

La gestione associata delle risorse umane

La gestione associata dei servizi è una modalità che comincia a diffondersi, forse più di quanto si immagini, nel campo dei servizi finali, alle persone e al territorio. In questa sede, vogliamo trattare delle opportunità di questa modalità organizzativa in un campo in cui essa non è ancora molto diffusa: la gestione delle risorse umane. Prima di entrare nel merito, vogliamo comunque premettere qualche breve considerazione sul tema della cooperazione tra enti in generale.

1. Esigenze di cooperazione in generale

1.1. Questi tempi di vacche magre per la finanza locale dovrebbero contribuire a convincere le amministrazioni che la gestione associata, o altre forme di cooperazione, sono la strada obbligata per poter dare comunque servizi, oppure mantenerne e, se possibile, migliorarne la qualità. Vi è un principio economico, abbastanza elementare, il quale afferma che la spesa, per produrre una qualche utilità, deve stare al di sopra di certe soglie. Una volta (non sappiamo ora), all'ingresso di certi parchi pubblici a Mosca, i bevitori cercavano dei soci (sconosciuti) per mettere insieme le risorse per una bottiglia di vodka, perché utilizzando il budget individuale al massimo si compravano un bicchierino, evidentemente inefficace allo scopo. La dimensione in genere ritenuta ottimale risultava essere di tre bevitori.

1.2. Passando ad un'argomentazione leggermente più raffinata, la scienza economica dei servizi pubblici afferma l'esistenza di una dimensione ottimale della produzione dei servizi (la scala di produzione), che è anche variabile per tipologia di servizi. Ad es. alcune ricerche americane hanno accertato che i servizi di polizia locale hanno una dimensione ottima molto minore delle infrastrutture a rete. Il principio dell'Ambito Territoriale Ottimale è infatti già stato accolto nella nostra Costituzione, con la recente modifica del suo titolo V. L'art. 13 del Testo Unico Enti Locali dà la possibilità di gestire i servizi in una dimensione economicamente (efficace ed efficiente) adeguata senza rinunciare alla rappresentanza delle comunità locali (vedi la Francia, dove con un numero di comuni anche maggiore del nostro in rapporto alla popolazione, i servizi sono gestiti molto meglio anche grazie alla cooperazione).

1.3. Un altro punto a vantaggio della cooperazione tra enti è quello della possibilità di guadagnare una maggiore coerenza, unitarietà e anche, dove del caso, uniformità di comportamenti in molti aspetti delle politiche dei servizi. Si pensi al vantaggio di poter offrire livelli omogenei di prestazione e politiche tariffarie conformi su uno stesso territorio.

1.4. Di fronte a queste necessità e questi vantaggi, perman-

gono forti resistenze a quella che viene soprattutto vista come cessione di quote di potere, sia da parte di amministratori, che da posizioni forti della struttura organizzativa, che perdono la «presa diretta» su quote più o meno consistenti di apparato, oppure resistenze da posizioni che si sentono comunque minacciate da un nuovo assetto organizzativo. Le divisioni politiche fanno il resto. D'altro lato, è anche vero che, per ciò che riguarda gli amministratori, una gestione associata, mentre impone di condividere il potere, amplia però la sfera di influenza del singolo amministratore, ove venga coinvolto in organi di governo a base più ampia. Per ciò che riguarda i funzionari, in molti casi la gestione associata può ampliare (per alcuni) le possibilità di carriera e la rilevanza della singola posizione (con relativi incentivi economici).

1.5. In ogni caso, la gestione associata richiede una convinta volontà politica di portare ad una razionalizzazione degli apparati e dei sistemi di erogazioni dei servizi, visto che l'ottimizzazione delle strutture di erogazione è uno dei motivi principali delle gestioni associate, e questa volontà politica deve tradursi in uno sforzo forte di orientamento dei funzionari verso le motivazioni di fondo del miglioramento di questa razionalizzazione.

2. La gestione associata delle risorse umane (con particolare attenzione ai problemi dei Comuni di minore dimensione)

2.1. Vi sono motivi sufficienti per porsi il problema di unire le forze sulla gestione del personale? Questa domanda è preceduta da un'altra: le risorse umane sono importanti? La risposta è negativa se si pensa che ciò che conta sono solo dei buoni programmi, dei buoni amministratori, che il personale al massimo ha compiti solo esecutivi. Se questa è la visione, le politiche in questo campo potranno essere:

- limitare i costi di personale il più possibile;
- supplire alle carenze del personale con gli interventi degli amministratori nella gestione (nei comuni minori).

Naturalmente si tratterebbe di politiche di basso profilo, ma, a nostro parere, in troppi casi questi sono i comportamenti concreti.

Se si ritiene, viceversa, che la qualità delle risorse umane, la loro competenza, quello che oggi si chiama il «patrimonio intangibile» siano strategici, allora si tratta di fare i conti con una questione: la gestione del personale degli enti locali, a partire dalla pura e semplice amministrazione, si presenta come **questione di complessità crescente**, tale da richiedere sempre più consistenti investimenti, in particolare di professionalità, ma anche di strumen-

di Carmelo Marazia
Consulente
di Organizzazione

tazione (informatica) e di sistemi operativi (know-how). Di fronte a questa complessità, i comuni, anche quelli di non ridotta dimensione, non sono particolarmente attrezzati. A maggior ragione, non lo sono quelli di minore dimensione. La sottovalutazione del problema comporta dei costi notevoli, che esistono anche quando non vengano percepiti. Nelle imprese (quelle di successo) è da tempo maturata

la convinzione che le risorse fondamentali sono quelle relative alle risorse umane, e alle competenze in esse incorporate. Gli enti locali non sono aziende, ma il problema è lo stesso: **elevare la qualità della risorsa fondamentale per la realizzazione dei programmi delle amministrazioni (ogni obiettivo può essere vanificato dalla cattiva qualità delle competenze e dei comportamenti delle persone che devono**

Selezione e reclutamento

Come è noto, il tradizionale «concorso pubblico per titoli ed esami» non permette di entrare nel merito della qualità delle persone, al massimo dà qualche elemento sulle conoscenze teoriche possedute, ammesso che si sia stabilito con un'adeguata progettazione del profilo richiesto (vedi più sotto) quali siano le conoscenze effettivamente necessarie. La tradizionale modalità di selezione non ci permette di prevedere i comportamenti concreti e la capacità di applicare quelle stesse conoscenze alle necessità operative. Si tratta di un punto strategico, vista anche la rigidità dell'impiego pubblico e la difficoltà a correggere successivamente errori di reclutamento.

L'unificazione dei processi di selezione pubblica e reclutamento, sulla base di un'attenta valutazione dei bisogni di ogni singolo ente (funzione di valutazione da presidiare attentamente, anche attraverso l'utilizzo dei profili professionali) permetterà di ottimizzare tempi e costi di realizzazione, oltre che di investire in quelle strumentazioni, professionalità e procedure adeguate che le moderne tecniche di selezione mettono a disposizione.

Formazione

Le spese per formazione sono obbligatorie per contratto, ma i singoli enti non riescono a garantire interventi formativi su misura per le proprie esigenze, e controllare la qualità di questi investimenti.

La maggiore dimensione può viceversa offrire le economie di scala per un adeguato presidio della funzione formazione, e dedicare risorse alla pianificazione tramite valutazione dei fabbisogni formativi (anche questo tema rinvia a quello successivo dei profili).

Contrattazione

I contratti collettivi nazionali sono diventati una serie di norme molto complesse (anche troppo) da applicare e regolano aspetti sempre più consistenti della vita organizzativa. La contrattazione aziendale interviene ormai su aspetti importantissimi. Si pensi al peso che ha assunto la retribuzione variabile, determinata soprattutto a livello locale. La mera conoscenza e corretta interpretazione, richiede competenze che la controparte sindacale possiede spesso in maniera più consistente dei singoli enti, con tutte le conseguenze di subalternità che ne derivano. Inoltre la non uniformità di comportamento dei singoli enti sul territorio rappresenta un altro elemento di subalternità. Tutte queste difficoltà si traducono in ritardi dei tempi della contrattazione aziendale, e in una contrattazione di scarsa qualità sia rispetto alle esigenze delle persone che a quelle della buona amministrazione.

Una dimensione più ampia può consentire lo sviluppo delle capacità di tecnica della contrattazione, di guadagnare forza contrattuale, e di assumere politiche coerenti in un ambito territoriale più ampio, evitando che le debolezze di un singolo ente mettano in difficoltà gli enti più virtuosi.

Sistemi di valutazione (e costituzione del Nucleo di Valutazione)

Non di rado, i sistemi di valutazione e incentivazione (obbligatori) sono fonte di disagio, per i valutati ma anche per i valutatori, per la scarsa abitudine e competenza in materia di sistemi di valutazione. Si può dire, anzi, che si tratta di competenze rare quanto obbligate, per evitare non semplicemente inadempienze, ma veri e propri danni (clima, disincentivazione di fatto). La persistenza tuttora di pratiche di *incentivi a pioggia*, comunque mascherate, deriva spesso da una resa di fronte alla scarsa credibilità di sistemi di valutazione malamente progettati

Unire le forze può produrre, viceversa, sistemi migliori, e offrire un'immagine di coerenza di questi delicati sistemi. La gestione associata dei nuclei di valutazione può produrre più risultati in un quadro più ampio di coerenza di gestione. Inoltre, investimenti comuni possono essere compiuti su un tema drammaticamente sottovalutato: **la formazione dei valutatori (dirigenti e responsabili di servizio).**

realizzarlo). Di fronte a questa crescente criticità ancora oggi la tradizionale «amministrazione del personale» negli enti locali fatica a tradursi in una capacità di «gestione e sviluppo delle persone», nonostante il quadro normativo in questo campo ponga meno ostacoli e più opportunità di una volta.

Vi è quindi un'oggettiva necessità di investire sulla capacità di gestire queste risorse, ma un pesante ostacolo è rappresentato dalle dimensioni organizzative di molti comuni, che non consentono le dimensioni adeguate per questo tipo di investimenti, e che facilitano la caduta verso approcci amministrativi di basso profilo (la logica della minima spesa possibile). Si pone quindi un problema di **adeguatezza delle dimensioni organizzative e di**

ricerca di opportune economie di scala attraverso strumenti di gestione comune associata delle risorse umane.

Il problema dell'economicità della gestione che persegue al tempo stesso l'efficacia è reso più acuto dalle **crescenti restrizioni finanziarie**. Nella gestione del personale molte cose che si possono fare (male) per un singolo comune si possono fare (bene) per molti comuni con un impiego di risorse complessivamente minore.

- 2.2. Nel riquadro portiamo qualche esempio concreto, a sostegno di queste affermazioni, facendo riferimento ad alcuni tra i più importanti capitoli della gestione delle risorse umane, confrontando i problemi che si riscontrano con i vantaggi della gestione associata.

Disegno del «sistema professionale» (profili)

Dopo l'introduzione del cosiddetto «nuovo ordinamento professionale» ogni ente deve inquadrare i propri dipendenti secondo **propri profili professionali**. Si tratta di un compito delicato, perché si tratta di riconoscere, distinguere e classificare le **competenze professionali** necessarie, ed è un lavoro di vera e propria progettazione di un «sistema professionale» che deve essere fortemente connesso ad una visione aggiornata delle funzioni e dei compiti che spettano oggi agli enti locali, e agli obiettivi dell'amministrazione (quindi alla programmazione). È anche la chiave di volta di molti sistemi operativi di gestione, dalla selezione, alla formazione, alla valutazione, ai percorsi di carriera (progressioni orizzontali e verticali). Non ha molto senso che ogni comune proceda per proprio conto in un lavoro di disegno dei profili sostanzialmente simili (pur nella dovuta considerazione delle specificità) lavoro che, se fatto sensatamente e produttivamente (come generalmente non viene fatto, se non assegnando nuovi nomi alle vecchie qualifiche), richiede uno sforzo di analisi, non semplice e partecipata da parte dei dipendenti.

Anche in questo caso, i comuni associati potranno dedicare risorse più specializzate alla progettazione dei profili e al collegamento di questi con la selezione, la formazione, lo sviluppo delle carriere. Potranno anche avvantaggiarsi di una base più ampia di analisi, confrontando più contesti di lavoro attinenti i singoli profili. Potranno anche dotarsi di strumenti che, senza appesantire la gestione, potranno mantenere aggiornato il sistema professionale rispetto alla evoluzione strategica di riferimento degli enti, che si presenta per volti versi tumultuosa.

Regolamenti

I regolamenti dei servizi sono uno strumento importante dell'autonomia comunale e di costruzione di un'efficace vita organizzativa. Spesso, per mancanza di risorse dedicate, vengono copiati pedissequamente da altri enti o da modelli generici, e non costruiti sulle esigenze effettive, creando non poche difficoltà alla gestione.

Regolamenti «ragionati», «su misura» e progettati insieme, piuttosto che «copiati» saranno maggiormente possibili nel quadro della gestione associata.

Gestione della mobilità interaziendale

Anche in ragione dell'evoluzione contrattuale (retribuzioni di posizioni determinate dal singolo ente, in particolare le «posizioni organizzative»), i fenomeni di mobilità tra enti stanno diventando sempre più rilevanti, determinando fenomeni di concorrenza nell'«accaparramento» di risorse (chi paga di più strappa le risorse che valgono di più) su quello che sta diventando, opportunamente, un vero mercato della forza lavoro qualificata. Spesso gli enti subiscono questi fenomeni (anche, si deve dire, per scarsa consapevolezza del valore delle risorse umane, più che per obiettive difficoltà a pagare).

La gestione associata può permettere di impostare in termini cooperativi le politiche di mobilità interaziendale, quanto meno tra gli enti associati, e le politiche delle retribuzioni di posizione, anche offrendo maggiori prospettive di carriera in una dimensione organizzativa più ampia.



Più in generale, una politica delle risorse umane di più alto profilo, conseguente ad una maggiore specializzazione, può consentire un **utilizzo virtuoso delle opportunità normative e contrattuali**, altrimenti vissute come opportunità sprecate, quando non addirittura come ulteriori appesantimenti burocratici (vedi quanto osservato sui sistemi di valutazione).

Dalla gestione comune, nel rispetto delle specificità di ogni ente, può venire **uno stimolo o un aiuto potente alla gestione associata di tutte le opportunità e le risorse territoriali**. Possiamo citare dei casi in cui dalla gestione associata delle risorse umane si è passati abbastanza facilmente alla gestione associata di diversi servizi e funzioni verso l'esterno, oppure le gestioni già associate di servizi esterni possono essere ulteriormente facilitate da un solido supporto di gestione del personale.

3. Principi a cui dovrebbe adeguarsi la gestione associata

La gestione in oggetto dovrebbe ispirarsi a questi principi o «missioni»:

- 3.1. valorizzazione delle risorse umane;
- 3.2. professionalizzazione crescente, nel duplice senso del riconoscimento di una tendenza spontanea in atto, e di un obiettivo da ricercare;
- 3.3. riconoscimento del merito e delle competenze;
- 3.4. sviluppo dei valori di servizio;
- 3.5. ricerca del «benessere» organizzativo.

4. Il modello organizzativo

Il modello organizzativo dovrà essere progettato attentamente, dosando gli aspetti di centralizzazione con il

mantenimento di aspetti decentrati, che garantiscano la rapidità degli interventi correnti e la vicinanza con i bisogni degli utenti (interni).

Il modello istituzionale (gestione in convenzione, oppure in regime di unione, oppure con altre modalità rintracciabili) dovrà comunque garantire la possibilità di gestione centralizzata di alcuni atti, di indirizzo e di gestione, nel rispetto del ruolo degli organi di singoli comuni, e continuità di gestione, senza vincoli eccessivi derivanti dai mutevoli andamenti delle vicende dei singoli comuni.

Si dovrà anche tenere conto degli **incentivi** alla gestione associata presenti nella legislazione nazionale e in alcune legislazioni regionali.

5. Fattibilità della gestione associata

La fattibilità dipenderà soprattutto dalla volontà politica. Implica il pieno realizzarsi della distinzione (non separazione!) tra indirizzo politico e management.

Un aspetto decisivo sarà l'adeguamento del sistema informativo, che garantisca una gestione integrata e i collegamenti a distanza, utilizzando gli incentivi statali e regionali disponibili.

Bisognerà realisticamente tenere conto delle resistenze prevedibili, cui si è fatto cenno, provenienti da spinte localistiche e da elementi delle gerarchie interne.

Un ulteriore aspetto cui portare attenzione, sarà la diversa dimensione relativa dei comuni, che sarà fonte di problemi, ma anche di opportunità.

La presenza eventuale di comuni di maggiore dimensione, ad es., potrà garantire dei ruoli di «trascinatori» e di apportatori di risorse più qualificate, ma al tempo stesso non dovrà costituire elemento di «schiacciamento» dei problemi dei comuni minori.