

QUADERNI ASSFORSEO

**Qualità e risorse
nella Pubblica
Amministrazione**

1

QUADERNI ASSFORSEO

Responsabile Scientifico : Prof. Orazio Niceforo

Comitato di Redazione : Fabrizio Lella
Marina Sannipola
Patrizia Passeri
Luigi Rosati

Segreteria : ASSFORSEO
Via G.A. Badoero n.51
00147 – ROMA
tel. 06/51435086
fax 06/5123716
web www.assforseo.it

Quaderni ASSFORSEO
Dicembre 2005
Numero 3

INDICE

1. INTRODUZIONE.		
1.1 L. Tamassia		0
2. L'ESPERIENZA DI GRUP		
2.1 B. Angelini, C. Cavalieri <i>La formazione quale strumento di cambiamento della P.A.</i>		0
2.2 W. Anello <i>Una nuova comunità on-line</i>		00
3. LE SFIDE DI QUALITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		2
3.1 L. Tamassia ???		00
3.2 C. Cordella <i>La flessibilità nel lavoro pubblico: esperienze e prospettive</i>		00
3.3 R. Gardoni <i>Il modello organizzativo nelle Regioni</i>		00
3.4 F. Corsini <i>Le linee guida nella innovazione nella organizzazione e nella gestione delle risorse umane</i>		00
3.5 S. Fabiano <i>Comunicazione e Pubblica Amministrazione</i>		00
3.6 M. Bottegoni <i>La formazione nella Pubblica Amministrazione</i>		00
3.7 S. Bianca <i>Il potere disciplinare</i>		00

3.8	P. M. Menni <i>L'instaurazione del rapporto di lavoro: il contratto individuale di lavoro</i>	00
3.9	M. Ristori <i>Lavorare con benessere</i>	00
3.10	B. Angelini <i>Strumenti manageriali per lo sviluppo delle organizzazioni pubbliche e per la valorizzazione delle persone che operano nella PA</i>	00
4. CONCLUSIONI		
4.1	F. Lella	00

Introduzione

Luca Tamassia

Premessa

I cambiamenti intervenuti nei sistemi economici e sociali hanno imposto un ripensamento anche delle modalità di intervento e di azione dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche in campo economico e sociale. Nello specifico, anche per i vincoli imposti dall'integrazione europea, sono stati avviati processi di privatizzazione per snellire il sistema pubblico, di decentramento amministrativo in applicazione del principio di sussidiarietà e di trasformazione in senso aziendale delle unità rimaste nella sfera pubblica.

Il superamento delle logiche di stampo burocratico che vedevano nella conformità alla norma l'unico criterio di valutazione della bontà dell'operato pubblico, è però possibile solo con un profondo cambiamento culturale che informi l'azione di coloro che operano nelle Amministrazioni Pubbliche, mediante il riconoscimento della centralità del cittadino e dell'individuazione della ragion d'essere stessa della Pubblica Amministrazione nella sua capacità di soddisfare le esigenze della comunità in modo efficiente.

La valorizzazione delle risorse umane, le donne e gli uomini di un'organizzazione, nell'attuale società della conoscenza, costituisce uno degli *asset* fondamentali: il punto di partenza è la constatazione che il capitale di know-how sta sostituendo quello finanziario nel ruolo di vincolo primario allo sviluppo economico. L'organizzazione fondata sulla conoscenza (*learning organization*) è l'unità economica caratteristica dell'ambiente competitivo entro cui fa premio la conoscenza distintiva. L'intervento sulle politiche di gestione del personale rappresenta una delle leve organizzative più efficaci per portare avanti la politica di innovazione e di riforma della P.A.

Lo sviluppo dell'Amministrazione Pubblica richiede una particolare cura del capitale umano, fatto di professionisti e manager partecipanti (spesso anche economicamente) dei risultati innovativi. È necessario in altre parole procedere ad un importante investimento nel ri-innovamento dell'Amministrazione nel suo complesso, con una serie strutturata di interventi che traguardino ad identificare una nuova organizzazione fatta di uomini e donne in grado di confrontarsi meglio e

con successo con i profondi cambiamenti, nel nuovo modo di “essere” Pubblica Amministrazione. In particolare l'utilizzo di forme contrattuali flessibili, deve costituire in molte amministrazioni un importante modalità per consentire un adattamento graduale e ragionato al cambiamento, uno strumento di grande utilità per affrontare picchi di attività, anticipare / accompagnare il passaggio di funzioni tra livelli di governo, l'avvio di nuove forme di servizio ai cittadini ed alle imprese.

Il progetto GR^{up} Gestori Risorse Umane Professionali

L'intervento sulle politiche di gestione del personale rappresenta, pertanto, una delle leve organizzative più efficaci per l'affermarsi di una politica di innovazione e di riforma della P.A.

La gestione e l'organizzazione del personale della P.A. si va sempre più caratterizzando per l'applicazione di fondamentali strumenti innovativi introdotti dalla legislazione e dalla contrattazione: la privatizzazione del rapporto di lavoro, il cambiamento dell'assetto delle relazioni sindacali, l'introduzione di nuovi istituti contrattuali legati alla valutazione delle prestazioni, l'autonomia organizzativa degli enti, le forme di gestione flessibile del rapporto di lavoro, la formazione.

Al fine di promuovere il necessario “passaggio culturale” utile all'introduzione di nuove modalità organizzative e gestionali della ri-

sorsa umana della P.A., si riconosce alla direzione del personale degli enti l'assunzione di un ruolo di riferimento strategico e trainante in termini di gestore dei processi di selezione, formazione, valutazione, retribuzione, promozione, mobilità del personale, di partner tattico nella definizione degli aspetti critici per le strategie e le politiche del personale, di promotore delle risorse umane orientato all'accrescimento dell'impegno del personale e della sua competenza. ed, infine, di agente del cambiamento contribuendo, in tal modo, a realizzare i necessari processi di trasformazione organizzativa ed operando, quindi, come catalizzatore di una nuova cultura organizzativa.

Il progetto GR^{up} Gestori Risorse Umane Professional - Attività formative ed informative per lo sviluppo e la crescita di professionisti della gestione e dell'organizzazione delle risorse umane della P.A”, affidato all'ATI Ass.For.SEO (capofila) – CONFOR Informatica - PRAEL Sistemi aveva come scopo quello di supportare questo processo di cambiamento organizzativo e gestionale negli enti mediante la costituzione di una rete professionale di responsabili delle Direzioni del Personale delle Pubbliche Amministrazioni.

La finalità del progetto era quella di migliorare le strutture organizzative e le procedure dei sistemi amministrativi regionali e locali mediante la realizzazione di una serie di attività formative ed informative diret-

te al personale (dirigenti e funzionari) in grado di fornire un flusso continuo di dati, informazioni, modelli organizzativi e di contribuire a produrre soluzioni innovative alle problematiche operative delle amministrazioni.

L'obiettivo finale risulta, pertanto, essere la creazione di stimoli di medio-lungo periodo, fondati su coinvolgimenti che potenzino la capacità di iniziative autonome, l'attività di supporto strategico agli organi amministrativi, l'apertura mentale verso l'introduzione nell'attività gestionale di modalità innovative del procedere in grado di tenere il passo con il cambiamento amministrativo che è stato avviato da alcuni anni.

L'attività progettuale.

Il progetto si è rivolto, come da capitolato, alle amministrazioni delle regioni Obiettivo 1 ed era articolato in due lotti distinti ma sinergicamente correlati caratterizzandosi su due principali assi di intervento:

- a. L'implementazione di **un servizio informativo e consulenziale diffuso** (redazione centrale, pool di esperti, un Sito web, pubblicazioni e Cd Rom, un Call Center, una sezione e-learning)
- b. La realizzazione di **un'attività di formazione-intervento** (moduli sulle tematiche oggetto dell'intervento – l'amministrazione, la gestione e l'organizzazione del personale, lo sviluppo della risorsa umana, le forme di gestione flessibile

del rapporto di lavoro, la sicurezza sul lavoro, le controversie e la gestione del contenzioso in materia di personale - per un totale di 60 giornate di formazione in aula e di 40 giornate di formazione assistita).

L'intervento si è posto nell'ambito delle azioni promosse dal PON ATAS a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In particolare, per comprendere il contesto nel quale si inserisce il progetto, si deve far riferimento alla misura II.2 di detto programma "Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali Europei".

Nell'azione in oggetto è risultato, pertanto, centrale, lo sviluppo di un sistema di competenze integrato, in grado di incidere sull'efficienza della PA quale attore del più ampio sistema locale.

Il progetto, quindi, si è posto alcuni **obiettivi generali**, su cui si è basata l'articolazione dell'intervento:

- fornire uno strumento di informazione puntuale, completa e tempestiva,
- consentire la diffusione di esperienze innovative sulle tematiche di riferimento.
- realizzare percorsi formativi finalizzati a promuovere efficienza ed innovazione nella gestione delle risorse umane nella PA, attraverso azioni finalizzate a

cambiamenti nelle competenze e nei processi organizzativi;

- stimolare e favorire processi di innovazione e individuazione di buone prassi nell'ambito di un sistema virtuale di knowledge management di sistema;
- costruire, anche attraverso l'integrazione con l'iniziativa parallela del Lotto A, una comunità di riferimento in grado di sostenere percorsi di crescita professionale ed organizzativa.

L'iniziativa formativa, in particolare, si è caratterizza per alcune opzioni metodologiche:

- un particolare approccio nell'individuazione dei criteri di composizione dei gruppi di progetto, finalizzato alla costruzione di insiemi significativi per realtà organizzativa rappresentata;
- la gestione di ogni singolo gruppo di progetto attraverso due gruppi aula, al fine di consentire il necessario *setting* formativo e la costruzione di gruppi omogenei per realtà territoriale;
- la realizzazione di segmenti formativi in alternanza nell'ambito di un percorso finalizzato alla costruzione congiunta (équipe docente – gruppo aula) del processo di apprendimento e cambiamento organizzativo;
- l'utilizzo di un sistema informativo di supporto, residente nell'infrastruttura implementata per il lotto A, al fine di favorire:

- lo sviluppo di **comunità di pratica** al fine di sviluppare processi di apprendimento circolari e diffusi che integrino la formazione in presenza,
- una gestione efficace della formazione nei suoi aspetti organizzativi.

L'organizzazione dei processi formativi si è attuata intorno a tre gruppi di progetto, ovvero a tre insiemi di riferimento in relazione alla personalizzazione dei percorsi didattici nonché delle opzioni organizzative adottate.

La composizione dei gruppi di progetto è stata gestita dal Comitato di Coordinamento che, con il supporto dell'ATI incaricata e delle amministrazioni beneficiarie, ha concertato le esigenze del progetto e le richieste specifiche delle amministrazioni utenti al fine di comporre il quadro dei partecipanti.

Le funzioni di coordinamento generale svolte dal Comitato di Coordinamento ha operato in maniera trasversale a tutte le attività previste direttamente mediante la partecipazione dei componenti alle attività progettuale e attraverso la realizzazione di riunioni strategico-organizzative che hanno visto coinvolta tutta l'équipe di progetto.

Nell'ambito di tale processo l'ATI, alla luce del ruolo di gestore delle attività formative, ha supportato il Comitato di Coordinamento:

- proponendo criteri e modalità per

l'individuazione/composizione dei gruppi,

- promuovendo l'iniziativa presso le amministrazioni regionali di riferimento, attraverso incontri specifici con il management coinvolto,
- ricomponendo, in termini organizzativi, le diverse istanze e opzioni e redigendo, quindi, il quadro finale da far avallare al Comitato.

L'organizzazione della didattica, coerentemente con l'approccio espresso, si è fondata, pertanto, su una concertazione con le amministrazioni coinvolte nonché con i diretti beneficiari partecipanti alle attività formative.

In questo senso si è attuata una fase di **micro progettazione di dettaglio** (successiva alla precedente fase di individuazione dei partecipanti) nella quale, sulla base di un panel di opzioni predefinito costruito per orientare i destinatari, sono state concordate:

- la calendarizzazione dei corsi, per singolo gruppo di progetto (o, all'occorrenza, per singolo gruppo aula),
- le priorità in termini di fabbisogni formativi (relativamente ai temi oggetto del corso),
- le modalità di accesso agli strumenti per la formazione assistita e per la costituzione delle comunità di pratica.

Tale fase ha portato all'identificazione di tutti gli elementi utili alla **programmazione operativa di dettaglio** dei percorsi

formativi. Riepiloghiamo gli elementi di base:

- sono stati realizzati complessivamente 6 percorsi formativi (2 per ognuno dei 3 gruppi di progetto) organizzati in altrettante aule, composte da 20 partecipanti,
- ogni percorso formativo è stato organizzato in 60 giornate di formazione in presenza e 40 in formazione assistita, secondo modalità aperte,
- le attività formative sono state seguite da un addetto organizzativo, a livello regionale, e da un responsabile tecnico, per gruppo di progetto,
- le attività formative hanno utilizzato alcune funzionalità specifiche implementate attraverso il sito www.grup.it, realizzato nell'ambito del lotto A.

Conclusioni

Lo sviluppo progettuale ha cercato di mettere a disposizione degli operatori quelle informazioni utili ad orientarsi nel mondo delle innovazioni tecnologiche (nuovi strumenti operativi), della gestione delle informazioni (sistemi informativi), della comunicazione (interna ed esterna), della gestione dei servizi (servizi produttivi ed alle persone). Queste tematiche ed i processi descritti sono stati affrontati nel contesto di esperienze lavorative che hanno generato nuovi profili professionali e nuove o, più aggiornate, professionalità.

Tra gli scopi perseguiti dall'azione progettuale si possono descrivere:

- Promozione di un più stabile, continuativo ed immediato rapporto fra tutti coloro che cercavano un'occasione di confronto e di approfondimento su tematiche inerenti all'organizzazione ed alla gestione della risorsa umana;
- Fornitura di uno strumento agile di informazione puntuale, completa e tempestiva;
- Consentire la diffusione di esperienze innovative;
- Consentire agli operatori di uscire dall'isolamento che spesso il lavoro comporta attraverso la condivisione di esperienze comuni;
- Aprire tavoli permanenti di confronto sulle diverse e complesse tematiche che attengono all'organizzazione e gestione delle risorse umane.

rezioni del personale degli enti locali una gamma di strumenti utili e sintetici. Strumenti nei quale si possano ritrovare ed identificare tutti gli operatori della Pubblica Amministrazione.

Il percorso è risulterà, poi, un contributo sicuramente positivo all'affermazione di una cultura amministrativa unitaria ed organica, ossia di una cultura gestionale ed organizzativa finalizzata ad affermare il perseguimento di risultati e di obiettivi orientati al bene comune ed alla qualificazione dei servizi pubblici e che tutte le organizzazioni (istituzioni, associazioni, aziende profit o non-profit), in qualche modo, sono impegnate a perseguire.

9

Al fine di meglio corrispondere alle esigenze di un'utenza in continua evoluzione e, soprattutto, più matura e consapevole del ruolo rivestito, l'attività progettuale si è caratterizzata oltre che basandosi sul principio di competenze trasversali e pluridisciplinari della stessa, sulla preminente, se non assoluta, qualificazione e selettività dei contenuti portati da questi veicoli d'informazione, sino al limite di assumere gli stessi quale indispensabili strumenti di operatività quotidiana ed insostituibile momenti di formazione ed aggiornamento specifici sulle materie trattate.

Ciò ha permesso di mettere a disposizione degli operatori delle di-

La formazione quale strumento di cambiamento della P.A.

Bruno Angelini e Claudia Cavalieri

La formazione quale strumento di cambiamento della P.A.

I cambiamenti intervenuti nei sistemi economici e sociali hanno imposto un ripensamento anche delle modalità di intervento e di azione dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche in campo economico e sociale. Nello specifico, anche per i vincoli imposti dall'integrazione europea, sono stati avviati processi di privatizzazione per snellire il sistema pubblico, di decentramento amministrativo in applicazione del principio di sussidiarietà e di trasformazione in senso aziendale dei servizi gestiti direttamente dalla P.A.

Il superamento delle logiche di stampo burocratico che vedevano nella conformità alla norma l'unico criterio di valutazione della bontà dell'operato pubblico, sarà reso possibile solo con un profondo cambiamento culturale che informi l'azione di coloro che operano nelle Amministrazioni Pubbliche, mediante il riconoscimento della cen-

tralità del cittadino e attraverso la definizione della ragion d'essere stessa della Pubblica Amministrazione nella sua capacità di soddisfare le esigenze ed i bisogni della comunità in modo efficace ed efficiente.

La valorizzazione delle risorse umane, le donne e gli uomini che operano in un'organizzazione, nell'attuale società della conoscenza, costituisce uno degli *asset* fondamentali: il punto di partenza è la constatazione che il capitale di know-how sta sostituendo quello finanziario nel ruolo di vincolo primario allo sviluppo economico. L'organizzazione fondata sulla conoscenza (*learning organization*) è l'unità economica caratteristica dell'ambiente competitivo entro cui fa premio la conoscenza distintiva. L'intervento sulle politiche di gestione del personale rappresenta, pertanto, una delle leve organizzative più efficaci utili a portare avanti la politica di innovazione e di riforma della P.A.

Lo sviluppo e la crescita dell'Amministrazione Pubblica richiede una particolare cura del capitale umano, costituito da professionisti e da manager compartecipi (anche attraverso riconoscimenti economici) del raggiungimento di risultati innovativi e della erogazione di servizi più adeguati a soddisfare le esigenze della cittadinanza. È necessario, quindi, procedere ad un significativo investimento nel ri-innovamento

dell'Amministrazione nel suo complesso, con una serie strutturata di interventi che riguardino ad identificare una nuova organizzazione fatta di uomini e donne in grado di confrontarsi meglio e con successo con i profondi cambiamenti, nel nuovo modo di "essere" Pubblica Amministrazione. In particolare l'utilizzo di forme contrattuali flessibili, potrà costituire per molte amministrazioni un'importante modalità per consentire un adattamento graduale e ragionato al cambiamento, uno strumento di grande utilità per affrontare picchi di attività, anticipare / accompagnare il passaggio di funzioni tra livelli di governo, l'avvio di nuove forme di servizio ai cittadini ed alle imprese. Come supporto per questo "passaggio culturale" è opportuno un fattivo sostegno alle Amministrazioni: ciò non significa attuare dei programmi generalizzati e generici di formazione, ma, in realtà, intraprendere un processo di educazione permanente teso a far percepire la necessità e l'urgenza del cambiamento. Quindi non uno "stato", ma

un "viaggio", dove la formazione è strumento per individuare i percorsi, tenere la via, superare gli ostacoli e le resistenze.

Il processo educativo, parte essenziale del processo dinamico di ricerca continua dell'eccellenza in uno scenario mutevole, deve in primo luogo perseguire l'obiettivo di flessibilità, deve cioè sviluppare la cultura del cambiamento. Ciò significa sviluppare l'esigenza culturale di conoscere (curiosità intellettuale, invece di diffidenza nei confronti del nuovo), stimolare atteggiamenti *proattivi* (sperimentare, farsi parte attiva del cambiamento) invece che reattivi (basarsi sul sentito dire).

I vincoli per un'azione del genere provengono dalla scarsa conoscenza della normativa di riferimento e delle procedure amministrative e organizzative da adottare. La Pubblica Amministrazione potrà diventare un datore di lavoro eccellente e per farlo deve adottare nuovi metodi nel reclutamento che superino le logiche del passato: alla base del valore delle risorse umane si collocano le competenze di cui sono portatrici. Le competenze dipendono oltre che dai processi di scolarizzazione, dall'esperienza e dall'apprendimento diretto sul lavoro, è rilevante la qualità delle relazioni connesse nell'apprendimento e lo stesso apprendimento in relazioni, cioè abilità e competenze relazionali, portatrici di valore per l'organizzazione. Ma non è possibile analizzare il valore delle risorse umane se non si considera conte-

stualmente la catena del valore aziendale e quella del cliente. L'uso di questi "valori" mette al riparo da modelli astratti di sviluppo delle risorse umane, costringe ad una stretta interazione tra le funzioni della direzione del personale, le linee operative, consente una revisione creativa delle strumentazioni tecniche.

Il progetto formativo GRup - Gestori Risorse Umane Professionali

In questo contesto il progetto formativo GRup - Gestori Risorse Umane Professionali ha rappresentato una possibilità di interazione tra le strategie di sviluppo delle risorse umane della Pubblica Amministrazione, gli attori economici, sociali e politici e l'evoluzione del contesto ambientale. In particolare ciò ha richiesto **la predisposizione di una formazione-intervento che perseguiva i seguenti irrinunciabili obiettivi:**

1) il ripensamento dei nessi tra strategia e struttura in termini di superamento di approcci meccanici e lineari a favore di approcci organici ed evolutivi (es. nuove forme di reclutamento del personale e coerenti strutture organizzative);

2) la progettazione di strutture organizzative e di meccanismi operativi che facilitino un'interazione continua tra gli individui e le diverse funzioni aziendali (fondamentale il ruolo dell'Ufficio Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane, della formazione, della comunicazione e di tutti i processi di misurazione nella corretta accezione di valorizzazione delle professionalità degli enti);

3) interventi sulla cultura professionale dei vertici e delle linee operative (Responsabili Uffici del Personale e delle strutture organizzative di massima dimensione), perché s'incrementi la capacità di comprendere e risolvere i problemi di gestione delle risorse umane;

4) interventi sulla cultura professionale ed organizzativa, per creare e sviluppare quella che viene definita come l'identità dell'organizzazione, che è uno degli strumenti più efficaci nella gestione strategica delle risorse umane;

5) capacità di comprendere e progettare l'evoluzione dei ruoli manageriali e dell'organizzazione del lavoro.

Fig. 1: Gli ingredienti del Processo di formazione al cambiamento



Si è trattato in particolare di promuovere ed attuare nuovi modelli di organizzazione allineati all'attuale contesto dell'Amministrazione Pubblica, cui parallelamente vanno identificate anche modelli di comportamento e di pensiero.

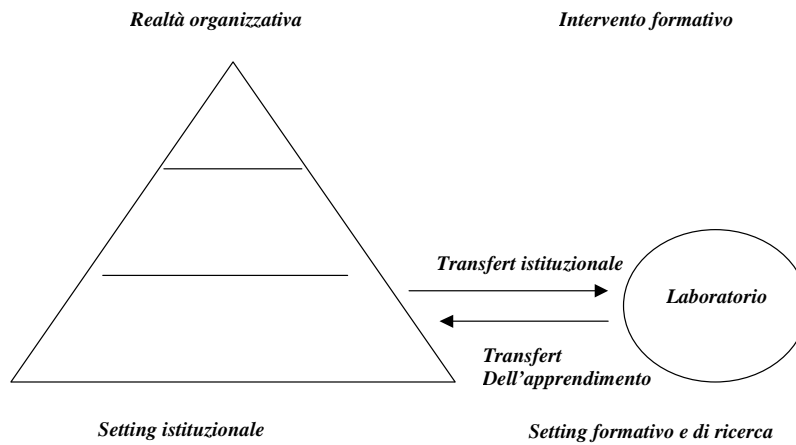
La metodologia adottata ha consentito di creare nel set di intervento i processi di interazione, di influenze e scambi che costruiscono l'organizzazione agendo:

- **sul sistema di relazioni di tipo orizzontale e funzionale:** quello più tipicamente collegato alle funzioni, alle competenze e che produce la differenziazione. Lavorare su questo piano significa predisporre in un'ottica di reciprocità fra i componenti del gruppo di progetto, identificare modelli e schemi di intervento integrati e condivisi, ricostruire significati comuni.
- **sul sistema di relazioni verticali e gerarchiche** per sviluppare una qualità di conduzione del

personale: capi che si prendono cura delle risorse affidategli utilizzando la relazione per animare, orientare e far crescere i collaboratori.

Un intervento così concepito appariva certamente più complesso, ma è risultato assai più efficace, soprattutto per obiettivi di comunicazione ed integrazione. I momenti di ricerca e di formazione si sono posti, infatti, come "aiuto" diretto, senza eccessive mediazioni ed astrazioni, trasformando la realtà operativa in "laboratorio" di ascolto, di ricerca, di progettualità.

La formazione-intervento, così concepita, ha utilizzato l'esperienza quotidiana di lavoro del gruppo di progetto e dei partecipanti e l'analisi delle organizzazioni pubbliche (regioni, province, comuni, Ausl) per rileggerle, valutarle e porre le condizioni per cambiarle. Schematicamente si può così rappresentare il processo di apprendimento che si è tentato di attuare:



L'intervento ha cercato di portare:

- ad un **apprendimento dall'esperienza**. Ciò significa che l'apprendimento nella vita dell'organizzazione viene vissuto ed esperito come effetto combinato e composto di un'azione di "svuotamento e di riempimento", di decostruzione e costruzione; non è aggiungere ma trasformare. Nella realtà di chi lavora, la proposta di cambiamento può essere meglio assunta in quanto se ne può cogliere il "vantaggio personale", il legame con la propria realtà quotidiana e come un'opportunità di miglioramento;
 - ad un'**azione consenziale** come aiuto che si pone in termini di reciprocità sostanziale a servizio del cliente e della sua autonomia. Ciò ha significato prevedere un servizio di tutoring e di accompagnamento formativo che:
- Ha fornito metodi, tecniche e conoscenze tecniche specifiche e rispondenti ai problemi che nel quotidiano si pongono;
 - Ha attivato un sistema di relazioni orientato all'alleanza (ascolto – animazione – apprendimento...) cominciando dal proprio modo di porsi verso gli utenti e i committenti, influenzando sull'altro in una prospettiva di riconoscimento, di aiuto, di servizio e di sviluppo dell'altro, fluidificando e favorendo relazioni circolari e partecipative fra i diversi attori dell'organizzazione;
 - Ha facilitato scambi organizzativi e relazioni reciprocamente consenziali tra i vari livelli dell'organizzazione.

Per affermare le suddette linee di indirizzo sono state attuate le seguenti **linee operative** a suo tempo condivise dal gruppo responsabile del progetto:

- Coinvolgere a cascata tutte le strutture degli Uffici del Personale;
- Far risalire successivamente negli altri ambiti aziendali i risultati del lavoro formativo svolto in una logica bottom-up;
- Puntare su un forte coinvolgimento diretto dei “professionisti della gestione del personale” aggregati in gruppi di progetto;
- Sviluppare negli utenti un apprendimento sul modello concettuale e metodologico sia del Progetto che degli output dello stesso, per favorire la diffusione di skill e metodi coerenti, da applicare anche in futuro nell’attività manageriale.
- Addestrare il personale della funzione Direzione del Personale coinvolto nel progetto all’utilizzo di un approccio consulenziale.
- Affermare un’idea di organizzazione fondata sulla qualità globale a servizio del “cliente esterno” ed “cliente interno”, e su relazioni significative fra capi e collaboratori, fra staff e line, fra divisione e divisione, fra centro e periferia, fra ruolo e ruolo.

Gli obiettivi espressi dalle linee operative sono stati perseguiti mediante l’utilizzo di una serie di strumenti che hanno visto coinvolto

tutto lo staff progettuale e che si descrivono di seguito:

- la fruizione dei servizi erogati dal sito www.grup.it;
- i processi di apprendimento e stimolazione professionale indotti dalla partecipazione alle comunità di pratica che si è concretizzato nella cosiddetta “formazione assistita”;
- le stimolazioni indotte da un processo di cambiamento degli atteggiamenti professionali, indotto dalla partecipazione al Club dei gestori delle risorse della PA, elemento di comunicazione trasversale all’iniziativa progettuale (lotto A e B).

Il percorso formativo si è basato su un’interazione tra formazione d’aula ed assistita. La strategia proposta ha tentato di coniugare il setting di apprendimento tradizionale con la partecipazione a comunità di pratica virtuali, ovvero composte e gestite attraverso supporti informativi (basati su strumentazione web). Il progetto prevedeva una articolazione delle attività strettamente collegate tra aula e sito web. Per far questo è stato necessario utilizzare il sito come il connettore naturale dell’attività didattica, accorciando le distanze tra gli utenti e ricostruendo un reale ambiente di lavoro condiviso.

Gli utenti hanno, attraverso lo strumento informatico, cooperato anche al di là dell’aula stessa procedendo con l’elaborazione del lavoro in gruppo e personale.

Tale attività era tesa alla realizzazione di giornate di lavoro fuori aula (formazione assistita) che hanno rappresentato un valore aggiunto del percorso formativo, “ottimizzando” in tal modo il tempo di studio, gli impegni lavorativi, e conseguendo risultati più efficaci quale supporto all’attività quotidiana.

I corsisti hanno così potuto utilizzare il tempo di studio in modo più flessibile, e, in quanto dotati di strumentazione didattica specifica fornita dal progetto (personal computer portatili) hanno potuto lavorare direttamente senza limiti di tempo e di luogo.

La metodologia proposta ha, pertanto, voluto integrare l’attività di studio fra “laboratorio” e “formazione assistita” ed è stata finalizzata all’elaborazione, in base alle materie trattate nelle lezioni frontali e alle indicazioni dei docenti, di testi, atti, provvedimenti, schemi di regolamenti, che le amministrazioni locali potranno adottare direttamente. Una volta “licenziati” i testi in via definitiva, questi, con una sintesi dei lavori di realizzazione e degli aspetti di criticità, sono stati caricati sulla sezione “aperta” del Portale www.grup.it, a disposizione di tutte le amministrazioni presenti delle Regioni dell’obiettivo uno.

Alla fine è emerso un lavoro di studio, approfondimento e didattico strettamente collegato all’aula, pratico, condiviso, e che ha rappresentato uno dei “ponti” fra l’attività del portale (lotto A) e l’attività didattica prevista nel lotto B.

Il percorso formativo: obiettivi del corso e contenuti dei moduli.

Obiettivi del percorso formativo

In sintonia con gli obiettivi generali del progetto l’azione progettuale è stata orientata ai seguenti obiettivi specifici:

- realizzare percorsi formativi atti a promuovere efficienza ed innovazione nella gestione delle risorse umane nella PA;
- favorire e stimolare, attraverso azioni finalizzate a cambiamenti delle competenze ed all’integrazione tra esperienza formativa e contesto organizzativo, processi di innovazione ed individuazione di buone prassi;
- progettare segmenti formativi in alternanza nell’ambito di un percorso finalizzato alla costruzione congiunta (équipe docente – gruppo aula) del processo di apprendimento e, quindi, di cambiamento organizzativo;
- costruire, anche attraverso l’integrazione con l’iniziativa parallela del Lotto A, una comunità in rete di riferimento anche mediante l’utilizzo di un sistema informativo di supporto.

Tali obiettivi del percorso formativo sono stati integrati da una definizione di alcuni *assets* di riferimento che hanno rappresentato definizioni operative:

- **preliminare revisione dei regolamenti d’organizzazione** (per gli enti locali i Regolamenti sull’ordinamento degli uffici e

servizi) e degli strumenti selettivi ivi disciplinati. Non si può pensare di introdurre nuove culture di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si incide preliminarmente

sull'adeguamento delle norme e degli ordinamenti interni;

- **rifondazione di adeguati modelli organizzativi:** rimodulazione delle dotazioni organiche in senso flessibile, revisione delle strutture nell'ottica della loro razionalizzazione ed introduzione di sistemi organizzativi destrutturati. Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si interviene preliminarmente sulle rigidità strutturali ed organizzative, che vanno ripensate nell'ottica di un sistema duttile in grado di impattare ed utilizzare al meglio tali spazi di flessibilità gestionale;
- **rideterminazione dei profili professionali** con il metodo del "bilancio delle competenze". Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si incide preliminarmente sull'assetto dei profili professionali e sulla loro riprogettazione secondo le logiche delle "competenze", in funzione di effettuare reclutamenti più razionali ed ottimizzati volti a cogliere con maggiore puntualità le effettive necessità "produttive";
- **reingegnerizzazione dei processi** quale innovazione culturale, tecnologica ed organizzativa. Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si interviene preliminarmente sulla razionalizzazione di base dei processi, al fine di evitare distorsioni e diseconomie organizzative e gestionali;
- **determinazione del fabbisogno delle acquisizioni di personale:** piano annuale / pluriennale dei fabbisogni del personale e relativa individuazione delle tipologie di forme flessibili di rapporto di lavoro. Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si interviene sui processi di pianificazione delle professionalità da acquisire e sull'analisi degli effettivi fabbisogni, anche in termini di forme diversificate dei rapporti di lavoro;
- **individuazione delle tipologie di forme flessibili di lavoro** e loro potenzialità di applicazione. Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si interviene sulla cultura gestionale, in relazione alla quale ogni forma di gestione flessibile del rapporto di lavoro risponde a specifiche esigenze "produttive", da individuare, analizzare e fronteggiare;

- **tutoraggio ed accompagnamento formativo sul campo** (training on the job). Non si può pensare di introdurre sistemi di gestione flessibile del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione se non si incide sul consolidamento delle culture, degli strumenti e dei processi, al fine di scongiurare pericolosi fenomeni di “ritorno” verso logiche gestionali superate e/o clientelari.

Contenuti dei moduli.

Il percorso formativo ha ruotato intorno ad alcune aree tematiche di riferimento¹:

- a. *I principi in materia di organizzazione pubblica operanti nel vigente ordinamento ed i relativi strumenti di organizzazione applicabili agli enti locali.* Tale ambito di intervento formativo d’accompagnamento è stato inteso ad individuare i principi legislativi in materia di organizzazione pubblica che non possono essere disattesi nella realizzazione complessiva del progetto formativo.
- b. *La revisione normativa degli statuti e dei regolamenti sull’ordinamento degli uffici e servizi in funzione del nuovo modello organizzativo disegnato dal legislatore.* Tale ambito di intervento formativo d’accompagnamento è stato in-

teso a riallineare gli statuti ed i regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi delle amministrazioni locali in funzione del nuovo quadro di principi riorganizzativi che il legislatore ha introdotto.

- c. *La riprogettazione della dotazione organica complessiva: concetti e strumenti.* Tale ambito di intervento formativo d’accompagnamento è stato inteso a ridefinire la dotazione organica dell’ente (adempimento, peraltro, previsto dalla vigente legge-finanziaria 2003 per tutte le pubbliche amministrazioni) in funzione di consentire l’adeguamento delle strutture e degli istituti organizzativi all’implementazione delle nuove forme contrattuali.
- d. *La ridefinizione dei “profili professionali” tra principio di equivalenza professionale e bilanciamento di competenze.* Tale ambito di intervento formativo d’accompagnamento è stato inteso a ricostruire i profili professionali che le amministrazioni pubbliche riconnettono a ciascuna posizione funzionale con metodiche e culture che consentano l’ottimizzato impiego delle forme di gestione flessibile del rapporto di lavoro.
- e. *La revisione dei processi nell’ambito di un “sistema qualità” applicato agli enti locali.* Tale ambito di intervento formativo d’accompagnamento è stato inteso a consentire la migliore riprogettazione dei processi fun-

¹ Si riprende coerentemente, anche in questo caso, quanto già esposto in sede di offerta tecnica.

- zionale alla razionalizzazione delle esigenze produttive ed organizzative dell'ente, al fine di scongiurare il deleterio fenomeno per il quale i bisogni dell'amministrazione sono avvertiti anche in funzione di gravi distonie processuali e distorsioni organizzative che, preliminarmente, devono essere, per quanto possibile, eliminate o, al più, attenuate.
- f. *La rilevazione del fabbisogno di personale e la costruzione del piano triennale ed annuale di acquisizione delle professionalità.* Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è stato inteso trasferire la cultura gestionale per la quale le forme di gestione flessibile del rapporto di lavoro devono collocarsi, per espressa previsione legislativa e contrattuale, nell'ambito di sistemi, annuali e pluriennali, di pianificazione del fabbisogno di risorse umane, al fine di evitare valutazioni dei fabbisogni non integrate e non razionalizzate secondo le effettive esigenze di risposta.
- g. *Le forme di gestione flessibile del rapporto di lavoro e le loro potenzialità gestionali, organizzative ed economiche:*
1. il rapporto di lavoro a tempo determinato
 2. il rapporto di telelavoro
 3. il rapporto di lavoro a tempo parziale
 4. il rapporto di lavoro interinale
 5. il rapporto di formazione e lavoro
 6. il rapporto di stage
 7. il rapporto di tirocinio formativo
 8. il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa
 9. il rapporto di collaborazione occasionale
 10. le nuove forme di flessibilità del lavoro introdotte dalla legge n. 30/2003 ("legge Biagi"):
 - i. il lavoro a progetto
 - ii. la fornitura di prestazioni di manodopera
 - iii. il contratto d'inserimento
 - iv. il lavoro a chiamata
 - v. il lavoro ripartito
 - vi. il lavoro occasionale
 - vii. il lavoro a tempo parziale
 - viii. i contratti a contenuto formativo
 - ix. la certificazione dei contratti
- Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è stato inteso a fornire le conoscenze più adeguate in ordine alle diverse tipologie contrattuali flessibili ed alle loro strutture giuridiche ed organizzative, al fine di permettere una loro puntuale valutazione, in termini di impiego e di potenziale utilizzo, secondo le reali esigenze produttive che l'amministrazione avverte.*
- h. *L'applicabilità immediata del decreto legislativo n. 276/2003 (decreto attuativo della "legge Biagi") alle pubbliche amministrazioni ed i suoi riflessi.* Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è inteso ad approfondire gli aspetti di applicazione immediata della "riforma Biagi" nel sistema gestito

dalle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo agli enti locali, alle regioni ed alle aziende sanitarie ed ospedaliere.

- i. *L'applicazione differita del decreto legislativo n. 276/2003 alle amministrazioni pubbliche: prospettive di cambiamento delle forme flessibili di lavoro.* Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è inteso a fornire prospettive di scenario per quanto attiene alla regimentazione attuativa della "riforma Biagi" in materia di rinnovamento delle forme contrattuali flessibili di lavoro applicate al sistema pubblico.
- j. *L'individuazione e la scelta delle diverse tipologie di rapporto di lavoro flessibile in funzione delle esigenze gestionali, organizzative ed economiche rilevate.* Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è inteso a trasferire conoscenze e cultura gestionale in grado di individuare le forme gestionali più idonee a fornire risposte ai diversi bisogni che si manifestano nel sistema di organizzazione e produzione dell'amministrazione pubblica.
- k. *Il consolidamento della filiera processuale e comportamentale nella gestione delle forme di flessibilità.* Tale ambito di intervento formativo d'accompagnamento è stato inteso a consolidare il know-out acquisito nelle fasi pregresse di accompagnamento ed a porne in evidenza i successi gestionali

che l'impostazione ha favorito nell'ottica dei comportamenti razionali e virtuosi.

1. *Le azioni complementari di rafforzamento del ruolo delle Direzioni del Personale e delle altre Direzioni Organizzative nella scelta e nella gestione delle forme di flessibilità lavorativa:*
 1. la cultura della gestione diffusa delle risorse umane: il ruolo di riferimento generale e di supporto culturale delle Direzioni del Personale in una moderna ottica di servizio interno di natura trasversale
 2. i sistemi di comunicazione e relazione interpersonale (tra soggetti) ed interstrutturale (tra strutture organizzative)
 3. i sistemi di programmazione e di pianificazione strategica: la costruzione dei sistemi di pianificazione pluriennale dei fabbisogni di personale nei rapporti tra strutture organizzative
 4. gli strumenti di "qualità totale" organizzati su base integrata e finalizzati all'impiego delle risorse umane
 5. l'utilizzo di strumenti di project management per la rilevazione e l'analisi degli effettivi fabbisogni gestionali ed organizzativi delle strutture
 6. i sistemi di valutazione delle prestazioni rese dalle risorse umane al fine di consentire le scelte di strategia occupazio-

nale nell'ambito delle forme flessibili di lavoro

7. le azioni di formazione del personale quali momenti di sensibilizzazione e di strutturazione della cultura gestionale ed organizzativa dei rapporti di lavoro flessibile
8. gli strumenti di people satisfaction per la ricaduta interna delle scelte operative sostenute
9. gli strumenti di customer satisfaction per la ricaduta esterna delle scelte operative effettuate

Tale ambito di intervento formativo

d'accompagnamento è stato inteso a fornire il necessario corredo di cognizioni, culture e strumenti che si collocano in un ambito di prossimità culturale rispetto alla tematica delle forme flessibili del rapporto di lavoro e che ne favoriscono una visione dinamica ed un'applicazione matura e cosciente anche in funzione di ulteriori obiettivi gestionali ed organizzativi.

Il comitato scientifico ed il gruppo dei docenti

Per la programmazione dell'attività didattica e per la docenza sono stati individuati esperti e formatori della specifica materia cercando di creare il più razionale equilibrio di presenze attive tra Docenti Universitari e Dirigenti, Operatori e Consulenti Pubblici direttamente impegnati sulla più forte innovazione

dell'amministrazione pubblica locale, tutti dotati di un notevole bagaglio di esperienza professionale applicata agli enti pubblici e preventivamente vagliati in ordine alle personali capacità di trasferimento d'aula verso utenti di evoluta professionalità.

Il percorso formativo: l'organizzazione didattica delle lezioni in aula e della formazione assistita, l'elaborazione del materiale didattico, il monitoraggio e la valutazione.

Il percorso formativo ha trovato, per le sue caratteristiche intrinseche – obiettivi, tipologia dei destinatari, durata, ecc. – la sua forma ideale in una struttura aperta e flessibile, in cui le modalità di apprendimento si sono attuate con strumenti e modalità diverse.

In questo senso, è stata tracciata una dinamica di riferimento in cui – proprio come un percorso – i partecipanti (e i docenti) hanno lavorato per giungere non solo all'acquisizione di competenze ma alla loro stessa applicazione, anche attraverso lo sviluppo di esperienze esemplari.

Il percorso formativo si è fondato su una stretta interazione tra formazione in aula e formazione assistita favorendo anche il collegamento tra aula e sito web in base alla seguente ipotesi operativa:

- nella prima fase di studio, ossia all'inizio dell'aula, il sito è stato utilizzato per scambiare documentazione, per contattare i colleghi e il

resto dello staff, scaricare documenti;

- in una seconda fase, iniziate le lezioni in aula, gli utenti hanno cooperato anche al di là dell'aula stessa alla gestione del sito finalizzata a produrre risposte alle esigenze quotidiane e professionali.

Il percorso formativo è stato, infine, strutturato fondamentalmente in tre dimensioni e con le seguenti caratteristiche:

1) L'aula, ovvero la formazione in presenza.

Allo scopo di mantenere la caratteristica di laboratorio delle singole aule si è pensato di indicare una modalità di gestione dell'aula così esplicitata:

- ciascun argomento è stato introdotto da un inquadramento di carattere generale e di illustrazione di un caso rilevante utili a stimolare la discussione fra i partecipanti, i docenti ed i testimoni privilegiati ed il confronto fra le diverse esperienze;
- individuazione di ulteriori momenti per permettere un confronto informale sul tema anche a chi non era in grado, o non ha voluto, esprimersi in un contesto "pubblico";
- chiusura dell'esperienza di aula con una riflessione generale ed organica con la finalità di trarre gli elementi di sintesi, ripercorrendo i punti principali del tema trattato, gli spunti emersi dai ca-

si, le criticità ricorrenti, le possibili ipotesi di soluzione

- eventuale esercitazione pratica e presentazione dei casi inerente gli argomenti trattati.

2) La formazione assistita, ovvero il project work individuale e di (sotto)gruppo,

La realizzazione di giornate di lavoro fuori aula hanno rappresentato un valore aggiunto in quanto tesa ad ottimizzare il tempo di studio e gli impegni lavorativi dei partecipanti. Al fine di poter consentire ai partecipanti tale ottimizzazione si è concordato con il Dipartimento di dotare i partecipanti di personal computer portatili.

Dal punto di vista metodologico si è trattato di procedere ad una effettiva integrazione fra "laboratorio in aula" e "formazione assistita". È stata, pertanto, riconfermata l'impostazione che ha visto assegnate, prioritariamente al lavoro "a distanza", la stesura e l'elaborazione, in base alle materie delle lezioni frontali e alla indicazione dei docenti, di testi, atti, provvedimenti, schemi di regolamenti, che le amministrazioni locali hanno potuto immediatamente adottare al proprio interno.

Tale elaborazione di documentazione ha visto, poi, nella gestione e nella implementazione del sito un forte strumento di divulgazione del materiale e dei prodotti elaborati nel corso del lavoro svolto in aula e nella fase di formazione assistita.

3) L'open learning, ovvero la partecipazione ad un ambiente di apprendimento dedicato, ha fatto riferimento ad una modalità non formale di formazione, legata a:

- la fruizione dei servizi erogati dal sito previsto dal lotto A,
- i processi di apprendimento e la stimolazione professionale indotti dalla partecipazione alle comunità di pratica da attivarsi mediante la gestione della formazione assistita,
- le stimolazioni indotte da un processo di cambiamento degli atteggiamenti professionali, indotto dalla partecipazione al Club dei gestori delle risorse della PA, elemento di comunicazione trasversale all'iniziativa (lotto A e B).

Materiale didattico

I criteri per l'elaborazione e la preparazione del materiale didattico da utilizzare nei vari contesti formativi sono stati così formulati:

- i materiali connessi alle attività di formazione in aula sono risultati, per ogni modulo, in una dispensa finalizzata a capitalizzare e registrare quanto esposto in aula dal docente, ed in eventuali strumenti predisposti per approfondimenti tematici o esercitazioni;
- gli strumenti connessi alle attività di formazione assistita e di animazione e confronto sono stati individuati in piani di lavoro specifici, check list e templa-

te, oltre all'assistenza del docente;

- da ultimo, sono stati messi a disposizione nel sito, attraverso lo spazio appositamente dedicato, gli elaborati realizzati dai singoli gruppi aula, i casi e le buone pratiche individuate.

Calendarizzazione del percorso formativo

Elementi sui quali si è costruito il calendario del percorso formativo:

- tempi di realizzazione previsti dal cronogramma generale;
- organizzazione dei 3 gruppi di progetto in sei aule formative di 20 partecipanti ognuna;
- strutturazione della formazione in 60 giornate di aula e 40 giornate di "formazione assistita";
- l'erogazione della formazione in presenza per ognuna delle 6 aule su due giornate a settimane alterne con l'obiettivo di limitare e dilatare l'assenza dei partecipanti dal posto di lavoro;
- distribuzione dei corsi sulle seguenti sedi:
 1. Napoli (amministrazioni della Campania e amministrazioni della Basilicata afferenti alla provincia di Potenza)
 2. Bari (amministrazioni della Puglia e amministrazioni della Basilicata afferenti alla provincia di Matera)
 3. Lamezia Terme (amministrazioni della Calabria)

4. Catania (amministrazioni della Sicilia)
5. Palermo (amministrazioni della Sicilia)
6. Cagliari (amministrazioni della Sardegna)

Monitoraggio e valutazione

In conformità a quanto previsto dal piano di lavoro generale sono state attuate le azioni per l'impostazione delle attività di monitoraggio e valutazione della formazione integrando le procedure e gli strumenti del sistema di qualità adottato da Ass.for.seo con le specifiche previste dal piano di qualità del progetto. In particolare sono stati impostati gli strumenti per il monitoraggio e la valutazione in itinere delle attività formative (rilevazione delle aspettative, contratto d'aula, questionari di gradimento docenti, questionari di gradimento organizzativo, questionari di soddisfazione ecc.) successivamente condivisi, per una corretta gestione degli stessi, sia con l'équipe docenti sia con i referenti locali delle attività.

@Una nuova comunità on line –
Walter Anello

25

Con il progetto GRUP il Dipartimento della Funzione Pubblica ha attivato un metodo assai convincente e replicabile, assicurando un servizio, con l'integrazione di due lotti, uno di formazione in aula ed uno di informazione e formazione su web, che integrano, quando è possibile due mondi così diversi tra loro, producendo un valore aggiunto, di carattere multimediale. L'argomento prescelto per erogare il servizio, la gestione del personale, e le ovvie connessioni della materia con l'organizzazione complessiva degli Enti Locali, inoltre, riempiono il positivo contenitore metodologico di contenuti straordinariamente utili ed attuali. Lo scopo del progetto è quello di assicurare a quanti operano negli Enti e le Amministrazioni Locali presenti nel territorio delle Regioni dell'Obiettivo 1, siano essi dirigenti, funzionari o anche Amministratori, un supporto informativo, formativo e di costante aggiornamento, mediante la produzione di materiali operativi, di documentazione, di contatti ed iniziative culturali per un'efficace gestione del personale, pre-condizione di buon governo delle amministrazioni pubbliche.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica considera le risorse umane il pilastro sul quale poggiare qual-

siasi intervento di sviluppo delle politiche degli Enti. E' dal pubblico impiego locale che possono partire percorsi di innovazione amministrativa, di efficienza gestionale, d'uso ottimale delle risorse, in grado di contribuire a cambiare la Pubblica Amministrazione locale, adeguandola ai nuovi dettati normativi, ma ancora di più alle esigenze dei cittadini e del sistema economico-produttivo.

Per questo, è apparso utile dar vita ad una rete permanente di Gestori delle Risorse Umane e Professionali (GRUP) per accompagnare i processi di ammodernamento in corso nelle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto del Mezzogiorno, ove maggiormente si avverte un divario rispetto alle qualità di gestione dei settori pubblici europei.

Il sito si avvale di una redazione stabile e può contare su collaborazioni di alto profilo professionale. Ma la novità forse più interessante è che www.grup.it è uno spazio e uno strumento connesso strettamente con un'altra iniziativa, anch'essa strategica per lo sviluppo delle risorse umane: la formazione d'aula di circa 120 fra dirigenti ed operatori che si occupano del personale nelle proprie Amministrazioni, sempre nell'obiettivo uno. L'argomento è stato già ampiamente trattato da Bruno Angelini, ma qui è opportuno richiamare gli aspetti che legano in modo bilaterale l'attività didattica al sito: dalle aule al sito come serbatoio di input formativi e di analisi di "casi" operativi per la gestione del personale e l'

organizzazione degli Enti Locali; dal sito a disposizione delle aule come “Campus Virtuale” a supporto dello studio e della documentazione.

Docenti particolarmente qualificati hanno prodotto, assieme ai corsisti, strumenti applicativi e schemi di atti e procedure che saranno poi messi a disposizione, una volta discussi e verificati, di tutti gli utenti del sito. In questo modo, tutte le Amministrazioni, a partire dai piccoli Comuni, potranno usufruire di strumenti e materiali estremamente utili per la propria attività.

Il sito GRUP valorizza la “rete” fra gli utenti, aspirando ad essere un agile punto di collegamento in grado di far dialogare il Dipartimento della Funzione Pubblica, la redazione del Sito, i responsabili delle attività formative d’aula, da un lato, e gli utenti dall’altro. Si configura così un luogo “esemplare” per espandere le esperienze di modelli, metodi e strumenti per la e-administration degli Enti Locali, specie nel Mezzogiorno, laddove l’uso delle nuove tecnologie rappresenta a tutti i livelli un elemento di forte criticità, ma nello stesso tempo è una opportunità, un investimento necessario. Il sito pertanto è un modello di risposta ad esigenze ormai diffuse nella ricerca culturale della P.A.

Vogliamo fare alcuni esempi:

- La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ha riportato i risultati di un progetto di ricerca “e-

gouvernement e learning by doing” in alcune Amministrazioni dello Stato. Il progetto riguarda la definizione e la sperimentazione di un modello di gestione di una Amministrazione Pubblica che utilizza strumenti in rete ed è ispirato a nuovi comportamenti organizzativi. L’obiettivo è quello di capire meglio la macchina amministrativa che si vuole realizzare e sviluppare nei funzionari e negli Amministratori la cultura adeguata alla sua gestione. Già il titolo della ricerca, “*Orchestra Burocratica: modelli, metodi e strumenti per la e-administration*”, assegnato sia al progetto che alla tecnologia in rete utilizzata, vuole sintetizzare l’indirizzo guida del modello di gestione adottato: ogni membro della organizzazione pubblica dotato degli strumenti, delle informazioni, e del necessario coordinamento contribuisce al risultato complessivo così come avviene in una orchestra. La tecnologia in rete consente e promuove questa partecipazione e questa comunicazione.

- Anche gli ultimi Rapporti annuali sulla formazione nella Pubblica Amministrazione evidenziano una

generale crescita della domanda formativa, ma con due aspetti di forte criticità:

- la metodologia sostanzialmente “tradizionale” dell’offerta formativa, quasi esclusivamente erogata in aula, con una grande carenza di uso di nuove tecnologie di rete. Ciò contraddice le indicazioni più volte espresse da Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento della Innovazione Tecnologica, per far muovere di più le informazioni e i prodotti formativi e meno le persone fisiche;
- l’assoluta inadeguatezza dell’offerta per i piccoli comuni, e specie nel Mezzogiorno, privi di risorse per accedere alla formazione (e alle informazioni).

Il progetto GRUP risponde pertanto alla duplice esigenza di erogare una buona tipologia di servizio in rete (il sito) e al tempo stesso di preparare, con la formazione d’aula, una buona “leadership” abituata all’utilizzo delle nuove tecnologie, e

con competenze di gestione delle modalità di comunicazione in ambienti virtuali. In questa ottica, appare equilibrata anche la scelta di comporre le aule con personale degli Enti Locali di maggiori dimensioni, che fossero quindi meglio in grado di correlarsi con i docenti per gestire una maggiore “complessità” dei problemi, e usare il sito per “allargare” agli Enti più piccoli il patrimonio di informazioni, di attività formative a distanza, di strumenti applicativi, spesso collegati all’attività di studio e al confronto di esperienze proveniente dalle Aule. Uno strumento di informazione puntuale, completa e tempestiva per la diffusione di esperienze innovative sul tema della gestione e sviluppo delle risorse umane: oltre 1000 utenti, il network dei gestori risorse.

L’obiettivo finale è la creazione di stimoli di medio/lungo periodo, fondati su coinvolgimenti che potenzino la capacità di iniziative autonome, l’attività di supporto strategico agli organi amministrativi, l’apertura mentale verso l’introduzione nell’attività gestionale di modalità innovative e tecnologiche in grado di tenere il passo con il cambiamento amministrativo che è stato avviato da alcuni anni. La rapidità dell’informazione, l’aggiornamento costante del sito, (con molteplici interventi in tempo reale, quali i forum e l’anagrafica in costante aumento) la creazione di un network virtuale di operatori e specialisti che dialogano insieme, pertanto, fanno del sito GRUP un

luogo di incontro per la crescita professionale e culturale degli operatori del “*sistema uomo*” nella gestione del personale nella P.A., sviluppando una impostazione Open learning come modello scientifico in grado di integrare le diverse finalità del progetto: formazione, informazione, animazione culturale e scientifica.

In tal senso l’aspetto rilevante nella impostazione e gestione del servizio nel suo complesso, è dato dalla osmosi e sovrapposizione dei diversi ambiti funzionali e si supera il confine definito tra azione formativa, informativa o di animazione/promozione; L’ambiente web è concepito come un motore in movimento, alimentato sia da esperti che da chiunque navighi con una certa costanza tra i suoi file. Il sito diviene pertanto “un’ancora nel mare della rete”, ponendosi come un’opportunità che può e deve crescere, coinvolgendo un numero sempre maggiore di utenti

Il portale www.grup.it è costruito su tre piani di accesso, con entrata tramite password:

- **Livello zero:** la vetrina del sito. Accesso aperto a tutti per la conoscenza del progetto, e la richiesta di password per la consultazione del sito
- **1° livello:** il Call Center ha consentito l’accesso al portale e a tutto il materiale disponibile. L’utente può navigare, consultare, studiare,

partecipare ai forum: è un cittadino del sito.

- **2° livello:** funzionari selezionati per la formazione d’aula, che utilizzeranno il sito anche come “comunità di pratica” per la condivisione di esperienze e materiali.

Inoltre, sono assegnati alcuni ingressi “invito” ad amministratori ed esperti non compresi nei parametri di accesso definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno corrisposto all’obbiettivo di scambiare informazioni e verificare le funzionalità .

Ma cosa trovano gli iscritti nel sito?

Le “News”

L’informazione è il cuore pulsante del vivere moderno. Ogni nostra attività ha bisogno di informazioni: per capire meglio, muoverci, lavorare, progredire, essere al passo con i tempi, trascorrere il nostro tempo libero, e così via. Questa consapevolezza ha permesso la nascita di uno strumento, quale vuole essere la news flash, che dia modo agli addetti al lavoro, ma anche ai non addetti, di avere a disposizione le notizie aggiornate della settimana, poste in ordine di interesse e importanza. Lo stile è quello, volutamente, a volte sarcastico, strillato, incisivo, in base alle notizie alle quali si vuole dare risalto, in modo da suscitare l’interesse del lettore e spingerlo ad un approfondimento delle informazioni appena lette. Lo sco-

po, forse, è proprio questo: portare gli individui, e non solo lavoratori, ad approfondire, ad essere curiosi partendo da una notizia breve e singola. La news-flash non è solo una rassegna stampa, come se ne trovano sparse in tutti i siti web, ma uno strumento di conoscenza rapida, breve ma esaustiva nello stesso tempo, di stimolo al bisogno di informazione delle persone, un servizio che crediamo essere utile e apprezzato dai nostri visitatori e lettori nell'ottica di conoscere sempre più e meglio senza però perdersi in dettagli irrilevanti. Con la news-flash si centra l'obiettivo. Le notizie si arricchiscono poi di curiosità: notizie non strettamente legate alle materie di interesse del sito e del progetto Grup, ma sempre interessanti sotto l'aspetto dell'arricchimento continuo dell'individuo, una vetrina di libri e documenti che può essere d'aiuto nella vita lavorativa e quotidiana, e così via per il divenire...per non annoiare, non essere routinari, saccenti ma, solo di servizio alla comunità che ci vorrà conoscere e che riconoscerà in noi l'appeal che cercheremo di seminare.

L'area "Flash"

La sezione Flash è l'unica sezione consultabile prima del login. Consente di leggere le ultime notizie relative alla "gestione delle risorse umane" con link di approfondimento al database. Per la consultazione è possibile scorrere gli articoli pubblicati in sequenza.

I link danno accesso alle informazioni residenti nel database del sito. A fondo pagina è possibile richiedere al sistema le "opzioni di notifica", ossia decidere di essere avvertiti quando escono nuove notizie. L'aggiornamento delle notizie è settimanale.

Se si cerca una notizia pubblicata è possibile consultare l'archivio organizzato per mesi di raccolta. Per l'importanza assegnata alla sezione, il servizio è direttamente curato dal responsabile dell'intero progetto GRUP, Luca Tamassia.

La "Newsletter"

La newsletter viene pubblicata con assoluta regolarità e la qualità del prodotto è elevata. *InPersonale* è una vera e propria rivista quindicinale, cuore del sito per l'aggiornamento costante e la trasmissione della cultura di interesse delle Autonomie. In nessun altro sito pubblico esiste un prodotto così strutturato, ampio, pieno di informazioni aggiornate e selezionate, arricchite da materiale fotografico.

Per consentire ai collaboratori di conoscere i temi trattati, anche al fine di evitare duplicazione e con lo scopo di orientare gli interventi verso quelli meno battuti, è stato reso consultabile l'elenco aggiornato dei contributi già forniti e di prossima pubblicazione

Per quanto concerne l'aspetto promozionale, ferma restando la scelta di non trasmettere la newsletter interamente perchè parte integrante del sito, e veicolo per l'ingresso alla sua consultazione, si è proce-

duto alla trasmissione quindicinale di una comunicazione contenente la presentazione degli argomenti trattati dalla rivista, che, con l'occasione, potrà promuovere il sito riferendo delle novità inserite.

Tale comunicazione è inviata a una specifica mailing list che contiene tutti gli iscritti al sito, i partecipanti alla formazione, sia docenti che discenti, e viene incrementata dalle segnalazioni di nominativi ed indirizzi e-mail, provenienti dall'insieme dei collaboratori di GRUP, cui è assegnata direttamente una password d'accesso.

Le rubriche di InPersonale

- 1) **INRassegna**, articoli di notizie e commenti di stretta attualità apparsi su quotidiani, settimanali e soprattutto riviste specialistiche, nonché articoli relativi a provvedimenti pubblicati su Gazzette o Bollettini Ufficiali o riferiti a sentenze e/o interpretazioni e/o commenti,
- 2) **INFormazione**, articoli su Convegni ed Eventi d'interesse delle Autonomie locali o su Seminari e Corsi di Formazione,
- 3) **Governance**, articoli e notizie dall'Europa, dal Governo, dal Ministero della Funzione Pubblica, dalle Regioni, dalle Associazioni delle Autonomie,
- 4) **INBacheca** – Notizie dal Sindacato, articoli e notizie del mondo sindacale e delle rappresentanze sindacali aziendali,
- 5) **In Primo Piano**, contenente un sommario (due o tre notizie importanti di attualità) ed un editoriale,
- 6) **Spot su ...**, contenitore delle rubriche stabili e tematiche della rivista, così individuate: Contratto di lavoro, Rapporto di lavoro, Salario accessorio, Posizioni organizzative, Sicurezza sul lavoro, Dirigenza, Formazione, Pari opportunità, Mobilità,
- 7) **Praticamente**, contenitore di procedure e strumenti necessari per il governo locale,
- 8) **Degni di nota**, articoli (e box di accompagnamento) su buone pratiche, esperienze di successo e di buon governo, innovazioni,
- 9) **Il punto della domanda**, contenitore di quesiti e soluzioni di governo locale,
- 10) **Studi & ricerche**, contenitore di notizie, articoli, dati e documentazione,
- 11) **Lo Scaffale**, segnalazioni e recensioni di pubblicazioni

- d'interesse degli Enti locali,
- 12) **InComune**, uno spazio per “disegnare” un profilo dei comuni appartenenti all’obiettivo 1,
- 13) **PassaParola**, contenitore di piccoli annunci da veicolare attraverso la rivista.

Link a siti istituzionali

Un panorama aggiornato degli ambienti virtuali della Pubblica Amministrazione, dei siti che offrono documentazione e aggiornamento per gli operatori del settore, dei fornitori di database e manualistica, siti internazionali e giuridici.

Le “FAQ”

Le FAQ sono costruite in itinere e si riferiranno alle reali necessità degli utenti. Questo servizio è così essere equiparata ad un vero servizio di consulenza on line. Le FAQ vengono catalogate dalle domande inviate via e-mail dagli utenti, estrapolate dai forum, dai corsi E-Learning, ecc., dopo di che in breve tempo viene pubblicata la FAQ sul sito. In questo modo l’utente ha il riscontro diretto che il sito venga costruito ed aggiornato attorno alle sue esigenze e che ha a disposizione un esperto che può aiutarlo e consigliarlo.

Attività di Ricerca

In accordo con il Dipartimento ‘Innovazione e Società’ della Facoltà di Sociologia della Università di Roma “La Sapienza”, gli utenti re-

gistrati possono partecipare alla realizzazione di una importante mappatura delle competenze nella Amministrazione Locale. Il questionario sull’analisi delle competenze predisposta dall’Università è in autovalutazione, e consente così una verifica diretta da parte dell’utente. Questo rapporto con Università e Istituti di ricerca è uno dei settori con maggiori possibilità di futura implementazione.

Aree tematiche

Tutti i documenti ritenuti di utilità per la Pubblica Amministrazione, sul tema “gestione risorse”, vengono pubblicati sul sito con particolare attenzione a materiali utili riguardanti:

- Dirigenti,
- Relazioni sindacali,
- Organizzazione e principi,
- Costituzione del rapporto,
- Lavoro flessibile,
- Struttura del rapporto,
- Pari opportunità,
- Interruzioni e sospensioni,
- Norme disciplinari e responsabilità,
- Controlli,
- Trattamento economico,
- Controversie di lavoro,
- Tutela assistenziale e previdenziale. Estinzione del rapporto,

Nella parte relativa del sito si trova anzitutto la normativa di riferimento, e un ampio spazio è dato alla giurisprudenza e alla segnalazione delle principali sentenze.

Quaderni “Le risorse per la PA”

I quaderni mirano all'acquisizione di conoscenza e sensibilità su fattori strategici per la gestione delle risorse umane a disposizione dell'Ente. Sono materiali originali, che danno un quadro sintetico ma esaustivo delle tematiche che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ritenuto prioritarie.

I titoli:

1. "Metodologia e criteri per la costruzione della Banca dati delle Professionalità interne",
2. "Le forme di collaborazione strutturale e le unioni dei comuni",
3. "Il nuovo ruolo del dipendente pubblico locale: l'esercizio della funzione dirigente",
4. "Autonomia e responsabilità del dipendente pubblico nel procedimento amministrativo",
5. "L'esercizio della potestà regolamentare componente strutturale dell'esercizio dell'autonomia organizzativa conferita agli enti locali territoriali",
6. "Disciplina attuativa della legge n. 328/00: autorizzazione, accreditamento, affidamento",
7. "L'ottimizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'utilizzo flessibile e non strutturale delle risorse umane",
8. "Metodologie endo-organizzative per la individuazione e programmazione dei bisogni formativi dell'Ente".

Database

Sono due i Database che arricchiranno progressivamente il sito:

- La gestione delle risorse nella PA,
- Il Benchmarking.

La realizzazione della Banca dati 'La gestione delle risorse nella P.A.' ha come contenuto solo dati inerenti la gestione delle risorse umane. In assenza di Banche dati delle quali avvalersi attraverso l'instaurazione di rapporti convenzionali, si procederà a realizzare una Banca dati contenente la normativa statale e regionale di riferimento, la contrattualistica collettiva vigente, le sentenze ed i pareri giurisprudenziali. La costruzione del database è un work in progress, che, al termine del progetto costituirà un valore aggiunto di grande utilità per gli operatori della Pubblica Amministrazione.

La Banca dati Benchmarking è collegata con i casi di eccellenza presentati al Forum PA negli ultimi e quelli individuati da "Cantieri" del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Strumenti

Il sito web fornisce anche una serie di strumenti diretti a sostegno degli utenti, finalizzati, quindi, non ad una mera informazione ma altresì a intervenire direttamente nell'operatività dei beneficiari.

Sono elaborati e raccolti alcuni strumenti specifici, ovviamente in formato digitale, in una specifica sezione dalla quale potranno essere "scaricati" (download) direttamente Templates, wizard, oltre a tool di pubblica utilità, quali form, tabelle,

software, grande cura sarà dedicata alla pubblicazione di:

- a) circolari e risoluzioni ministeriali,
- b) circolari di alcuni enti previdenziali,
- c) quesiti dell'ARAN,
- d) deliberazioni della Corte dei Conti.

Forum

Questa sezione è dedicata allo scambio di opinioni ed esperienze su argomenti di interesse. Ogni forum è moderato e animato quale motore di scambio di informazioni e documenti per facilitare il confronto tra gli utenti delle diverse amministrazioni.

Durante il ciclo di vita di GRUP, sul sito sono stati aperti diversi forum, che hanno ottenuto un discreto successo, nonostante la difficoltà di comprendere il valore dello strumento, da parte di "neofiti" navigatori, quali gli utenti del progetto. L'evento più interessante è stato che, con il passare del tempo e l'acquisizione di maggiore confidenza con il mezzo, gli stessi utenti hanno aperto Forum di loro specifico interesse, passando così da fruitori ad "attori" del loro spazio di discussione.

Area Corsi

In questa sezione si trovano due tipologie di corsi. I corsi " **formazione in aula**" e i corsi " **e-learning**".

Formazione in aula

I corsi in aula sono esclusivamente riservati agli utenti che stanno se-

guendo il corso di formazione in aula. Solo questi utenti possono essere abilitati alla visione di tale materiale. In questa area si trovano i materiali didattici legati alle lezioni in aula (dispense di approfondimento, slide in ppt usate dai docenti per le lezioni, esercitazioni e i materiali per la formazione assistita) suddivisi per aule di formazione (aula di Napoli, Aula di Bari, Aula di Palermo, Aula di Catania, Aula di Lamezia Terme, Aula di Cagliari) e per le macro aree di appartenenza (Amministrazione del Personale; Total Qualità Management; Leadership e Risorse umane; Management ed Organizzazione; Organizzazione dell'Amministrazione Pubblica; ecc) .

Abbinati al corso sono presenti una serie di servizi:

- Contatta il docente: Vi permetterà di mandare direttamente una mail ai docenti che hanno tenuto le lezioni in aula
- Forum su argomenti del corso: vi permetterà di partecipare al forum dedicato al corso o ad altri forum ad esso collegati
- Chat corso: vi permetterà di chattare con i colleghi delle aule a cui appartenete
- Bacheca corso: vi permetterà di collegarvi alla bacheca che contiene informazioni relative alle giornate d'aula

E' previsto che dopo la fruizione da parte dei discenti in aula, alcuni materiali, per il loro valore applicativo ed operativo, vengano riorga-

nizzati per renderli disponibili nella parte del sito aperta a tutti gli *Corsi e-learning*

I corsi e learning sono destinati a tutti gli utenti del sito GRUP. Non sono strettamente legati ai temi d'aula ed hanno una loro organizzazione didattica.

Sono stati previsti 7 percorsi formativi assistiti da tutoring di sistema ed esperti. Un sistema di tracciamento consente la registrazione delle azioni formative, di apprendimento e percorso di tutti gli utenti, fino alla verifica finale.

I corsi di e-learning costituiscono un vero e proprio percorso di autoaggiornamento che ha come momento iniziale la consapevolezza del ruolo esercitato e come momento finale l'acquisizione della competenza a gestire, in autonomia e completezza, la propria prestazione lavorativa.

Generalmente i materiali che si trovano in questa sezione sono così strutturati:

- Slide in power point suddivise in unità didattiche (U.D.),
- Documentazione di approfondimento per ciascuna slide o per gruppo di slide legate a ciascuna UD,
- Test alla fine di ciascuna UD,
- Test finale,
- Bibliografia.

Bacheca

E' una vera bacheca virtuale in cui vengono lasciati messaggi e comu-

nicazioni da parte della Redazione per informare gli utenti degli aggiornamenti che avvengono nel sito e comunicazioni e messaggi degli utenti per altri utenti per informazioni di varia natura.

Chat

Un altro sistema di comunicazione che mette a disposizione il sito, e questa volta "sincrona", è il sistema di comunicazione veloce fra utenti contemporaneamente collegati al sito.

Mail interna

Ututi gli utenti del sito senza intermediazione da parte della Redazione possono decidere di scrivere una mail ad un utente specifico poiché si ha a disposizione una mailing list completa.

Il Call Center

A supporto del sito e delle attività correlate, il progetto "Gestori Risorse" è dotato di un Call Center, con compiti differenziati a seconda delle diverse fasi del progetto stesso: raccoglie le richieste di iscrizione, le analizza e attribuisce le password per l'accesso al sito, accetta le richieste di domande e le smista agli esperti, risponde a domande inerenti le funzionalità e gli obiettivi del sistema, errori e problemi di applicazioni, funge da raccordo con le attività istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il progetto GRUP è un segnale di innovazione, che vede protagonisti

nuovi pionieri della comunicazione multimediale, utenti dapprima “immobili”, abituati alla consuetudine di materiali pubblicati nell’oceano dei siti web, dove raramente è offerta una vera interazione, che si sono via via appassionati alla possibilità di un sito dinamico, funzionale e soprattutto funzionante, aggiornato.

Il dato più appagante, per una sperimentazione così all’avanguardia, è assistere ad un costante aumento delle iscrizioni proprio nel secondo anno di vita di Grup. Un incoraggiamento a continuare su quella che, seppure insidiosa, è sicuramente la strada giusta da percorrere: fornire i mezzi per comprendere, appassionarsi e sentire come un mondo proprio il network delle persone che lavorano con le persone.

*Le sfide di qualità nella Pubblica
Amministrazione*

**[Organizzazione e gestione
risorse umane]** – *Luca Tamassia*

[...]

La flessibilità nel lavoro pubblico: esperienze e prospettive – Caterina Cordella

1. - «Da tempo è in corso un processo di 'privatizzazione' del rapporto di lavoro ed è intenzione del governo proseguire con determinazione verso una maggiore omogeneità non solo delle norme ma anche delle relazioni sindacali e dei comportamenti effettivi nei due settori, pubblico e privato». Con queste parole dedicate al lavoro pubblico, contenute nel *Libro bianco sul mercato del lavoro* (pubblicato ottobre 2001), il Governo in carica aveva fatto intendere, alle soglie del suo mandato, di voler continuare sulla strada intrapresa dai precedenti Governi di vario colore succedutisi a partire dagli inizi degli anni '90.

A parte la 'contrattualizzazione' del rapporto di lavoro pubblico - o se si preferisce 'privatizzazione', - una delle più importanti novità normative della riforma, ed in particolare della seconda fase di essa, è stata senza dubbio l'esplicita previsione della possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere alle forme contrattuali c.d. 'atipiche', sempre più largamente in uso nel settore privato.

Le grandi trasformazioni della società e del mondo economico e della produzione hanno sviluppato un forte effetto di trascinamento nei

confronti della pubblica opinione, ed in genere della classe politica, spingendo per l'avvio di profonde modifiche organizzative anche nella P.A. Così la riforma della privatizzazione del lavoro pubblico è divenuta uno dei tasselli progettuali di una generale riforma della pubblica amministrazione attraverso l'omogeneizzazione del lavoro pubblico al lavoro privato.

La disciplina tracciata, tuttavia, lascia trasparire, con evidenza, la consapevolezza del legislatore circa la necessità di salvaguardare le specificità essenziali del lavoro pubblico. Specificità derivanti soprattutto dal radicamento costituzionale di alcuni principi che governano il lavoro pubblico, tra cui, in particolare, quello della selezione imparziale del personale reclutando e quello del buon andamento, e quindi dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, anche dal punto di vista della gestione dello stesso personale dipendente. Si spiega, dunque, perché l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle *chances* offerte nel settore privato dalla presenza di variegate forme contrattuali di lavoro flessibile, sia stata accompagnata dalla fissazione di vincoli rigorosi sotto il profilo non soltanto del rispetto del principio della selezione pubblica (al fine di scegliere la 'potenziale migliore risorsa umana' che si renda disponibile per l'attività da svolgere), ma anche e soprattutto sotto quello della (almeno parziale) 'immunizzazione' delle stesse amministrazioni dalle conseguenze de-

rivanti dal cattivo uso della risorsa contrattuale flessibile. Le amministrazioni vengono infatti sottratte alla sanzione 'normale' che la legge annette alla violazione delle regole fondamentali di accesso ed utilizzo dei contratti di lavoro flessibile - la trasformazione (o meglio conversione) del rapporto di lavoro 'atipico' in rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato - e vengono assoggettate alle sole conseguenze meramente risarcitorie che possono derivare dalla predetta violazione.

Questo assetto può essere considerato, in fin dei conti, il risultato di una ponderata valutazione delle trasformazioni e dei processi di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni che, come accennato sopra, sono stati ritenuti essenziali per soddisfare le aspettative di qualità di cittadini ed utenti in relazione all'esercizio delle funzioni pubbliche ed all'erogazione dei servizi di pubblico interesse ed utilità. Processi nel cui ambito, appunto, la contrattualizzazione del lavoro pubblico e l'estensione a quest'ultimo delle tipologie contrattuali flessibili del settore privato sono i due strumenti con cui si è ritenuto possibile rendere l'organizzazione del lavoro nel suo complesso coerente con i predetti obiettivi, contenendo nel frattempo la (crescita della) spesa per il personale.

2. - L'avvio, con l'approvazione della legge delega n. 30/2003 e del conseguente d.lgs. n. 276/2003, di un ampio progetto di riforma della disciplina del mercato del lavoro,

fortemente caratterizzato dalla introduzione di massicce dosi di flessibilità tipologica e gestionale si è rivelato in linea con le caratteristiche di massima enunciate nel *Libro bianco sul mercato del lavoro*. E sebbene la scelta del legislatore delegante, attuata dal governo, di escludere le pubbliche amministrazioni ed il lavoro pubblico dalla parte più corposa dell'intervento abbia inizialmente fatto pensare ad una battuta d'arresto nella marcia di avvicinamento, intrapresa con le riforme del decennio precedente, tra il mondo del lavoro privato e quello del lavoro pubblico; in realtà la scelta del legislatore del 2003 appare corretta perché fondata tanto su valutazioni di carattere teorico-sistematico, quanto su considerazioni tecnico-pratiche.

Sotto il primo profilo se, come si ricava dall'art. 1, co. 1, del d. lgs. n. 276, l'obiettivo della riforma del mercato del lavoro è quello di «aumentare i tassi di occupazione», dovrebbe pur convenirsi che esso risulta difficilmente perseguibile nell'ambito delle amministrazioni pubbliche per le quali si pone, al limite un problema se non di riduzione del numero degli occupati, di redistribuzione ed ottimizzazione della risorsa lavoro già disponibile (come d'altronde dimostrato dai vincoli introdotti dalle più recenti leggi finanziarie). Sotto il secondo profilo, invece, si sottolinea anzitutto come la disciplina in materia di lavoro subordinato flessibile applicabile alle pubbliche amministrazioni risulti già - grazie anche

all'adattamento ed all'integrazione attuati tramite l'intervento della contrattazione collettiva - idonea a soddisfare le attuali esigenze di flessibilità tipologica delle pubbliche amministrazioni.

Orbene, guardando il problema dal lato degli operatori delle pubbliche amministrazioni, ciò che probabilmente più conta in questa fase è che l'esclusione sancita dalla L. n. 30/2003 e dal d. lgs. n. 276/2003 possa essere oggetto di una valutazione congiunta tra il Ministro per la funzione pubblica e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative secondo quanto stabilito dalla 'art. 86, co. 8 ai fini di esaminare i possibili profili di armonizzazione.

3. A questo riguardo occorre ribadire, in via preliminare, un aspetto centrale del ricorso alle risorse contrattuali flessibili nell'ambito del settore pubblico.

Se il problema che si ritiene determinante per le scelte strategiche relative al lavoro è quello del contenimento della spesa per il personale - come è in modo preoccupante dimostrato, d'altro canto, dai limiti che ormai ogni anno sono imposti dalle leggi finanziarie - v'è il rischio che il ricorso ai contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni finisca per assumere rilievo (come, d'altro canto, sembra che, di fatto, stia avvenendo nel settore privato) prevalentemente in funzione della finalità di risparmio di spesa, piuttosto che per soddisfare razionali esigenze

flessibili dell'organizzazione del lavoro.

Bisogna, tuttavia, rendersi conto che una siffatta soluzione è in grado di produrre un pericoloso effetto distorsivo: quello di attribuire alla risorsa flessibile addirittura una funzione *sic et simpliciter* sostitutiva di quella stabile, con tutti i rischi che ne conseguono soprattutto in merito alla qualità professionale delle prestazioni.

L'effetto nel settore pubblico potrebbe essere foriero di danni.

Nell'ambito della pubblica amministrazione, infatti, le prestazioni di lavoro sono sempre, seppure in misura diversa, collegate all'esigenza di soddisfare interessi pubblici, intrinsecamente connessi con lo specifico servizio o la specifica funzione amministrativa.

Occorre, dunque, procedere con la dovuta cautela lungo la strada dell'armonizzazione delle regole che disciplinano lavoro privato e pubblico. Infatti, l'innovazione organizzativa della P.A. è (e non può non essere) direttamente connessa alla sua essenziale funzione di soddisfare le esigenze di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (volta all'offerta del servizio o all'esercizio della funzione), alla base della quale vi sono sempre interessi pubblici, quantunque di diverso fondamento costituzionale. Di questo, dunque, si dovrà tenere conto ogni qualvolta s' intenda por mano all' estensione di tipologie contrattuali flessibili previste per il settore privato al settore pubblico, dato che non è affatto

detto che la destinazione funzionale che l'ordinamento assegna a ciascuna delle tipologie contrattuali sia sempre coerente con le specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni.

Se dunque la scelta dell'attuale legislatore di procedere "con i piedi di piombo" in relazione all'estensione al lavoro pubblico della riforma del 2003 appare valida, non di meno sarebbe auspicabile fondare l'armonizzazione e le conseguenti decisioni legislative su precise rilevazioni di quali siano gli effettivi, concreti comportamenti delle amministrazioni nella gestione delle risorse contrattuali flessibili. All'uopo si rendono necessarie indagini (se non di permanenti rilevazioni) relative alle caratteristiche (non solo 'quantitative', ma anche) 'qualitative' del ricorso ad esse. Ciò potrebbe condurre a comprendere meglio le specificità delle pubbliche amministrazioni sul versante del ricorso ai contratti di lavoro flessibile (contribuendo, così, a spiegare anche il prevalere di alcune forme sulle altre in ciascuno dei comparti interessati) e consentirebbe, in fin dei conti, di assumere con maggiore consapevolezza decisioni legislative, amministrative, e *formative*, volte a indirizzare nel futuro atteggiamenti e comportamenti degli operatori amministrativi su questo piano.

Il modello organizzativo nelle Regioni – Rossana Gardoni

Il cambiamento del contesto istituzionale attuale derivato anche dalla riforma del titolo V della Costituzione impone alla Regione il passaggio da Ente di gestione ad Ente di governo con la conseguente assunzione di un forte ruolo di programmazione, indirizzo e controllo. In un ente di governo acquisisce una particolare importanza la strategia che impone la necessità di definire assetti organizzativi e sistemi operativi funzionali alla attuazione del Programma e al raggiungimento di obiettivi particolarmente significativi e strategici per il soddisfacimento dei bisogni del territorio e per il suo sviluppo.

Ciò deve comportare alcune scelte organizzative basate sulle seguenti valutazioni strategiche:

- La necessità di una azione unitaria e raccordata all'interno dell' Ente Regione
- La necessità di integrazione fra le varie Strutture e la creazione di strumenti di integrazione che garantiscano l'orientamento verso obiettivi unitari, anche attraverso organi di coordinamento permanente (coordinamento orizzontale fra le strutture)
- La necessità della introduzione di una figura apicale come pun-

to di riferimento per tutta l'Organizzazione e interfaccia operativo fra gli attori politici e l' Amministrazione (coordinamento verticale).

- L'orientamento di tutti gli strumenti organizzativi al raggiungimento degli obiettivi
- La logica della massima flessibilità possibile.

Nella logica di un Ente di governo si devono attivare strumenti orientati a favorire l'integrazione e la trasversalità: occorre individuare e definire una serie di funzioni (funzioni trasversali) che operano in stretto raccordo tra di loro, perché legate secondo logiche di relazione per materia: possono essere funzioni di staff del vertice aziendale e funzioni di servizio per tutto l'apparato regionale per il raggiungimento degli obiettivi.

In questo contesto organizzativo occorre introdurre forme di lavoro flessibile (team, task force, tavoli tematici, work out) che consentano di aggregare ed attivare le funzioni e le persone su problemi specifici per ottenere in tempi brevi risultati adeguati.

Le strategie relative al personale sono connotate, oltre che dalla trasversalità e dalla flessibilità, anche dalla valorizzazione e dalla responsabilizzazione delle risorse umane finalizzata a:

- Sostenere il cambiamento
- Orientare al raggiungimento di risultati complessi

- Qualificare professionalmente rispetto alle esigenze di un ente di governo.

Gli strumenti sono:

- La riforma della dirigenza
- L'area delle posizioni organizzative
- Il sistema di valutazione delle prestazioni coerente con gli obiettivi
- La formazione permanente all'interno della realtà lavorativa
- L'attivazione di "linee di dialogo" con il personale per coinvolgere, motivare e comunicare la "cultura aziendale".

La riforma della dirigenza

Strategico è lo sforzo per la valorizzazione e lo sviluppo del management orientandolo al lavoro per obiettivi previsti dal Programma, anche con una attenzione alla gestione delle risorse umane ed economiche implicate.

Una delle leve su cui occorre far perno è una politica retributiva orientata verso la massima flessibilità e l'utilizzo della retribuzione di risultato che dovrebbe assumere una crescente incidenza rispetto alle componenti fisse della retribuzione stessa attraverso un sistema strutturato di valutazione².

² **L'evoluzione della "Politica della dirigenza" nell'ottica dell'Ente di Governo: il sistema di valutazione delle prestazioni e la formazione manageriale in Regione Lombardia**

Nel corso dell'ultima Legislatura (2000-2005) si è assistito ad un significativo rin-

novamento della classe dirigente, attraverso la combinazione di nuove immissioni (anche di persone con esperienze e provenienze diversificate) e rilevanti esodi (per raggiunti limiti di età, risoluzione consensuale dei rapporti di lavoro, piuttosto che trasferimento ad altre amministrazioni a seguito dei più recenti processi di decentramento). A tale rinnovamento si è accompagnato un riprogettazione complessiva delle strategie della dirigenza, per quanto riguarda i meccanismi di assegnazione degli incarichi e degli obiettivi, responsabilizzazione, valutazione e retribuzione.

A partire dal 2003 si è intensificato in modo particolare lo sforzo per la valorizzazione quantitativa e la crescita dello sviluppo professionale del management, puntando, in particolare sull'orientamento dei comportamenti al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Risultano significative le immediate ricadute retributive del sistema di valutazione delle prestazioni, nonché lo stretto legame con la programmazione e il costante supporto della formazione manageriale.

Motivazione ed Obiettivi

- Orientare il management al lavoro per obiettivi previsti dal Programma Regionale di Sviluppo, anche con una attenzione alla gestione delle risorse umane ed economiche implicate
- Definire una strategia retributiva orientata alla massima flessibilità
- Utilizzare la retribuzione di risultato per consentire un reale orientamento dei comportamenti organizzativi al raggiungimento degli obiettivi assegnati
- Costituire una classe dirigente capace di affrontare situazioni complesse, proporre e gestire soluzioni innovative in un contesto di forte cambiamento

Azioni

A partire dal 2002 è stata per la prima volta introdotta nel sistema la valutazione del conseguimento degli Obiettivi di Governo Regionale (obiettivi di particolare rilevanza

strategica) quali obiettivi collettivi e trasversali all'organizzazione.

La politica retributiva ha subito delle variazioni: il riconoscimento economico della professionalità dirigenziale ha portato a creare una struttura retributiva flessibile, in grado di consentire l'orientamento dei comportamenti alla realizzazione degli obiettivi assegnati, alla corretta gestione delle risorse e di permettere la valorizzazione della professionalità e potenzialità del singolo, non solo in relazione al peso organizzativo della struttura ricoperta. In questa logica, attraverso la possibilità di incrementi della retribuzione di risultato variabile dei dirigenti sino al 30% della retribuzione di base e di posizione, si è realizzata una consistente apertura della "forbice" della retribuzione di risultato dei dirigenti.

Il sistema di valutazione si è inoltre sviluppato, in particolare nel corso del 2004, in termini di integrazione:

- con la programmazione, orientando i comportamenti agli obiettivi, in particolare quelli prioritari e trasversali
- con l'organizzazione, rafforzando le intrinseche potenzialità del sistema quale fonte di informazioni per l'organizzazione e gli altri sistemi operativi e adattando le metodologie in modo da renderle sempre più facilmente adattabili alle necessità organizzative
- con la formazione, in primo luogo quella manageriale, muovendosi verso una logica complessiva di sviluppo delle risorse umane e rendendo la valutazione delle prestazioni oggetto di attività formativa e, attraverso dei parametri oggettivi, strumento volto ad orientare i comportamenti organizzativi al fine di sviluppare le logiche della trasversalità nella realizzazione degli OGR

Risultati raggiunti

Questa struttura retributiva flessibile e lo stretto legame del sistema valutazione delle prestazioni con la retribuzione, con il costante supporto della formazione, può consentire un reale orientamento dei comportamenti organizzativi al raggiungimento degli obiettivi assegnati; importante è anche la valorizzazione della professionalità e dell'esperienza del management at-

In Regione Lombardia il sistema di valutazione delle prestazioni è volto essenzialmente ad orientare comportamenti organizzativi in funzione del raggiungimento degli obiettivi definiti, di una corretta gestione delle risorse e del consolidamento di una cultura di governo.

Lo sviluppo del sistema di valutazione delle prestazioni è funzionale all'evoluzione di Regione Lombardia da ente di gestione ad ente di governo, ed è stato fortemente segnato (in particolare per dirigenti e titolari di posizione organizzativa) dall'introduzione, avvenuta nel 2002, degli obiettivi di governo regionale, quali obiettivi particolarmente significativi, strategici e trasversali.

L'evoluzione del sistema, ad oggi, ha permesso i seguenti risultati:

1. focalizzazione sugli obiettivi (individuali o collettivi)
2. progressivo aggancio degli obiettivi della valutazione a quelli della programmazione
3. inserimento di obiettivi strategici nel sistema di valutazione, per focalizzare i comportamenti verso gli obiettivi prioritari, da raggiungersi attraverso modalità di lavoro integrate e trasversali
4. introduzione di parametri relativi alla gestione finanziaria e delle risorse umane
5. valorizzazione dell'esperienza di ciascuno anche attraverso la rotazione degli incarichi dirigenziali, nella prospettiva di collocare le persone giuste al posto giusto

traverso la rotazione degli incarichi dirigenziali da attuarsi nella tensione di riuscire a collocare le “persone giuste al posto giusto”.

Altra leva è rappresentata dalla formazione manageriale per fornire alla classe dirigente conoscenze comuni per svilupparne le capacità di affrontare situazioni complesse, proporre e gestire soluzioni innovative in contesto di forte cambiamento e guidare i collaboratori verso obiettivi sfidanti.

Non sono da trascurare momenti collettivi di verifica e motivazione (convention) che aiutano a dare una collocazione di ampio respiro al lavoro quotidiano agendo spazi positivi di innovazione.

L' area delle Posizioni Organizzative

Il CCNL del 31.12.1999 ha introdotto l'area delle Posizioni Organizzative che sono un tassello importante della strategia organizzativa in funzione della flessibilità e comportano per le persone l'assunzione di elevata responsabilità, la gestione di contenuti ad alta professionalità e lo sviluppo di autonomia operativa.

L'assegnazione delle posizioni organizzative permette di individuare funzionari da collocare in una posizione intermedia fra la dirigenza ed il personale e su cui la Regione può investire attraverso una specifica formazione, finalizzata a sviluppare le potenzialità e ad approfondire competenze trasversali quali: consapevolezza organizzativa, sintesi e comunicazione, analisi e orienta-

mento al risultato, integrazione e relazione, disponibilità al cambiamento, programmazione e controllo.

L'investimento dell'amministrazione su queste figure professionali deve essere alto nell'ottica della flessibilità di gestione e della focalizzazione verso il raggiungimento di specifici obiettivi assegnati.

Anche con i titolari di posizione organizzativa occorre agire sulla flessibilità retributiva aumentando l'incidenza della retribuzione di risultato rispetto alla parte fissa; la retribuzione di risultato, infatti, dovrebbe essere attribuita sulla base degli obiettivi raggiunti mentre i comportamenti vengono osservati esclusivamente per costruire percorsi formativi di supporto³.

³ Dalla Metodologia di Valutazione delle prestazioni dei titolari di posizioni Organizzative in regione Lombardia

In Regione Lombardia, nell'ottica di attribuire rilevanza centrale ai risultati conseguiti, la valutazione delle prestazioni dei titolari di posizione organizzativa è effettuata utilizzando i seguenti parametri:

A- Risultati gestionali legati al Programma Regionale di Sviluppo che incidono per il 75% sul totale della retribuzione di risultato

B- Risultati sulla gestione della posizione organizzativa che incidono per il 25% sul totale della retribuzione di risultato.

La valutazione dei risultati sulla gestione della posizione organizzativa è basata su alcuni indicatori di efficienza che variano a seconda della tipologia della Posizione Organizzativa (responsabile di Unità operativa, Staff, Professionista).

Il processo di valutazione dei risultati gestionali si compone di tre fasi:

- a) assegnazione dei risultati da raggiungere, anche di valenza inferiore

La formazione

Il sistema formativo è strettamente connesso ai sistemi di sviluppo e di valutazione e deve essere una funzione dedicata allo sviluppo delle risorse umane in ambito organizzativo.

La formazione si pone, quindi, come strumento per:

all'anno, mediante colloquio individuale con il dirigente di riferimento, di norma nel mese di assegnazione dell'incarico. I risultati assegnati si riferiscono alle attività specifiche della Direzione Generale di appartenenza.

- b) verifica intermedia, che coincide con un primo momento di controllo dell'avanzamento delle attività in corso d'anno (di norma al termine dei primi 6 mesi).
- c) valutazione dei risultati raggiunti che viene effettuata, di norma, al termine dell'anno cui si riferiscono le attività mediante colloquio tra valutato e valutatore.

Sono previste quote aggiuntive di retribuzione di risultato in caso di assegnazione ai titolari di posizione organizzativa, nel corso del periodo d'incarico, di obiettivi particolarmente strategici e trasversali (obiettivo di governo regionale).

La retribuzione di risultato viene erogata:

- in misura direttamente proporzionale alla percentuale di raggiungimento dei risultati, **sui parametri A e B**.
- nelle quote stabilite per **ciascun obiettivo di governo regionale assegnato**, tenendo conto del raggiungimento dell'insieme dei prodotti previsti da ciascun obiettivo.

I comportamenti tenuti dal titolare di posizione organizzativa, espressione delle sue attitudini e predisposizioni personali, non incidono invece nella determinazione della retribuzione di risultato ma vengono rilevati con la finalità di tracciare percorsi formativi di supporto.

- costruire la governance regionale,
- sviluppare nuove competenze,
- favorire lo scambio delle conoscenze
- ottimizzare la gestione delle risorse umane e supportare la realizzazione degli obiettivi del governo regionale.

Nella realizzazione delle attività formative occorre utilizzare metodologie didattiche con la massima integrazione possibile fra processi formativi e processi lavorativi.

Gli obiettivi sono la crescita e lo sviluppo di una nuova classe di dipendenti, lo sviluppo di nuovi profili professionali e il potenziamento di competenze innovative; ne consegue che la formazione deve coinvolgere tutto il personale a partire dalle categorie fino alla classe manageriale.

La formazione nella pubblica amministrazione, infatti, rappresenta sempre più il vero motore del cambiamento verso un governo del territorio semplificato, sburocratizzato, al servizio dei bisogni dei cittadini e capace di un grande sforzo di programmazione strategica.

Accanto alle iniziative di formazione manageriale rivolte a tutta la dirigenza si possono individuare aree di formazione rivolte espressamente all'alta dirigenza con l'obiettivo di stimolare e facilitare la realizzazione del sistema di governance regionale, elaborare una visione condivisa sul ruolo della Regione come ente di Governo e creare una *Community learning* per condividere-

re le linee strategiche da perseguire⁴.

La connessione tra organizzazione e Personale

In una organizzazione di Governo è essenziale riconoscere il binomio “organizzazione e personale” poiché ogni azione sulla organizzazione ha un impatto sulle persone e viceversa; per questo motivo è necessario agire nella

logica della valorizzazione delle persone nell’organizzazione, anche attraverso l’utilizzo di alcuni strumenti semplici, ma sistematizzati quali:

gli incontri negoziali sul fabbisogno di personale delle strutture

gli incontri con le persone.

Nel primo caso occorre definire e consolidare il ruolo dell’ Organizzazione come supporto alle attività delle Strutture (attraverso la costruzione di rapporti stabili e una rete di relazioni), nel secondo il ruolo di Organizzazione e personale a sostegno delle persone (attraverso l’ascolto e la creazione di un clima di fiducia e affidabilità).

Uno strumento molto importante legato alla pianificazione delle risorse umane è rappresentato dal Programma dei fabbisogni professionali.

È attraverso il programma dei fabbisogni professionali che si definiscono le linee di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane, al fine di assicurare le esigenze organizzative legate alla realizzazione degli obiettivi e l’ottimizzazione delle risorse, anche in relazione alle disponibilità finanziarie.

È sempre attraverso questo strumento che si assicura la capitalizzazione delle esperienze positive e le innovazioni sostenibili nel contesto delle norme che regolano il pubblico impiego, anche relativamente ai contratti atipici, in

⁴ Un punto di forza connesso alla evoluzione del management in Regione Lombardia è rappresentato dalla formazione manageriale. Questo rilevante impegno sul piano formativo ha avuto il suo massimo sviluppo con l’avvio, nel dicembre 1999, della **Scuola Superiore di Alta Amministrazione**, con lo scopo di supportare lo sviluppo del management di Regione Lombardia e del “Sistema Lombardo”, nel processo di crescita di una cultura dirigenziale pubblica indispensabile al contesto del cambiamento in atto nella P.A.

Le linee strategiche sulle quali la Scuola opera sono:

- creare una “learning community” allargata;
- favorire il benchmarking con realtà nazionali e internazionali avanzate;
- favorire il raccordo tra gli stakeholders al fine di facilitare l’attuazione delle strategie regionali;
- sviluppare metodologie innovative e mirate (WorkOut per la PA, Knowledge Management);

un'ottica di governo della flessibilità organizzativa.

In tale contesto va collocato il tema delle nuove professionalità, che dovranno essere sempre più adeguate ad affrontare situazioni nuove e complesse, in un contesto di processi di riforma e ammodernamento della pubblica amministrazione.

In particolare, è prevedibile la crescita del bisogno di professionalità orientate alla programmazione, alla gestione finanziaria e ai controlli, unitamente ad altre professionalità di profilo tecnico.

I fabbisogni di professionalità dovranno essere soddisfatti sulla scorta dei seguenti principali indirizzi:

- monitorare l'assetto delle competenze del personale, adottando, d'intesa con le rappresentanze sindacali, le modalità più idonee per l'istituzione di un "osservatorio delle competenze"
- incentivare le azioni di qualificazione e razionalizzazione complessiva dell'organico regionale, secondo gli indirizzi contenuti nelle leggi finanziarie;
- promuovere e migliorare tutte le iniziative utili per la valorizzazione delle professionalità, ai fini di una ottimale attribuzione delle risorse necessarie per ogni area di intervento;
- sostenere lo sviluppo professionale anche attraverso la definizione di percorsi di carriera interni, da attuare attraverso selezioni interne per le "progressioni verticali".

La flessibilità organizzativa

La flessibilità è particolarmente importante in un'ottica di governo, poiché attraverso di essa si rende possibile il costante adeguamento delle struttura organizzativa al raggiungimento degli obiettivi.

Alcuni strumenti di applicazione possono essere i seguenti:

• Mobilità interna

L'istituto della mobilità interna va orientato alla qualificazione e razionalizzazione complessiva dell'organico. In tale prospettiva si possono prevedere azioni di mobilità programmata in relazione alle esigenze derivanti dalla realizzazione degli obiettivi strategici, di gestione operativa ordinaria e da riassetto organizzativi.

• Mobilità esterna

Questo istituto, nella forma del comando (e in casi particolari del distacco) riveste particolare interesse in una logica di flessibilità, di collaborazione tra enti e di trasferimento e diffusione di competenze in possesso di professionalità "mature". A tal fine possono essere stipulate convenzioni con le Pubbliche Amministrazioni interessate per favorire l'interscambio di personale. I comandi dovranno essere di durata limitata e attivati in numeri compensati tra entrate e uscite.

• Telelavoro⁵ e part time

⁵ Il progetto telelavoro in Regione Lombardia

Il telelavoro rappresenta per il pubblico impiego un'opportunità di incentivare una nuova modalità di lavoro capace di conciliare le esigenze operative sia del dipendente che della struttura dell'ente. In quest'ottica, Regione Lombardia ha avviato la sperimentazione nel 1998 con un numero ristretto di postazioni. A conclusione della fase sperimentale, visti i positivi effetti spiegati dall'attività telelavorata sull'organizzazione, è stato messo a punto un bando per l'accesso a 50 nuove postazioni..

Obiettivi

L'iniziativa perseguiva gli obiettivi di:

- anticipare le modifiche di tipo organizzativo e produttivo e le risposte ai fabbisogni di formazione e di nuove professionalità connesse all'introduzione del telelavoro nell'ente;

- migliorare i processi lavorativi dell'Amministrazione e, quindi, offrire migliori servizi ai cittadini;
- migliorare la qualità della vita degli stessi dipendenti;

- individuare, realizzare e sperimentare un modello di telelavoro che sia sostenibile e che possa rappresentare un esempio riproducibile in altri contesti assimilabili, da studiare nell'ambito di una rete settoriale di collaborazioni;

- individuare un modello tecnologico-organizzativo in grado di migliorare la qualità ed arricchire le tipologie dei servizi offerti a cittadini ed imprese.

Si è ritenuta un'attività fondamentale per il successo futuro dell'iniziativa l'acquisizione del consenso al Progetto presso tutti i livelli organizzativi dell'amministrazione regionale (Direttori di Direzione, di Servizio e d'Ufficio, lavoratori e rappresentanze sindacali). Il coinvolgimento è stato ricercato fin dalla partenza del Progetto e portato avanti tramite comunicazioni sul periodico interno della Giunta regionale, Spazio Regione, e grazie a ripetuti incontri con i soggetti menzionati in precedenza. Le attività di sensibilizzazione attuate per garantire una buona partecipazione al progetto, hanno avuto carattere formativo e consultivo. Gli incontri formativi hanno avuto lo scopo

di chiarire il concetto di telelavoro, di esplicitarne i benefici conseguibili, e di chiarire che telelavorare non significa lavorare a tempo pieno isolati, senza relazioni sociali, bensì passare da un sistema di valutazione delle prestazioni basato sul tempo trascorso in ufficio ad uno basato sui risultati. Negli incontri consultivi si sono identificate con precisione le mansioni svolte e i requisiti del sistema, e sono state valutate le esigenze di lavoratori e direttori.

Il progetto è stato inserito nel Documento di programmazione economico finanziaria regionale 1999-2001 della Regione e nei Piani delle Ricerche di Interesse Regionale. Con il protocollo di intesa sul progetto si è stabilito che la sperimentazione coinvolgesse esclusivamente lavoratori individuati su base volontaria, con un numero di partecipanti compreso tra 10 e 20. L'U.O. Organizzazione e Personale (DG Risorse e Bilancio) e tutte le Direzioni Generali sono state coinvolte nella realizzazione del progetto.

È stato costituito un gruppo di progetto che si è posto l'obiettivo di:

- verificare l'applicabilità del telelavoro presso la Regione Lombardia;
- incrementare il livello di qualità della vita dei dipendenti regionali;
- incrementare l'efficienza e la flessibilità operativa dell'amministrazione regionale;
- creare nuove opportunità di lavoro (per chi ha difficoltà motorie).

Punti di forza

Uno dei principali punti di forza di questa sperimentazione risiede nel miglioramento della qualità della vita del lavoratore che è ora caratterizzata da minore stress, migliore gestione del proprio tempo, risparmio in spese di viaggio, possibilità di lavorare più ore rispetto a quando il lavoro si svolgeva unicamente in ufficio. Analogamente i direttori d'ufficio hanno segnalato: una maggiore motivazione e concentrazione del telelavoratore, una riduzione dei tempi morti e dei tempi per completare un lavoro, maggiore sovraccarico dei colleghi dovuti a problemi di sincronizzazione tra ufficio e casa. Si registra inoltre una tendenza alla riduzione delle assenze

Possono essere attivate e favorite queste forme di lavoro flessibile particolarmente idonee a conciliare le esigenze delle Persone con quelle lavorative. Occorre, tuttavia, prestare attenzione poiché il percorso più delicato di questi 2 istituti è legato alla loro gestione secondo finalità a più alto valore organizzativo, riuscendo a combinare in una maniera efficace la piena valorizzazione delle risorse umane, le esigenze organizzative di un ente con funzioni complesse e le esigenze individuali delle Persone.

Il coinvolgimento delle persone: la Comunicazione interna

In una organizzazione di Governo la comunicazione interna non può più limitarsi ad informazioni operative e non può stare all'interno di un rapporto verticale fra vertice e dipendenti (comunicazione di tipo funzionale) ma deve collocarsi all'interno di una cooperazione orizzontale, bidirezionale e trasversale all'interno della organizzazione. Più una organizzazione è complessa più la comunicazione assume un ruolo strategico e di primo piano: le organizzazioni si accorgono di dover stabilire un patto con le persone che rappresentano una reale risorsa. Più una organizzazione avrà la capacità di coinvolgere, valorizzare in modo efficace le risorse umane, tanto più sarà in grado di raggiungere i propri obiettivi.

per malattia e delle richieste per permessi e impegni personali.

Per questi motivi, la Comunicazione interna dovrebbe avere una collocazione strategica ai vertici della Organizzazione funzionale agli obiettivi di:

- Sviluppare l'informazione utile all'interno dell'ente, razionalizzarla e sistematizzarla per condividere il patrimonio informativo
- Far crescere la conoscenza per migliorare l'efficienza nel lavoro
- Creare coesione e dialogo fra le varie funzioni della Regione e sviluppare il senso di appartenenza
- Accompagnare il processo di cambiamento attraverso un modello organizzativo che risponda a criteri orientati alla relazione, al lavoro di squadra, alla trasversalità e allo sviluppo delle risorse umane.

Allo sviluppo e all'accrescimento del ruolo della funzione deve corrispondere la crescita degli strumenti di comunicazione interna.

I principali strumenti si possono individuare in:

- **portale intranet:** offre in maniera strutturata il grande bagaglio informativo delle'Ente e lo rende maggiormente funzionale, organizzato e fruibile; il portale intranet valorizza il patrimonio di conoscenze, competenze e saperi che sono la vera ricchezza di una organizzazione;
- **house organ:** si propone come strumento di coinvolgimento

rivolto a tutti i dipendenti regionali e, in termini semplici e facilmente comprensibili, illustra i principali fatti che coinvolgono l'organizzazione. Il giornale si deve presentare in una veste grafica gradevole con dei contenuti che lo possano maggiormente avvicinare ai dipendenti regionali.

Importante è anche la funzione di accoglienza nei confronti di tutti i nuovi assunti che fornisce da subito le coordinate essenziali per muoversi all'interno dell'organizzazione attraverso un kit contenente informazioni utili sugli aspetti pratici della "vita" in Regione e un incontro di presentazione che consente a chi arriva di associare funzioni e "facce".

Altre iniziative possono essere attivate in relazione a specifiche esigenze di comunicazione interna, anche per fidelizzare all'uso degli strumenti disponibili e promuoverne l'utilizzo integrato.

**Le linee guida nella innovazione
nella organizzazione e nella
gestione delle risorse umane –
Fabiano Corsini**

Negli ultimi 15 anni si è realizzato un processo di vero e proprio *riposizionamento* della Pubblica Amministrazione. Con questa parola, presa dal linguaggio dell'economia aziendale, si vuole intendere che sta profondamente cambiando il modo con il quale la Pubblica Amministrazione si rapporta e si pone nei confronti dei cittadini, degli utenti, dei "consumatori" dei servizi. Nel nuovo ordinamento, si supera progressivamente la tradizionale distinzione tra servizi ordinari e servizi pubblici; in passato, in sostanza si qualificavano come "servizi pubblici" quelli che, venivano erogati direttamente dall'ente pubblico o da soggetti concessionari. Oggi, la Pubblica Amministrazione è chiamata in campo ad assicurare che tutti i servizi meritevoli di tutela pubblica siano accessibili ai cittadini, mentre specifiche norme comunitarie impongono che ai consumatori sia garantito un "elevato livello di protezione". Alla Pubblica Amministrazione si chiede oggi, in primo luogo, di intervenire per governare adeguatamente il sistema dei servizi, ovvero per impedire che si consolidino posizioni di monopolio e che siano superati gli ostacoli che impediscono a chi ne ha biso-

gno di accedere ai servizi. Si richiede anche che siano superati gli ostacoli all'accesso da parte dei produttori, ovvero che sia tutelata la concorrenza. Che sia garantito e sviluppato infine il diritto alla informazione corretta dei cittadini, in modo da consentire le libere e consapevoli scelte degli utenti. E' qui che trova fondamento l'affermazione, ormai ricorrente, che la Pubblica Amministrazione ha sempre meno compiti gestionali diretti e sempre più compiti di programmazione, indirizzo e controllo. Per gli stessi servizi che la Pubblica Amministrazione decide di gestire ed erogare direttamente devono essere superate le condizioni di monopolio; l'Ente Pubblico non può più imporre all'utente il suo prodotto; deve invece misurarsi con gli scenari competitivi del mercato, rinunciando definitivamente ad una posizione di supremazia .

Per far fronte a questa nuova situazione, gli enti pubblici hanno dovuto e devono oggi affrontare trasformazioni radicali: per cominciare a svolgere adeguatamente le nuove funzioni di governo del mercato dei servizi, per "efficientizzarsi", ovvero per produrre i servizi a costi concorrenziali, mantenendo adeguato il livello di qualità.

In questo nuovo contesto, il principio di economicità ha visto crescere la sua importanza rispetto al passato: nella produzione dei servizi deve essere ridotto al minimo il rapporto tra costi e rendimenti, per assicurare che i risultati finali delle attività degli enti siano apprezzati

dagli utenti; i quali avranno la facoltà, quando il processo si sarà completato, di rivolgersi altrove se non saranno soddisfatti. In questo quadro e con queste premesse vanno lette ed interpretate le “Riforme” avviate con la Legge 142 del 1990, con una stagione innovativa in cui sono stati persino ridefiniti i rapporti tra diritto civile e diritto pubblico: i fini di pubblica utilità sono perseguiti, dai soggetti aventi titolo, con strumenti di tipo pubblicistico, ma anche e sempre più frequentemente con strumenti privatistici. Lo svolgimento di pubbliche funzioni viene sempre più spesso affidato a soggetti privati, mettendosi in atto una progressiva integrazione del diritto amministrativo con il diritto privato.

Nel corso degli ultimi anni, le novità sono state via via scandite dall’attenzione riservata a nuove parole: il tema dominante e strategico della semplificazione; quello della separazione – distinzione tra responsabilità politiche e responsabilità gestionali; l’attenzione al risultato; la informatizzazione e l’e-government, per citare alcuni titoli significativi.

Si potrebbe osservare che le organizzazioni pubbliche hanno dovuto cimentarsi con una dinamica accelerata di ammodernamento ed innovazione, forse più impegnativa di quelle che nelle aziende che producono per il mercato, negli stessi anni, si sono chiamate “riconversioni” e “innovazioni di processo”.

I Comuni, in particolare, sono oggi chiamati ad assolvere un ruolo pro-

gressivamente diverso e nuovo, nei confronti dello Stato e nei confronti dei Cittadini.

Nel nostro Paese gli enti locali sono stati determinanti nella costruzione dello Stato democratico moderno, grazie alla loro storica capacità di intercettare i bisogni della società civile, per costruire un modello di originale “stato sociale”, caratterizzato dalla gestione diretta di molti servizi e rafforzato dalla partecipazione dei cittadini e dagli utenti. Su questo assetto, vanno oggi ad incidere i processi di decentramento delle funzioni statali, il cosiddetto “federalismo praticato”, che è una delle ragioni per cui crescono le funzioni comunali.

Ma c’è un vettore di trasformazione forse più importante e significativo: la crescita impetuosa della domanda sociale di servizi, che indirizza verso gli enti locali nuove e diverse aspettative. Si modificano i bisogni, emergono nuove sensibilità e nuove priorità, talvolta connesse al benessere, talvolta sue conseguenze indesiderate. L’Ente Locale, per continuare a svolgere il ruolo che storicamente è stato suo, è chiamato a dare risposte nuove e adeguate, in una situazione che in questi anni è stata invece caratterizzata da una riduzione netta e cospicua delle risorse disponibili.

E’ in questa stretta, in questa contraddizione a rischio di lacerazione, che maturano oggi tutte le più significative esperienze di innovazione, di “riposizionamento” degli Enti Locali, per la difesa e lo sviluppo del loro ruolo. Ed è in questo

quadro che si colloca il nuovo interesse per la qualità delle risorse umane che lavorano negli enti, e dunque per la formazione. Fuori da ogni retorica, gli investimenti in formazione, per esempio, appaiono oggi come una opportunità, perchè mirano a valorizzare, a rendere più produttive risorse interne che, nell'epoca della "riduzione programmata della spesa di personale, diventano sempre più "rare" e dunque preziose. Non ci illuda la recente sentenza della Corte Costituzionale che ha sanzionato come illegittimi i "blocchi delle assunzioni" disposti dallo Stato. La sentenza della Consulta ristabilisce un principio di coerenza con il dettato costituzionale e con gli orientamenti in materia di Autonomie che negli ultimi anni sembravano patrimonio unanime della politica. Ma la rimozione dei blocchi non potrà indurre a riaprire stagioni di espansione delle dotazioni organiche, che non sarebbero sostenibili nei bilanci dei Comuni.

Nell'epoca della "riduzione programmata della spesa di personale", il modo di lavorare degli Enti Locali deve essere profondamente ridefinito. L'equazione apparentemente senza soluzione, che vede ridurre la quantità delle risorse umane a disposizione e crescere le aspettative di benessere dei cittadini, e dunque le funzioni da presidiare, deve indurre a cercare soluzioni nuove, coraggiose, innovative. Soluzioni che vanno trovate soprattutto in un diverso modo di impiegare e valo-

rizzare il lavoro, una nuova e diversa attenzione alla organizzazione come *luogo critico* di affermazione delle risorse umane, ed alla dimensione individuale, alla soggettualità, come componente strategica e critica nelle strategie di valorizzazione ed empowerment.

Su questo versante si devono oggi misurare le capacità progettuali degli enti, e sono chiamate a svolgere un ruolo strategicamente significativo tutte le agenzie che possono aiutare questo lavoro di ricerca e progettazione. Deve essere apprezzato, più di quanto non si faccia normalmente, il ruolo nuovo che il Dipartimento della Funzione Pubblica si è venuto costruendo, mettendo a disposizione circuiti di confronto, benchmarkin, ma anche veri e propri laboratori di ricerca e lavoro comune. Altrettanto importante il lavoro svolto da molti enti locali, impegnati a "disseminare" i risultati delle loro esperienze positive, o a mettere a disposizione risorse online. Sorprende comunque, e lascia perplessi, il fatto che nel complesso il settore pubblico non metta in campo, in questa fase così difficile, il massimo delle sue capacità; che dal cimento con la ridefinizione di nuovi assetti, nuove tecnologie operative, nuove strumentazioni, nuove professionalità, nuova formazione, siano abbastanza disimpegnate le Università ed i centri di ricerca pubblici, quasi come se agli esiti di questa sfida non fossero strettamente legati il futuro della formazione e, complessivamente, dell'intero

sistema pubblico di erogazione dei servizi.

Aver cura delle risorse umane significa affrontare con impegno nuovo versanti di lavoro che rischiano di essere sottovalutati. Innanzitutto il versante della motivazione. E' ormai considerazione unanime che *senza lavoratori motivati, competenti e con una forte identificazione nei valori delle istituzioni, il mutamento in corso non sarà facilmente gestibile.*

Motivati e competenti. Per far crescere la motivazione e sviluppare le competenze, serve una attenzione forte e sistemica alle organizzazioni ed ai loro meccanismi operativi; occorre ricercare canali di espressione e di riconoscimento probabilmente diversi da quelli oggi fissati nei sistemi premianti disegnati dalla contrattazione collettiva, e più orientati al cosiddetto *benessere organizzativo*, in linea con una recente direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, poi arricchita dalla pubblicazione di un vero e proprio manuale operativo. Dai risultati delle sperimentazioni condotte nell'ambito di progetti finanziati con la misura Equal, esperienze interessanti hanno riguardato il c.d. "Managing Diversity". Si tratta di una metodica per gestire le risorse umane tenendo conto della loro diversità, delle diverse strutture della personalità e delle condizioni sociali e familiari delle persone. In primo luogo sono state considerate le specificità di genere; ma poi è emerso che le necessità ed il valore

accordato alle politiche di conciliazione vita – famiglia – lavoro (work family life balance) riguardano uomini e donne; la flessibilità può essere intesa come risorsa, non solo come elemento per ridurre i costi, ma per lavorare meglio e favorire la motivazione ed il benessere dei dipendenti. E' dunque possibile un uso della flessibilità come strumento per motivare e facilitare il dipendente, guadagnandone successivamente in produttività. Una nota ditta produttrice di una linea di prodotti per l'estetica quest'anno accorda ai dipendenti che raggiungono gli obiettivi 2 giorni di ferie in più. E' un invito a prestare attenzione al lavoratore come persona e dunque agli incentivi come parte di un sistema finalizzato alla motivazione ed alla valorizzazione, al benessere organizzativo appunto. Certo, in ultima analisi tutto si traduce in costi da contabilizzare, ma è il piano dell'efficacia che deve essere valutato.

La stessa formazione, che un po' alla volta cominciamo a considerare come un investimento, può svolgere un ruolo incentivante. Non pensiamo al collegamento, quasi patologico, con le progressioni; pensiamo invece alla occasione, per i dipendenti, di essere inseriti in circoli di qualità, di conoscere e partecipare i processi decisionali. In questo senso, occorre ricercare un radicamento nuovo dei programmi e delle attività di formazione, che vanno costruiti tenendo conto delle necessità evolutive della organizza-

zione ma in stretto rapporto con i progetti di crescita espressi dai dipendenti interessati.

L'aggancio a metodiche di certificazione ed accreditamento basate sulla mera contabilizzazione delle giornate di formazione seguite con successo è certamente un primo passo, da intraprendersi soprattutto al fine di favorire l'avvicinamento dei più reticenti alla formazione; ma poi occorre perseguire obiettivi più ambiziosi, sottraendosi al rischio di indurre verso la formazione una domanda impropria, mossa unicamente dall'incentivo della cartolarizzazione dei crediti da spendere poi nei processi di progressione di carriera. Agganciare la formazione, il sistema permanente di formazione, ai processi di miglioramento organizzativo significa introdurre nella gestione unitaria del personale strumenti e approcci nuovi, quali quelli che utilizzano *le tecniche di assessment, il bilancio delle competenze, la banca delle competenze*. Anche in questo caso non mancano le esperienze positive; per divulgarle, per "disseminarle" come si dice in gergo, dovremo sviluppare nei prossimi mesi il massimo del nostro impegno di innovatori.

**Comunicazione e Pubblica
Amministrazione** – Santo Fabiano

Risorse umane e risorse materiali

Che relazione c'è tra la comunicazione e la gestione delle risorse umane? A giudicare da tutto ciò che oggi viene ricompreso sotto quella voce, anche frettolosamente e indebitamente, sicuramente una qualche relazione si può trovare. Ma è più esatto ritenere che questa sia da trovare in considerazione della particolare specificità delle attività che sono richieste a ciò che viene definito come "gestione delle risorse umane".

L'espressione è fuorviante perché contiene due palesi riferimenti al "governo delle cose materiali" quali *gestione* e *risorse*, benché quest'ultimo termine sia mitigato dall'aggettivo "*umane*".

Forse è bene precisare che non si tratta di gestione in senso unilaterale, come accade per i beni materiali e strumentali, e che anche il termine "risorsa" riferita agli individui, richiede una specificazione, al fine di evidenziare le differenze tra il management dei beni materiali e quello delle organizzazioni di persone.

Gli esperti nel primo tipo di gestione, infatti, non sono necessariamente abili a governare le seconde poiché per gestire queste, mi riferisco alle persone, è necessario prestare la dovuta attenzione ai sistemi di

relazione. E ciò giustifica l'esigenza di collegamento tra la gestione delle risorse umane e le tecniche di comunicazione.

Innanzitutto è opportuno precisare che le risorse umane hanno delle caratteristiche proprie che le differenziano da quelle materiali e richiedono l'adozione di specifici modelli gestionali.

La prima differenza riguarda la piena fungibilità delle risorse materiali e la non fungibilità di quelle umane. E non è una differenza da poco poiché si coniuga con l'identità da riconoscere a ciascun individuo. Una caratteristica che se pienamente considerata non permetterebbe classificazioni od omologazioni poiché ogni soggetto è diverso da un altro.

Gli effetti di questa distinzione dal punto di vista della gestione non sono da trascurare poiché, per esempio, mentre non si incontrano difficoltà nell'acquisto di personal computer, per i quali è sufficiente la conformità a requisiti tecnici, così come nella sostituzione con altri, nel caso delle risorse umane non è facile individuare le caratteristiche di selezione o di equivalenza tra gli individui. Le scienze organizzative, infatti, da sempre sono orientate alla ricerca delle caratteristiche distintive dei best performer al fine di poterne delineare gli standard, così come accade per i computer, ma per fortuna senza successo, poiché ogni individuo porta dentro di sé un bagaglio di percezioni culturali, di motivazioni, di esperienze e abilità

che ne fanno un elemento originale ed esclusivo.

Con ciò non intendo dire che non si debba trovare un percorso per la definizione delle competenze, ma che questo deve comunque tenere conto, come è noto a chi esercita sul campo la gestione delle risorse umane, che queste non possono ridursi alla mera descrizione di caratteristiche se non attraverso l'interpretazione del vissuto e delle aspettative.

La seconda caratteristica che distingue le risorse umane da quelle materiali riguarda la capacità delle prime, di gestire e valorizzare le seconde. Perché le risorse materiali possano esprimere il loro valore, infatti, è necessario che siano affidate a "quelle umane", a cui è affidato il compito di governarle con le abilità necessarie per un utilizzo funzionale. In quest'ottica potremmo dire che le risorse umane, in verità sono da considerarsi quali "meta-risorse", cioè, soggetti che trasformano beni materiali in opportunità gestionali.

La terza caratteristica riguarda la possibilità eccezionale di sviluppo esperienziale e valoriale che soltanto le risorse umane possiedono. Basti pensare alla differenza che si attribuisce a uno strumento tecnologico con dieci anni di esperienza rispetto a un dipendente che abbia la stessa anzianità.

E' evidente come nel primo caso l'età sia un indicatore indiscutibile di obsolescenza, tanto da consigliare l'adozione di sistemi di ammortamento e di rottamazione, mentre

nel secondo caso, il tempo trascorso, se bene utilizzato, viene considerato un valore aggiunto che fa la differenza tra un dipendente inesperto e uno già formato e dotato di specifiche abilità.

Le risorse umane, infatti, sono, sin dal primo momento da considerare quali soggetti di investimento culturale, intellettuale ed esperienziale, poiché attraverso questo tipo di azioni si è in grado di migliorare le capacità dell'individuo e la sua spendibilità all'interno di un sistema organizzativo.

Il quarto aspetto, che riguarda più direttamente le tecniche di comunicazione, attiene alle "dinamiche di collocazione e utilizzo".

Nel caso delle risorse materiali, infatti, le scelte che riguardano il luogo in cui deporre un bene o il modo di impiegarlo sono necessariamente unilaterali, come si conviene di fronte a oggetti passivi e fortemente strumentali rispetto al bisogno di chi se ne serve.

Quando si tratta di risorse umane, invece, sia la collocazione che l'utilizzo, sono funzionali solo a condizione che siano negoziati. Ogni individuo, infatti, riesce ad esprimere il meglio di sé, solo se accetta la propria collocazione e le modalità di utilizzo nel processo produttivo. In caso contrario si esprime con manifestazioni di disagio o di conflitto con il sistema che lo emarginano quando non si estendono all'intero sistema.

Individuo e organizzazione

Per definire il ruolo della comunicazione nella gestione delle risorse umane è fondamentale precisare cosa deve intendersi per organizzazione.

Solitamente questa viene definita utilizzando un approccio di tipo giuridico-formale per il quale l'organizzazione nasce e vive intorno alla definizione di regole che attribuiscono ruoli, compiti e funzioni, o di tipo aziendale per il quale si intende per organizzazione l'insieme di uomini e mezzi necessari per raggiungere un fine che consiste nella realizzazione di prodotti o servizi.

Questi due punti di vista non sono errati, ma soltanto parziali poiché interpretano il fenomeno organizzativo in modo statico, trascurando il ruolo singolare che è necessario attribuire al fattore umano.

Perché una organizzazione funzioni, infatti, non basta la fissazione di buone regole, né la disponibilità di buone e abbondanti risorse, ma è necessario che le persone a cui questa vengono affidata, siano in grado di farla funzionare al meglio.

Ed è proprio in questo ambito che si annidano i problemi più ricorrenti delle organizzazioni, sia pubbliche che private.

E' per questa ragione che da tempo si moltiplicano gli studi orientati a trovare soluzione per tutto ciò che riguarda gli aspetti organizzativi del lavoro quando questo richiede il coinvolgimento di più persone. Il problema è talmente avvertito ed è così forte la consapevolezza che non sia di facile soluzione che sono

notevoli gli sforzi innovativi orientati alla introduzione di nuove tecnologie per ridurre l'intervento umano.

Tutti questi sforzi, per quanto pregevoli e di sicuro ausilio per lo sviluppo tecnologico al quale si deve buona parte del miglioramento della qualità della vita, tuttavia, non sono riusciti risolvere il problema. Anzi, si registrano, nelle grandi imprese, esempi di riflusso e di ritorno all'attività umana, in sostituzione delle macchine, laddove è necessario fare ricorso a discrezionalità e flessibilità, di cui, persino le apparecchiature più evolute non sono dotate e che invece caratterizzano l'azione umana.

E' pur vero, tuttavia, che la flessibilità e la discrezionalità, che sono caratteristiche necessarie per rispondere alle esigenze di adattamento, divenute sempre più pressanti in contesti ad elevata variabilità di contesto, sono caratteristiche che entro un certo limite rappresentano un valore per le organizzazioni, ma superato il quale possono portare a problemi di natura opposta.

Si tratta del dilemma antico della scienza organizzativa: è preferibile avere soggetti omologati e rispettosi dei compiti o al contrario, soggetti creativi che riescono a interpretare il proprio ruolo anche in assenza di ordini?

I primi hanno il vantaggio di rispettare le consegne affidate, eseguono le procedure così come sono state progettate e offrono la sicurezza della esecuzione degli adempimenti

previsti. Questi però, comportano il rischio di una azione passiva, cioè senza iniziative e miope, attenta alle operazioni da compiere e al rispetto della forma, ma non interessata al fine da raggiungere o a logiche di insieme.

I secondi, quelli creativi hanno, invece, il vantaggio di avere una visione ampia e la capacità di interpretare la realtà in modo flessibile, oltre che di promuovere e favorire i processi innovativi. Di contro, in questo caso, si tratta di individui che accettano mal volentieri una regolamentazione rigida che non consenta spazi di discrezionalità e se non trovano il modo di esprimersi, per reazione possono trasformare la propria passione in avversione nei confronti del sistema organizzativo.

Questa classificazione è certamente una esemplificazione che non esaurisce le tipologie di individui presenti nelle organizzazioni, soprattutto perché non esistono tipologie certe, giacché ogni individuo porta con sé un proprio bagaglio di percezioni e competenze che lo rende originale e unico rispetto a tutti gli altri.

Da ciò discende l'esigenza di trovare una modalità che consenta il governo di un sistema che ha comunque il bisogno dell'apporto di individui, ma che deve riuscire a utilizzarli nella misura in cui siano funzionali agli obiettivi del sistema, valorizzando il loro apporto individuale, ma indirizzandoli verso fini comuni, attraverso la definizione di

regole che definiscano ruoli e comportamenti.

La soluzione del dilemma viene solitamente affidata all'attività di regolazione e affrontata in un'ottica formale, nella convinzione che le relazioni organizzative debbano assomigliare sempre più a circuiti elettronici o a procedure informatizzate, in cui ogni azione è congruente se prevista e inquadrata in una sequenza che la giustifichi, ne definisca gli sviluppi e ne consideri le conseguenze.

L'esigenza di regolazione è reale. Basti pensare che cosa accadrebbe se i sistemi organizzativi non fossero regolati e lasciati alla libera interpretazione degli individui. Ma qual è l'ambito che deve essere affidato alla regolazione? E soprattutto: qual è il limite tra regole comuni e interpretazione individuale?

A queste domande si può rispondere in modo diverso, a seconda delle influenze culturali che condizionano i punti di vista sulle organizzazioni di persone. Gli approcci più comuni si rifanno a tre principali orientamenti:

- L'approccio giuridico: che definisce l'organizzazione come un insieme di regole formali per la definizione dei ruoli, delle responsabilità e delle relazioni tra i soggetti e si pone come fine il rispetto delle previsioni normative;
- L'approccio finanziario: che osserva l'organizzazione sulla base del flusso di denaro e del

rispetto delle regole contabili e si pone come fine il rispetto delle previsioni di spesa e il pareggio del bilancio

- L'approccio ingegneristico che mira a descrivere l'organizzazione come una sequenza di procedure che riducono gli spazi di discrezionalità e di errore.

La scelta di uno degli approcci elencati non è neutrale poiché incide sulla percezione dei valori di riferimento all'interno dell'organizzazione e conseguentemente di ciò che si intende per comunicazione, cioè delle relazioni interpersonali.

Nel primo caso, infatti, le comunicazioni sono caratterizzate dalla prevalenza della forma e dal ricorso alle trasmissioni formali, a cui si attribuisce maggiore valore. Nel secondo, a prevalere sarà il valore delle regole contabili e le relazioni saranno ancora una volta formali e orientate alla organizzazione aziendale che interpreta i comportamenti organizzativi valutandone l'effetto in funzione del rispetto di norme tecniche. Nel terzo caso, l'organizzazione viene, ancora una volta, interpretata in senso formale e le relazioni regolate in modo da rispettare le previsioni procedurali. E' evidente che per comprendere e gestire una pubblica amministrazione non è sufficiente utilizzare solo uno degli approcci presentati poiché è necessario un approccio integrato e sistemico, cioè attento alle caratteristiche del contesto che

si caratterizza per elevate complessità e variabilità

I processi comunicativi tra organizzazione e gestione

I processi comunicativi sono certamente determinati dalle caratteristiche individuali di ciascun soggetto, ma poiché vi è interazione tra ogni individuo e l'ambiente in cui questo esercita la propria azione è evidente che l'efficacia delle relazioni individuali e collettive dipende dal contesto in cui queste si realizzano. E non solo dall'architettura organizzativa formale, cioè dalla gerarchia dei ruoli e delle responsabilità, ma anche dal sistema di gestione, cioè dalla modalità con cui in realtà i ruoli organizzativi interagiscono nell'ambito dei processi di lavoro.

E' riduttivo, infatti, ritenere che per la definizione di una organizzazione sia sufficiente fissare le regole formali. Così facendo, infatti, non si tiene conto che il "sistema delle regole", perché sia funzionale, deve tradursi nel "sistema dei comportamenti". I ruoli, cioè, oltre a essere definiti e sanciti negli atti formali, debbono anche essere esercitati consapevolmente e quindi riconosciuti.

Se questo non accade, se cioè i comportamenti non corrispondono alle regole, si generano due livelli di organizzazione: quello formale, caratterizzato dall'insieme delle regole scritte e quello "non formale" sul quale si modellano i comportamenti gestionali. Le prime vengono quindi intese come un vincolo

all'iniziativa interna e i secondi, cioè i comportamenti, vengono ritenuti prevalenti fino al punto da richiedere che le norme vi si uniformino o in caso contrario non vengano considerate.

Questo fenomeno è particolarmente diffuso nei contesti in cui l'urgenza prevale sulla programmazione e interpreta la gestione in modo da attribuire particolare importanza alla tempestività delle azioni indipendentemente dalle competenze di ruolo o di processo.

L'urgenza diventa quindi una modalità di gestione che interpreta e stravolge il tessuto organizzativo e condiziona pesantemente il sistema delle relazioni intersoggettive.

Il processo comunicativo all'interno di una organizzazione, infatti, è necessariamente correlato al sistema dei ruoli e alle modalità di esercizio, e la gestione dell'emergenza o dell'urgenza è possibile solo se l'architettura organizzativa è in grado di rispondere a modelli relazionali basati sulla tempestività, .

In un contesto formale, attento, prioritariamente, alla conformità e al rispetto delle norme scritte saranno prevalentemente presenti processi comunicativi che avranno la caratteristica della esteriorità funzionale, orientata, in ogni circostanza, all'affermazione dei ruoli e alla esecuzione dei compiti assegnati.

In un contesto di tipo manageriale, orientato alla pianificazione delle azioni e alla interpretazione dei ruoli in funzione delle responsabili-

tà attribuite, si genereranno processi comunicativi prevalentemente orientati alla gestione delle interazioni e dei programmi.

La variabile "urgenza" interferisce con i modelli organizzativi perché modifica il sistema dei valori che dall'attenzione alle competenze (del sistema formale) e dall'attenzione ai ruoli di processo (del sistema manageriale), si sposta all'attenzione alle azioni e al soddisfacimento delle emergenze.

I processi comunicativi che non possono essere intesi come procedure di interazione, avulse dalle condizioni ambientali, risentono delle caratteristiche del contesto e svolgono una funzione importante di consolidamento dei modelli gestionali, soprattutto perché disegnano in modo "invisibile" ma profondo, le architetture di interazione del sistema organizzativo.

Per questa ragione è particolarmente importante che l'azione gestionale sia riportata, nel modo più ampio possibile, all'interno di processi di lavoro che consentano la pianificazione e la definizione di ruoli e responsabilità, in modo da rendere più stabile, sia il sistema di gestione che quello delle relazioni interpersonali.

La stabilità organizzativa è l'elemento determinante del sistema di organizzazione che al suo interno risente delle percezioni individuali che possono essere così classificate:

nei confronti del sistema delle regole organizzative:

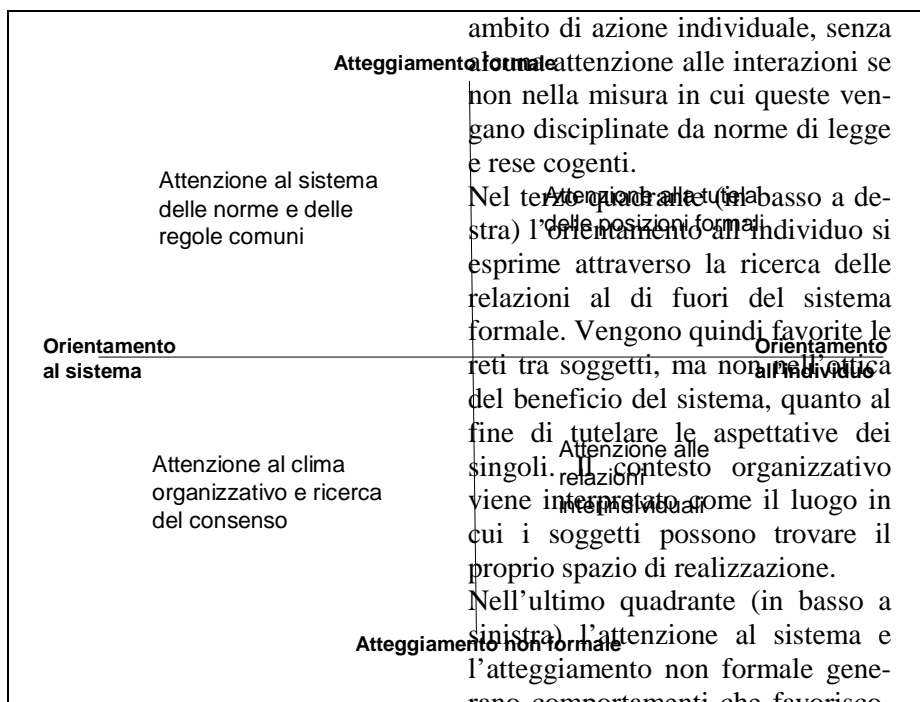
- attenzione al sistema formale: da intendere come orientamento verso la definizione e il rispetto delle regole piuttosto che verso il raggiungimento di risultati. Questo atteggiamento ha il vantaggio di fare riferimento a regole definite e comuni, ma può avere il limite di non saperle finalizzare alle azioni da compiere.
 - attenzione al sistema non formale: da intendere come atteggiamento orientato alle relazioni interpersonali, indipendentemente dal ruolo rivestito. Può rivelarsi utile per la valorizzazione degli individui che si sentono invogliati a esprimersi pure in assenza di riconoscimenti formali, ma può generare sentimenti di scarsa considerazione delle regole e dei ruoli e conseguentemente delegittimare il sistema organizzativo, a vantaggio della efficacia, ma senza basi certe e condivise che trovino riscontro nelle regole.
- ma può spingersi fino alla ricerca esasperata del consenso generalizzato a danno della strategia del sistema organizzativo o persino del giusto riconoscimento di importanza alle prospettive di sviluppo individuali;
- Orientamento all'individuo: è l'attenzione al valore individuale che consente l'attivazione di processi motivazionali che sono alla base dell'efficienza delle organizzazioni, sia pubbliche che private. Di contro, questo atteggiamento può portare all'individualismo e all'allontanamento dalla visione complessiva dell'organizzazione.

63

Nella figura viene riportata la combinazione tra gli orientamenti esposti al fine di valutare quali possano essere gli atteggiamenti organizzativi, anche allo scopo di comprendere che ciascuno di essi è portatore di un modello dell'organizzazione.

Nei confronti del sistema delle relazioni organizzative:

- Orientamento al sistema: intendendo con ciò l'atteggiamento di chi subordina l'azione e le aspettative individuali alle esigenze dell'ambiente. Esprime una dimensione sociale che ha il vantaggio di dare attenzione al contesto,



Nel primo quadrante (in alto a sinistra) viene descritto l'atteggiamento che si caratterizza per "attenzione al sistema delle norme e delle regole comuni" che è il frutto di un atteggiamento formale e della visione complessiva che riconosce importanza alle regole e considera gli individui come soggetti a cui spetta il compito di collocarsi all'interno degli spazi previsti dalle regole, unica fonte a cui si riconosce il titolo di definire ruoli e responsabilità

Nel secondo quadrante (in alto a destra) l'atteggiamento formale è associato all'individualismo di chi interpreta il sistema delle regole ai fini della propria legittimazione, il proprio ruolo come esercizio di potere e la propria competenza come

ambito di azione individuale, senza attenzione alle interazioni se non nella misura in cui queste vengano disciplinate da norme di legge e rese cogenti.

Nel terzo quadrante (in basso a destra) l'atteggiamento formale si esprime attraverso la ricerca delle relazioni al di fuori del sistema formale. Vengono quindi favorite le reti tra soggetti, ma non a vantaggio del beneficio del sistema, quanto al fine di tutelare le aspettative dei singoli. Il contesto organizzativo viene interpretato come il luogo in cui i soggetti possono trovare il proprio spazio di realizzazione.

Nell'ultimo quadrante (in basso a sinistra) l'attenzione al sistema e l'atteggiamento non formale generano comportamenti che favoriscono le interazioni e la costruzione di reti, ma poiché non fanno riferimento al sistema delle regole, come accennato in precedenza, possono portare alla soggezione degli individui rispetto al sentire comune e alla ricerca del consenso generalizzato a discapito delle strategie dell'amministrazione.

Dall'analisi appena effettuate si evince che non deve essere perseguito il modello ideale di comunicazione, ma ricercato il giusto equilibrio tra regole / comportamenti e tra individuo / sistema. La enfaticizzazione di uno solo di questi aspetti può portare alla radicalizzazione di modelli che non soddisfano le esigenze di flessibilità e funzionalità richieste dal sistema sociale.

Pertanto, prima di orientarsi verso la costruzione di modelli di comu-

nicazione che una volta definiti rischiano di trasformarsi in “protocolli di relazione interpersonale”, tradendo l’aspetto di libera espressione che connota ogni azione comunicativa, è necessario osservare le dinamiche interne per acquisire la giusta consapevolezza sugli atteggiamenti che esprimono e chiedersi quanto questi siano funzionali al sistema e quali azioni sono necessarie per portare il contesto in equilibrio.

E’ importante, infatti, non dimenticare che la comunicazione soggettiva è una forma di espressione individuale, ma quella collettiva o comunque rivolta a contesti organizzativi, è sempre mediazione tra percezioni e aspettative individuali. Per questa ragione il processo comunicativo ha una forte valenza educativa poiché, attraverso la sua azione esprime valori e attribuisce importanza agli individui e alle azioni organizzative.

La formazione nella Pubblica Amministrazione – Martina Bottegoni

1. L'esigenza di "fare formazione"

L'attenzione per la formazione a supporto della gestione e dello sviluppo delle risorse umane sta diventando di importanza strategica nelle organizzazioni pubbliche. Le organizzazioni fondano spesso le loro potenzialità di sviluppo e di successo proprio sulla capacità di gestire in modo efficace i processi di crescita delle competenze, delle conoscenze e delle abilità delle proprie risorse umane, sino ad identificare quelle "core competence" utili al potenziamento dell'organizzazione nel suo complesso. In particolare gli elementi che hanno contribuito maggiormente a far aumentare l'importanza della formazione anche nella Pubblica Amministrazione sono tre: i profondi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nei fattori di successo dell'ente avvicinandolo per molti aspetti alle aziende del privato; le modifiche che si sono rese necessarie nella struttura organizzativa/gestionale e le crescenti esigenze di sviluppo professionale delle risorse umane. Questi tre elementi sono strettamente connessi tra di loro ed hanno un comune denominatore individuabile nell'esigenza di qualità che permea le richieste

dei cittadini e di chi lavora negli enti locali a qualsiasi livello. Per soddisfare le esigenze dei clienti esterni e di quelli interni le organizzazioni devono infatti essere sempre più strutture snelle ed aperte all'ascolto dei mutamenti esterni, per intervenire in modo proattivo anticipando nuovi bisogni, avere grande cura della qualità e dell'adeguatezza dei servizi, oltre che del rapporto che riescono a instaurare con i cittadini quali clienti attuali e potenziali. I soggetti che operano nelle organizzazioni devono essere soggetti coinvolti, che condividono i valori e le strategie dell'ente. Un'organizzazione piatta, infatti, rende più vicina l'ente al mercato e facilita i sistemi di ascolto, ma tutto questo non basta se non si accompagna a stili di *leadership* aperti al confronto, che valorizzino il contributo dei diversi punti di vista e sollecitino l'iniziativa e l'imprenditorialità del personale. Così come né l'apprendimento, né il *time to market*, né tantomeno una cultura coerente con le necessità strategiche organizzative/gestionali potranno svilupparsi senza una visione sistemica delle strategie dell'ente diffusa a tutti i livelli, che consenta la responsabilizzazione del personale e un'efficace gestione delle discontinuità del processo di erogazione del servizio al cliente/cittadino. Di qui l'importanza dell'utilizzo delle leve *soft*, quali la formazione intesa come miglioramento delle qualità personali e professionali che si esprimono nell'ambito di una relazione: nella re-

lazione di sé con sé, di sé con gli altri, di sé con il proprio lavoro, ruolo, organizzazione. E la comunicazione quale - insieme di messaggi e di informazioni all'interno delle diverse reti di relazione che costituiscono l'essenza dell'organizzazione. Obiettivo organizzativo comune alla formazione e alla comunicazione, quindi, è quello di facilitare la relazione tra diverse parti che interagiscono dinamicamente: individuo - organizzazione - ambiente esterno. In questo contesto le leve della formazione e della comunicazione giocano un ruolo di "agente catalizzatore" e "facilitatore" del cambiamento. Tuttavia affinché l'ente diventi una *learning organization*, le azioni formative vanno patrimonializzate; esse diventano delle soluzioni solo quando si consolidano come capacità e competenze della struttura manageriale e del personale a tutti i livelli. Infatti la criticità del fattore umano è sempre più evidente: la struttura in quanto tale non rappresenta più l'impalcatura e l'elemento portante, soggetta com'è a continui mutamenti e a richieste di appiattimento, snellimento, capacità di trasformazione immediata, capace di assicurare la sua sopravvivenza attraverso il tempestivo adattamento alle sempre più turbolenti condizioni dell'ambiente esterno. Il punto di riferimento diventa il contributo soggettivo che le persone possono portare al successo dell'ente, inteso come duraturo e costante nel tempo. Proprio l'uso della soggettività per i sistemi di incentivazione e di

crescita professionali, nonché di *in-placement* fanno pensare a strutture dove fondamentale diventa la centralità delle persone all'interno della comunità professionale.

Ciò che ci si auspica è che in futuro l'individuo non sia più solo una risorsa strategica, un tramite della strategia, ma la strategia stessa: che competenze, motivazioni e valori della persona diventino il centro del sistema.

2. La formazione del personale: strumento indispensabile per il miglioramento organizzativo.

Una società che va facendosi sempre più complessa richiede risposte articolate e non facilmente riconducibili a quella rigida regolazione normativa che ha guidato fino ad ora le organizzazioni pubbliche. La burocrazia che formalizza il rapporto fra l'utente portatore di necessità e la Pubblica Amministrazione che le deve soddisfare, manifesta tutti i suoi limiti a causa dell'impossibilità, per un tale strumento, di essere funzionale all'eterogeneità delle risposte da fornire. La stessa definizione di utente, inteso come fruitore di un bene o di un servizio standardizzato preesistente allo stesso bisogno, dimostra di essere superata dal concetto di cliente che, al contrario, indica un soggetto attivo nella definizione delle caratteristiche del prodotto richiesto che interagisce con l'ente erogatore al fine di rendere note le sue specifiche esigenze. E' tramite l'interazione con i clienti-utenti che l'ente mantiene il collegamento con l'ambiente ester-

no dal quale provengono i giudizi e le risposte più significative sulla qualità del proprio prodotto e quindi sulla propria efficacia. La ricerca di una superiore qualità dei servizi forniti passa anche, e forse soprattutto, come citato nella Direttiva 1 Ministero della Funzione Pubblica sulla Formazione e Valutazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni del dicembre '01, attraverso una motivazione delle risorse umane delle organizzazioni pubbliche che oltre a recepire le istanze dei propri clienti-utenti devono adeguarsi a soluzioni organizzative più flessibili che abbiano come riferimento non la rigida procedura da seguire, ma il risultato da raggiungere. Fra l'altro risulta ormai chiaro che la ricerca della qualità, se non appiattita in semplici operazioni di "certificazione", deve essere intesa quale obiettivo complesso, ricomprendendovi da un lato la qualità del servizio, e la qualità del processo e, dall'altro, proprio la qualità di "impiego" delle risorse umane. Il convincimento è proprio quello che vede non solo non in contrasto, ma fortemente connessa la ricerca della massima qualità dei prodotti-servizi con interventi orientati alla massimizzazione dei livelli di professionalità e della qualità del lavoro dei soggetti coinvolti nei processi lavorativi. Il problema (che in realtà anche gli imprenditori privati si trovano ad affrontare) è la gestione del cambiamento che una società in sempre più veloce divenire ci propone. Ad esso si risponde attraverso una molteplicità di interventi ed

azioni in parte organizzativi ma anche culturali e formative in termini più generali. Occorre saper storizzare quelli che vengono comunemente definiti come bisogni collettivi, perché da un lato la loro rilevanza muta sostanzialmente nel tempo e dall'altro, la capacità di risposta trova via via differenti accoglienze non solo sul mercato o nella pubblica amministrazione ma anche nella società civile. Alla crisi si risponde, dunque con organizzazioni flessibili che abbiano la capacità di integrarsi con l'ambiente circostante, sappiano cogliere velocemente i suggerimenti che esso propone ed adeguino le procedure ed i propri organi al perseguimento di buoni livelli di efficacia e di efficienza associandoli al soddisfacimento di quell'interesse comune che la pubblica amministrazione deve tutelare.

Il tema della formazione, in questo quadro, si impone prepotentemente come uno dei principali strumenti di innovazione e mutamento, nonché per garantire un'elevata qualità dei servizi. Si tratta di una leva relevantissima per la trasformazione delle pratiche gestionali, decisionali, innovativi ed organizzativi: "è una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane". Tutte le organizzazioni, recita la direttiva, "per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità dei servizi, devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze. Devono pertanto assicurare il diritto alla formazione

permanente attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tengano conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui". E' importante infatti acquisire la consapevolezza che programmare la formazione professionale significa considerare la formazione stessa come processo, per la quale i bisogni non possono né essere lasciati alla libera e casuale volontà di singoli soggetti né costretti, per contro, in programmi standardizzati quanto astratti e/o teorico/deduttivi; i bisogni formativi per i quali va avviata una procedura di acquisizione ed assunzione prima di formulare una iniziativa, devono in realtà essere il risultato delle esigenze professionali dei soggetti opportunamente coniugate con le esigenze dell'organizzazione (definibili attraverso la individuazione dei suoi obiettivi prioritari e delle sue scelte progettuali e strategiche). L'obiettivo primario di questa direttiva è proprio quello di promuovere in questo senso un'efficace analisi dei fabbisogni formativi e la programmazione delle attività formative per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni. Un ulteriore sforzo di approfondimento va fatto nella progressiva chiarificazione delle diverse fasi proprie al processo di costruzione della iniziativa formativa che devono divenire passaggi affatto formali ma garanzia di efficienza ed efficacia: dalla individuazione

dei bisogni, alla definizione degli obiettivi della iniziativa formativa, alla scelta delle metodologie e degli strumenti, intesi in senso lato, fino alla definizione di tempi, luoghi e condizioni di svolgimento e realizzazione, per giungere poi anche alla valutazione dei risultati.

3. La formazione del personale: un atto di cultura.

Definire la formazione non è semplice a causa delle numerose modalità in cui si esplica e finalità che si propone. Formare è, sopra ogni cosa, un atto di cultura: cultura della cittadinanza, storica, sociale, economica, scientifica, emozionale e nei tempi più recenti anche di cultura europea e globale. Assumerne, come principale paradigma di analisi, la dimensione culturale, costituisce sicuramente un atto coerente alle richieste poste dal secolo della conoscenza. Fare formazione significa intervenire nella complessa dinamica che caratterizza il processo di apprendimento dell'adulto nella società e nei contesti organizzativi. Implica, pertanto, la conoscenza e la padronanza delle diverse variabili soggettive, di gruppo, organizzative socio - culturali che influenzano la possibilità e la capacità dell'uomo di costruirsi e di modificare la sua "mappa" dell'ambiente e la sua collocazione all'interno di essa; di fondare e di arricchire i suoi sistemi di conoscenza e di analisi della realtà e di comprendere i fattori personali e culturali che lo legano a tali sistemi; di analizzare e gestire le dinamiche affettive e mo-

tivazionali che caratterizzano gli stili specifici di relazione con gli altri, con l'organizzazione, con il mondo esterno. Una definizione più mirata, che focalizza l'attenzione sul sapere professionale e che interessa solo una delle aree di vita della persona, il lavoro, è quella secondo cui " fare formazione significa intervenire, in maniera finalizzata e organizzata, sulla cultura professionale di individui e gruppi, attraverso la metodologia dell'apprendimento consapevole" . Per cultura professionale intendiamo l'insieme, da un lato, del cosiddetto "sapere professionale" costituito dal patrimonio di informazioni, di conoscenze articolate in tecniche e metodologie professionali, di capacità; dall'altro lato, dalla "cultura organizzativa di ruolo" data dall'insieme di valori, di credenze, atteggiamenti, norme implicite tipiche di un gruppo sociale professionale – organizzativo. Le metodologie dell'apprendimento consapevole stanno a significare, inoltre, quelle attività nelle quali il soggetto che apprende è consapevole di come e di cosa sta apprendendo. Ricordiamo che non siamo nell'ambito della pedagogia ma dell'andragogia scienza dell'insegnamento agli adulti per cui il processo di apprendimento dell'adulto si basa su una serie di presupposti che chiunque operi nel campo non può ignorare: il diverso concetto che gli adulti hanno di sé come persone responsabili delle proprie decisioni, il ruolo decisivo dell'esperienza passata, una disponibilità ad apprendere più

limitata perché mirata solo a ciò di cui sente il bisogno di sapere e la tendenza ad orientarsi verso un apprendimento centrato sui problemi, tipico di una formazione professionale applicativa. Un punto fermo è, sicuramente, il concetto di cambiamento: acquisire una conoscenza, modificare un atteggiamento o sviluppare un'abilità è sempre un processo di cambiamento di uno stato in un altro: cambiamento che può generarsi nel soggetto o gruppo di soggetti ma che può prodursi anche nell'organizzazione. Infatti, per definizione, ogni attività di formazione è volta a favorire un cambiamento di comportamento degli individui attraverso un'influenza sulla sfera delle conoscenze, abilità e atteggiamenti. I soggetti cambiano in quanto apprendono, mentre le organizzazioni apprendono in quanto cambiano: il vero problema per i soggetti è di essere disposti a cambiare mentre per le organizzazioni è di essere disposte ad apprendere. E' rivolta dunque all'aumento delle conoscenze sul piano razionale in termini di miglioramento "quantitativo dei dati di conoscenza, di nozioni, di elementi concettuali (sapere), all'addestramento all'acquisizione di abilità operative, manuali o intellettuali, inteso come miglioramento "qualitativo di particolari capacità, tecniche legate alla modalità specifiche richieste per svolgere i problemi connessi ad un particolare ruolo istituzionale o professionale (sapere fare) e infine, allo sviluppo complessivo delle potenzialità e all'aumento delle capa-

cià psichiche, inteso come miglioramento quali-quantitativo, come approfondimento sulle proprie modalità di strutturare la relazione sociale o i rapporti all'interno di diversi gruppi sociali di appartenenza, come evoluzione e maturazione sul piano personale nei modi di affrontare i diversi problemi di relazione con cui ci si trova confrontati agendo nel contesto sociale in generale o all'interno di gruppi, organizzazioni, istituzioni (sapere essere). A ciascuno di questi obiettivi si tende di associare differenti piani su cui si focalizza l'apprendimento e i tipi diversi di strumenti o metodologie didattiche. In genere i formatori indicano tra gli scopi principali di un programma di formazione:

- lo sviluppo delle abilità, cioè delle capacità nell'esecuzione del lavoro;
- la trasmissione delle informazioni circa l'organizzazione, il funzionamento e la politica dell'azienda;
- la modifica degli atteggiamenti in misura più favorevole alle finalità individuali e collettive.

Il processo di formazione è quindi connesso ai problemi relativi al cambiamento e all'apprendimento: in quest'ottica fare formazione significa "ricercare e trasformare", significa non aumentare la sicurezza degli individui piuttosto fare emergere a livello coscienze le "resistenze" alla necessità di evoluzione e affrontare in gruppo il difficile

compito di imparare a cambiare: apprendere ad apprendere. L'obiettivo didattico formativo è l'insegnamento-apprendimento di competenze destinate a tradursi in prestazioni professionali. L'apprendimento visto come il processo mediante il quale si origina un'attività o viene modificata un'attività preesistente attraverso la risposta ad una situazione. Potrebbe essere definito come la capacità di mettere a profitto l'esperienza, se non fosse che di certi tipi di apprendimento l'individuo non "profitta". Abitudini inutili, o inadeguate sono apprese al pari di quelle utili. Quaglino ha suggerito una logica della formazione secondo cui essa deve essere pensata e realizzata in termini di processo, inteso come sequenza di operazioni ordinate in modo logico: l'analisi dei bisogni formativi, la progettazione dell'intervento, l'attuazione e la valutazione dell'azione formativa. E' importante ricondurre le quattro tappe del processo di formazione a due differenti ordini di sistemi:

- sistema informativo che incrementa la banca-dati e comprende l'analisi dei bisogni e la valutazione dei risultati;
- sistema operativo che è diretto all'esecuzione e include la progettazione e l'azione formativa.

Dunque formazione come processo, orientamento strategico, tecnologia ed espressione dei valori, rappresentano le condizioni vincolanti ogni attività formativa al pieno rag-

giungimento delle finalità individuate dal legame tra apprendimento individuale e cambiamento organizzativo. La fase di analisi dei bisogni con quella della verifica dei risultati rappresentano i momenti più politico-organizzativi del processo di formazione. La fase di progettazione e quella di attuazione rappresentano invece i momenti più specificatamente tecnico-professionali.

4. La formazione del personale: un processo strategico.

Il processo in cui si realizza compiutamente l'iniziativa formativa si articola nelle seguenti fasi principali:

- l'analisi annuale dei bisogni,
- la predisposizione negoziata del Piano Generale della Formazione,
- la progettazione degli interventi, la sua realizzazione e la valutazione dei risultati.

E' soprattutto il dirigente che ha modo di rilevare, fin dal loro sorgere, carenze, bisogni, punti di debolezza, aspirazioni che i collaboratori vengono mostrando nell'ambito del rapporto quotidiano. E' da lui, quindi, che possono venire suggerimenti attendibili circa le azioni formative da effettuare.

La risultanza di questi momenti è la formalizzazione di un Piano della Formazione: è opportuno realizzarlo sistematicamente, in modo tale che i singoli interventi formativi siano fruibili al meglio, interessino

il maggior numero di lavoratori, non siano eventi sporadici, ma rappresentino passi di un processo continuo e pluriennale, finalizzato a produrre nuove culture aziendali e nuove conoscenze.

Le considerazioni relative all'avvio del progetto formativo possono essere riassunte in questi momenti di confronto con l'organizzazione:

- le caratteristiche organizzative dell'Ente (organigramma, organizzazione del personale, aree professionali, mission, etc.)
- il paesaggio culturale dell'Ente;
- lo sviluppo dell'azione formativa nella sua fase fondamentale di analisi dei bisogni avvicinando le persone per le componenti professionali di ruolo e della relazione delle attese;

Nella definizione del piano si deve tendere ad elaborare una strategia globale di approccio all'organizzazione avviando processi operativi orientati all'integrazione delle competenze professionali con la dimensione del ruolo e della relazione, cercando di connettere alle necessità di cambiamento organizzativo le ragioni di una formazione vissuta da tutti come opportunità di riflessione personale.

Il progressivo metodo di realizzare la formazione attraverso rilevazioni ed interviste incontrando ed ascoltando le persone dell'organizzazione risulta fondamentale in quanto le esigenze di in-

creamento professionale meglio si condividono se ricondotte ad un quadro più ampio di valori e di storie narrate con spontaneità. In ogni fase della formazione è opportuno verificare la coerenza tra le esigenze professionali degli attori organizzativi e l'ambiente, favorendo, se possibile, un quadro armonico di intenti tra fruitori e realizzatori dei processi formativi sulla base del piano formativo integrato.

Ciò che possiamo sinteticamente definire un quadro di programmazione ed operatività composto dalla rilevazione dei bisogni, da azioni orientate al raggiungimento di obiettivi esplicitati e condivisi, dalla creazione di standard qualitativi e dalla verifica dei processi, da valutazioni formative e sommative, è connesso alla natura "integrata" del piano che tende a sviluppare un concetto globale dell'essere in formazione. Le scelte formative che si ritengono allineate al processo di trasformazione culturale della Pubblica Amministrazione impongono di non trascurare gli aspetti più specificatamente addestrativi e tecnici, e nel contempo di privilegiare una formazione orientata alla modifica dei comportamenti e allo sviluppo organizzativo. La creazione della mentalità di servizio, lo sviluppo di una sensibilità alla gestione delle risorse, il rafforzamento del ruolo dei dirigenti sono tutte tematiche che si ritengono da inserire nei programmi dei corsi di formazione degli enti. E' fondamentale inserire una formazione di tipo generale, orientata non tanto a for-

nire cognizioni specialistiche, ma a offrire conoscenze e strumenti che contribuiscano il radicamento culturale del processo di cambiamento in atto, rafforzino il senso di identità delle persone e tenga conto delle loro aspettative e delle loro incertezze. Ciò è motivato dalla consapevolezza che per affrontare una trasformazione davvero culturale e ricostruire il rapporto tra gestione delle risorse umane e svolgimento delle funzioni pubbliche occorre che ci si attrezzi per garantire il compimento della missione delle amministrazioni e il raggiungimento dei fini per i quali esistono e funzionano.

attività formative sono in fase di studio modalità per la costruzione di un sistema di razionalizzazione/valutazione dell'utilizzo delle risorse disponibili - umane ed economiche - basato sul rapporto tra gli interventi realizzati ed i costi sostenuti.

5. Conclusioni

Il mondo delle pubbliche amministrazioni sta vivendo, contemporaneamente o con ritardi che diventano sempre più contenuti, le stesse tendenze del mondo delle imprese, e dimostra di saper cogliere le opportunità insite anche nelle nuove metodologie di formazione come ad esempio la formazione a distanza e nella gestione in rete dei processi di riqualificazione delle proprie risorse umane. Un dato sullo stato della formazione nelle pubbliche amministrazioni riguarda il carattere diffuso e il ruolo strategico

riconosciuto alle attività formative nel processo di riforma delle pubbliche amministrazioni e nelle politiche di gestione delle risorse umane. Il dato quantitativo in questa sede va integrato con dei dati normativi e programmatici che ci forniscono alcuni elementi chiave sul "sistema" della formazione. La realizzazione in molte amministrazioni di uffici per la formazione e di piani per la formazione sono dati significativi che ci consentono di non enfatizzare il pur importante rapporto investimento in formazione/spesa per il personale. Comincia a emergere l'idea della formazione come dimensione costante della vita professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, permettendo di superare il concetto statico di dipendente pubblico, coerentemente con il processo di privatizzazione, e di passare dalla "normativa sul pubblico impiego" alla "gestione delle risorse umane". Le pubbliche amministrazioni possono oggi affrontare il tema della formazione del capitale umano già prima dell'inserimento lavorativo, dialogando con il mondo delle Università e delle Istituzioni scolastiche presentandosi per la prima volta come "mondo del lavoro" e come datore di lavoro esigente. La formazione che diventa "sistema" significa: sfugge al dominio dell'offerta e modifica il mercato, imponendo bisogni precisi e parametri di qualità continuamente aggiornati. In un quadro di crescita e consolidamento degli interventi formativi, anche nell'ottica dei nuovi contratti

collettivi nazionali, un altro strumento richiesto per "governare" il mercato della formazione attiene al tema della qualità, con tutte le sue complessità, che trova larghi settori della pubblica amministrazione al fine di gestire in modo efficiente ed efficace le ingenti risorse disponibili per la qualificazione del personale. Essenziale, allora, divengono le "linee guida" predisposte dalla direttiva Frattini, tese a leggere e interpretare il mercato della formazione, per ottenere dei servizi formativi rispondenti ai bisogni e uno strumento che consenta la diffusione di una cultura della valutazione. La frontiera di lavoro delle strutture di formazione sarà, infatti, quella della valutazione dell'efficacia delle attività formative, predisponendo meccanismi di monitoraggio che consentano di valutare l'apporto della formazione sulle conoscenze, sui comportamenti e sui risultati in termini di qualità dei servizi. Utile sarà a questo proposito realizzare, attraverso un sistema adeguatamente aggiornato di raccolta dei dati, un *benchmarking* con altre realtà di enti locali e con la formazione continua nelle imprese. Un confronto che appare ormai inevitabile sia per costruire e verificare dei parametri di riferimento sia per il processo di avvicinamento tra mondo del lavoro privato e mondo del lavoro delle pubbliche amministrazioni. Ciò richiede un sistema di raccolta dei dati meno episodico, al fine di garantire la completezza del quadro, e un lavoro di ricerca per far emergere tutte le attività di formazione.

Tale impegno richiederà il consolidamento di una tendenza e l'articolazione del sistema della formazione con l'utilizzo di diversi strumenti: gli uffici della formazione, l'osservatorio dei bisogni, le ricerche sulle nuove professionalità, le analisi sulla qualità e le metodologie formative.

Un impegno che può contribuire al miglioramento del raccordo tra formazione e innovazione normativa, affinché le attività formative diventino il motore propulsore del cambiamento. Questo è tanto più necessario oggi, dopo una fase intensa di enorme produzione normativa, che ha creato in alcune amministrazioni situazioni di attesa per il necessario ridisegno delle competenze e in altre una domanda mirata alla creazione di nuove figure e al rafforzamento di determinate competenze.

Occasioni da non perdere possono essere quelle previste dai contratti collettivi, per qualificare il personale nell'ottica dell'avanzamento di carriera, ma anche della professionalizzazione, e quella costituita dalle risorse della nuova programmazione comunitaria, importante soprattutto per il livello di *governance* regionale. Le figure tecniche, gli agenti per lo sviluppo a livello locale e regionale, i nuovi responsabili acquisiti con le procedure dell'*e-procurement*, i responsabili della comunicazione e le altre figure qualificate assunte attraverso processi di *outsourcing* dovranno costituire uno dei punti di riferimento della formazione e, quindi, della ricerca e

programmazione. La definizione dei compiti e dei ruoli delle pubbliche amministrazioni non dovrà realizzarsi attraverso processi di *downsizing*, ma attraverso la riqualificazione delle risorse umane secondo i principi del *knowledge management*.

Queste ultime riflessioni sembrano allontanarsi dal tema della formazione, così come questa è stata conosciuta nelle amministrazioni per anni, e più vicine al fronte delle politiche sulle risorse umane, nella quale la formazione diventa dimensione permanente e strategica.

Il potere disciplinare – Salvatore Bianca

La responsabilità nell'organizzazione pubblica

La responsabilità nell'organizzazione consiste nella situazione giuridica di chi che si trova a ricoprire un determinato ruolo e dal cui comportamento anti-giuridico può scaturire l'applicazione di sanzioni di varia natura.

E' immediatamente percepibile il legame tra la posizione di responsabilità e l'attività di controllo sia al fine di garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa che per la valutazione dei risultati ed il raggiungimento degli obiettivi assegnati, nonché per l'applicazione delle varie sanzioni nel caso di violazione dei propri doveri di ufficio.

Sul piano della responsabilità assume un particolare significato l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni della figura del responsabile del procedimento ad opera della legge sulla trasparenza n. 241/90.

L'indicazione del responsabile del procedimento è necessaria per garantire il cittadino contro l'anonimato della P.A., ossia per conoscere il nome del funzionario a cui rivolgersi per avere notizie ed esercitare il diritto di accesso agli atti del procedimento.

Il responsabile del procedimento è tenuto ad accertare i fatti ed a porre in essere attività istruttorie e tutto quanto sia necessario per lo svolgimento dell'iter procedimentale al fine di addivenire all'emanazione del provvedimento finale che, deve essere emesso entro un termine all'uopo prefissato, ovvero, in mancanza, entro quello generale di trenta giorni.

Il principale obiettivo perseguito dal legislatore con la delineazione di tale figura è stato quello di rendere effettivamente responsabili i funzionari ed i dipendenti pubblici per le eventuali omissioni, ritardi ed inadempienze perpetrati nel corso dei procedimenti amministrativi. I cittadini hanno il diritto di conoscere per ciascun tipo di procedimento l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, e qualora il dirigente dell'unità organizzativa competente non abbia proceduto alla nomina del dipendente a cui assegnare il singolo procedimento la responsabilità rimane affidata al dirigente medesimo.

I riferimenti costituzionali in materia di responsabilità dei dipendenti si rinven-gono negli articoli 28 e 97 della

Art. 28. "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

Art. 97. "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari".

costituzione.

La costituzione prevede una responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti sia nel caso di violazione della legge penale che nel caso di violazioni delle leggi civili e amministrative e stabilisce l'estensione della responsabilità civile anche nei confronti dello Stato o degli enti pubblici da cui dipendono i fautori dell'illecito.

La responsabilità diretta di funzionari e dipendenti pubblici è posta dall'art. 28 cost. su di un piano alternativo e paritetico a quella dello Stato.

La responsabilità in cui può incorrere un dipendente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni si distingue comunemente in responsabilità amministrativa e contabile, responsabilità civile, responsabilità penale e responsabilità disciplinare.

Il fondamento giuridico-aziendale del potere disciplinare

Da alcuni anni è stato avviato il processo di riforma della pubblica amministrazione.

Il disegno riformatore portato avanti dal Governo riguarda sia l'attività amministrativa che il rapporto della stessa con gli organi politici e burocratici, preoccupandosi di conciliare due interessi pubblici apparentemente contrapposti: da un lato la legittimità formale dei provvedimenti amministrativi, dall'altro la nuova concezione di azione amministrativa, non più legata all'adozione di singoli atti, ma vista nel suo complesso e finalizzata al raggiungimento di obiettivi di inte-

resse pubblico da perseguire all'insegna dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza, in attuazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione ed allo scopo di realizzare un sistema in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini, ottimizzando l'erogazione dei servizi.

La riforma ha comportato un modo diverso di pensare il lavoro pubblico, e a tal fine sono stati introdotti strumenti altamente innovativi per gestire le risorse umane in modo flessibile e offrire al personale nuove prospettive di sviluppo e carriera.

Secondo la legge n. 241/90, recentemente modificata ed integrata con la recentissima legge 11 febbraio 2005 n. 15, l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e trasparenza, nonché dai principi del diritto comunitario.

Inoltre la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

L'appello in via generale ai criteri di efficacia ed economicità e all'applicazione delle norme di diritto privato richiama alla mente una gestione manageriale della cosa pubblica esprimendo concetti propri delle aziende private.

Prima della riforma, operata con i numerosi interventi legislativi di questi ultimi anni, il nostro sistema organizzativo si ispirava al modello

Napoleonico nel quale gli organi politici assommavano in sé l'attività politica e quella amministrativa ed il rapporto con la pubblica amministrazione era caratterizzato principalmente dalla supremazia che la stessa esercitava nei confronti dei cittadini e degli stessi dipendenti, che erano tenuti al solo rispetto del principio di legalità.

Talché si riteneva che il fondamento del potere disciplinare fosse frutto della soggezione degli impiegati a tale potere di supremazia speciale.

Con il D. lvo n. 29/93 viene introdotto il principio di separazione tra compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, con l'affidamento ai dirigenti, nell'ambito delle direttive fissate dall'organo politico, della gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti.

A seguito del processo di privatizzazione del rapporto di "*pubblico impiego*" (locuzione, peraltro abbandonata dal Testo Unico sul pubblico impiego approvato con Decreto legislativo 30/3/2001, n. 165, in cui si parla di "*ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*") la ricerca del fondamento giuridico del potere disciplinare non può prescindere dall'analisi delle norme che disciplinano l'organizzazione, posto che il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha assunto caratteri spiccatamente

negoziali e le sanzioni disciplinari sono contenute nei contratti collettivi di lavoro, che prevedono in capo ad ogni lavoratore diritti ed obblighi, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

L'art. 1 del T.U. stabilisce che le disposizioni recate dallo stesso decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, razionalizzare il costo del lavoro pubblico e realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.

Per ciò che riguarda i rapporti di lavoro il comma 2 dell'articolo 2 rinvia alle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile che disciplina l'impresa in generale.

Il primo articolo del capo I è costituito dal'art. 2082 che definisce l'imprenditore come colui che "*esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*".

Gli articoli 2094 e 2095 individuano i prestatori di lavoro subordinato in coloro (dirigenti, quadri, impiegati ed operai) che si obbligano “mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”.

E' facile intuire come il tema dominante sia costituito dall'organizzazione, la quale per il raggiungimento dei propri fini, sia pubblici che privati, si avvale di risorse umane, strumentali e finanziarie.

Le persone costituiscono il fulcro dell'organizzazione.

Senza persone l'organizzazione non può esistere in quanto è la c.d. *risorsa umana* che utilizza e decide su tutte le altre risorse necessarie per il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi delle aziende, pubbliche o private che siano.

Ne discende che qualsiasi organizzazione non può prescindere da una efficace politica di gestione del personale attraverso la valutazione e responsabilizzazione dei dipendenti, che si realizza da un lato con la previsione degli istituti premianti ed incentivanti e dall'altro con la previsione di deterrenti costituiti dall'applicazione di sanzioni nel caso di violazione dei doveri di ufficio.

Se ne deduce che il fondamento del potere disciplinare risiede nella necessità di assicurare l'efficace funzionamento dell'organizzazione aziendale, sia pubblica che privata.

Illuminante in tal senso alcune pronunce della Suprema Corte che già nel rapporto di lavoro alle dipendenze di aziende private aveva espresso il principio secondo cui “**Il potere disciplinare del datore di lavoro, previsto dall'art. 2106 c.c. e regolato quanto alla sua attuazione dall'art. 7 della l. 20 maggio 1970 n. 300 è diretto ad eliminare le conseguenze sull'ordinato svolgimento dell'attività lavorativa in azienda, dell'inosservanza da parte del lavoratore degli obblighi che derivano dal contratto e dalla sua posizione giuridica di lavoratore subordinato e tende quindi a ripristinare la posizione direttiva del datore di lavoro nell'organizzazione aziendale, talché le sanzioni disciplinari non hanno carattere afflittivo, bensì sono dirette ad assicurare la continuità dell'attività dell'impresa e l'ordinato svolgimento del rapporto.** Ne consegue che il cosiddetto codice disciplinare non deve necessariamente contenere una precisa e sistematica previsione delle singole infrazioni, delle loro varie graduazioni e delle corrispondenti sanzioni, essendo invece sufficiente una proporzionata correlazione tra le singole ipotesi di infrazione, sia pure di carattere schematico e non dettagliato con la predeterminazione delle varie possibili condotte illecite e le corrispondenti previsioni sanzionatorie anche se suscettibili di discrezionale attuazione e adattamento secondo le effettive e concrete inadempienze del lavoratore”. (Cass. Sez. lav., 17/2/1988, n. 1703; Cass. Sez.

lav., 18/7/1985, numeri 4247 e 4245).

La responsabilità disciplinare

La contrattualizzazione in materia di pubblico impiego ha inevitabilmente comportato la privatizzazione della materia disciplinare.

L'art. 55 del TUPI prevede espressamente che ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche si applicano l'art. 2106 del codice civile (che sancisce il principio di proporzionalità della sanzione rispetto all'infrazione) e l'art. 7, commi primo, quinto e ottavo, della legge 20/5/1970, n. 300, che contemplano l'obbligo della pubblicazione della normativa disciplinare in luogo accessibile a tutti, il rispetto di un termine minimo per l'irrogazione della sanzione (cinque giorni dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa) e la validità biennale della sanzione adottata (non può tenersi conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari decorsi due anni dalla loro applicazione).

Il termine di cinque giorni dalla contestazione dell'addebito prima della scadenza del quale è preclusa al datore di lavoro, ai sensi dell'art. 7 comma 5 l. n. 300 del 1970, la possibilità di irrogare la sanzione disciplinare risponde ad una "ratio" molteplice, ravvisabile sia nella necessità di consentire al datore di lavoro di adottare le sanzioni dopo avere conosciuto le difese dell'incolpato, sia nella necessità per lo stesso datore di lavoro di fruire di un tempo anche se molto breve di

ripensamento o raffreddamento, tale da consentirgli di adottare eventuali gravi provvedimenti con la necessaria ponderazione, sia nella necessità di tutelare il lavoratore incolpato in relazione alle possibili esigenze di integrazione delle difese. Pertanto non è consentita al datore di lavoro l'irrogazione di una sanzione più grave del rimprovero verbale prima della scadenza del suddetto termine anche se il lavoratore prima della suddetta scadenza avesse provveduto a fornire le proprie giustificazioni. (Cassazione civile, sez. lav., 22 febbraio 2002, n. 2610).

Per il personale non contrattualizzato continuano ad applicarsi le sanzioni previste dal testo unico degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. n. 3/1957), ovverosia: la censura, la riduzione dello stipendio, la sospensione della qualifica e la destituzione.

La tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni per il rapporto di lavoro privatizzato è definita dai contratti collettivi (art. 55 TUPI comma 3°).

Quindi la materia disciplinare ha natura pattizia, ovverosia è frutto dell'accordo raggiunto in sede di contrattazione nazionale.

Inoltre, la sanzione, oltre ad essere proporzionata all'infrazione, deve tenere conto delle giustificazioni addotte dall'incolpato.

Le norme disciplinari dei dipendenti degli enti locali sono contenute nel capo V del CCNL sottoscritto il 6 luglio 1995 –art. da 23 a 27-.

Tale disciplina è stata espressamente confermata, con alcune modifiche dall'art. 21 del contratto collettivo nazionale di lavoro 22/1/2004.

Al fine di rimarcare la natura contrattuale della materia disciplinare a quest'ultimo ccnl è stato allegato il "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Le sanzioni, che possono essere applicate in ragione della gravità della violazione e previo procedimento disciplinare, sono previste dal 1° comma dell'art. 24 e, a seguito delle modifiche introdotte dall'ultimo contratto di lavoro, sono:

- a) rimprovero verbale;
- b) rimprovero scritto (censura);
- c) multa con importo non superiore a quattro ore di retribuzione;
- d) sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni;
- e) sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi;
- f) licenziamento con preavviso;
- g) licenziamento senza preavviso.

L'instaurazione del rapporto di lavoro: il contratto individuale di lavoro – Paola Maria Menni

C'era una volta il provvedimento amministrativo di nomina dei candidati risultati vincitori nelle procedure concorsuali....Adesso, da quel momento, dopo due tornate contrattuali ed in attesa della terza, sembra sia passato tantissimo tempo. Ma, guardando alle pratiche degli enti, quanto detto corrisponde davvero alla realtà?

Recentemente è stata modificata la legge 241 del 1990 (con l. n.15/05) ed è stato introdotto il principio che nell'adozione degli atti di natura non autoritativa, la pubblica amministrazione agisca secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente, ma in materia di rapporto di lavoro, l'applicazione delle norme di diritto privato risale ad oltre un decennio fa, però in qualche ente il rapporto di lavoro viene gestito ancora con atti amministrativi, oppure con forme miste, attuando delle strane commistioni tra strumenti privatistici e pubblicistici.

Se la disciplina che riguarda le procedure selettive è regolata ancora dal diritto amministrativo, dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro si applica il diritto civile.

L'art.35 del D.Lgs.165/01, che riprende il contenuto dell'art.36 del vecchio D.Lgs.29/93, prevede che l'assunzione dei lavoratori nelle amministrazioni pubbliche avvenga con contratto individuale di lavoro.

L'instaurazione del rapporto di lavoro con contratto individuale, e cioè con uno strumento prettamente civilistico, determina conseguenzialmente l'applicazione delle norme civili nella gestione del rapporto di lavoro; l'art. 2 co.2 del citato decreto legislativo prevede, infatti, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche siano disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto stesso, mentre il comma successivo prevede che i rapporti individuali di lavoro siano regolati contrattualmente.

Ed è con l'introduzione di tali norme nel nostro ordinamento che si può parlare dell'attuazione della c.d. contrattualizzazione/privatizzazione del pubblico impiego.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali del 6 luglio 1995, dedica il primo articolo del Titolo IV (rapporto di lavoro), Capo I (costituzione del rapporto di lavoro), al contratto individuale di lavoro.

In esso, al co.6, si dice che il contratto individuale di lavoro, con de-

correnza dalla data di applicazione del contratto, sostituisce i provvedimenti di nomina dei candidati da assumere e produce gli stessi effetti dei provvedimenti di nomina previsti dal D.P.R.487/94.

Pertanto, è dall'estate del 1995 che sussiste in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di procedere alla contrattualizzazione di tutti i dipendenti, riferendosi sia a coloro che sono già in servizio, sia a coloro che verranno prossimamente assunti.

Con il successivo CCNL del 31.3.1999, il nuovo sistema di classificazione deve risultare dal contratto individuale di lavoro che tutti i dipendenti in servizio dovranno stipulare ai sensi dell'art.14 del CCNL del 6.7.95 (art.12, co.1).

L'applicazione del nuovo sistema di classificazione ed il conseguente obbligo di contrattualizzare in modo conforme allo stesso, tutti i dipendenti, sussiste, dunque, da ormai sei lunghi anni, eppure ci sono lavoratori ancora privi di un contratto individuale oppure con un contratto non più attuale.

Analizziamo, pertanto, il contenuto obbligatorio di un contratto individuale di lavoro, onde evitare di trovarsi nella condizione di doverlo ristipulare ad ogni tornata contrattuale o ad ogni modifica della situazione del dipendente.

Un contratto, in base alla definizione datane dal codice civile, è l'accordo di due o più parti per la costituzione, la regolazione o

l'estinzione di un rapporto giuridico patrimoniale.

Il rapporto di lavoro subordinato, che si costituisce e si regola con il contratto individuale di lavoro, ricava la sua definizione da quella di prestatore di lavoro di cui all'art.2094 c.civ., come l'obbligazione di colui che, mediante retribuzione, si obbliga a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.

La figura dell'imprenditore-datore di lavoro, per le pubbliche amministrazioni si identifica, in virtù dell'art.5, co.2 del D.Lgs.165/01, negli organi preposti alla gestione, e cioè nei dirigenti, ai quali, nell'assunzione delle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e nelle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, si riconoscono la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Da quanto detto finora, l'ente, nella figura del dirigente a ciò preposto, avrebbe dovuto stipulare i contratti individuali di lavoro con i dipendenti già inseriti nella struttura, nonché stipularli con coloro che, di volta in volta, risultino vincitori delle procedure concorsuali o selettive poste in essere.

Rispetto alla scelta del contraente, nessuna discrezionalità sussiste in capo all'amministrazione pubblica: nel primo caso si tratta di lavoratori già inseriti nell'organico dell'ente, mentre nel secondo, sono i candidati risultati vincitori dell'esperita procedura ad evidenza pubblica.

Per espresso dettato costituzionale, l'accesso ai pubblici uffici, salvo i casi in cui la legge disponga diversamente, avviene per pubblico concorso.

La recente legislazione ha previsto la possibilità di stipulare, in casi particolari, rapporti di lavoro a tempo determinato, in cui sussiste una discrezionalità in capo all'ente nella scelta del soggetto contraente; si pensi, ad esempio, al personale a tempo determinato che può costituire gli uffici di supporto agli organi politici, dove la fiduciarità caratterizza il rapporto stesso.

I casi di contratti individuali di lavoro in cui sussiste una discrezionalità, da parte della pubblica amministrazione, nella scelta del contraente, a differenza di quanto accade al datore di lavoro privato, sono ipotesi peculiari che dovrebbero rimanere marginali rispetto alla regola; si deve comunque parlare di discrezionalità e non di arbitrio, dovendo, la pubblica amministrazione, sempre perseguire, anche nella scelta del contraente, quando ciò sia consentito dalla legge, il superiore interesse pubblico.

Del pari, salvo ipotesi particolari specificatamente indicate dalla legge, nessuna discrezionalità sussiste in capo al datore di lavoro pubblico nella determinazione del trattamento economico spettante al dipendente; il decreto legislativo n.165/01 (art.2, co.3 e art.45, co.2) stabilisce che i contratti individuali di lavoro debbano conformarsi al principio di parità di trattamento contrattuale e prevedere comunque

trattamenti non inferiori a quelli dei rispettivi contratti collettivi.

Rispetto al datore di lavoro privato che non può prevedere trattamenti economici inferiori a quelli previsti a livello di contrattazione collettiva, il datore di lavoro pubblico deve anche garantire una parità di trattamento tra i lavoratori e non può, pertanto, erogare, trattamenti economici superiori.

Gestendo denaro pubblico, l'amministrazione non potrà mai erogare somme, che non trovino il loro fondamento nella contrattazione collettiva, intendendosi per essa, sia quella nazionale, sia quella decentrata integrativa per quanto riguarda il trattamento accessorio, oppure nel contratto individuale, ma solo nei casi e con le modalità previste da fonti legislative. Si pensi, ad esempio, all'eventuale trattamento ad personam previsto per i dirigenti a tempo determinato nell'art.110 del D.Lgs.267/00, oppure al trattamento accessorio sostituito da un unico emolumento per il personale posto alle dirette dipendenze degli organi politici di cui all'art.90 dello stesso decreto legislativo, stabiliti, in entrambi i casi, con provvedimento di Giunta.

Si ricorda che in base all'art.2, co.3 del D.Lgs.165/01, le disposizioni di legge, di regolamenti o di atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale ed i trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con

le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi.

Il contratto individuale di lavoro deve indicare il trattamento economico iniziale spettante e i relativi elementi costitutivi, che però, salvo i casi peculiari a cui abbiamo fatto cenno, è quello fissato nei contratti collettivi.

Non ha, pertanto, nessun senso, inserire nel contratto individuale di lavoro i singoli importi, dal momento che questi sono fissati in altra fonte e varieranno automaticamente alla stipula di nuovi contratti collettivi.

Per il principio di eterointegrazione delle fonti, basterà inserire nel contratto individuale, per quanto riguarda il trattamento economico spettante, il riferimento ai contratti collettivi nazionali e decentrati integrativi vigenti, nonché a quelli successivi, il cui contenuto verrà adeguato automaticamente.

A tal proposito, si ricorda che, in base al D.Lgs. 152/97, che ha attuato la direttiva comunitaria concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, tale obbligo sussiste solo qualora la modifica degli elementi costitutivi non derivi direttamente da disposizioni legislative o regolamentari ovvero dalle clausole del contratto collettivo cui si fa riferimento.

Qualora all'interno del contratto individuale di lavoro si inseriscano i singoli importi della retribuzione spettante, seppur presi dal contratto collettivo, non solo si fa un lavoro

gravoso ed inutile, ma in caso di nuova stipulazione di quest'ultimo, l'amministrazione dovrà ristipulare tutti i contratti individuali di lavoro per adeguarli ai nuovi importi di retribuzione.

Pertanto, a differenza di quanto fatto da parecchi enti, non ha alcun senso riportare in un contratto individuale il contenuto delle norme dei contratti collettivi, non solo perché esse sono comunque vincolanti per il lavoratore, ma anche perché costringono a stipulare un nuovo contratto individuale ogni volta intervenga un nuovo contratto collettivo di lavoro.

Come si è visto, l'instaurazione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione avviene con il contratto individuale di lavoro che costituisce e regola il rapporto; in caso di controversia il Giudice Ordinario, competente per tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro, ex art.63, co.1 D.Lgs.165/01, in prima battuta analizzerà il contratto individuale e del resto non si deve dimenticare che la stessa impostazione culturale del G.O. è un'impostazione civilistica.

Sussiste un obbligo per la p.a. di sottoscrivere i contratti individuali di lavoro con tutti i dipendenti e l'obbligo sussiste ovviamente anche in capo ai lavoratori.

La sottoscrizione del contratto individuale per i candidati risultati vincitori di una procedura concorsuale determina l'instaurazione del rapporto di lavoro e senza di esso

questo non si può considerare legittimamente instaurato, ma, che dire, del caso di lavoratori già dipendenti della p.a. che rifiutino di sottoscrivere il contratto?

L'ipotesi potrebbe sembrare scolastica in considerazione del notevole lasso di tempo che è intercorso dal CCNL del 1995 che ne ha previsto l'obbligatorietà, ma, così non è: soprattutto nelle realtà territoriali dove è forte la conflittualità, ci sono parecchi casi di contratti individuali non sottoscritti dal lavoratore, nonostante siano stati apprestati dal datore di lavoro.

La sottoscrizione del contratto individuale di lavoro è un preciso obbligo contrattuale che sussiste in capo al lavoratore ed il suo rifiuto costituisce inadempimento contrattuale. L'elencazione degli obblighi del dipendente contenuti negli artt.23 e 25 del CCNL 6.7.95, non ha carattere esaustivo e comprende anche la mancata sottoscrizione, la cui violazione determinerà una sanzione che dovrà essere graduata in base alla fattispecie concreta.

Auspicabile è l'incontro con il dipendente per chiarire quali sono le motivazioni addotte per la mancata sottoscrizione, ma queste saranno difficilmente superabili, dal momento che il contenuto del contratto individuale è alquanto vincolato.

L'inquadramento nel nuovo sistema di classificazione, introdotto dal CCNL del 31.3.99, avviene sulla base di criteri non discrezionali,

che non lasciano nessuno spazio all'amministrazione.

L'esercizio di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza, del pari, non può avere effetto ai fini dell'inquadramento (art.52, co.1 D.Lgs.165/01) e d'altro canto, proprio perché al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si applicano le norme del codice civile, la sottoscrizione del contratto individuale non comporta alcun tipo di acquiescenza o rinuncia, potendo, ex art.2113 c.civ., sempre ricorrere al giudice per la tutela dei propri diritti.

Guardiamo ora il contenuto obbligatorio del contratto individuale come delineato dall'art.14 del CCNL del 6.7.95.

Nel contratto individuale di lavoro, per il quale è richiesta la forma scritta, vanno indicati:

- a) Tipologia del rapporto di lavoro;
- b) Data di inizio del rapporto di lavoro;
- c) Qualifica di inquadramento professionale e livello retributivo iniziale;
- d) Mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione;
- e) Durata del periodo di prova;
- f) Sede di destinazione dell'attività lavorativa;
- g) Termine finale nel contratto di lavoro a tempo determinato.

La tipologia del rapporto di lavoro è l'indicazione del rapporto come a tempo indeterminato, determinato, o a tempo parziale o di formazione e lavoro; per alcuni rapporti, come il rapporto a tempo parziale, soccorrono altre norme che prescrivono ulteriori contenuti del contratto individuale.

La data di inizio del rapporto dovrà essere contemporanea o successiva a quella del contratto individuale, determinando quest'ultimo l'effetto costitutivo del rapporto, in caso di nuova assunzione; avrà sicuramente una data precedente in caso di contrattualizzazione di lavoratori già in servizio.

Quanto alla qualifica di inquadramento professionale, va ricordato che con il CCNL del 31.3.99 è stato introdotto il nuovo sistema di classificazione per categorie, sulla base del quale vanno inquadrati tutti i dipendenti; il livello retributivo iniziale è il primo della posizione giuridica di riferimento (A1, B1, B3, C1, D1 e D3) in caso di nuova assunzione, ma può essere un livello superiore in caso di lavoratori già dipendenti, così ad es. il possesso del Led determina l'appartenenza a C2 o D2, oppure l'aver, nel frattempo conseguito una o più progressioni orizzontali, determinerà un livello economico maggiore.

Non pare superfluo sostenere che se la data di inizio va riferita al rapporto di lavoro, la situazione del lavoratore già presente nell'ente va fotografata nel momento della sot-

toscrizione del contratto individuale, non avendo senso riportare una situazione passata, come un vecchio inquadramento o un vecchio trattamento economico.

All'interno del contratto individuale di lavoro vanno inserite le mansioni che il dipendente è tenuto a svolgere; l'art.14 del CCNL del 6.7.95 parla di "mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione": la dizione appare alquanto generica e per essere soddisfatta tale previsione, basterebbe il rinvio alle declaratorie allegate al CCNL del 31.3.99. Se le mansioni definite da tali declaratorie sono vincolanti, ciascun ente dovrebbe però specificarle, all'interno di un atto regolamentare, con riferimento ai profili professionali, individuati per ciascuna categoria. Ma non solo: nell'ipotesi di mancato superamento del periodo di prova, il Giudice Ordinario adito, in caso di contenzioso, valuterà le motivazioni addotte dal datore di lavoro con riferimento alle mansioni a cui era tenuto il dipendente, così come indicate nel contratto individuale. Sarebbe allora opportuno che il datore di lavoro pubblico facesse uno sforzo nel determinare il contenuto del contratto individuale, specificando ulteriormente le mansioni a cui il dipendente è tenuto rispetto a quelle della categoria e del profilo professionale di appartenenza dello stesso.

Non si può utilizzare, come argomentazione a contrario di quanto ora sostenuto, il fatto che l'art.14

prescriva solo l'indicazione delle mansioni corrispondenti alla qualifica, perché in quel momento storico, non sussistendo declaratorie contrattuali, le mansioni dovevano essere specificate con riferimento al singolo lavoratore; neppure si può ritenere che la specificazione ulteriore di mansioni rispetto a quelle indicate per la categoria e il profilo professionale,

blinderebbe l'amministrazione, precludendosi la stessa, in caso di nuove necessità lavorative, l'utilizzo diverso del dipendente. Va, infatti, ricordato che l'art.3 del CCNL del 31.3.99, richiamando quanto detto dall'allora art.56 del D.Lgs.29/93 (ora art.52 D.Lgs.165/01), dice che tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. E, come se l'art.2094 c.civ. non bastasse, articolo nel quale si definisce il prestatore di lavoro subordinato come colui che presta la propria attività lavorativa alle dipendenze e "sotto la direzione" del datore di lavoro, l'art.3 citato ribadisce che "l'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro".

Pertanto, si può tranquillamente sostenere che le mansioni inserite nel contratto individuale di lavoro servono per valutare se, in base alle ragioni addotte dal datore di lavoro, sia giustificato il mancato superamento del periodo di prova del dipendente, mentre tali mansioni non avranno rilievo nello svolgimento

del rapporto di lavoro successivo al periodo di prova, potendo essere modificate ed integrate dal datore di lavoro nell'esercizio del suo potere direttivo purché professionalmente equivalenti e cioè purché siano mansioni riferibili alla categoria e al profilo professionale del lavoratore.

Nel contratto individuale di lavoro va indicata la durata del periodo di prova, che varierà a seconda della tipologia del contratto e della categoria di inserimento del dipendente, ma trova, comunque, la sua fonte nel contratto collettivo nazionale. L'art.14bis del CCNL del 6.7.95 determina in due mesi la durata del periodo di prova per i dipendenti con qualifica fino alla quarta (quindi ora fino alla cat.B1) e in sei mesi quello per i dipendenti con qualifica superiore. Quanto ai dipendenti che hanno un rapporto di lavoro a tempo determinato, l'art.7 del CCNL del 14.9.00 fissa in due settimane il periodo di prova per i rapporti di durata fino a sei mesi e in quattro settimane per quelli di durata superiore.

L'Amministrazione non ha nessuna discrezionalità circa l'obbligatorietà e la durata del periodo di prova, non potendo né eliminarlo, né variarne la durata, né rinnovarlo o prorogarlo alla scadenza: solo nel caso che il dipendente lo abbia già superato in altra amministrazione pubblica nella medesima categoria e profilo professionale, l'amministrazione potrà esonerare il neo assunto dallo svol-

gimento del periodo di prova. Solo in quest'ultimo caso esiste una discrezionalità in capo all'ente. Per espressa indicazione del CCNL del 31.3.99 (art.4, co.5), il personale dipendente che effettua una progressione verticale non è soggetto al periodo di prova.

Decorso la metà del periodo di prova ciascuna delle parti può recedere dal rapporto in qualsiasi momento senza obbligo di preavviso, né di indennità sostitutiva del preavviso. Va considerato come periodo di prova solo il servizio effettivamente prestato, mentre le assenze riconosciute come cause di sospensione sono tassativamente indicate nel contratto collettivo.

Il recesso operato dall'amministrazione deve essere motivato e può avvenire, mi sembra il caso di ricordarlo, solo dopo che sia decorsa la metà del periodo di prova.

In deroga alla regola sopra enunciata, in caso di rapporto a tempo determinato, ciascuna parte può recedere dal rapporto senza obbligo di preavviso né di indennità sostitutiva del preavviso.

L'art.14 bis del CCNL del 6.7.95, nella sua formulazione originaria, prevedeva che il dipendente proveniente dalla stessa o da altra amministrazione del comparto, durante il periodo di prova, avesse diritto alla conservazione del posto senza retribuzione, e, in caso di mancato superamento dello stesso, rientrasse, a domanda, nella qualifica e nel profilo di provenienza. Questa ipo-

tesi di conservazione del posto di lavoro durante il periodo di prova è stata ampliata dalle modifiche portate allo stesso dall'art.20 del CCNL del 14.9.00, per cui il diritto alla conservazione del posto non sussiste soltanto in caso di mancato superamento del periodo di prova, ma in tutti i casi di recesso, sia esso dell'amministrazione, sia del dipendente. Inoltre, tale disciplina, si applica ora non solo se il dipendente proviene da amministrazioni del comparto, ma anche se proviene da un ente di diverso comparto il cui CCNL preveda analoga disciplina.

Decorso il periodo di prova senza che il rapporto di lavoro sia stato risolto, il dipendente si intende confermato in servizio con il riconoscimento dell'anzianità dal giorno dell'assunzione a tutti gli effetti.

Sarebbe buona norma che l'amministrazione comunicasse per iscritto ai propri dipendenti il superamento del periodo di prova, al fine di una maggiore trasparenza e certezza di rapporti, soprattutto quando tale periodo è stato sospeso per assenze particolari, ma qualora non lo faccia, il contratto collettivo ha attribuito al silenzio dell'amministrazione un significato concludente e il rapporto di lavoro s'intende confermato.

A proposito dell'indicazione della sede di destinazione dell'attività lavorativa, l'unico problema che può sorgere è il caso di una Provincia che abbia uffici in più Comuni

oppure di dipendenti che operano in sedi distaccate dal capoluogo di provincia o sul territorio; in tal caso è opportuno indicare il luogo dove effettivamente la persona lavora al fine di evitare poi la sussistenza di un contenzioso su trasferte e missioni.

Per i rapporti a tempo determinato bisogna indicare il termine finale del rapporto stesso.

Come si è visto, se il contratto individuale di lavoro rimanda alle clausole del contratto collettivo in essere, quando il contenuto è fissato da quest'ultimo, non sarà necessario ristipularlo ogni qual volta ci sia un nuovo contratto collettivo.

Diversamente, qualora intervengano delle modifiche nella situazione lavorativa del dipendente sussisterà un obbligo di informare il dipendente da parte del datore di lavoro oppure un obbligo di stipulare un nuovo contratto.

In caso di progressione verticale nel sistema di classificazione non è necessaria la sottoscrizione di un nuovo contratto individuale, perché tale strumento, al di là dei problemi giurisdizionali che si sono avuti in questi anni, è nato come atto di gestione del rapporto di lavoro e non come modalità per l'instaurazione di un nuovo rapporto: l'art.12, co.1 del CCNL del 1.4.99 prevede che l'avvenuta progressione vada comunicata dall'ente al dipendente ai sensi del D.Lgs.152/97.

Così, in base al D.Lgs.152/97, basterà che il datore di lavoro comunichi per iscritto al lavoratore, entro un mese dall'adozione, qualsiasi modifica del contenuto del contratto che non derivi direttamente da disposizioni legislative o regolamentari.

Sempre per tale fonte legislativa, il datore di lavoro pubblico, oltre a quanto già contenuto nel contratto individuale di lavoro, così come previsto dall'art.14 del CCNL del 6.7.95, dovrà fornire al lavoratore le informazioni in merito alla durata delle ferie retribuite cui ha diritto il lavoratore o le modalità di determinazione e di fruizione delle ferie, l'orario di lavoro e i termini di preavviso in caso di recesso.

Tale obbligo potrà essere assolto inserendo il richiamo ai contratti collettivi nazionali di lavoro all'interno del contratto individuale.

Infatti anche il D.Lgs.152/97 all'art.1, co.2 prevede che l'obbligo del datore di lavoro di comunicazione dei vari elementi costitutivi del rapporto di lavoro possa essere adempiuto inserendo tali elementi nel contratto individuale e che, per alcuni di essi, si ammette il rinvio alle norme del contratto collettivo di lavoro.

A proposito dell'orario di lavoro, bisogna ricordare che per i rapporti a tempo parziale, l'art.4, co.13 del CCNL del 14.9.00, il contratto individuale di lavoro deve riportare l'indicazione della durata della pre-

stazione lavorativa, nonché della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno.

Lavorare con benessere – Marina Ristori

Benessere organizzativo. Ad una lettura superficiale l'espressione ha quasi le caratteristiche di quello che i poeti definiscono un ossimoro. Certo, non vi è alcuna contraddizione logica tra lo star bene e l'organizzazione, ma, per lo meno in superficie, si tratta di due concetti all'apparenza abbastanza estranei.

Al contrario, le nuove frontiere della normativa e dell'attenzione alle problematiche lavorative del personale della pubblica amministrazione pongono con insistenza l'accento proprio sull'importanza del benessere organizzativo quale motore della trasformazione del lavoro e delle professionalità, in virtù della creazione di un ambito operativo e di un clima interno all'ufficio che siano di gradimento anche psicologico del singolo dipendente.

Concetti nuovi, che emarginano sempre di più l'immagine dell'impiegato pubblico travolto magari sommerso da fogli e foglietti ed attento ad eseguire pedissequamente le proprie mansioni - nell'archivio dei ricordi e postulano una nuova figura professionale, una risorsa umana a tutto tondo, produttiva per l'ente e per se stessa.

Di questo parla esplicitamente la *Direttiva sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere orga-*

nizzativo nelle pubbliche amministrazioni, emanata dal Ministro della Funzione Pubblica il 24 marzo del 2004, introducendo concetti e visioni decisamente innovative, tali da rappresentare un autentico salto in avanti nella progressiva evoluzione della pubblica amministrazione.

Ma proviamo a scendere in concreto esaminando rapidamente i contenuti della *Direttiva*, la cui PREMessa rappresenta una piccola *summa* dei punti essenziali sui quali devono lavorare gli enti pubblici.

Vi si afferma, infatti, che le amministrazioni pubbliche, "oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività", devono attivarsi "anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della *qualità della vita* dei lavoratori e delle prestazioni".

Spiccano due concetti:

- o il lavoratore inteso come *persona*, il che vuol dire che l'impiegato non è più un semplice numero di matricola, un'unità di personale, un esecutore di mansioni, bensì un portatore di personalità, un individuo globale, un'autentica risorsa umana inserita in un contesto adeguato: lo stesso Ministro Baccini, in occasione del convegno "Human Governance", tenutosi a Bruxelles il 3 marzo scorso, ha sostenuto che, "per

promuovere una dimensione più umana dell'Amministrazione Pubblica, è necessario (...) ridare centralità all'individuo nella sua interezza, ai valori fondamentali della democrazia, del pluralismo e al rispetto dei diritti della persona umana", che sono, in fin dei conti, i punti fondanti del concetto di *Human Governance*;

- o l'introduzione anche negli atti normativi ufficiali di organizzazione del concetto di *qualità della vita*: se pensiamo all'immagine classica (e purtroppo tuttora in essere) degli uffici ministeriali o comunali come luoghi esteticamente e strutturalmente insufficienti, spogli, solo occasionalmente personalizzati, dove il lavoratore non è portato a dare la parte migliore di se stesso, e la confrontiamo con l'idea che tutti noi abbiamo, in generale, di un'esistenza (in questo caso professionale) dotata dei connotati della qualità e della soddisfazione, ci rendiamo conto di come il paragone si traduca nella constatazione di un divario. E finalmente – aggiungiamo – poiché oggi si va nella seconda direzione.

E la *Direttiva* significativamente prosegue ponendo la propria attenzione sulle "condizioni emotive

dell'ambiente in cui si lavora", sulla "sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento", sulla "ergonomia – oltre che la sicurezza – degli ambienti di lavoro", sulla "possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscano gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale", sulle "relazioni interpersonali" e sulla "cultura organizzativa", e conclude la premessa con un invito che poi tradurrà in punti precisi: "rendere le amministrazioni pubbliche datori di lavoro *esemplari* attraverso una rinnovata attenzione ad aspetti non monetari del rapporto di lavoro, consentendo l'avvio di modelli gestionali delle risorse umane diretti a favorire il miglioramento degli ambienti di lavoro, l'aumento dei livelli di produttività, nel contesto delle relazioni sindacali."

Insomma, l'impostazione con cui la *Direttiva* affronta il lavoro nel suo complesso è a tutto tondo nuova per la pubblica amministrazione, e lo è a tal punto da sfidare le convenzioni, le resistenze e pure le facili ironie con cui spesso i cittadini guardano all'operato del pubblico impiego.

Un'azione peraltro doverosa e necessaria che il Ministero della Funzione Pubblica sta attuando anche con un intervento concreto sul quale tornerò più avanti, non prima di

aver ricordato quali siano le finalità indicate in concreto nella Direttiva:

- “valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria amministrazione;
- rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori;
- migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;
- diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento;
- realizzare sistemi di comunicazione interna;
- prevenire i rischi psicosociali di cui al decreto legislativo N.626/94”.

Come si vede, il capitolo delle finalità non nasconde intenti generici o, peggio, peccati di superficialità, ma incide proprio sulle problematiche maggiormente sentite dal dipendente pubblico, vale a dire l'insoddisfazione che nasce dal vedere che le proprie potenzialità e competenze non sono adeguatamente conosciute e valorizzate dall'organizzazione, oppure la constatazione che troppo spesso, in un ente pubblico, la mano destra non sa che cosa fa la mano sinistra (con

tutte le frustrazioni ed i problemi che ne derivano ad ogni livello), o ancora quella sorta di ‘fuga dei cervelli’ più giovani e preparati verso i lidi del lavoro privato, in genere visto come un porto maggiormente attrezzato sul piano della qualità della vita professionale e delle relative soddisfazioni.

Il benessere organizzativo ha poi un ulteriore lato della medaglia, in parte già accennato nella presente trattazione, che è quello di ottenere, oltre che una maggior soddisfazione del lavoratore, una migliore produttività, risultato tanto più importante nella pubblica amministrazione, dove, anziché al mero profitto, si punta alla più alta qualità dei servizi da erogare, ad un valore, quindi, quanto mai rilevante per la collettività.

Ed è proprio questo il nucleo importante del concetto di benessere organizzativo: non si tratta di un *hortus conclusus* nell'ambito di un ambiente lavorativo, più o meno ampio, bensì di uno dei tasselli fondanti delle politiche di sviluppo delle risorse umane secondo le concezioni più avanzate che stanno prendendo piede anche nel pubblico impiego, con particolare riferimento sia, come si è visto, alla qualità dei servizi erogati, sia, specialmente negli enti locali, alla necessità pressoché di fornire risposte adeguate a legittime richieste, frutto dei nuovi bisogni, della maggiore consapevolezza da parte dei cittadini dei propri diritti, della maggiore informazione e capacità di partecipazione.

Tornando al ‘particolare’, sui quotidiani, negli ultimi giorni, sono apparsi slogan quali “la felicità rende” (Silvia Lagorio, ‘Il Giornale della Toscana’, 31 marzo 2005), che, al di là della semplificazione tipica del mezzo (forse parlare di ‘felicità’ è un po’ eccessivo: meglio la ‘serenità’?), rappresentano bene ciò a cui si tende: creare una condizione di partenza propizia al lavoratore, affinché la sua soddisfazione si traduca, con un rapporto che, banalizzando, si può definire di ‘causa-effetto’, in un’alta qualità della prestazione professionale.

Ma c’è di più: un intervento efficace sul benessere organizzativo serve sicuramente anche a scongiurare il ripetersi di alcune abitudini comportamentali che, lo si voglia o no, tendono a verificarsi nel pubblico impiego, dall’assenteismo alla carenza di motivazione, dalla scarsa attenzione all’ascolto del cittadino alla poca creatività immessa nel lavoro quotidiano. Certo, si tratta di fenomeni già caratterizzati da un trend in calo negli ultimi anni, che, però, attualmente sono stati debellati ancora ‘a macchia di leopardo’.

Avevamo accennato in precedenza ad un ulteriore intervento del Ministero della Funzione Pubblica per favorire l’applicazione dei contenuti della Direttiva: al citato convegno “Human Governance”, tenutosi a Bruxelles il 3 marzo scorso, il nostro Dicastero ha presentato un progetto concreto, quello della *Human Governance*, che può essere riassunto in due azioni fondamentali:

- “la CARTA DELLA *HUMAN GOVERNANCE* – ci tiamo ancora dall’intervento del Ministro a Bruxelles -, che nasce dal proposito di avviare un processo di *rinnovamento culturale* nei cittadini e nell’Amministrazione, per rendere quest’ultima più *affidabile*, cioè un organismo su cui fare affidamento perché ha come scopo primario solo e sempre il *bene comune*, e per promuovere e sviluppare nei cittadini il sentimento di *appartenenza* ad una comunità politica, nella quale si può liberamente perseguire il benessere individuale e collettivo (...). Nella Carta (...) si confermano, innanzi tutto, le attività di ottimizzazione dei quattro motori della *Buona Governance*, e cioè: *il miglioramento la qualità dei servizi pubblici, l’intensificazione degli investimenti nelle tecnologie dell’informazione e della comunicazione* (e-government), *il miglioramento della qualità della regolazione, la corretta gestione e formazione delle risorse umane*. In secondo luogo, sono individuati - con riferimento sia ai *fornitori dei servizi pubblici* che agli *utenti* - alcuni *principi di ordine etico e culturale* ai quali gli Stati membri

possano ispirarsi nelle loro politiche per l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni. A tale proposito, (...) abbiamo già tracciato lo schema del documento e definito un vero e proprio "decalogo" le cui parole-chiave sono le seguenti: 1. **Responsabilità sociale**; 2. **Educazione del cittadino**; 3. **Uguaglianza delle libertà**; 4. **Partecipazione**; 5. **Sostenibilità**; 6. **Sussidiarietà**; 7. **Competitività sul piano internazionale**; 8. **Armonizzazione delle prestazioni amministrative**; 9. **Equivalenza delle prestazioni amministrative**. **Decima**, ma non ultima nella lista è l'**affidabilità**, finalità fondamentale, risultato di un più equilibrato rapporto tra Stato e cittadino, basato sul dialogo e sull'instaurazione di un clima di rispetto e di fiducia reciproca, dove l'Amministrazione ha come scopo primario solo e sempre il *bene comune*";

- o un **KIT DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO** (questionario di rilevazione, *software* per l'analisi dei dati, manuale e *Direttiva*), che viene distribuito gratuitamente a tutte le pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta, e che intende gettare le basi del benessere organizzativo nella

pubblica amministrazione partendo dalla base, vale a dire dall'ascolto sistematico delle problematiche che generano quello che potremmo definire, per antitesi, il 'malessere organizzativo'. A conclusione del progetto, la partecipazione al quale ovviamente è auspicabile che sia la più ampia possibile, pena la scarsa attendibilità del quadro finale, il Ministero della Funzione Pubblica si augura di avere una mappatura tendenzialmente completa delle ragioni del 'malessere' e, di conseguenza, una maggiore e più precisa capacità di azione correttiva e migliorativa.

È un passaggio importante, poiché rappresenta un esempio concreto della volontà di creare un ascolto reale dei problemi dei lavoratori che, di per sé, costituisce già una prima soluzione.

Da un punto di vista più strettamente metodologico, l'indagine fornirà indicazioni operative concrete al *management* della pubblica amministrazione chiamato a dirigere le operazioni di ricostruzione del clima interno all'organizzazione ed al conseguimento dell'auspicato e ricercato benessere organizzativo.

Certo, la dirigenza pubblica già sa quali siano le variabili critiche alle quali deve prestare attenzione per assicurare il benessere organizzativo, poiché sono elencate nella *Direttiva*:

“*Caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge.* L'amministrazione allestisce un ambiente di lavoro salubre, confortevole e accogliente.

Chiarezza degli obiettivi organizzativi e coerenza tra enunciati e pratiche organizzative. L'amministrazione definisce obiettivi espliciti e chiari ed assicura coerenza tra enunciati e prassi operative.

Riconoscimento e valorizzazione delle competenze. L'amministrazione riconosce e valorizza le competenze e gli apporti dei dipendenti e stimola nuove potenzialità, assicurando adeguata varietà dei compiti ed autonomia nella definizione dei ruoli organizzativi nonché pianificando adeguati interventi di formazione.

Comunicazione intraorganizzativa circolare. L'amministrazione ascolta le istanze dei dipendenti e stimola il senso di utilità sociale del loro lavoro.

Circolazione delle informazioni. L'amministrazione mette a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti il loro lavoro.

Prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali. L'amministrazione adotta tutte le azioni per prevenire gli infortuni e i rischi professionali.

Clima relazionale franco e collaborativo. L'amministrazione stimola un ambiente relazionale franco, comunicativo e collaborativo.

Scorrevolezza operativa e supporto verso gli obiettivi. L'amministrazione assicura la scorrevolezza ope-

rativa e la rapidità di decisione e supporta l'azione verso gli obiettivi *Giustizia organizzativa.* L'amministrazione assicura, nel rispetto dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità, di promozione del personale e di attribuzione dei carichi di lavoro.

Apertura all'innovazione. L'amministrazione è aperta all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale.

Stress. L'amministrazione tiene sotto controllo i livelli percepiti di fatica fisica e mentale nonché di stress

Conflittualità. L'amministrazione gestisce l'eventuale presenza di situazioni conflittuali manifeste o implicite.”

Come pure, il *management* pubblico è già sufficientemente consapevole di avere già a disposizione alcuni strumenti di intervento (per esempio, l'assegnazione più ragionata di compiti ed obiettivi al proprio personale, la capacità di coinvolgimento e di condivisione, la valorizzazione del lavoro di gruppo e, al suo interno, del contributo individuale, *et cetera*).

Tuttavia la dirigenza non può e non deve applicare in maniera generalizzata tali azioni, ma necessita di un monitoraggio che possa garantire una conoscenza più precisa e parcellizzata del proprio campo di intervento.

In conclusione, il segno che allo sguardo dell'amministratore e del *manager* si delinea sul tema del be-

nessere organizzativo è quello di un mosaico *in fieri* ma sempre più vicino alla compiutezza, vale a dire di un'organizzazione articolata e razionale di tessere che, ad una ad una, stanno componendo negli anni un quadro rinnovato della pubblica amministrazione, dove l'occhio rivolto all'interno della struttura serve, in una visione panoramica del lavoro, anche e soprattutto ad un diverso e più completo approccio dei vari Enti dello Stato ai servizi ed ai suoi destinatari.

Strumenti manageriali per lo sviluppo delle organizzazioni pubbliche e per la valorizzazione delle persone che operano nella PA – Bruno Angelini

Nell'affrontare il tema degli strumenti manageriali il punto di osservazione privilegiato sarà la risorsa umana che opera negli enti e che, in qualche modo, dovrebbe essere valorizzata dalle tecniche in oggetto e, conseguentemente, esaltata quale effettivo fattore di successo finalizzato all'efficienza e all'efficacia dell'organizzazione pubblica utile allo sviluppo socio-economico e qualitativo della vita cittadina.

Un punto di partenza può essere proprio l'obiettivo generale, espresso da ogni indirizzo politico di gestione della P.A., orientato alla promozione della qualità di vita dei cittadini che risiedono sul territorio di pertinenza.

Possiamo chiederci allora: quando un'esistenza, la vita di una persona o l'esperienza di una comunità di persone sono qualitativamente significative ed interessanti? Quando si esprime una buona qualità della vita? Quali sono i fattori di sviluppo socio-economico di un territorio?

In verità concepimento e morte, ascesa e decadenza, infanzia e maturità, salute e malattia, appartengono a quel tutto che chiamiamo "uomo". Sono elementi della totalità della sua esistenza, che non è infatti

soltanto natura, ma anche storia; che non possiede soltanto uno sviluppo, ma anche un destino.

Di regola è proprio su queste esperienze così decisive per la persona che la P.A. interviene mediante la sua attività, tentando una risposta effettiva e significativa, agendo attraverso i servizi pubblici come risposta a bisogni fondamentali: sanità biologica e psicologica, istruzione ed educazione, assistenza e previdenza, benessere economico e sociale, cultura e sviluppo socio-economico, etc.

Nel tentativo di elaborare una risposta sul merito di come si pone la P.A. piuttosto di fornire definizioni accademiche e precostituite, è opportuno volgere lo sguardo e prestare attenzione a esperienze professionali personali e di gruppo di socialità che siano espressive di un significato vissuto adeguato all'intensità delle domande di bene, di bellezza e di verità che accompagnano il percorso di ogni persona nella quotidianità e nel lavoro, in particolare.

Dove può accadere, allora, il "benessere" per i cittadini, come perseguire il "bene comune" di una città o della nazione?

Non ci sono ambienti o contesti interdetti a questa possibilità di costruzione: può accadere nel fare politica, nell'amministrare un ente, nell'esercizio del lavoro professionale privato o pubblico, nell'accudire e nel far crescere i figli, nel dipingere, nel comporre o ascoltare musica, nel fare impresa e, in ultima analisi, in ogni espres-

sione dell'umana creatività, operosità ed intrapresa.

In questo senso può essere utile sviluppare un rinnovato rapporto della pubblica amministrazione con la società civile, in particolare con quella parte di società civile che si esprime nell'attività di volontariato e del settore dei servizi no-profit, ad esempio, in cui risulta più accentuato ed evidente la logica del servizio alle persone e del perseguimento dell'interesse generale che trascenda l'interesse egoistico o corporativo dei componenti stessi.

Resta comunque il compito in capo alla responsabilità politica ed alla gestione amministrativa di creare le condizioni istituzionali, un sistema ordinamentale ed uno sviluppo socio-economiche orientato al perseguimento del "bene comune" e del "ben-essere" dei cittadini.

Tale compito potrà essere sostenuto anche mediante l'attuazione di un processo formativo delle componenti professionale della P.A. che, però, non sia calato dall'alto della presunzione intellettuale ed accademica, dell'arroganza della politica, del tecnicismo economico e giuridico di tanti professionisti e che, in definitiva, sia originato da una qualsiasi forma di potere esercitato ed autoreferenziale. E' necessaria una formazione che esprima, invece, una passione educativa incrementata dal basso e che favorisca, in sostanza, quelle esperienze di significato del lavoro, di effettiva risposta ai bisogni della cittadinanza originate da una gratuità ideale riscontrabili sia nelle variegata forme

di servizi in cui si esprime tanto lavoro pubblico, e sia nella ricchezza di esperienze in atto nella società civile.

Il lavoro pubblico come intrapresa

Il lavoro pubblico, infatti, come ogni attività professionale, può essere vissuto come intrapresa e come tentativo sempre rinnovato di risposte a bisogni antichi e nuovi.

La ragione ultima di ciò è rappresentata dal fatto che i bisogni degli uomini non sono finiti, de-finiti dal loro patrimonio genetico.

Ciò in quanto gli uomini sono portatori di un desiderio "plastico" che dietro a ogni bisogno soddisfatto scopre domande sempre nuove e al di là di ogni casuale scoperta intravede sempre nuove possibili risposte (innovazioni). Il desiderio dell'uomo è letteralmente senza fine, in-finito.

La storia economica degli ultimi secoli dimostra che il progresso e lo sviluppo economico non distruggono necessariamente le possibilità e le opportunità di lavoro. Essi piuttosto le trasformano incessantemente dal punto di vista qualitativo, purché i sistemi istituzionali, decisionali e operativi siano in condizione di valorizzare l'iniziativa e l'intrapresa delle persone, di adattare rapidamente le capacità lavorative alle nuove esigenze e di creare un contesto distributivo che non mortifichi l'insopprimibile esigenza di giustizia.

Il problema che si pone in questo contesto è l'esigenza di velocità di

tale adattamento e l'inadeguatezza delle istituzioni, fondate, spesso, sulla previsione di posti di lavoro durevoli e sull'adattamento per ricambio generazionale.

Sotto il profilo qualitativo, poi, il lavoro professionale si è spostato verso il controllo e la gestione dell'imprevisto in sistemi produttivi, logistici e amministrativi sempre più complessi, verso la progettazione e la ricerca di nuovi prodotti, il miglioramento continuo della qualità, verso nuovi servizi alle persone, alle imprese, alla collettività: in sintesi, nei campi dove il lavoro umano non può essere sostituito da quello delle macchine perché consiste proprio nel confronto con il nuovo, con l'imprevisto e non può essere tradotto in norme, nei campi dove non può essere trasferito in paesi con minori tradizioni perché richiedono elevate capacità di comprensione e di elaborazione teorica e simbolica (professional) o una lunga assimilazione di un patrimonio di esperienza personale e collettiva.

In questo senso risultano strategiche, nel pubblico come nel privato, per lo sviluppo delle organizzazioni e per la carriera professionale di ognuno, proprio quelle competenze trasversali che supportano la gestione delle risorse strumentali ed economiche e l'organizzazione del personale.

Dunque le opportunità di lavoro e di sviluppo professionale, dentro e fuori la P.A., tenderanno certamente ad aumentare per le persone dotate di un più alto livello di istru-

zione, di formazione, di 'educazione', ma anche, per quelle disponibili al cambiamento e alla assunzione di responsabilità e di rischio, mentre, di converso, non potranno che diminuire per le persone con bassa preparazione e con scarsa disponibilità al cambiamento e all'apprendimento.

La creazione di un ambiente in cui valga la pena lavorare

A questo punto possiamo individuare un percorso che ci possa sostenere nel tentativo di un miglioramento della qualità del lavoro nella pubblica amministrazione finalizzato al miglioramento della qualità dei servizi alla collettività.

In termini organizzativi e gestionali un contributo interessante e, pertanto, meritevole di attenzione, ci proviene dagli indirizzi che emergono dalla letteratura sui circoli della qualità.

Partiamo, ad esempio, dalla constatazione che le persone passano molta parte della propria vita nei luoghi di lavoro (36 ore la settimana? non è poco!) e che, pertanto, sarebbe desiderabile, per chiunque, poter lavorare in un posto di lavoro piacevole dove si percepisce che il lavoro ha una effettiva utilità.

Le attività poste in essere dai circoli della qualità sono tese, in base alle testimonianze documentate, alla realizzare di situazioni di questo tipo dove le persone:

- non sono trattate come macchine, ma come esseri umani impegnati in lavori significativi, nei quali pos-

sono esprimere le loro capacità e sentire che stanno utilizzando pienamente il proprio potenziale.

- sono messe in grado di utilizzare la loro sagacità e creatività nel lavoro nel quale sono impegnati.
- possono sviluppare le loro capacità.
- non risultano isolate l'una dall'altra ma sono organizzate e agiscono a gruppi. Ciò crea un insieme armonico di relazioni umane basate su legami di fraternità nell'ambito dello stesso posto di lavoro.
- possono migliorare mutuamente le loro conoscenze scambiandosi le esperienze.

Per quanto ci facciano ironicamente e cinicamente sorridere, queste affermazioni risultano meno distanti dalle nostre aspettative reali e attese sincere: desidereremmo certamente lavorare in contesti simili! Prova né è il fatto che molti operatori della P.A. svolgono una significativa attività in contesti, ad esempio, di servizio gratuito e di volontariato sociale, al di fuori dell'ambiente di lavoro pubblico.

Si potrebbe affermare che l'uomo lavorando, e questo è più evidente nel lavoro "gratuito", cioè nell'attività svolta gratis, costruisce se stesso e i rapporti con gli altri uomini, affermando una concezione del lavoro come relazione sociale, almeno tanto quanto costruisce gli oggetti ed i beni materiali della sua

produzione. Il lavoro umano non sarebbe interamente spiegabile senza questa trama di rapporti che lo sorregge: Lavorare è sempre "fare qualcosa", "con qualcuno" e "per qualcuno", di cui bisogna saper conoscere e interpretare il bisogno, la domanda.

Cercheremo ora di declinare queste osservazioni nel contesto di tecniche manageriali che si stanno introducendo ed affermando anche nella P.A.

La qualità della PA e la qualità delle risorse umane

Prendiamo in considerazione, ad esempio, l'esperienza dell'introduzione di Sistemi Gestionali per la Qualità nelle aziende private e nella pubblica amministrazione. Ciò verrà svolto a partire dalla letteratura sull'argomento e da alcune esperienze dirette di applicazione delle metodologie proposte nel contesto della Qualità Totale e dei percorsi di certificazione individuati dalle Norme ISO 9001:2000 e come proposto dal progetto Vision 2000.

Si cercherà, di seguito, di introdurre sinteticamente alcune questioni aperte in merito all'idea della Qualità Totale attuata nel contesto privatistico (aziendale ed associativo) e pubblico (aziende pubbliche ed enti istituzionali) al fine di poter cogliere possibili implicazioni per una migliore gestione ed un'effettiva organizzazione delle risorse umane negli enti.

Si potrebbe definire la Qualità Totale come una strategia finalizzata

alla soddisfazione dei bisogni dei clienti (interni ed esterni) che incide e si implementa in una organizzazione.

Un'incidenza sull'organizzazione si esprime, ad esempio, in alcuni modelli organizzativi orientati al miglioramento continuo dei processi, mediante la valorizzazione del lavoro di gruppo, di squadra e di team.

Proviamo a descrivere sinteticamente alcune di queste modalità ed a confrontarle con l'esperienza negli enti:

IL LAVORO DI GRUPPO

E' uno strumento sviluppato nel contesto della formazione e, pertanto, orientato all'apprendimento che ha queste caratteristiche:

- i risultati si riferiscono alla classe piuttosto che all'individuo,
- la composizione del gruppo non è specialistica,
- per definizione è paritetico e la leadership risulta di tipo interattivo,
- il metodo di lavoro è basato sul confronto e sulla discussione.

Rispetto alla pubblica amministrazione possiamo constatare come negli ultimi anni si sia sviluppata l'attività formativa e questo fatto ha certamente permesso di rendere più familiare l'utilizzo di questa tecnica di apprendimento. Rimane abbastanza estranea, comunque, alla dinamica organizzativa la costituzione di gruppi di lavoro finalizzati all'aggiornamento professionale o istituiti per la definizione di piani

operativi per la progettazione delle attività.

I GRUPPI DI MIGLIORAMENTO

Sono gruppi ristretti di 4-8 persone, incaricate di lavorare su obiettivi che si riferiscono al miglioramento dei processi già esistenti.

Sono formate da persone scelte per le competenze riconosciute.

L'analisi dei processi e delle attività, almeno formalmente, sta diventando sempre più uno strumento utile al miglioramento organizzativo orientato all'erogazione dei servizi ed anche alla gestione amministrativa.

Per quanto si deve constatare come la cultura e la pratica dell'analisi e del miglioramento dei processi, delle procedure o dei procedimenti risultino essere abbastanza estranea alla vita amministrativa degli enti.

I GRUPPI DI PROGETTO

Si caratterizzano per:

- la valorizzazione delle professionalità dei singoli componenti;
- lo scambio e la produzione di nuove idee;
- l'orientamento alla operatività progettuale dove ogni componente fornisce un suo contributo definito e specifico
- la composizione specialistica ed i ruoli definiti
- la leadership di tipo tecnico
- un metodo di lavoro basato sul confronto e sulla discussione

Si riscontra in alcune amministrazioni un utilizzo di tecniche quali il

Project Management che introducono la dinamica progettuale e la costituzione di gruppi di progetto.

La vera difficoltà consiste, però, nel riuscire a valorizzare queste esperienze attraverso riconoscimenti economici (produttività, incentivi, crediti lavorativi).

I circoli della qualità

Un circolo della qualità è un piccolo gruppo costituito per sviluppare su base volontaria attività di controllo della qualità all'interno del reparto al quale i suoi membri appartengono.

In questo gruppo tutti i membri partecipano pienamente per sviluppare di continuo, in modo sia individuale che collettivo, il miglioramento dei processi all'interno del reparto impiegando, appunto, le tecniche del controllo della qualità.

Nel contesto pubblico si riscontra, in merito all'adozione di queste tecniche, un impegno generoso, motivato e gratuito espresso a livello individuale, mentre, raramente si incontrano gruppi di professionisti e di colleghi disposti a mettere a disposizione ed a investire parte del proprio tempo libero per il miglioramento dell'attività lavorativa e l'efficacia dei servizi.

L'attuazione di questi approcci organizzativi potrebbe sostenere lo sviluppo e l'approfondimento di alcune tematiche interessanti quali: il rapporto tra individuo e lavoro, il lavoro come relazione sociale, lo sviluppo di nuove competenze legate al gruppo, la crescita della necessità di imparare ad apprendere e

la modifica dei sistemi di ricompensa incentivando, ad esempio, il lavoro di gruppo.

Ciò che risulta veramente strano è il fatto che negli enti non sembra che vi siano obiezioni di principio a queste dinamiche: sta di fatto che l'organizzazione non è adeguatamente flessibile ma appare ingessata da logiche burocratiche e formali (conferenze di servizio?) e ogni dinamica professionale individuale e di gruppo risulta, in questo modo, frustrata e mortificata.

D'altra parte si riconosce l'urgenza di creare le condizioni affinché esperienze simili ai circoli di qualità possano attuarsi e, attraverso di esse, portare un contributo positivo nella direzione di permettere l'espressione delle capacità umane dei soggetti professionalmente coinvolti nella P.A.

Il sistema per la qualità negli enti locali

Gli enti locali si caratterizzano sempre più per un'attenzione al risultato in termini di servizi, per un orientamento al cliente/cittadino/utente, per l'affermazione dell'efficienza nella gestione delle risorse e dell'efficacia dei risultati, per l'analisi dei processi ed il loro miglioramento continuo e per l'individuazione di precisi livelli di responsabilità degli operatori.

L'applicazione dei principi della qualità alla pubblica amministrazione potrebbe comportare benefici quali: il coinvolgimento del personale a tutti i livelli

dell'organizzazione, la riduzione degli sprechi in termini economici e delle disfunzioni processuali, la fidelizzazione del cliente/cittadino/utente in termini di consenso e di stima.

Nello stesso tempo l'ente che introducesse queste metodologie potrebbe:

- dimostrare meglio la propria affidabilità nella gestione delle risorse,
- migliorare, di conseguenza, la propria immagine e la qualità del rapporto con i cittadini,
- migliorare la propria efficienza organizzativa rivedendo le procedure ed i processi per ridurre inefficienze, tempi morti e sprechi,
- stabilire con chiarezza i ruoli, mansioni e responsabilità degli operatori,
- disporre di uno strumento valido di controllo e di valutazione della propria efficienza organizzativa.

Anche mediante questi processi potrebbe affermarsi un cambiamento del contenuto del lavoro pubblico e della sua considerazione sociale, una rivoluzione culturale del management, un forte coinvolgimento di tutto il personale (lavori di gruppo, team di progetto, circoli di qualità), ed, infine, migliorare qualitativamente le relazioni fra gli operatori pubblici (amministratori, dirigenza, personale e OO.SS.).

Gli strumenti di programmazione e controllo

Per cogliere l'utilità di tecniche e processi programmatori possiamo innanzitutto chiederci in quale contesto si trova oggi ad operare la P.A., ossia:

- Quali sono i servizi essenziali ed indispensabili che un Comune deve garantire ed erogare?
- Quali forme di gestione promuovere, sostenere ed incentivare?
- Quale rapporto con la società civile: le associazioni di categoria, il volontariato, il no-profit, gli immigrati, i giovani, le famiglie, la scuola?
- Quali azione intraprendere per l'affermazione sempre più decisa del cittadino-cliente, ossia l'affermazione di una reale libertà di scelta della cittadinanza?
- Quale politica sociale, culturale e quali iniziative di sostegno allo sviluppo economico del territorio?
- Quale "valore aggiunto" l'organizzazione pubblica genera mediante la gestione delle risorse messe a disposizione in vari modi dalla società civile?

Per introdurre una risposta si può partire dalla sequenza, suggerita dalla letteratura economica, di finibisogni –attività economica. Le persone, nel loro complesso divenire, perseguono molteplici fini di varia specie e di vario grado e questo suscita bisogni di varia intensità e natura. Per soddisfare tali bisogni le persone svolgono, tra l'altro,

l'attività economica, ossia l'attività di produzione e di consumo di beni economici.

L'attività economica si svolge, per la gran parte, in istituti quali le famiglie (azienda di consumo e patrimoniali finalizzate al soddisfacimento dei bisogni dei membri della famiglia), le imprese (aziende di produzione finalizzate alla remunerazione dei prestatori di lavoro e dei conferenti di capitali) e le amministrazioni pubbliche (aziende composte pubbliche finalizzate alla produzione ed al consumo di beni pubblici oltre che la produzione di remunerazione per i prestatori di lavoro) e si manifesta prioritariamente nell'attività lavorativa.

Pertanto anche la P.A., nel momento che opera come soggetto economico dovrebbe far riferimento ad alcuni principi aziendali:

1) L'economicità: condizione di funzionamento, modalità da rispettare per perseguire le finalità generali dell'istituto economico.

2) La durabilità: l'azione dell'istituto deve ispirarsi al principio della vita duratura economica in un ambiente mutevole.

3) L'autonomia: attitudine a vivere senza il ricorso sistematico a coperture da parte di altre economie.

Nel suo operare quale soggetto attivo in un contesto sociale e territoriale una P.A. non può non porsi la domanda dove la sua azione amministrativa genera e crea valore per la collettività.

Possiamo individuare, allora, alcuni riferimenti e punti di verifica dell'azione amministrativa, ossia:

1. La qualità e la quantità dei servizi erogati direttamente o integrati in sistemi pubblico-privati;
2. La qualità e la quantità interventi sul territorio diretti (Opere pubbliche) o mediante accordi con privati (Project financing);
3. L'efficacia delle politiche regolative e di controllo (Piano Regolatore Generale, autorizzazioni commerciali, tutela ambientale)
4. Miglioramento dell'assetto istituzionale (la partecipazione della cittadinanza e dei soggetti portatori di interessi – associazioni, no-profit-) ed organizzativo (le tecniche manageriali di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali).

106

La programmazione ed il controllo

Il processo di programmazione, semplificando molto, si può attuare mediante alcune azioni:

1. guardare fuori (c'è bisogno di ..parcheggi, qualità arredi urbani, realizzazione di percorsi pedonali-ciclabili, più sicurezza ai cittadini, innovazione organizzativa dell'ente, recupero evasione fiscale, bisogni sociali, formazione permanente personale);
2. guardare dentro (quali sono le risorse -non solo finanziarie- sulle quali possiamo contare;

3. come gestire le risorse (assegnare le risorse e costruire obiettivi per chi gestisce – dirigenti-);
4. verificare il raggiungimento dei risultati (controllo strategico, controllo di gestione).

Occorre, allora, tener presente che, nell'entusiasmo della scoperta e della adozione di tecniche gestionali aziendali ed economiche, si può rischiare di voler eccessivamente sintetizzare in termini monetari (analisi economica) lo spessore ed il valore dell'attività complessiva della P.A.

Ben metteva in guardia Daniel Yankelovich, già dal lontano 1972, quando sosteneva di evitare di cadere nella trappola della misurazione:

- Misurare tutto ciò che si presta a essere agevolmente misurato. Va bene finché riesce.
- Trascurare ciò che non si riesce a misurare facilmente; oppure ad assegnarvi un valore quantitativo arbitrario. Artificiale e fuorviante
- Ciò che non può essere facilmente misurato non è veramente importante. Cecità
- Ciò che non è agevolmente misurabile non esiste. Questo è suicidio.

Molto, dell'attività di una P.A., non può essere misurato in termini strettamente economici, se non come parametro di efficienza e di efficacia, ma non, certamente, come sco-

po dell'azione pubblica. Anche in questo contesto inerente la gestione delle risorse è opportuno cercare di salvaguardare la P.A. da impostazioni metodologiche eccessivamente tecnicistiche ed economicistiche.

Il bilancio sociale come strumento di rendicontazione

Le amministrazioni pubbliche svolgono, per loro natura, una funzione di salvaguardia e di tutela di interessi collettivi e perseguono come scopo il bene comune. Gli enti locali, in particolare attraverso l'erogazione di servizi, sono "attori sociali" e, pertanto, necessitano di modalità di rendicontazione delle scelte operate e dei risultati raggiunti che siano espressione di tale ottica sociale.

Il Bilancio Sociale può essere definito come un documento di rendicontazione da affiancare a quelli già esistenti (report, Rendiconto economico, patrimoniale e finanziario) per fornire ai diversi soggetti interessati (cittadini, portatori di interessi) informazioni sugli effetti sociali che derivano dalle scelte dell'Ente.

Il Bilancio sociale è, pertanto, un documento che mette in evidenza in modo sintetico, periodico, pubblico ed autonomo le informazioni sia qualitative che quantitative sugli effetti della attività dell'ente che possono interessare i suoi destinatari: tutti gli stakeholder e la collettività più in generale.

Il Bilancio Sociale è, allora, il processo attraverso il quale l'ente ren-

de conto del proprio operato in modo responsabile e trasparente fornendo informazioni circa:

- gli impegni assunti nei documenti di programmazione (Relazione Previsionale e Programmatica, Bilancio pluriennale ed annuale,);
- i programmi e gli obiettivi (Piano Esecutivo di Gestione) sui quali si è finalizzata l'azione dell'ente;
- i risultati conseguiti in termini economico-finanziari, di efficacia, di qualità dei servizi, di impatto sociale (Rendiconto di Gestione);
- i risultati non conseguiti o conseguiti parzialmente (Report);
- le valutazioni in merito agli obiettivi e ai programmi futuri (ciò al fine di dotare gli amministratori di una documentazione idonea a riprogrammare politiche e strategie dell'azione amministrativa).

Sono elementi fondamentali di analisi:

- L'identità ed i valori dell'ente espressi dagli indirizzi politici e dai programmi che implica l'esplicitazione dell'assetto istituzionale, della missione, dei valori etici di riferimento e del disegno strategico (Statuto, Programma di mandato del Sindaco, Relazione Previsionale e programmatica);

- La produzione e la distribuzione del valore aggiunto, che rappresenta il tramite di relazione con il bilancio d'esercizio e che rende evidente l'effetto economico che l'attività dell'ente ha prodotto sulle principali categorie di stakeholder;
- La qualità di relazione sociale che si esprime nei confronti dei soggetti portatori di interesse (Associazionismo, Categorie economiche, Volontariato, Non-profit);
- L'impatto dell'azione amministrativa con la comunità e l'evidenziazione della qualità delle relazioni sociali (per ogni programma si tratta di evidenziare le finalità e gli obiettivi, il coinvolgimento di soggetti sociali – privato sociale, associazionismo, imprese, cittadini, altre P.A., di valutare i risultati ottenuti anche in termini di risorse economiche impiegate da parte di tutti i soggetti coinvolti per l'attuazione dei programmi);
- Il consolidamento di un rapporto di fiducia con i cittadini e la soddisfazione delle aspettative documentate anche dalle proposte di miglioramento nella erogazione dei servizi.

Questo strumento di rendicontazione è, pertanto, uno strumento di comunicazione bidirezionale che

tende da una parte, a rappresentare e rendicontare (possibilmente in una forma leggibile e comprensibile) le principali attività ed i risultati conseguiti dall'Amministrazione Comunale nel corso dell'anno (del mandato poi, a scadenza) in rapporto agli impegni a suo tempo assunti e, dall'altra, finalizzata a favorire un processo di valutazione da parte dei portatori di interesse, cioè di coloro che, in forma singola o associata, sono destinatari di servizi o beneficiari di interventi pubblici.

Il Bilancio Sociale può essere considerato, quindi, un processo che esprime un nuovo modo di rapportarsi con la comunità civile e, nello stesso tempo, uno strumento di sviluppo della capacità degli enti di programmare e controllare l'azione amministrativa secondo un'ampiezza che va ben oltre gli aspetti solo formali del controllo di legittimità e, parziali quanto fuorvianti, di perseguimento dell'economicità aziendalistica.

Il criterio di fondo per l'adozione corretta di questo strumento, affinché non diventi solo uno strumento di comunicazione autoreferenziale, non può che essere il coinvolgimento dei portatori d'interesse fin dal momento di programmazione dell'azione amministrativa e di progettazione dell'erogazione dei servizi.

Il sistema di valutazione

La valutazione in ambito lavorativo è prioritariamente uno strumento a disposizione di chi decide, organo politico e/o dirigenti, in materia di

organizzazione e di gestione delle risorse utile per quantificare il valore di determinate realtà lavorative, per precisare e correggere la direzione della propria attività e per decidere il possesso o non di determinate caratteristiche professionali del soggetto valutato.

L'introduzione di regole, di tecniche e di metodologie di valutazione comporta, normalmente, una reazione delle organizzazioni e forti resistenze al cambiamento da parte di soggetti coinvolti che trovano nel nuovo ordine una minaccia al loro status quo.

Promuovere un clima favorevole al coinvolgimento e alla comprensione del sistema di valutazione significa realizzare un collegamento tra le attività valutative dei responsabili della funzione a un percorso di continuo miglioramento dell'organizzazione (complessità organizzativa, responsabilità gestionale interne ed esterne, collocazione nell'organigramma dell'ente).

La valutazione dei dirigenti e dei responsabili della gestione

Il sistema di valutazione coinvolge innanzitutto l'attività dirigenziale e ciò presuppone:

- Un collegamento con gli organi della valutazione strategica;
- Dei riscontri nei risultati controllo di gestione;
- Una periodicità, di regola, annuale.

Tale attività:

- E' affidata a organi (nucleo di valutazione) o si svolge

tramite sistemi di controllo interni;

- Incide sulla retribuzione del dirigente (indennità di risultato);
- E' un procedimento ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato e che vede, possibilmente, anche il suo coinvolgimento;
- Ha per oggetto la prestazione.

La valutazione delle prestazioni può, comunque, non essere limitata solo a verificare il raggiungimento degli obiettivi a suo tempo assegnati, al fine di attribuire, appunto, la prevista retribuzione accessoria, ma anche a valutare l'efficacia delle azioni rispetto agli obiettivi stessi, da definire sempre in termini di risultato, l'efficienza del rapporto tra costo e stanziamento risorse e l'impatto dell'azione amministrativa nella vita quotidiana dei cittadini.

Più in generale ogni sistema deputato alla valutazione del personale è costituito dall'insieme delle tre dimensioni fondamentali:

- LA VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI, oltre a finalità più generali di miglioramento dell'organizzazione, assume l'obiettivo di correlare i contributi individuali degli operatori alla qualità ed alla quantità di responsabilità affidate, in modo da rendere più puntuali ed equi i parametri e le modalità di va-

lutazione dei meriti dei singoli.

- LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI si pone l'obiettivo di realizzare una correlazione tra risultati dipendenti dal titolare di una determinata posizione organizzativa, i contributi e le ricompense, di varia natura, che l'organizzazione riconosce.
- LA VALUTAZIONE DEL POTENZIALE, tipicamente orientata al futuro, è finalizzata a verificare le caratteristiche del singolo individuo, mettendone in luce le attitudini e le possibilità di arricchire nel tempo le proprie competenze e capacità in funzione degli obiettivi e delle esigenze di sviluppo dell'organizzazione.

110

Nel contesto descritto si può ipotizzare l'attività di organi (Nuclei di Valutazione) o, in alternativa o parallelamente, l'attivazione di un sistema di controlli interni orientati alla valutazione dell'attività nel suo complesso ed alla partecipazione del lavoro dirigenziale al raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati.

Questa visione unitaria e complessiva dell'idea di valutazione delle attività e dei risultati, alla quale potrebbe ispirarsi anche un Ente locale, è espressa in maniera significativa dall'esperienza dei Nuclei di

Valutazione in atto nelle Università italiane.

Il nucleo di valutazione di una università'

Il Nucleo è un organo di valutazione interna al quale deve essere assicurata l'autonomia operativa ed il diritto di accesso ai dati ed alle informazioni (anche, ad esempio, mediante questionari di soddisfazione del "cliente" – gli studenti) necessari per monitorare e valutare:

- la gestione amministrativa (in termini di corretto utilizzo delle risorse pubbliche e di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa);
- le attività didattiche e di ricerca (in termini di "produttività");
- gli interventi a sostegno al diritto allo studio;
- i requisiti di idoneità richiesti alla sede per l'istituzione dei dottorati di ricerca.

Possiamo, allora, sintetizzare le funzioni del Nucleo ed individuare i compiti:

- conoscitivi di specifici problemi utili agli organi di governo decisionali a livello centrale e periferico;
- di valutazione delle attività realizzate dalle diverse strutture universitarie e dall'Ateneo nella sua globalità;
- informativi nei confronti dei soggetti interni e dei re-

ferenti sociali esterni che consentano la formulazione di un giudizio sull'impatto dei servizi resi.

In particolare si possono individuare i seguenti stake-holders interessati ad una significativa qualità di dati e di informazioni::

- Ministero della Pubblica Istruzione (quale promotore dell'autonomia organizzativa e gestionale degli Atenei e della istituzione di sistemi di valutazione mediante organismi quali il CNVSU);
- Comitati di coordinamento regionali (programmazione);
- Conferenza permanente dei Rettori (indirizzo politico);
- Amministrazione Regionale (politiche di sostegno agli studenti e di orientamento al lavoro);
- Studenti (coinvolgimento sulla gestione e responsabilizzazione del proprio ruolo);
- Famiglie (il percorso universitario dei figli inteso come investimento in capitale umano);
- Imprese ed Enti pubblici che richiedono professionalità nuove (flessibilità del mercato del lavoro);
- Comunità locale territoriale (l'Università come possibilità di crescita locale e sviluppo della qualità della vita);

- Comunità scientifica internazionale (per lo sviluppo sociale, culturale, tecnologico del paese che richiedono comportamenti improntati all'efficacia e all'efficienza e all'allineamento a modelli organizzativi internazionalmente riconoscibili e comparabili).
- Quali potenzialità, in termini di conoscenze, di capacità e di approccio culturale sono presenti nel patrimonio di dipendenti pubblici, e quali competenze andrebbero sviluppate?
- Qual'è il "valore aggiunto" che produce il lavoro pubblico in tutte le sue forme ed in tutte le modalità operative?

Emerge l'immagine di un organismo che opera a tutto campo nel contesto universitario e che interagisce con gli organi interni all'amministrazione ed ha anche valenza esterna.

Il bilancio di competenze quale possibile strumento di organizzazione e di gestione delle risorse umane della PA

In conclusione possiamo tornare sul tema della organizzazione e della gestione delle risorse umane quale tema prioritario per il cambiamento della P.A. e quale reale urgenza politica per la riaffermazione del ruolo positivo dello Stato e degli Enti pubblici.

Alcune domande ci possono accompagnare e guidare per una serie di riflessioni sul vero, quanto consistente, "capitale umano" di uno Stato sempre più erogatore di servizi alle persone ed alla comunità:

- Quali professionalità necessitano per sostenere il processo di transizione culturale, sociale ed istituzionale in atto nel nostro paese ed anche nella P.A.?
- Possibile che milioni di persone che attualmente operano nella pubblica amministrazione siano solo un peso per l'erario in termini di costi?
- E che millenni di storia e di civiltà sull'idea di persona e di lavoro soccombano davanti al pragmatismo brutale e senza scrupoli di

Si tratta allora, da una parte, di far diventare oggetto di un approfondito studio e di una rigorosa analisi i diversi profili professionali, che i dipendenti pubblici sono chiamati a ricoprire rispetto al loro specifico ruolo nell'organizzazione in cui operano, e le relative competenze necessarie a supportare un processo di cambiamento effettivo; dall'altra parte di far incontrare in modo più profondo e sostanziale le storie e le vite delle singole persone con i reali contesti sociali ed economici ove queste possono maturare e svilupparsi.

Questa questione, significativa sotto tanti aspetti, è una questione veramente seria e strategica per il paese e per la P.A.:

nuovi padroni delle ferriere provenienti dall'est più prossimo o dall'oriente?

- E che l'operosità di milioni di persone risulti inefficace e impotente davanti alla violenza di chi dimostra non avere il senso o il rispetto degli altri?
- E ancora, che davanti a tanti bisogni veri da soddisfare, si debba uscire frustrati da ore, giornate, mesi ed anni di lavoro nella pubblica amministrazione?

Allora, come far incontrare le storie e le vite delle singole persone con il contesto della pubblica amministrazione affinché queste possono maturare e svilupparsi?

Innanzitutto occorre che l'esperienza dello studio e l'esperienza del lavoro delle persone siano entrambi vissuti nell'ottica della continuità: nell'età giovanile è importante poter sperimentare il lavoro e, soprattutto, attuare percorsi di educazione al lavoro; nell'età adulta, quando il vissuto rischia di bloccare ogni desiderio di cambiamento ed ogni curiosità, è altrettanto importante mantenere un forte legame con l'istruzione come apertura alla realtà e, con la formazione come possibilità educativa e di sviluppo professionale. Si tratta, in sostanza, di permanere in quell'atteggiamento che, come persone, ci rende ricettivi di ciò che è bello, buono e grande, ricettivi,

cioè, ai messaggi della natura, dell'uomo e dell'infinito.

Occorre poi trovare un filo conduttore, che esprima l'unità della persona, nell'intreccio di *educazione* come processo di emersione dell'umano, di *formazione* come percorso di sviluppo delle conoscenze, delle capacità e dei comportamenti, di *esperienze di vita* come capacità di giudizio sulla realtà e, infine, di *percorsi di lavoro* come crescita della persona e come cambiamento della realtà.

IL BILANCIO DI COMPETENZE.

Un possibile strumento funzionale a tale scopo è proprio il percorso proposto dal bilancio di competenze.

Dalla letteratura emerge come il bilancio di competenze sia nato con l'obiettivo di permettere a delle persone (anche adulte) che risultano occupate, di rivolgersi al mercato interno delle organizzazioni nelle quali operano per una carriera o per uno sviluppo professionale; a persone che, se in cerca di lavoro, possano proporsi, in modo più adeguato sul merca-

to; o, infine, a persone interessate solo di fare il punto sulle proprie competenze, di approdare ad una conoscenza più approfondita delle stesse e, a partire da questo, di costruire un progetto di sviluppo personale e professionale.

La cosa interessante che emerge dall'utilizzo della metodologia è che, innanzitutto, afferma la persona come il soggetto principale e, che in qualche modo, rende indispensabile il contributo del soggetto per la realizzazione del proprio bilancio di competenze.

La persona, infatti, manifesta la sua volontà e fornisce il suo consenso per realizzare il bilancio.

E' con la persona che sono scelti i metodi di investigazione e che si opera un'evoluzione ed una crescita registrabili.

E' la persona, poi, che prende coscienza delle sue competenze, porta l'attenzione su se stessa, sulle sue competenze e sulle sue possibilità e potenzialità con lo scopo di elaborare un progetto di sviluppo e di carriera.

La competenza si può identificare in una conoscenza approfondita e riconosciuta che conferisce il diritto di giudicare o di decidere in alcuni settori professionali.

Più volte si è insistito sulla necessità di dover affermare, anche

nell'ambito pubblico, percorsi professionali definiti e verificabili.

Altrettanto importante, in questo contesto, è il concetto di ripetibilità della performance e di mantenimento della sua qualità.

Di fatto, una persona è riconosciuta competente se sa far fronte a situazioni complesse, riscontrabili certamente anche nel contesto pubblico, o se sa risolvere efficacemente situazioni-problema (atteggiamento da sviluppare ed incentivare) utilizzando le sue conoscenze e il suo know-how.

Avere delle competenze significa, pertanto, possedere delle caratteristiche personali (conoscenze, abilità, atteggiamenti) che portino ad un risultato.

La risorsa umana per lo sviluppo organizzativo

Dal percorso di analisi delle competenze emerge una nozione di risorsa umana che non comprende solo i saperi, le conoscenze, ma anche gli atteggiamenti verso il lavoro, il senso della comunicazione e del lavoro di gruppo, i valori collegati al lavoro, la capacità di iniziativa, di responsabilità e di prestazione.

Infatti la persona si caratterizza, infatti, per competenze di base, tecnico-professionali, che costituiscono

le attività in un processo organizzativo specifico, e le cosiddette competenze trasversali, che comprendono le abilità cognitive e comportamentali, i comportamenti lavorativi, attitudinali, motivazionali, gli aspetti relazionali-comunicativi, la capacità di negoziare, di lavorare in gruppo, di affrontare e risolvere problemi, etc.,

Tali competenze possono far parte del patrimonio individuale delle persone o possono anche essere l'esito dell'esperienza professionale sul luogo di lavoro. Esse assumono, in questo caso, la caratteristica di competenze supplementari e specialistiche, in quanto maturate sul luogo di lavoro.

Si può affermare che la logica delle competenze è anche una logica organizzativa.

Ossia la nozione di competenza può essere associata a una dinamica necessaria di adattamento dei posti di lavoro e dell'organizzazione del lavoro.

Sul piano dell'organizzazione lo sviluppo delle competenze passa attraverso la ricerca di nuove forme di lavoro, basate su una cultura aziendale che favorisca l'emergere delle competenze per metterle a servizio di risultati validi.

Sul piano degli individui, il riferimento alle competenze presuppone che essi non si limitino più a declinare i loro titoli di studio o a far riferimento ad essi per garantire il loro riconoscimento sociale

Conclusioni

Per concludere possiamo riconoscere, con cognizione di causa, che le leggi, per quanto emanate in buona fede e ricche di buone intenzioni, e le norme, compreso le ISO 9001:2000, di per sé ed in maniera meccanica ed automatica non cambiano più di tanto la persona: per un cambiamento reale occorre la mossa della libertà personale.

D'altra parte la persona presenta, comunque, una ambivalenza e una duplicità.

- Da un lato, infatti, è la risorsa più flessibile, proprio per la sua capacità di apprendimento, di adattamento, di innovazione.

- Dall'altro, può essere al contrario, una risorsa molto rigida in quanto modificare comportamenti consolidati, abitudini, modi di porsi nei confronti degli altri, individualmente o come organizzazione, è un'impresa tutt'altro che agevole e altamente rischiosa, così come è dimostrato da numerosi insuccessi legati all'adozione di tecnologie innovative.

L'augurio è quello di poter, in qualche modo, approfondire insieme, magari andando anche più nel dettaglio di alcuni strumenti tecnici, amministrativi e aziendali, un percorso di educazione al senso del la-

voro pubblico, del “lavoro gratuito”, della vita e del destino.

“La preoccupazione dell’uomo e del suo destino deve sempre costituire l’interesse principale di tutti gli sforzi tecnici; non dimenticatelo mai, in mezzo ai vostri diagrammi e alle vostre equazioni”

(Albert Einstein)

L’auspicio è anche che questi nuovi strumenti possano trovare la necessaria attenzione da parte di uomini che, con passione, sperimentino un gusto professionale ed un significato positivo nell’avventura del loro impegno personale e professionale nella pubblica amministrazione italiana.

D’altra parte, come dice Seneca: “Per chi sa dove andare, ogni vento è favorevole.”

Bibliografia

Luca Tamassia a cura di, “La gestione del personale degli enti locali” Il Sole 24 Ore, Milano, 2004.

Luca Tamassia, “Il manager dell’Ente locale”, Rimini, Maggioli, 2003.

Bruno Angelini, “P.A.: verso la sfida della Qualità Totale” – Pubblico Impiego, ed. Il Sole 24 Ore- Febbraio 2005.

Codispoti-Tamassia – Metodiche per i controlli, le valutazioni e la produttività nella p.a., Esselibri, Napoli, 2004;

Lefebvre, Raspino– la valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003

Il sistema di Programmazione e controllo

Luca Bisio, “Il bilancio e il Peg in euro 2002”, Milano, Il Sole 24 Ore, 2001.

Giuseppe Vella, “Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)”, Napoli, Esselibri, 2003.

S. Foschi – G. Morri, “Il piano dettagliato degli obiettivi”, Rimini, Maggioli, 2002.

D. Gay – M. Sammartino, “Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali”, Milano, Franco Angeli, 1999.

E. Borgonovi, “Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche”, Milano, Egea, 2002.

S. Foschi – G. Morri, “Il piano dettagliato degli obiettivi”, Rimini, Maggioli, 2002.

M. Careri – R. Cattaneo – “Cambiare la Pubblica Amministrazione: l’esperienza della Regione Lombardia”, Roma, Laterza, 1999.

G. Valotti – A. Zangrandi, “Dall’autonomia istituzionale all’autonomia realizzativa: nuovi modelli di riferimento per l’ente locale”, Rimini, Maggioli, 1996.

Massimo Ciambotti, “L’influenza dei fattori culturali sul controllo manageriale”, LINT, Trieste, 2001.

I Sistemi Gestionali per la Qualità

A. Galgano, “La Qualità Totale”, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990;

Kaoru Ishikawa, “Che cos’è la Qualità Totale: il modello giapponese”, Il Sole 24 Ore, Milano, 1992;

F. Sangalli, “Qualità, Lavoro, Sindacato”, Il Sole 24 Ore, Milano, 1997;

JUSE, "Principi generali dei Circoli della Qualità", Franco Angeli, Milano, 1993;

P. De Risi a cura di, "Dizionario della Qualità", Il Sole 24 Ore, Milano, 2001;

G. Negro e B. Susio, "La Qualità Totale nella Pubblica Amministrazione", Il Sole 24 Ore, Milano, 1998;

F.C. Barbarino, "UNI EN ISO 9001:2000. Qualità, sistema di gestione per la qualità e certificazione", Il Sole 24 Ore, Milano, 2001;

M. Marcantoni, "Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei Comuni", Franco Angeli, Milano, 2003;

A. Chiarini, "Sistemi di gestione per la Qualità Vision 2000", Franco Angeli, Milano, 2003;

A. Sardelli, "Dalla certificazione alla Qualità Totale", Ed Bibliografica, Milano, 2001;

G. Negro, "Organizzare la Qualità nei servizi", Il Sole 24 Ore, Milano, 1992;

F.C. Barbarino, "Servizi di Qualità", Il Sole 24 Ore, Milano, 1997;

B. Susio - G. Barbieri, "Qualità - alla carta- verso l'eccellenza con la carta dei servizi", Franco Angeli, Milano, 2002.

Il bilancio delle competenze

- Luca Tamassia e Ilaria Ambrogini
- Personale, la gestione strategica dell'ufficio, Guida degli Enti Locali
- Speciale Forum P.A. 2003, Sole 24 Ore.

Bruno Angelini - Il profilo professionale quale possibile strumento di organizzazione e di gestione delle risorse umane degli enti

L'esperienza del corso "Analisi e mappatura dei profili professionali in alcuni enti locali lombardi" - Risorse Umane nella pubblica amministrazione n. 2-2003, Maggioli.

AAVV - "Il modello delle competenze nel sistema delle autonomie locali- il caso Lombardia", edizioni IReF, 2003, Milano.

- AAVV - "Verso la certificazione delle competenze nelle politiche attive del lavoro", Quaderni AssForSeo, 2002, Roma

Gallo, Boerchi - "Bilancio di competenze e assessment centre", Franco Angeli, Milano, 2004.

- Fertonani - "Le competenze manageriali", Franco Angeli, Milano, 2000.

- Levati - Saraò - "Il modello delle competenze", Franco Angeli 2003.

- AAVV, Regione Friuli-Venezia Giulia - "Risorse per il bilancio di competenze", Franco Angeli, Milano, 2002.

- Salvatore Russo - "Il bilancio di competenze: una storia europea", Franco Angeli 2001

Conclusioni – *Fabrizio Lella*

[...]