tenuta organizzativa complessivi ⁽²⁾, l'indagine sulle direzioni del personale del Mezzogiorno ha restituito a ciascuna delle 61 amministrazioni che vi hanno preso parte un servizio di diagnosi individuale sul funzionamento del proprio Ufficio del personale, nel quale erano evidenziate le caratteristiche del modello di direzione praticato ed eventuali connotati distintivi rispetto agli Uffici del personale di altre Amministrazioni pubbliche.

¹ Si tratta dell'indagine sui “*Modelli di Direzione del personale delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'area Ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*”, realizzata dal 14 novembre 2005 - 28 febbraio 2006, che ha coinvolto 61 enti locali del Mezzogiorno d'Italia, e dell’“*Analisi delle diverse esperienze degli enti locali italiani ed europei con la migliore reputazione- Repertorio di buone pratiche italiane ed europee*”, realizzata tra ottobre 2005 e giugno 2006 e che ha raccolto 45 casi aziendali di *buone pratiche*.

² Si veda BURGARELLA, M., a cura di, 2006. *Rapporto d'indagine sui “Modelli di direzione del personale” delle Amministrazioni provinciali e comunali dell'Area Ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/indagine/rapporto_indagine_generale.pdf>.

Con l'indagine sulle *buone pratiche* italiane ed europee, invece, è stato costituito un nutrito repertorio di casi di studio italiani ed europei che ha il pregio, e per certi versi la peculiarità, di fornire per ciascun ente una lettura a trecentosessanta gradi delle modalità di governo delle risorse umane (3).

Il capitolo 1 del presente volume descrive nel dettaglio il modello di analisi e fornisce una lettura degli Uffici del personale delle Amministrazioni italiane per modelli organizzativi emergenti, mentre i capitoli 2 e 3 si basano in gran parte sul ritorno informativo proveniente dalle indagini.

Tra aprile e giugno del 2006 i risultati delle indagini sono stati portati all'attenzione sia dei diretti destinatari del progetto che di un gruppo di rappresentanti istituzionali di amministrazioni centrali e locali europee.

Nell'aprile del 2006 una rappresentanza del Comitato Tecnico Scientifico ha realizzato nel Mezzogiorno d'Italia una serie di incontri con i responsabili del personale degli enti destinatari del progetto, per rileggere i risultati delle indagini in chiave locale e rifinire in questo modo le ipotesi di contenuto, metodologiche e organizzative delle attività di formazione, sperimentazione e assistenza tecnica previste dal progetto (4).

Nel giugno del 2006 è stato invece realizzato un convegno internazionale, il *Forum europeo delle Direzioni del Personale*, nell'ambito del quale sono stati analizzati, con i testimoni diretti, i casi organizzativi italiani ed europei più interessanti emersi dalle ricerche ed è stata approfondita la conoscenza di alcuni modelli di gestione delle risorse umane di amministrazioni pubbliche europee, in

³ Per la consultazione del *Repertorio* si 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/>>.

⁴ Gli incontri sono stati realizzati tra il 3 e il 13 aprile 2006, a Bari, Cagliari, Caltagirone, Catanzaro, L'Aquila e Napoli. Si veda USAI, A.P., a cura di, 2006. *Relazione sugli incontri territoriali presso le Amministrazioni destinatarie del progetto* [online]. Cagliari: Formez. Disponibile su: <http://lavoropubblico.formez.it/sections/focus/modelli-innovativi/documenti/relazione-sugli-incontri/downloadFile/attachedFile_f0/Relazione_incontri_territoriali.pdf>.

particolare di Francia e Regno Unito, che sono state anche le mete di un viaggio di studio propedeutico al Forum, realizzato nel maggio del 2006 (5).

Il Forum, al quale hanno partecipato tra gli altri rappresentanti del *Cabinet Office*, della *Fonction Publique*, dell'ENA nonché di amministrazioni locali di Paesi europei quali Spagna, Svezia, Paesi Bassi e Germania è stato un'occasione di confronto con la comunità internazionale delle direzioni del personale sull'evoluzione e le prospettive della gestione del personale nel settore pubblico in Europa (6).

Il capitolo 3 contiene una lettura dei casi organizzativi presentati al forum e un'approfondita illustrazione dei sistemi che regolano le politiche del personale in Francia e nel Regno Unito.

L'ottica con cui si è guardato a questi casi è lievemente differente. Per quanto riguarda Francia e Regno Unito si è data per acquisita una conoscenza generale del lettore italiano sui sistemi e le politiche di questi Paesi e si è concentrata quindi l'attenzione sull'analisi degli strumenti tecnici di cui gli uffici del personale dispongono. Per gli altri Paesi invece si è immaginato che la conoscenza sia, per lo più, ancora da avviarsi.

L'augurio è che i ritratti che emergono stimolino l'interesse del lettore a non guardare solo ai modelli che ci sono storicamente più vicini, ma a voler approfondire anche la conoscenza di quelli che talvolta solo apparentemente

⁵ Si vedano il Report e i Materiali didattici del viaggio di studio "La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto. Francia-Regno Unito", realizzato a Parigi e Londra dal 5 al 10 giugno 2006, pubblicati negli Atti della sessione "Warm Up" - "La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto", 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. Disponibili anche online su: <<http://redazione.lavoropubblico.net/cd-atti-forum/28giugno2006/index.html>>.

⁶ Vedi *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-atti-forum/28giugno2006/dossier_informativo_UK-F-I.pdf>.

risultano distanti e che invece presentano interessanti punti di convergenza e possono costituire un valido stimolo alla rilettura dei nostri modelli e approcci.

Le attività realizzate nella seconda fase del progetto hanno cercato di mettere a frutto tutte le informazioni e le conoscenze sviluppate attraverso le ricerche, le indagini e i confronti con la rete di esperti, per focalizzare e selezionare le aree più strategiche per lo sviluppo degli uffici del personale degli enti locali del Mezzogiorno d'Italia.

Su questi temi il progetto è intervenuto attraverso le linee d'azione diretta previste: attività di laboratorio per la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, formazione a distanza, servizi informativi per la diffusione di linee guida e di strumenti operativi.

Le attività di laboratorio hanno accompagnato circa 60 Amministrazioni locali del Mezzogiorno d'Italia in un percorso di progettazione e attuazione, in via sperimentale, di interventi organizzativi volti a migliorare l'efficienza delle politiche di gestione delle risorse umane e l'organizzazione degli Uffici attraverso la razionalizzazione e la gestione integrata delle informazioni riguardanti il personale.

Un percorso articolato, nel quale sono state trasferite conoscenze e competenze di tipo metodologico e operativo, attraverso il quale è stato mantenuto vivo lo spirito della Comunità dei responsabili del personale in un clima di reciproca attenzione e collaborazione e che ha dato luogo ad alcuni ottimi progetti di sviluppo che saranno attuati nel corso dei prossimi mesi.

Per la formazione a distanza si è scelto un percorso da erogare in modalità e-learning basato sul Diritto del Lavoro Pubblico e sui principali elementi di Diritto Amministrativo. Il corso, dal titolo "Elementi di diritto del lavoro pubblico per la gestione delle risorse umane nella P.A", si propone di consolidare le competenze di base degli Uffici del personale sui temi relativi all'amministrazione e alle politiche del personale, attraverso uno strumento di formazione flessibile ed efficace che si avvale delle nuove tecnologie.

Il progetto ha dedicato una speciale attenzione alla diffusione di strumenti operativi e di materiali di approfondimento sia tra le amministrazioni destinatarie, sia più in generale tra quelle interessate alle tematiche affrontate.

Le amministrazioni destinatarie sono state costantemente informate e aggiornate sulle opportunità loro offerte dal *Piano Governance delle Risorse Umane* tramite una newsletter cartacea, che è stata inviata con cadenza bimestrale a oltre tremila destinatari tra responsabili degli uffici del personale e rappresentanti politici degli enti. La newsletter, promossa dal progetto *Modelli Innovativi* è stata realizzata da una redazione composta da rappresentanti dei tre progetti del Piano: *Gestione Associata*, *Università*, *Modelli Innovativi* e coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

I prodotti e i risultati dei tre progetti sono stati raccolti nel sito web Lavoro Pubblico, che è stato radicalmente rinnovato proprio nell'ambito del *Piano Governance delle Risorse Umane* per volontà del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha riconosciuto il valore dell'esperienza e del capitale informativo accumulato dal sito nel corso dei suoi precedenti anni di attività.

Il compito di rinnovare il sito Lavoro Pubblico e i servizi in esso forniti è stato affidato al progetto *Modelli Innovativi* con l'obiettivo di rendere più agevole la navigabilità e l'accesso alle informazioni.

Il risultato è un sito Lavoro Pubblico (7) completamente rinnovato, unico nel panorama dei servizi web rivolti agli Uffici del personale delle Pubbliche Amministrazioni per ricchezza di contenuti, logica della struttura, funzioni di ricerca, personalizzazione dei servizi e tempi di aggiornamento, nonché per la consultabilità anche con sistemi di navigazione antiquati o con sistemi assistivi (per esempio sistemi di traduzione vocale e braille).

Il nuovo sito è in grado di raggiungere le Pubbliche Amministrazioni con le maggiori carenze tecnologiche, ma non dimentica quelle con le esigenze più raffinate, garantendo a tutti la massima accessibilità e fruibilità. È stata posta una particolare cura affinché le pagine risultino conformi alle odierne linee guida in materia di accessibilità e la struttura è predisposta per recepire eventuali nuove disposizioni di legge.

Una speciale attenzione è stata posta nel rendere i contenuti raggiungibili da chiunque eliminando gli ostacoli alla fruizione derivanti da diverse condizioni

⁷ <http://lavoropubblico.formez.it/>.

oggettive o personali particolari quali, per fare qualche esempio, computer non aggiornati, differenti browser e risoluzioni video, connessioni lente, difficoltà visive, motorie o percettive, ma anche semplici difetti visivi dovuti a stanchezza e a condizioni ambientali di fruizione non ottimali.

Il nuovo sito Lavoro Pubblico, pensato per raggiungere le amministrazioni con le dotazioni tecnologiche più anticate, migliora l'esperienza anche degli oltre centomila utenti abituali che annualmente navigano nelle sue pagine, grazie ai nuovi sistemi di navigazione, orientamento e ricerca, e ad una maggiore freschezza delle informazioni, aggiornate in tempo reale grazie ad un semplice e flessibile sistema di content management.

Complessivamente, le attività del progetto *Modelli Innovativi* sembrano avere ottenuto un risultato soddisfacente, se si considera che è stato coinvolto attivamente circa il 40% delle 308 Amministrazioni destinatarie delle attività per un totale di 322 servizi individuali erogati. Ciò significa che mediamente ogni ente ha fruito di 2,6 servizi proposti dal progetto, che diventano 3,6 se si considera anche la newsletter cartacea, inviata a tutte le amministrazioni destinatarie.

Ben il 53,7% di queste ha utilizzato i servizi web offerti dal nuovo canale Lavoro Pubblico. In questo conteggio sono compresi solo quei servizi per i quali era necessaria la registrazione.

Tra le amministrazioni che hanno usufruito di uno o più servizi è inoltre interessante notare come ben il 26,4% di queste abbia partecipato ad indagini, cioè ad attività che solitamente costituiscono un peso per l'Amministrazione. La scelta di fornire un ritorno informativo a ciascun ente che partecipava alle indagini (per esempio partecipando all'indagine sui "*Modelli di Direzione del personale delle Amministrazioni provinciali e comunali nell'area Ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*" l'ente usufruiva di un servizio di diagnosi individuale sul funzionamento dell'Ufficio del personale) ha probabilmente giocato un ruolo a favore dell'adesione a questo tipo di iniziative.

Ci sembra significativo anche l'interesse per le attività formative se si considera che il 10,6% delle amministrazioni partecipanti ha preso parte alle attività di benchmark e che il 9,3% ha portato a termine con successo le attività di Laboratorio per la sperimentazione dei modelli di gestione delle risorse umane individuati nell'ambito del progetto, predisponendo progetti operativi a medio termine per lo sviluppo delle proprie direzioni del personale.

3. La struttura della pubblicazione e alcune considerazioni di sintesi

Come in parte descritto, la presente pubblicazione ripercorre l'itinerario logico seguito dal progetto *Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi* nel senso che il primo capitolo, curato da Renato Ruffini, illustra l'impianto metodologico utilizzato per analizzare i casi di best practice di gestione delle risorse umane e nella ricerca sui modelli di gestione delle risorse umane rivolta a Comuni e Province del Mezzogiorno d'Italia destinatarie del progetto. Si tratta di un contributo alla lettura della complessità organizzativa e, quindi, degli stili di direzione del personale, avvalorata dall'analisi concreta effettuata dal progetto.

Emerge dall'analisi una conferma dei diversi modelli gestionali ipotizzati, che vanno dalla funzione di direzione del personale come mera gestione di servizi, all'esercizio di un ruolo di agente del cambiamento, il che conferma la complessità della realtà dei sistemi di gestione nelle Amministrazioni locali. I risultati confermano una presenza maggioritaria di una gestione delle risorse umane attestata al livello di amministrazione del personale, ma non perché questa sia una scelta deliberata, quanto piuttosto condizionata da diversi fattori. Va premesso che la generalità delle Amministrazioni analizzate sembrano consapevoli dell'importanza della gestione delle risorse umane come veicolo di cambiamento, ma l'attestarsi al livello di amministrazione del personale risulta condizionato:

- ❖ dalla complessità dell'assetto normativo e ordinamentale conseguente dal processo di privatizzazione, per cui le Amministrazioni locali assorbono tuttora molte energie nella comprensione e nella gestione di strumenti che, con il passaggio dal diritto amministrativo al diritto civile, sono mutati radicalmente;
- ❖ dalla dimensione organizzativa degli enti locali, per cui solo negli enti di medie dimensioni la gestione del personale tende a orientarsi in un'ottica strategica;
- ❖ dalle relazioni delle direzioni del personale con le altre strutture organizzative degli enti, che tendono a schiacciare le prime in un approccio tecnocratico e specialistico, teso alla risoluzione delle problematiche gestionali quotidiane;
- ❖ dalla variabile temporale che, nelle Pubbliche amministrazioni, è generalmente orientata al breve periodo.

Il secondo capitolo, curato da Bruno Angelini, Felice Paolo Arcuri e Margherita

Burgarella, affronta più nel dettaglio l'analisi dei modelli di gestione delle risorse umane negli enti locali del Mezzogiorno d'Italia, con particolare riferimento ad aspetti quali il nesso tra strategie e direzione del personale, la collocazione organizzativa degli uffici del personale, l'utilizzo di strumenti fondamentali per la crescita delle competenze professionali all'interno degli enti quali la formazione e i processi di selezione e reclutamento.

Anche con riferimento all'area territoriale cui era rivolto il progetto, il quadro è di un sistema amministrativo locale in cui la gestione del personale è prevalentemente orientata all'amministrazione del personale, anche se non mancano esempi di Amministrazioni che hanno intrapreso un percorso che tende a connettere tale funzione al raggiungimento dei propri obiettivi strategici. Molti enti locali risultano, ad esempio, non aver attivato delle vere politiche del personale, processi di pianificazione e gestione delle carriere, coerenti sistemi di valutazione e formazione. La mancanza di un approccio strategico nella gestione del personale si riflette sulla sostanziale disarticolazione delle diverse attività in cui essa si concretizza; emerge come diversi enti abbiano attivato diversi processi gestionali che non hanno alcuna connessione, con il rischio di produrre esiti contraddittori sul personale. Emerge una sostanziale inconsapevolezza della classe politica locale a considerare il valore delle persone impegnate nell'Amministrazione che, di conseguenza, non contribuisce a connettere al raggiungimento degli obiettivi strategici degli enti (qualora siano determinati) percorsi di valorizzazione del personale.

Il benchmarking europeo, effettuato nell'ambito del progetto, è stato un utile esercizio per meglio comprendere la fase attuale della realtà italiana del lavoro pubblico e riflettere sulle possibili soluzioni. I risultati delle diverse attività svolte dal progetto in quest'ambito, e descritte nel paragrafo precedente, sono rappresentati nel capitolo terzo, curato da Bruno Angelini, Jaime Rojas Elgueta e Giancarlo Senatore. Le esperienze presentate riguardano la Francia e il Regno Unito, analizzati come sistemi gestionali complessivi, la Spagna e l'Olanda, analizzati in "verticale", rispettivamente attraverso la descrizione della realtà della regione della Catalogna e del Comune di Assen. La Francia e il Regno Unito hanno i sistemi con i quali il confronto assume un rilievo particolare, perché il sistema amministrativo francese era forse quello che presentava più analogie con quello italiano prima della privatizzazione, mentre il sistema di gestione delle risorse umane del Regno Unito sembra avere diverse analogie con quello delineato nel D.Lgs. 29/93. E' interessante notare che in entrambe le realtà c'è un dibattito in corso per introdurre dei cambiamenti sostanziali nelle modalità di

gestione delle risorse umane. In Francia la tensione è verso il superamento della rigidità e degli automatismi di carriera, nel tentativo di introdurre elementi di flessibilità nella gestione del personale e di maggiore responsabilizzazione del management. Nel Regno Unito si discute dei punti critici della riforma nata all'epoca del programma di ampia privatizzazione, nel tentativo di porre rimedio alla disarticolazione dei servizi pubblici e riorientarli maggiormente verso il cittadino; in tale direzione si tende a trasformare la funzione di direzione delle risorse umane nel senso di una maggiore attenzione alla professionalizzazione del personale e all'esigenza di una maggiore connessione della gestione delle risorse umane alle esigenze dell'utenza. Le esperienze spagnola e olandese, pur non essendo nella loro singolarità rappresentative del sistema gestionale complessivo, sono interessanti casi in cui la gestione delle risorse umane appare fortemente connessa agli obiettivi generali e alla gestione strategica degli enti locali analizzati. Un ulteriore profilo di analisi che il progetto ha sviluppato è stato quello di verificare il livello di informatizzazione dei diversi servizi rientranti nella funzione di gestione delle risorse umane, per il fatto che un approccio integrato e coerente a questa funzione necessita di essere supportato da sistemi di informazione e comunicazione in grado di sostenere i processi di cambiamento. Questa problematica è analizzata nel capitolo quarto, curato da Andrea Cacco. Il contributo, oltre che offrire un quadro aggiornato dell'ICT a servizio della funzione di gestione delle risorse umane, contiene una proposta metodologica per facilitare le direzioni del personale nella scelta di sistemi informativi del personale adeguati e rispondenti ai propri fabbisogni e la descrizione di alcuni casi di studio su esperienze di enti pubblici italiani e stranieri e di società di servizi nelle quali c'è stata una forte integrazione dei sistemi informativi. Questa dell'integrazione appare la sfida da sostenere, per contribuire al salto di qualità della gestione delle risorse umane, visto che il livello di informatizzazione in sé, sulla base della analisi condotta, non appare più un problema, anche nella maggior parte delle Amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia.

Gli ultimi due capitoli, curati rispettivamente da Arturo Bianco e Annalisa D'Amato, affrontano alcune delle problematiche critiche che hanno finora sostanzialmente condizionato il passaggio negli enti locali dalla amministrazione del personale alle politiche del personale. Nella ratio della riforma della privatizzazione appare chiaro il peso attribuito alla contrattazione, ed in particolare alla contrattazione integrativa, alla programmazione dei fabbisogni e alla gestione degli organici, alla acquisizione di risorse umane; Arturo Bianco sviluppa l'analisi della contrattazione e Annalisa D'Amato affronta le altre

tematiche, dedicando particolare attenzione al contratto di somministrazione, del quale il legislatore, nella attuale fase di contenimento della spesa pubblica, sta incoraggiando l'utilizzo.

Alla luce del forte ruolo attribuito dal legislatore della privatizzazione alla contrattazione, all'importanza riconosciuta alla autonomia contrattuale dei singoli enti, non si può dire che l'utilizzazione della contrattazione decentrata da parte degli enti locali sia stata adeguata. Ciò perché troppo spesso è stata utilizzata come strumento di consenso con il personale e, conseguentemente, è diventata un veicolo di accelerazione della spesa. Emerge anche, dall'esperienza condotta finora, una debolezza della capacità contrattuale degli enti dovuta alla mancanza di technicalities negoziali. Per quanto attiene allo sviluppo degli altri strumenti gestionali indicati, emerge come la fase attuale sia dinamica, nel senso che non mancano le sperimentazioni e il consolidamento di soluzioni innovative; la mancata diffusione dell'innovazione su questo versante dipende dal difficile bilanciamento tra esigenze di razionalizzazione dei costi delle Pubbliche amministrazioni (cui la spesa per il personale contribuisce in maniera determinante) e l'esigenza di gestire il personale in maniera autonoma e funzionale alle esigenze dei singoli enti.

4. Quale futuro per la governance delle risorse umane e le possibili azioni di sostegno

La complessità del progetto e dei contributi che, conseguentemente, ne sono derivati nella presente pubblicazione rendono difficile qualsiasi tentativo di semplificazione, per quanto attiene alle indicazioni che è possibile trarre per lo sviluppo di un approccio di governance nella gestione delle risorse umane negli enti locali. Può essere utile richiamare in questa sede alcune delle questioni emerse, che possono essere considerate "critiche", rinviando, per approfondimenti più compiuti, ai singoli contributi e alle conclusioni del Comitato tecnico scientifico del progetto, poste alla fine della pubblicazione. Ci sembra, inoltre, opportuno proporre qualche riflessione, che investe più direttamente il ruolo di soggetti come il Formez, sul contributo di azioni di sostegno, sia che si concretizzino in attività di formazione che di assistenza tecnica, finalizzate a favorire il salto di qualità auspicato nella gestione delle risorse umane degli enti locali. In questa direzione può essere utile la circostanza per cui il piano *Governance delle risorse umane* è stato parte di una strategia di affiancamento, in atto da diversi anni, del Dipartimento della Funzione Pubblica alle Direzioni del

personale degli enti locali, come sottolineato in apertura di introduzione. Il bilancio che si può tracciare, sulla base della conoscenza della realtà delle direzioni del personale delle Amministrazioni locali che le attività del progetto *Governance delle risorse umane-Modelli innovativi* ci hanno consentito, presenta più ombre che luci. Si può affermare che in generale il percorso verso la piena esplicazione del ruolo datoriale delle Pubbliche amministrazioni non è ancora completato; d'altra parte va anche considerato che la riforma dell'organizzazione amministrativa e della disciplina del lavoro pubblico in Italia, rispetto ad altri paesi europei, aveva configurato sulla carta un cambiamento così drastico, rispetto al precedente regime pubblicistico, da rendere impossibile l'entrata a regime della riforma in tempi brevi.

C'è però un'ulteriore considerazione da tener presente: secondo l'orientamento prevalente e, sulla base di quanto verificato dall'attività di ricerca condotta nel progetto, condiviso anche dalla maggior parte delle Amministrazioni, la gestione delle risorse umane è una componente fondamentale dell'innovazione dell'assetto organizzativo e gestionale emerso dalla riforma della privatizzazione. Senonché, dalle intenzioni alla prassi il passaggio non è stato altrettanto convinto. In altri termini, il sistema di gestione e valorizzazione delle risorse umane, contenuto nel D.Lgs. 29/93 e ulteriormente delineato nella seconda privatizzazione del 1998, è parte di un sistema gestionale complessivo che fa del percorso logico "programmazione degli obiettivi strategici/definizione degli indirizzi/programmazione e gestione delle attività/monitoraggio e controllo sui risultati" il suo paradigma. L'esperienza di questi anni negli enti locali, ma, seppur in misura diversa, il giudizio potrebbe essere esteso alle altre tipologie di Amministrazioni, dimostra che questa logica gestionale non risulta essere stata perseguita o lo è stata in maniera non coerente né convinta; ha prevalso una logica contingente che ha costretto gli enti alla "navigazione a vista".

Per questi motivi la gestione del personale è stata prevalentemente orientata ad "inseguire" le innovazioni normative, in un'ottica parcellizzata, nel tentativo di applicarle al meglio. In tale direzione le Amministrazioni locali hanno cercato prioritariamente di attrezzarsi delle competenze tecniche reputate necessarie per gestire istituti prima sconosciuti nel vecchio ordinamento pubblicistico ma che, comunque, presi da soli attengono ad un approccio "amministrativo". E' mancata una visione d'insieme dei diversi strumenti gestionali attribuiti agli enti dalla privatizzazione e lungimirante della importanza del fattore umano in un contesto organizzativo che avrebbe dovuto costruire fundamentalmente sulla sua valorizzazione il proprio percorso verso la piena acquisizione del ruolo di datore di lavoro.

Nel condurre queste riflessioni occorre doverosamente tenere conto che la realtà delle Amministrazioni locali appare diversificata, nel senso che affianco ad Amministrazioni che hanno introdotto prassi e metodologie innovative di gestione, vi sono altre Amministrazioni che hanno difficoltà a gestire adeguatamente anche solo l'amministrazione del personale.

Come pure non si può non tener conto dei fattori esogeni che hanno frenato il decollo della privatizzazione, come i problemi di contenimento della spesa pubblica, che hanno spesso portato ad una legislazione invasiva che, volta per volta, ha cercato di contenere gli ambiti di apertura all'autonomia degli enti contenuti nel D.Lgs. 29/93 prima e nel D.Lgs. 165/01 poi. A tale proposito va sottolineato come, in diversi paesi europei, le riforme in materia di gestione del personale abbiano sofferto della necessità di conciliare le due opposte esigenze della valorizzazione dell'autonomia degli enti e del controllo della spesa pubblica. Sarebbe importante valutare con attenzione se la via italiana della limitazione all'autonomia sia la strada preferibile o se non si debba pervenire, come nel Regno Unito, ad una vera responsabilizzazione dei singoli enti attraverso un sistema di controlli efficace e integrato, com'è avvenuto nel caso della privatizzazione inglese.

Alla luce delle considerazioni che precedono, emerge come sarebbe un errore valutare il successo della riforma della privatizzazione del lavoro pubblico negli enti locali sulla base del solo livello di professionalizzazione dei dirigenti del personale. Ciò perché, a prima vista, potrebbero risultare deludenti i risultati conseguiti da dirigenti che in questi anni hanno potuto usufruire delle diverse iniziative di affiancamento messe in campo dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Formez.

Certo in generale esiste un gruppo consistente di dirigenti del personale che, anche attraverso l'affiancamento, hanno nel tempo acquisito nuove capacità tecniche e una maggiore consapevolezza del proprio ruolo (d'altra parte il livello e la qualità del coinvolgimento conseguiti con il piano "*Governance delle risorse umane*" ne è la conferma). Il problema è che spesso la gestione delle risorse umane viene marginalizzata, sia dal punto di vista della collocazione organizzativa che dal punto di vista dei flussi di attività e di informazione all'interno degli enti. Spesso il responsabile delle risorse umane lavora in solitudine, schiacciato tra una dirigenza tecnica che ancora ritiene che la gestione del personale sia solo un suo problema e una dirigenza politica che non percepisce la centralità della valorizzazione delle risorse umane, ai fini della implementazione di un modello organizzativo orientato e coerente agli obiettivi strategici.

Allora va sottolineata, oggi ancor più che in passato, la necessità di sviluppare, all'interno degli enti, azioni di sistema sul tema della gestione delle risorse umane, attraverso la attivazione integrata di tutti gli strumenti di gestione programmata e di autonomia (privilegiando sistemi di valutazione che siano in grado di programmare lo sviluppo delle competenze e costruiti per interagire con il controllo di gestione e con il controllo strategico, praticando una effettiva programmazione della formazione e dei fabbisogni, utilizzando adeguatamente la contrattazione decentrata). Per far ciò non è più sufficiente potenziare le technicalities dei responsabili del personale ma è fondamentale sostenerli nell'esercizio di un ruolo di promotore del cambiamento all'interno dei propri enti che deve coinvolgere, nel senso della consapevolezza e nella condivisione di obiettivi e scelte operative, il vertice politico e tutta la dirigenza. Questa azione di sostegno potrà, forse, concretizzarsi con maggiore efficacia con interventi più mirati e, in un certo senso, "personalizzati".

In questa direzione il nostro auspicio è quello di aver contribuito, con le attività i cui esiti sono riportati nel volume e con le attività di Laboratorio territoriale e sperimentazione che hanno privilegiato esperienze di sviluppo degli strumenti di programmazione delle risorse umane, alla crescita negli enti locali della consapevolezza del percorso ancora da fare per la piena attuazione della riforma della privatizzazione; si tratta, probabilmente, di una sfida importante, tra quelle che attendono il sistema amministrativo italiano in futuro.