

*Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace,
Giovanni Costa, Giandomenico Falcon, Sabino Cassese,
Chiara Lacara e Giancarlo Vecchi, Rod A. W. Rhodes,
Joan Subirats, B. Guy Peters*

Riformare la Pubblica Amministrazione



Italia
Gran Bretagna
Spagna
Stati Uniti



*Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli*

Studi e ricerche

*Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace,
Giovanni Costa, Giandomenico Falcon, Sabino Cassese,
Chiara Lacava e Giancarlo Vecchi, Rod A. W Rhodes,
Joan Subirats, B. Guy Peters*

Riformare la Pubblica Amministrazione

Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti



*Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli*

Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti - scritti di Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace... [et al.] - XII, 417 p.: 21 cm

1. Italia - Amministrazione locale e amministrazione centrale
2. Amministrazione pubblica - Stato

I. Dente, Bruno
II Cammelli, Marco

Copyright © 1995 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*
via Giacosa 38, 10125 Torino
tel. 011 6500500, fax 011 6502777
e-mail: edizioni@fga.it Internet: <http://www.fondazione-agnelli.it>

La traduzione dei saggi di Rhodes e Peters è di Davide Panzieri; la traduzione del saggio di Subirats è di Fiorella Negro.

ISBN 88-7860-119-5

Il personale pubblico fra continuità e sviluppo

Giovanni Costa

1. *Premessa*

La stagione legislativa apertasi con la legge 142/90 sull'autonomia degli enti locali e la legge 241/90 sul procedimento amministrativo e proseguita con la legge delega 421/92 sulla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (Albanesi *et al.*, 1993) e con i capitoli riservati al pubblico impiego delle ultime leggi finanziarie, il deciso impulso dato alle attività del Dipartimento della funzione pubblica dal governo Amato e dai ministri Cassese e Urbani hanno posto la questione amministrativa, e in particolare la questione del personale, in una posizione centrale. Si sono create veramente le condizioni per affrontare il problema di un radicale cambiamento nel pubblico impiego? La risposta non è semplice. Elementi di reale innovazione si mescolano a elementi di conservazione, mentre l'inerzia del sistema manifesta tutti i suoi effetti. Tuttavia si sono aperti spazi per un processo di cambiamento che possono essere utilizzati. L'azione riformatrice è stata tradizionalmente concepita in termini di leggi e regolamenti.

A fronte delle sue insufficienze si è reagito intensificando l'azione legislativa e regolatrice, senza aver precedentemente analizzato le ragioni degli insuccessi che non stanno nelle leggi e nelle circolari in quanto tali bensì nelle incoerenze dell'azione riformatrice in termini di strumenti mobilitati. Ciò innesca un circolo vizioso ben noto agli studiosi di organizzazione che ne hanno descritto i meccanismi perversi (Crozier, 1979; Gouldner, 1970; Selznick, 1974). Un modo per rompere questo circolo vizioso è quello di mettere mano al cambiamento dei sistemi operativi (Airoldi, 1980; Costa e De Martino, 1985). Infatti i cambiamenti istituzionali non sembrano adeguatamente sorretti da cambiamenti gestionali. Forse è per questa ragione che in Italia siamo sempre alla riforma della riforma. Una volta approvata una riforma, invece di cominciare a lavorare sui meccanismi operativi, si comincia subito a discutere della riforma della riforma. Questo è accaduto anche con il DLgs 29

(pur riconoscendo che indubbiamente aveva limiti intrinseci). I meccanismi operativi necessitano di varie professionalità: quella di tipo giuridico-istituzionale è scontata. Il vero problema che oggi deve essere affrontato è la professionalità di tipo gestionale che non può essere messa in contrapposizione a quella di tipo giuridico-istituzionale, ma, proprio per quanto detto, deve essere integrata e resa coerente con la prima. Nel presente saggio, anche per le specifiche competenze di chi scrive, sarà sviluppata un'analisi di tipo gestionale, un punto di vista tradizionalmente trascurato o assunto in una prospettiva irrealistica (Rogers, 1979).

2. Dalla gestione del personale allo sviluppo delle risorse umane

Le innovazioni in esame costituiscono indubbiamente il maggiore sforzo di riforma nel campo del pubblico impiego dell'epoca repubblicana. A esse seguono iniziative, parziali ma forse ancora più pregnanti, come i tentativi di operare attraverso budget (ad esempio le università) e di modificare i ruoli e i contenuti del contratto collettivo (si vedano le direttive Cassese e Urbani all'Aran e gli accordi contrattuali del 1994 e del 1995). Questi strumenti introducono alcune «discontinuità» nel sistema. Affinché tali discontinuità possano essere gestite e trasformate in reali cambiamenti si dovranno trovare i meccanismi operativi di gestione del personale in grado di supportarle. Il settore del personale è cruciale per testare la vera portata innovativa. Qui la diversità si traduce in tre approcci.

2.1. Amministrazione del personale: il personale come vincolo

Il primo approccio, ampiamente praticato nel settore pubblico, è quello dell'«amministrazione del personale» (Costa, 1990). Si caratterizza per una concezione di tipo contabile-amministrativo, volta ad amministrare il rapporto di lavoro. La funzione del personale ha scarse relazioni con il vertice politico e con la linea operativa, ai quali evidenzia i vincoli amministrativi e dai quali si limita a ricevere le informazioni necessarie per tradurre le loro scelte gestionali in ordine al personale in atti e rilevazioni conformi alle norme legislative e contrattuali e alle procedure amministrative. La politica del personale è di fatto (non) definita dal vertice strategico e dalle linee operative, senza supporti specialistici, con strumenti non professionali e *mission* non esplicitate e, spesso, non esplicitabili. L'amministrazione del personale finisce con l'essere l'unica dimensione del rapporto con la risorsa umana. Il personale è alla fine considerato come un vincolo, così che gli interventi di riforma si risolvono con un aumento dei vincoli.

2.2. *Gestione del personale: il personale come costo*

Un secondo approccio può essere definito di «gestione del personale» (Costa, 1990). La funzione del personale definisce politiche specifiche e offre al vertice e alla linea operativa i supporti tecnici per implementare le loro scelte strategiche e gestionali in termini di personale. La focalizzazione riguarda gli aspetti direzionali e gestionali del personale. Va evidenziato che tale focalizzazione non si contrappone a quella, tipica della precedente configurazione, sugli aspetti giuridico-amministrativi, che viene invece assorbita da una focalizzazione più ampia. La correttezza giuridico-amministrativa dovrebbe essere comunque assicurata e non costituisce la preoccupazione principale ed esclusiva degli addetti al personale. Le politiche del personale in ogni caso si collocano rispetto alla strategia dell'Amministrazione in una posizione residuale e adattiva. La professionalità degli addetti è normalmente generica per quanto riguarda gli aspetti giuridico-istituzionali, mentre è elevata sugli aspetti tecnici di direzione del personale con uso di strumentazioni che possono essere anche molto sofisticate e formalizzate. La valutazione della *performance* della funzione del personale si basa su criteri di efficienza e di efficacia nell'impiego del personale. Questa configurazione comincia ad apparire in qualche amministrazione pubblica che si è posta il problema dell'efficienza e del costo del personale. Il personale non è più considerato come un vincolo, ma viene considerato come un costo da cui dovrebbero derivare determinati risultati.

2.3. *Direzione e sviluppo delle risorse umane: il personale come risorsa*

La terza configurazione può essere definita «direzione e sviluppo delle risorse umane» (Costa, 1990) ed è basata sull'adozione di un'ottica volta a ricercare organicamente compatibilità e coerenze reciproche fra scelte strategiche e politiche del personale. Le politiche del personale sono in questo caso concepite ed evolvono contestualmente alla strategia dell'organizzazione. L'idea di servizio al cittadino (omologa alla *«business idea»* nel settore privato) ha in sé l'idea di personale, che a sua volta può giocare un ruolo centrale nell'ulteriore evoluzione della strategia (Normann, 1985). Entrambe si alimentano inoltre di una visione sistemica dei rapporti fra organizzazione, ambiente e attori sociali. La funzione del personale è focalizzata sulle problematiche strategiche, direzionali e operative ed è integrata ai massimi livelli decisionali dell'organizzazione. La funzione del personale partecipa al processo di programmazione non solo ricevendo informazione, ma anche fornendone. Attraverso le politiche del

personale vengono costruiti elementi importanti della strategia. In questa configurazione le politiche del personale si collocano, rispetto alla strategia, in una posizione di anticipazione finalizzata a sviluppare opportunità tanto per l'organizzazione quanto per il personale. Il personale in questo caso è considerato appunto un'opportunità, non soltanto un vincolo e un costo.

Il criterio dominante per la valutare la *performance* della funzione del personale diventa la capacità di alimentare la strategia, attraverso lo sviluppo di caratteristiche distintive delle risorse umane. Tale configurazione, e quindi la problematica dello sviluppo, non sembrano ancora presenti in misura adeguata nei provvedimenti in esame. Del resto non si fa sviluppo delle risorse umane con decreti o circolari: nel migliore dei casi si pongono le condizioni perché una dirigenza opportunamente responsabilizzata cominci ad avviare iniziative di sviluppo (D'Orta e Meoli, 1994).

3. *Accentramento e decentramento*

Il superamento dell'approccio «amministrazione del personale» è impedito se permane uno spirito di accentramento che non consente di passare agli altri approcci. I tentativi in questa direzione generano discontinuità «deboli» che hanno difficoltà a trasformarsi in cambiamento irreversibile. Gli interventi non possono che avere la caratteristica di norme di carattere generale e indifferenziato, che non necessariamente attivano le singole amministrazioni e i singoli dirigenti. L'accentramento è per definizione deresponsabilizzante. Il centro rischia di caricarsi di compiti di regolazione e di controllo che sono impraticabili anche a organizzazioni dotate di ben altri strumenti di regolazione e controllo (Dente, 1994).

La teoria e la pratica dell'organizzazione aziendale hanno da tempo affrontato i problemi del rapporto fra centro e periferia nelle organizzazioni altamente complesse attraverso le strutture divisionali, a holding, a gruppo e altre ancora che in vario modo salvaguardano le istanze di coordinamento (centralizzato e strategico) e di decentramento operativo (Mintzberg, 1984; Perrone, 1990). In particolare Mintzberg (1983), a proposito dell'accentramento e del potere, ha affermato che esiste una concentrazione minima di potere al di sotto della quale non si governa la complessità delle relazioni organizzative (istanza di accentramento), ma ne esiste anche una massima oltre la quale si generano inefficienze, iniquità, perdita di partecipazione e di consenso (istanza di decentramento). Le autonomie dovrebbero muoversi entro questi due limiti, abbassando l'at-

Tabella 1. *Impatto sulle politiche del personale.*

Innovazioni	Impatto su		Direzioni e sviluppo delle risorse umane
	Amministrazione del personale	Gestione del personale	
«Privatizzazione» o «piena contrattualizzazione» del pubblico impiego	Confermata la centralità dell'amministrazione del personale, pur con nuove regole	Si comincia a porre il problema del costo del personale e della sua efficienza	L'incoerenza tra un'ideologia «privatistica» e un impianto garantista e contrattualista rende difficile l'utilizzo di strumenti di sviluppo appropriati
Relazioni sindacali (direttiva 31/3/94)	Enfatizza il ruolo della contrattazione come fonte normativa e centralizzata. Preme, al di là delle affermazioni di principio sulla modernizzazione, una filosofia consociativa di amministrazione del personale	Non viene delimitato il campo di materie gestionali non negoziabili. Contraddizione con altre norme che responsabilizzano la dirigenza sui risultati, mentre le leve vengono affidate ad altri	Gli spazi per lo sviluppo appaiono ancora limitati
Valutazione del personale (direttiva 31/3/94)	Viene affermato il principio della valutazione del personale: in termini prevalentemente amministrativi e generali	Positiva la definizione del ruolo del dirigente nella valutazione. Tuttavia l'ambito (relazioni sindacali) in cui viene definito impedisce l'affermazione di una materia direzionale non negoziabile	La valutazione come strumento di sviluppo richiede altri strumenti, che le singole amministrazioni potrebbero comunque cominciare a sperimentare
Orario di lavoro e di servizio	Si fanno valide petizioni di principio, senza tuttavia mobilitare strumenti giuridici forti per eliminare un'anomalia sulla strada dell'equiparazione con il privato	Non si aprono spazi sostanziali di recupero di efficienza e di efficacia nella gestione degli orari	Andrebbero mobilitati incentivi per motivare le amministrazioni e i singoli dipendenti a sperimentare nuovi modalità di orario di servizio e di lavoro

(segue)

Innovazioni	Impiego in	Deduzione e sviluppo ciclo risorse umane
	Amministrazione del personale	Gestione del personale
Nuova disciplina dei corsi	Modifica della composizione delle commissioni, con esclusione di politici e sindacalisti. Viene mantenuta la centralità dell'aspetto procedurale	La potenziale razionalizzazione dei criteri di selezione è affidata alle commissioni, senza una sostanziale responsabilizzazione sui risultati. Imparzialità e trasparenza (condizione necessaria) non esauriscono l'interesse pubblico
Formazione (direttiva DFP 51/93)	Viene confermata una visione centralistica della formazione	Leggimi labili con le altre politiche del personale
Carichi di lavoro e dotazioni organiche	Procedura formalizzata e centralizzata (in seguito attenuata per comuni non deficitari)	Non viene incentivata l'evidenziazione delle eccedenze (infatti nessuno ne rileva) né una contestuale riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure
Mobilità	Vengono riepocoste norme già tenute, senza una preventiva analisi del loro mancato funzionamento	Mancanza di reali incentivi alla mobilità e disincentivi a tenere organici gonfiati
Trattamenti economici accessori collegati alla produttività	Approccio algoritmico (formula 15 per cento)	Non sarebbe impossibile capovolgere il rapporto: le singole amministrazioni fanno le loro proposte per utilizzare tale strumento in termini di sviluppo e successivamente la negoziazione valuta le ricadute contrattuali e la loro generalizzabilità

Codice di comportamento	-	-	È uno strumento importante da valorizzare in termini di sviluppo. I suoi contenuti andrebbero ridefiniti attraverso un processo più partecipativo e dovrebbe essere adeguatamente curata la sua comunicazione
Concorsi unici	Risolvono e razionalizzano alcuni aspetti di amministrazione del personale	Possono migliorare la selezione in termini di costi e tempistiche di copertura delle posizioni	Potrebbero inibire la definizione di una strategia di selezione come componente essenziale di nuove politiche del personale e di responsabilizzazione della dirigenza nelle singole amministrazioni
Dirigenti dall'esterno con incarichi di diritto privato e a termine	Genera incongruenze a livello sistematico. Sperimentazione che va seguita con attenzione e cautela, ma con la finalità di cambiare le norme generali	-	Si toglie uno strumento di motivazione ai dirigenti interni, dando una connotazione positiva a valori esterni, senza correggere quelli interni

tuale livello di accentramento senza però arrivare a una frantumazione del sistema.

Anche quando si decentra, come è accaduto con la legge 142/90 che aveva molte ambizioni sulla strada del decentramento in quanto riconosceva autonomia statutaria e consentiva sperimentazioni organizzative nonché nuove forme di rapporto con il personale e con la dirigenza, è necessario non sopravvalutare il momento strutturale e normativo. È ormai acquisito che l'organizzazione di un sistema richiede interventi contestuali e interattivi su almeno tre dimensioni: la cultura, la struttura, i sistemi operativi.

3.1. *La cultura*

La cultura di un'organizzazione può essere definita come l'insieme dei valori di riferimento che ispirano i comportamenti individuali e collettivi a tutti i livelli decisionali. La cultura diventa lo strumento più potente di governo delle organizzazioni in quanto costituisce un meccanismo di autoregolazione e autocontrollo che funziona con il minimo di energia direzionale (Gagliardi, 1986; Piccardo, 1992). Se è difficile fare ingegneria istituzionale, è ancora più difficile fare ingegneria culturale. Tuttavia alcuni orientamenti culturali dovrebbero essere individuati in sede politica e progressivamente metabolizzati dalle strutture operative. Si possono richiamare alcuni orientamenti culturali pertinenti, con qualche parola chiave:

- *cultura del servizio*, che implica la collocazione dell'utenza (individuale e collettiva) al centro del sistema organizzativo (Normann, 1985);
- *cultura della qualità* (Zethamal *et al.*, 1991);
- *cultura del valore* prodotto e trasferito all'utenza in contrapposizione alla cultura della funzione svolta. E appena il caso di notare che per utenza non s'intende soltanto l'utenza finale (il cittadino e le sue aggregazioni comunitarie), ma anche l'utenza interna. In quest'ottica è necessario evidenziare una relazione utente-fornitore anche in molti servizi (soprattutto dell'amministrazione centrale, servizi di staff) il cui ruolo è di creare le condizioni operative adeguate per le unità a contatto diretto con l'utenza finale (Borgonovi, 1985; Fiorentini *et al.*, 1987).

Sicuramente si sta creando un clima decisamente favorevole, se non altro in termini di domanda dei cittadini, a un cambiamento in questa direzione. Ma si possono veicolare principi etici attraverso circolari? No, l'iniziativa non può che venire dalle singole amministrazioni e dalla dirigenza.

3.2. *La struttura*

Si è sopra affermato che non va sopravvalutata l'importanza della struttura, ma ciò non può ovviamente significare che va ignorata. Nella progettazione della struttura (divisione verticale e orizzontale del lavoro, definizione di funzioni e di organi, posizioni di lavoro e così via) andrebbero tenuti presenti questi criteri:

- separazione fra strutture e organico (in altre parole le strutture vanno definite in termini di funzioni indipendentemente dall'organico al fine di consentire la massima flessibilità delle strutture stesse e la loro idoneità a essere continuamente ridefinite in funzione dell'apprendimento interno e dei cambiamenti ambientali)

- deverticalizzazione delle strutture con l'eliminazione di livelli gerarchici inutili (ma, sempre più spesso, dannosi) che vengono talora creati con la sola finalità di consentire fittizie carriere organizzative in luogo di più concrete carriere retributive e professionali;

- sviluppo ogni volta che sia possibile di strutture reticolari con proiezioni esterne e interiorizzazione di elementi ambientali;

- ridimensionamento numerico (e semmai valorizzazione qualitativa) degli staff in quanto essi non producono servizio e valore per l'utente (Normann, 1985);

- pluralità di strutture.

3.3. *Meccanismi operativi*

I meccanismi operativi sono quelli che consentono alla struttura di funzionare. I meccanismi operativi di gestione del personale devono essere coerenti con la struttura. E già stata rilevata l'incongruenza tra l'affermazione del principio dell'autonomia organizzativa e statutaria accordata ad esempio agli enti locali e la definizione in via centralizzata delle parti più rilevante della normativa in ordine al personale (Costa e De Martino, 1985). Se permarrà questa incongruenza non ci sarà mai vero decentramento. Le amministrazioni devono poter esprimere un'autonomia politica del personale nel rispetto di poche regole fondamentali. Alcune indicazioni operative per concretizzare una politica del personale sono emerse dai lavori della Commissione Dente, alla cui relazione finale il lettore può far riferimento (Dente, 1994).

Tabella 2. *Impatto su strutture, sistemi operativi e cultura.*

Innovazione	Struttura	Impatto su	Cultura
		Sistemi operativi	
Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (1993)	Potenzialmente elevato, se resi operativi	Potenzialmente elevato, se resi operativi	L'elevato impatto potenziale di tale documento viene limitato dal fatto di essere nato al di fuori della struttura e delle linee operative
Trasformazione in società per azioni di vari Enti (DL 386/91)	Potenzialmente elevato, praticamente dipende dai comportamenti dell'azionista di riferimento	-	Elevato valore simbolico nella direzione della privatizzazione
Riaccorpamenti, snellimenti, semplificazioni (L. 537/94, finanziaria)	Razionalizzazione delle strutture di coordinamento	Il sistema di budget per l'università individua un meccanismo operativo nuovo e di grande portata innovativa	Rafforza la cultura del cambiamento. Negativo l'uso della legge finanziaria per questo tipo di tematiche
Soppressione ministeri	Snellimento della struttura	Induce l'adozione di nuovi strumenti di programmazione, coordinamento e controllo	Elevato valore simbolico, ma rafforzamento dell'idea che «soprattutto» nella P.A. ha un senso diverso da quello della lingua comune
Autorità indipendenti	Separazione tra direzione e controllo	Nuove funzioni del controllo	Qualità del servizio e soddisfazione dell'utenza

	Manca di indicazioni di incentivi e disincentivi che potrebbero attivare sistemi operativi coerenti	Il suo elevato potenziale non è stato utilizzato
Codice di stile	Esalta il ruolo centrale, per le modalità con cui stato concepito e proposto	Focalizza l'attenzione sul ruolo della comunicazione come sistema operativo, al di là delle specifiche soluzioni proposte
Controllo interno e modifica controlli preventivi	Semplificazione della struttura e potenziale riunificazione direzione e controllo	Incentivi l'introduzione del controllo di gestione e valorizza l'autocontrollo, ma confonde il controllo di gestione con il controllo interno
Separazione tra politica e amministrazione	In linea di principio interviene una continuità gerarchica e pone il problema di una struttura dirigenziale autonoma	Valore dei risultati
		Alto valore simbolico. Si potrebbe sviluppare un management dell'ipocrisia

4. *Dotazioni organiche e carichi di lavoro*

Un'esemplificazione del rapporto fra accentramento e decentramento è data dal problema dei carichi di lavoro e delle dotazioni organiche. La legge finanziaria 1994, poi ripresa da altri provvedimenti, ha dettato regole uniformi per il corretto dimensionamento degli organici sulla base della determinazione dei carichi di lavoro, della regolamentazione del *turnover*, della gestione della mobilità e della revisione dei criteri per il collocamento fuori ruolo, i comandi e i distacchi.

Il problema del collegamento dell'organico ai carichi di lavoro nasce da due contrapposte esigenze. Un'esigenza di finanza pubblica (non a caso la normativa è richiamata nelle recenti leggi finanziarie) che tende a mettere sotto controllo la levitazione delle uscite dovuta al costo del personale. Per questa ragione il principio del blocco delle assunzioni e del *turnover* viene inizialmente attenuato in presenza di una ridefinizione degli organici sulla base appunto della rilevazione dei carichi di lavoro. Il governo si rende finalmente conto che non è in grado di controllare gli organici di tutti gli enti (si pensi alla non felice esperienza del controllo degli organici degli enti locali attraverso la commissione centrale per la finanza locale). Il controllo si sposta al livello metodologico. Resta però l'istanza di collegare nuove assunzioni a vincoli e parametri di bilancio, ponendo un limite alla compensazione del *turnover* e alla crescita del personale. Questa tendenza appare già più praticabile e andrebbe approfondita e consolidata, al fine di creare una vero cambiamento.

Si apre comunque un'opportunità. È l'occasione per mettere mano a un sistema di programmazione del personale, a un monitoraggio continuo della spesa del personale, della composizione dell'organico, dell'evoluzione delle specifiche professionalità, del progressivo adeguamento delle procedure e dell'organizzazione del lavoro. È l'occasione per porre le basi di una politica del personale che, fatti salvi i vincoli dell'amministrazione del personale, si ponga il problema della sua gestione (costi) e del suo sviluppo (soddisfazione dei bisogni dei cittadini, oltre che dello stesso personale).

La pianta organica è uno strumento inadeguato in quanto tende a irrigidire un insieme di ruoli e funzioni e soprattutto di posti, che male si prestano a seguire le evoluzioni organizzative, tecnologiche e individuali. La conseguenza è la perenne inadeguatezza della pianta organica a riflettere lo stato dell'organizzazione reale, con i noti strascichi di resistenza alla mobilità, di situazioni di sovra- e sotto-inquadramento, di sovrae sotto-utilizzazione del personale, di carenza e di eccedenza di risorse.

In prospettiva bisognerebbe arrivare a un organico (inteso come dotazione di individui con caratteristiche di scolarità, esperienza e professionalità) che viene gestito sulla base delle esigenze delle politiche dell'amministrazione e delle scelte organizzative, con l'unico limite di rispettare l'integrità professionale (intesa in senso dinamico) degli individui. Il governo degli organici è un processo gestionale che richiede poche regole certe e molta flessibilità, che richiede una cura continua da parte dei responsabili diretti. Le legittime e improcastinabili esigenze finanziarie devono esprimersi a livello finanziario. Non possono interferire, con regole astratte definite centralmente, sui processi gestionali, a pena di paralizzare tutto. Intervenire sporadicamente con le leggi finanziarie sui fatti gestionali, proprio nel momento in cui si affermano principi di decentramento e di autonomia, non sembra molto coerente. In conclusione, la decisione sul livello di spesa e sul livello di servizio è una decisione eminentemente politica: essa è omologa al ruolo del mercato nelle organizzazioni orientate al profitto e opera come un vincolo e come uno stimolo all'innovazione, al miglioramento. È a partire da questo vincolo che dovrebbero svilupparsi i processi gestionali.

5. *Contrattazione e relazioni sindacali*

Le contraddizioni dell'accentramento si colgono anche nella contrattazione, che evidentemente non potrebbe avvenire in assenza di vincoli di bilancio. Questo non è in discussione. Per quanto riguarda la parte normativa, la Funzione pubblica potrebbe avere qualche difficoltà a svolgere un'adeguata azione di controllo su tutti i contratti, che poi verrebbero comunque imposti dal centro, con il paradossale effetto che due parti si accordano affinché altri, ad esempio gli enti locali, paghino. Questo paradosso non sembra risolto con le modifiche alla composizione dell'Aran e la sua maggiore rappresentatività.

La legge quadro sul pubblico impiego non era riuscita a dare una certezza di diritto alle attese dei pubblici dipendenti e tanto meno è riuscita a porre sotto controllo la spesa per il personale. I sindacati sentivano l'esigenza di trovare forme capaci di dare sanzioni immediate ai contratti firmati, senza che altri meccanismi legislativi o giurisprudenziali intaccassero con altri interventi i precari equilibri e le difficili mediazioni interne. Di qui la loro richiesta di «privatizzazione».

In una versione restrittiva iniziale, tale ipotesi si sarebbe tradotta nella sola eliminazione dei controlli amministrativi e nella legittimazione a priori dei soggetti e degli esiti negoziali. Andavano chiaramente posti vin-

coli di spesa (magari senza dichiararli a priori per non creare la situazione assurda in termini di tecnica negoziale di offrire ai sindacati una base sulla quale costruire ulteriori rivendicazioni). Ma già la legge quadro prevedeva rigorosi limiti di spesa che venivano tranquillamente superati nonostante le proteste della Corte dei conti.

La vera discontinuità nell'ottica della privatizzazione sarebbe quella di far assumere al contratto collettivo la stessa funzione del settore privato (dove peraltro sta progressivamente perdendo la sua centralità), vale a dire la definizione delle condizioni (retributive e normative) più generali e minime. Inoltre le amministrazioni interessate dovrebbero avere un ruolo decisivo in questa fase della contrattazione e, con il vincolo del bilancio globale, dovrebbero anche avere l'interesse a non far passare norme e dinamiche retributive in grado (come è accaduto in passato) di destabilizzare la propria organizzazione. Detto in altri termini, l'Aran dovrebbe anch'essa porsi in termini di fornitore di servizi alle amministrazioni dei diversi comparti. In questo caso la Funzione pubblica e il Tesoro non dovrebbero controllare i singoli contratti ma ancora e soltanto le regole del gioco e l'allocazione delle risorse.

Per quanto riguarda le relazioni sindacali può essere superfluo sottolineare che l'esigenza di mantenere livelli adeguati di consenso sociale non può e non deve intaccare la possibilità di reagire alle mutate condizioni strategiche, di introdurre le innovazioni organizzative e operative imposte dal contesto ambientale, di operare ristrutturazioni indispensabili. Esiste, nel campo dei servizi pubblici, uno spazio di innovazione delle relazioni sindacali che implica e supporta l'innovazione strategica. Tale spazio può essere coperto più o meno efficacemente a seconda della capacità delle amministrazioni di far entrare, senza confusione di responsabilità, i sindacati entro la logica dei vincoli e delle opportunità definiti dal contesto istituzionale, tecnologico e, quando presente, concorrenziale.

6. *Politiche retributive*

Molte speranze di cambiamento sono affidate alle politiche retributive. Gli ultimi contratti e le direttive del ministro della Funzione pubblica vanno nella direzione di proporre modalità di differenziazione retributiva.

Un costante orientamento giurisprudenziale afferma il principio della parità di retribuzione a parità di mansione, ridimensionando il potere di decidere gli aumenti di merito fra i lavoratori assegnati alle medesime

mansioni. Tale orientamento si ispira a valori di equità e di non discriminazione tra i lavoratori sui quali sarebbe difficile dissentire. Tuttavia la traduzione pratica di questi valori si scontra con talune difficoltà concettuali e operative. Oltre un secolo di esperienze sulle tecniche retributive non è stato sufficiente per venirci a capo (Costa, 1990). Si retribuisce una posizione di lavoro, una persona o una prestazione e quindi un risultato? Dalla risposta discendono criteri di equità completamente diversi. Se si retribuisce la posizione di lavoro, indipendentemente dalla persona che la ricopre e dal risultato che questa produce, il principio di equità porta a considerare come discriminatorie retribuzioni diverse a parità di posizione.

Se si retribuisce la persona, il principio di equità cambia. Astraendo per un momento dal pericolo, tutt'altro che teorico, di discriminazione su fattori extra-lavorativi, è facile rilevare che le persone non sono uguali e che rappresentano un diverso valore per l'organizzazione. Un lavoratore può essere interessante per l'organizzazione non tanto per quello che fa attualmente ma per quello che sa fare, per le sue conoscenze e per le informazioni e le relazioni di cui è portatore. Remunerarlo per queste sue caratteristiche invece che per la posizione di lavoro significa stimolarlo ad aumentare il suo «saper fare», significa premiarlo per un potenziale che è a disposizione dell'organizzazione.

Se invece si retribuisce il risultato, cioè la prestazione effettivamente erogata, il salario diventa variabile (Magnificchi, 1992). Anche questa differenziazione retributiva contrasta con il principio di parità di compenso a parità di posizione, ma nel contempo riconosce che una stessa posizione può essere coperta con diverso impegno e diversi risultati, variabili nel tempo. Nella gestione della variabilità retributiva si possono adottare gli approcci algoritmico, situazionale e misto.

Approccio algoritmico: si basa sull'uso di formule e procedure standardizzate e ripetitive che possono essere applicate uniformemente senza considerare circostanze specifiche, eccezioni e altri fattori contingenti. Figurativamente si può dire che si tratta di un pilotaggio strumentale (pilota automatico) della variabilità retributiva. Il contesto organizzativo di tale approccio è molto accentrato e formalizzato. L'approccio algoritmico può presentare il vantaggio di ridurre i costi di transazione, sia collettiva sia individuale, a fronte dello svantaggio di una certa rigidità (elevati costi di cambiamento) e di perdita di ruolo della linea gerarchica.

Approccio situazionale: si basa su procedure flessibili e adattive che possono rispondere a mutate circostanze, a improvvisi cambiamenti, a situazioni specifiche, a esigenze di personalizzazione della politica reni-

butiva. Figurativamente si può dire che si tratta di un pilotaggio a vista della variabilità retributiva. Il contesto organizzativo dell'approccio situazionale è molto decentrato, con una forte responsabilità dei livelli periferici sulle decisioni retributive. Con molta probabilità si incorre in rilevanti costi di transazione e, in ogni caso, possono presentarsi difficoltà nel mantenere la coerenza complessiva del sistema retributivo.

Approccio misto: questo approccio tenta di fondere la logica dei due precedenti e di valorizzare i vantaggi di entrambi. Esso può dar luogo a due situazioni. La prima consiste nell'ibridare con elementi situazionali un quadro retributivo algoritmico. Ciò si verifica ad esempio quando, a livello decentrato, il monte salari da destinare alla variabilità retributiva viene definito con un approccio algoritmico mentre la sua distribuzione viene effettuata con un approccio situazionale, dando spazio a differenze settoriali o individuali che coinvolgono la discrezionalità ma anche la responsabilità della linea gerarchica; oppure quando la contrattazione collettiva definisce regole generali di variabilità, con possibilità di adattamento alle contingenze delle specifiche amministrazioni. Un'altra configurazione mista si produce quando l'algoritmo contiene in sé elementi situazionali che possono essere variamente enfatizzati. La seconda situazione consiste nell'ibridare un approccio situazionale con elementi algoritmici. L'esempio più tipico si ha quando un pacchetto retributivo concordato *ad personam* contiene un algoritmo per la quantificazione di una parte del bonus.

La risposta alla domanda iniziale è che non è possibile privilegiare una sola delle tre dimensioni. Bisogna affrontare la complessità e remunerare la posizione, la persona e il risultato. Le attenzioni sindacali e giurisprudenziali alla retribuzione hanno prodotto equità e tutela sociale quando hanno regolato i trattamenti minimi, mentre hanno prodotto guasti irreparabili quando hanno toccato i tetti, andando a colpire quella che in fondo è un'esigenza fondamentale del lavoratore: la prospettiva di migliorare la propria situazione attraverso il proprio lavoro. Se si toglie questa prospettiva il lavoro perde di significato, come accade spesso nel pubblico impiego.

I nuovi contratti sembrano aprire spazi, ancorché limitati e sotto certi aspetti contraddittori, in questa direzione. Va ricordato che spazi erano stati creati anche dai precedenti contratti. Ma questi spazi non sono stati usati, a causa delle incertezze politiche, delle ambiguità sindacali e soprattutto dell'incapacità tecnica di legittimare le politiche di differenziazione retributiva con strumentazioni gestionali credibili ed efficaci (Isotta, 1987; Rebora e Meneguzzo, 1989). Questa è l'occasione di mettere mano a tali strumenti, senza attendere ulteriori perfezionamenti dal centro.

7. *Le funzioni direzionali*

Per assumere responsabilità finanziarie, le singole amministrazioni devono essere messe in grado di riattivare le funzioni direzionali nella gestione del personale, i cui contenuti sono noti e consolidati (Costa, 1992). I contratti e la negoziazione devono lasciare questi spazi alle funzioni direzionali, separando drasticamente le legittime funzioni di tutela sindacale dalle altrettanto legittime funzioni direzionali e dalle ancora più legittime (nonostante i brutti tempi che corrono) funzioni politiche di indirizzo strategico.

È necessario poter contare su una nuova generazione di dirigenti, offrendo ai più giovani opportunamente rielezionati e riprofessionalizzati l'opportunità di coprire posizioni di responsabilità senza aspettare i tempi del ricambio naturale. Questo processo dovrebbe essere accompagnato da un esodo mirato e incentivato. Le norme pensionistiche stanno dando un involontario contributo a questo esodo, che però non sarà molto mirato. In tutti i casi potrebbe, se fosse minimamente pilotato, favorire un ricambio generazionale. Inutile dire che le amministrazioni dovrebbero rapidamente attrezzarsi (l'occasione è quella degli organici) per gestire una programmazione del personale accompagnata da processi di rielezione e di mobilità interna. Si noti che un massiccio ricambio generazionale è stata la condizione, che *ex post* risulta evidente, dei cambiamenti verificatisi nell'industria nell'ultimo quindicennio. Si tenga presente che in ogni caso il numero dei dirigenti dovrebbe essere comunque diminuito.

In questa fase di ripensamento del modello organizzativo della pubblica amministrazione e di ridefinizione del quadro di riferimento legislativo in tema di procedimenti amministrativi, responsabilità del dirigente, gestione del personale e valutazione delle prestazioni organizzative, anche il ruolo del dirigente merita un ripensamento e una ridefinizione, soprattutto alla luce dei risultati che gli vengono richiesti (Alberti, 1994). Il conseguimento di prestazioni significative non si fonda infatti solo sulla disponibilità di conoscenze e competenze tecniche, giuridiche o comunque specialistiche. Al contrario, se gli aspetti organizzativi sono ritenuti davvero rilevanti, un'efficace azione direzionale non può che basarsi sul possesso di competenze direzionali adeguate.

Ma quali sono le caratteristiche professionali adeguate? La risposta non può essere trovata in semplicistiche istanze di managerialità di origine privata, anche se questa via va ovviamente esplorata, senza mitizza-

zioni (Rogers, 1979). La risposta va piuttosto costruita attraverso un'analisi delle competenze dirigenziali di successo (Camuffo, 1993; Ratti, 1989) e una loro proiezione nei ruoli emergenti per effetto delle innovazioni legislative. Oggi sulle funzioni effettivamente svolte dai dirigenti pubblici, sulle competenze che realmente applicano nello svolgimento delle loro mansioni, sul loro sistema di motivazioni si sa veramente poco. Nonostante questo deficit di conoscenze le amministrazioni sono chiamate a prendere rilevanti decisioni in ordine alla selezione, alla formazione, alla attribuzione di incarichi, al controllo dei dirigenti. Queste decisioni aumenteranno la loro crucialità per effetto della separazione tra funzioni politiche e funzioni gestionali.

8. *Il ruolo del management pubblico: sfera politica e sfera tecnica*

In molti provvedimenti è presente l'ipotesi di inserire manager alla testa delle amministrazioni pubbliche con contratti a tempo determinato di diritto privato. Indubbiamente l'introduzione di nuove competenze non potrebbe che essere utile. Ma a che cosa può valere cambiare le regole per uno o pochi se non cambiano le regole complessive? Non bisogna poi nascondere che non sempre si riesce a gestire una macchina complessa senza competenze specifiche. Non servirà a nulla se non si restituiranno alcune elementari prerogative direzionali ai manager pubblici, se cioè non li si metterà nelle condizioni di usare le normali leve direzionali. Ciò può comportare problemi di rapporto con i vertici politici e con lo stesso personale. Ma non c'è altra strada. È però opportuno chiedersi se l'ipotesi di una meccanica separazione tra ruoli politici e ruoli manageriali vada nella direzione corretta.

La complessità dei ruoli di governo delle organizzazioni, visti soprattutto nella funzione di innovazione e cambiamento, può essere analizzata, rispetto ai dirigenti, isolando tre dimensioni: *commitment* politico, *commitment* istituzionale e *commitment* professionale. Con il termine *commitment* si intende un impegno duraturo, un'assunzione di responsabilità nei riguardi di principi, pratiche e valori che presiedono ai comportamenti direzionali. Il *commitment* istituzionale esprime l'impegno assunto verso l'istituzione pubblica, le norme che la regolano, il ruolo che essa assume nella società. Da questo punto di vista, esprime un concetto assai vicino al senso dello stato.

Il *commitment* professionale esprime l'impegno assunto nei riguardi delle norme implicite ed esplicite, delle competenze tecniche e della deon-

tologia che definiscono i caratteri distintivi di una professione. Secondo una tradizionale concezione della burocrazia, la dimensione istituzionale e quella professionale potrebbero anche coincidere. Ma sempre più spesso entro le burocrazie troviamo professionisti che mantengono una specifica identità in termini professionali — si pensi ai medici, agli ingegneri, agli avvocati e così via (Pennarola, 1992; Piantoni e Salvemini, 1991; Salvemini, 1992).

Il *commitment* politico esprime l'impegno assunto nei riguardi di una particolare visione della società e di un'aggregazione di potere che la persegue. Come si è visto sopra, il *commitment* politico ha assunto un significato negativo in quanto è stato giudicato, non senza ragione, come causa del processo di occupazione dello stato ad opera dei partiti, attraverso una dirigenza selezionata e manovrata sulla base di logiche di appartenenza. Non c'è dubbio che il *commitment* politico, in assenza di *commitment* istituzionale e di *commitment* professionale, produce una degenerazione del ruolo della dirigenza pubblica. Per contro, il *commitment* politico in presenza degli altri due può, in quanto si trasformi in un'opzione di tipo strategico culturale, far assumere diverse connotazioni al ruolo della dirigenza pubblica, soprattutto nei delicati punti di snodo tra organi elettivi e organi amministrativi. In questa particolare contingenza storica non è facile porre tale questione a causa del forte desiderio di cancellare ogni traccia della degenerazione partitica nella dirigenza pubblica. Tuttavia sembra difficile che la dirigenza possa svolgere il suo ruolo da una posizione asettica.

Tabella 3. *Tipologia di ruoli direzionali.*

Ruolo direzionale	Commitment istituzionale	Commitment professionale	Commitment politico	
			come opzione strategico-culturale	come opzione partitica
inconsistente	debole	debole	debole	situazionale
tecnocrate	debole	forte	ininfluente	ininfluente
formalista	forte	debole	ininfluente	situazionale
porta borse	nullo	nullo	debole	forte
opportunist	debole	forte	nullo	situazionale
tecno-burocrate (à la Ena)	forte	forte	situazionale	situazionale
poli-burocrate (à la Usl)	ininfluente	debole	ininfluente	forte
globale	forte	forte	forte	ininfluente

9. *Emergenza formazione*

Priorità assoluta va data al problema della formazione dei dirigenti (Borgonovi, 1995). Il riordino delle attività di formazione dei dirigenti pubblici dovrebbe adottare un criterio di pluralismo, di decentramento e di preminenza della domanda. Le forme di finanziamento dovrebbero rispondere a questi principi e quindi eliminare progressivamente qualsiasi posizione di rendita da parte di erogatori di servizi di formazione. Il Dipartimento per la funzione pubblica (DFP) con le sue strutture o con una struttura *ad hoc* deve essere messo in grado di sviluppare una politica di formazione e di esercitare un'attività di coordinamento, impulso e sviluppo della funzione dei dirigenti pubblici. I finanziamenti dovrebbero essere progressivamente spostati dall'offerta alla domanda, mettendo a disposizione delle specifiche amministrazioni una capacità di spesa da allocare presso le istituzioni formative che meglio rispondono alle specifiche esigenze, in termini sia di qualità sia di prezzi, un ruolo che deve essere riconosciuto anche ai singoli dirigenti. In tutte le forme di finanziamento e di incentivazione si dovrebbe cercare di condizionare i benefici a una compartecipazione alla spesa (ad esempio finanziamento di importo uguale all'impegno finanziario assunto direttamente dal beneficiario individuale o istituzionale).

Vanno tuttavia incentivate forme di convenzioni tra le amministrazioni e le istituzioni formative al fine di consentire a queste ultime di svolgere una propria programmazione. L'entità dei finanziamenti da mobilitare va rapportata alla spesa retributiva, obbligando (o meglio, incentivando) le amministrazioni a destinare una certa quota del monte salari a formazione (si potrebbe anche prevedere una sorta di contribuzione a un fondo per la formazione dei dirigenti pubblici commisurato appunto ai salari erogati).

Nelle scelte di allocazione del monte formazione così creato le singole amministrazioni dovranno essere libere e questo criterio di libertà dovrebbe essere esteso alle scelte dei singoli dirigenti (esclusi i corsi di reclutamento e pochi altri casi); per questi dovrà essere previsto un sistema di crediti di giornate di formazione da utilizzare secondo un piano di sviluppo individuale. Le singole amministrazioni vanno incoraggiate a sviluppare politiche di formazione come parte integrante delle politiche di gestione delle risorse umane.

Particolari incentivi, commisurati al volume di attività e ad altri parametri di funzionamento, potrebbero essere accordati alle istituzioni formative per la formazione dei docenti, per lo sviluppo di materiale didattico, per la ricerca collegata alle competenze professionali e all'innova-

zione direzionale. Attraverso questi incentivi dovrebbe esprimersi il ruolo regolatore del dipartimento, piuttosto che attraverso forme di «accreditamento» che creerebbero un'eccessiva concentrazione di potere e inizialmente potrebbero penalizzare talune istituzioni. Un grosso sforzo per un programma di formazione di docenti (base di reclutamento la stessa pubblica amministrazione) andrebbe avviato subito, escludendo fin d'ora di avviare alla carriera docente giovani che non hanno esperienze lavorative. L'originalità di questo sforzo dovrebbe consistere nel formare alla docenza persone che hanno esperienza direzionale e che continuerebbero a svolgere ruoli direzionali.

Incentivi di altro tipo vanno introdotti per stimolare le università a svolgere un ruolo in questo campo. Come regola generale, ogni provvedimento di innovazione nelle politiche pubbliche dovrebbe prevedere il finanziamento e gli incentivi per conseguenti e coerenti attività di formazione. Le istituzioni formative vanno altresì incentivate, sempre in proporzione alla loro attività effettiva, a fornire servizi di *career counseling*, analisi delle competenze, itinerari formativi anche all'estero.

Il DFP opportunamente assistito da una consulta per la formazione e da periodici rilevamenti sulla formazione da parte di commissioni di esperti dovrebbe:

- definire la *mission* della funzione formativa;
- favorire il consolidamento, l'innovazione e lo sviluppo di una cultura gestionale congruente con le specificità della pubblica amministrazione e capace di affrontare i cambiamenti imposti al ruolo dei dirigenti pubblici;
- promuovere la diffusione di tale cultura e la sua trasformazione in competenze direzionali stimolando e valorizzando esperienze di formazione di tipo innovativo (anche attraverso un uso appropriato delle nuove tecnologie pedagogiche), capaci di seguire tutto il ciclo di vita professionale e non solo le fasi iniziali di esso;
- stimolare nelle singole amministrazioni e nei dirigenti stessi la capacità di utilizzare la cultura gestionale per governare i processi di cambiamento e mantenere elevato il valore delle proprie competenze e delle proprie esperienze;
- promuovere studi e ricerche per individuare le competenze critiche nei diversi ruoli direzionali e per segnalare con anticipo i cambiamenti di criticità;
- monitorare domanda e offerta di servizi formativi predisponendo un centro di documentazione (banca dati) e raccogliendo tutte le informazioni idonee a individuare, attraverso la creazione di una rete interroga-

nizzativa, le esperienze più significative e a fronteggiare specifici bisogni di formazione;

— promuovere studi, ricerche e, soprattutto, esperienze innovative per individuare percorsi di sviluppo professionale e di formazione emergenti al fine di individuare i bisogni formativi (anche quelli latenti) e di orientare la domanda e l'offerta di formazione e le attività di career counseling o di mobilità;

— creare orientamenti di opinione favorevoli all'incentivazione di investimenti in formazione direzionale, anche attraverso l'apporto dei privati stimolati da idonei supporti legislativi, fiscali e finanziari (a livello nazionale e comunitario) sulla scorta delle esperienze più avanzate di altri paesi europei;

— tenere i contatti con le università e le istituzioni di formazione italiane e straniere al fine di favorire l'accrescimento quantitativo e qualitativo di docenti e ricercatori (ad esempio borse di studio, premi di ricerca e così via) capaci di rispondere alle specifiche esigenze formative delle varie branche della pubblica amministrazione;

— promuovere o gestire direttamente (o attraverso affidamento a istituzioni convenzionate) progetti pilota volti a sperimentare attività innovative nella gestione di processi di formazione di base e di sviluppo, riconversione professionale o preventiva di fenomeni di obsolescenza delle competenze direzionali.

10. *Sommario e considerazioni conclusive*

Gli interventi legislativi e regolatori che hanno preceduto e accompagnato il DLgs 29/93 si caratterizzano, con una certa continuità pur nelle diverse contingenze parlamentari e governative che si sono succedute, per un impegno innovatore in tema di personale di grande portata e senza precedenti. La quantità e la qualità dei provvedimenti è tale da rendere difficile la misura dell'impatto. In estrema sintesi sembra di poter condurre che:

1) sono state poste rilevanti premesse per il passaggio da un approccio di amministrazione del personale a uno di gestione (efficacia ed efficienza), anche se una vera svolta non è ancora avvenuta, in quanto essa non potrà che essere frutto di una forte iniziativa a livello di singole amministrazioni e della stessa dirigenza;

2) deve venire ulteriormente consolidata la comprensione della natura processuale e incrementale e non sinottica del cambiamento in tema

di personale, e quindi deve essere potenziata l'attività che segue il momento di normazione. Finora sembra essere stata privilegiata la quantità dei provvedimenti, a scapito della loro qualità (come è evidenziato da una sofferta opera di riscrittura quasi permanente). Indubbiamente è stata così introdotta una serie di incoerenze nel sistema che solo in alcuni punti periferici (bilanci delle università) assumono la caratteristica della discontinuità capace di avviare un processo di cambiamento: quella di individuare altri punti di discontinuità capaci di attivare un processo evolutivo resta la sfida principale che una politica innovativa del pubblico impiego deve cogliere;

3) nello sviluppo della cosiddetta privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e di aziendalizzazione dei criteri di gestione è necessario che il livello simbolico non prevalga su quello operativo: è quindi urgente predisporre gli strumenti per gestire le incoerenze che l'ipotesi di privatizzazione introduce a livello sistemico;

4) si deve evitare di assumere un'idea piuttosto astratta del ruolo manageriale e delle modalità di perseguimento dell'efficienza: in altri termini sarebbe meglio cominciare a rimuovere le cause che impediscono lo sviluppo di una dirigenza pubblica all'altezza della complessità dei problemi da affrontare, piuttosto che rincorrere improbabili trapianti di dirigenza privata (che non vanno esclusi, ma nemmeno mitizzati);

5) il problema della dirigenza, vero punto di volta della gestione del personale, deve essere affrontato nel suo aspetto cruciale, che è quello del potere e dei significati, senza alimentare un equivoco sul ruolo della dirigenza che, se fosse basato su un'astratta separazione tra ruoli politici e ruoli tecnici, lascerebbe alla dirigenza tecnica un carico di responsabilità non assolvibili e alla dirigenza politica una concentrazione di potere non praticabile;

6) in tema di privatizzazione andrebbe invece ulteriormente accentuato lo sforzo di sostanziale equiparazione delle condizioni tra impiego pubblico e privato, soprattutto per quanto riguarda orario di lavoro teorico e di fatto, ferie e assenze, pensionamenti e benefici occulti al fine di realizzare la definitiva fuoruscita dalla posizione di rendita di cui godono (o soffrono?) i lavoratori pubblici: questo probabilmente richiede l'impiego di strumenti giuridici forti (in questo caso l'accentramento è giustificato) per troncare una volta per tutte l'amplificazione per via giurisprudenziale degli «errori». L'uso di strumenti giuridici forti sarebbe necessario per superare l'assurda situazione per cui nei gradi elevati del contenzioso in tema di personale accade che l'interesse generale riceva una tutela minore nei riguardi degli interessi parziali dei dipendenti di

quella che invece nel contenzioso privato riceve l'interesse parziale delle imprese;

7) importanti progressi sono stati fatti nel ridimensionare l'idea che il decisore pubblico disponga di una smisurata capacità di gestire sistemi complessi, ma dovrebbe ulteriormente progredire l'idea che il livello decisionale centrale deve specializzarsi nella gestione di alcune variabili finanziarie, di alcuni principi molto generali, nella definizione degli obiettivi e dei livelli minimi accettabili di prestazione e nel controllo, lasciando la più ampia autonomia dei livelli decisionali decentrati nella scelta dei meccanismi operativi: questo risultato non dipende solo dal livello centrale ma anche e soprattutto dalla capacità di iniziativa delle singole amministrazioni e dei dirigenti. A livello centrale sembra essere rimasta intatta una sorta di ossessione (certo non ingiustificata) a tentare di controllare la spesa del personale attraverso vincoli e condizionamenti gestionali. Il sintomo rivelatore è costituito dalla campagna sui carichi di lavoro e sugli organici. Il controllo del costo del lavoro non si ottiene con la regolazione centralizzata dei meccanismi operativi, ma controllando il processo di allocazione delle risorse finanziarie. Ciascuna struttura operativa farà le politiche del personale compatibili con le risorse che ha a disposizione e avrà interesse a innovare in tali politiche e a sperimentare soluzioni alternative. Non è tanto importante stabilire se questa sia privatizzazione o meno (forse non lo è) quanto capire che questo è il solo modo di decentrare il sistema di erogazione dei servizi e di renderlo gestibile;

8) pochi progressi ha fatto ugualmente l'esigenza di segmentare le politiche del personale, che implica conferire grandi responsabilità a ogni soggetto decisionale (a tutti i livelli della scala gerarchica) sulla gestione della risorsa umana. Il banco di prova della segmentazione è costituito dalle politiche retributive e dal ruolo dei contratti collettivi in queste politiche (ruolo che dovrebbe essere in questo caso simile a quello dei contratti privati).

I problemi qui evocati pongono nuove sfide alla professionalità dei dirigenti, che non possono non essere investiti di rilevanti compiti nella progettazione e nel cambiamento della politica del personale. Ora non ci sono più alibi e la strumentazione tecnico-professionale necessaria per gestire questi processi va rapidamente acquisita e applicata. Lo sforzo formativo deve essere cospicuo e sostenuto senza indugi. I temi sono già dettati dal DLgs 29/93:

— nuove politiche e nuovi strumenti di selezione, non solo al fine di realizzare il dettato costituzionale in tema di accesso al pubblico impie-

go ma anche al fine di dotare le pubbliche amministrazioni di personale motivato e idoneo a svolgere i propri compiti;

- nuove politiche di formazione;
- riprogettazione e costante adeguamento delle procedure e dell'organizzazione del lavoro secondo criteri di efficienza, efficacia e soddisfazione dell'utenza;
- controllo di gestione e auditing interno;
- gestione programmata del personale attraverso una gestione degli orari, della mobilità, dello sviluppo professionale che risponda alle esigenze del servizio;
- responsabilizzazione della dirigenza;
- politiche e strumenti di remunerazione che incentivino il personale a un progressivo miglioramento delle prestazioni;
- politiche di relazioni sindacali che separino le legittime funzioni di tutela del personale dalle altrettanto legittime funzioni direzionali di perseguimento delle finalità delle organizzazioni pubbliche.

Tuttavia, l'utilizzazione di questi strumenti è una condizione necessaria ma non sufficiente: oggi a una politica del personale in campo pubblico viene richiesta una capacità di produrre una visione strategica, in grado di dare coerenza alle azioni e agli attori, alle tecniche e ai ruoli. Se oggi si sente un bisogno di etica (si veda il codice di comportamento del ministro Cassese, senza commettere l'errore di considerarlo, dato il contesto, in parte ingenuo) non è solo o tanto perché il personale pubblico divenga più morale ma anche e soprattutto perché la perdita di senso rischia di mettere in pericolo l'azione pubblica. Etica e privatizzazione potrebbero essere legate in un patto infine virtuoso per gli interessi pubblici. Un maggiore e migliore uso di meccanismi di mercato potrebbe significare il riconoscimento dell'importanza insostituibile di attori liberi (tanto sul fronte della produzione che su quello del consumo di servizi pubblici), responsabili, motivati, capaci di moltiplicare la loro efficacia attraverso l'ibridazione, la fertilizzazione incrociata, il rispetto delle differenze, la consapevolezza delle conseguenze «ecologiche» a lungo termine delle decisioni (Sérieyx, 1993, p. 248).

Il ruolo dei dirigenti è la chiave del problema. Anche su di loro incombe la responsabilità di dare un senso alle proprie azioni, alle proprie competenze, ai propri strumenti. Senza significati non si governano le organizzazioni. Non si danno dirigenti che non sappiano proporre significati (Sérieyx, 1993). Ciò pone in termini nuovi il problema dei rapporti fra politica e amministrazione.

Riferimenti bibliografici

Airoldi G., *I sistemi operativi*, Milano, Giuffr , 1980.

Albanese A. *et al.*, «La riforma del rapporto di lavoro pubblico», numero monografico della rivista *Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 59-60, 1993 (E. Angeli editore).

Alberti M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Borgonovi E., «Imprenditorialit  e innovazione: nuove frontiere per la pubblica amministrazione» in *Il nuovo governo locale*, 3, 1985.

— *Sintesi del Rapporto Finale Commissione di Studio sulla Formazione* (contributi di G. Negri, S. Zoppi, B. Dente, B. Ermolli, G. Costa), Roma, 1995.

Broglio A., «Il sistema di valutazione delle prestazioni» in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale cit.*, 1992.

Camuffo A., «Conoscenze allargate per guidare l'organizzazione» in *Direzione del Personale*, 79, 1993.

Carretta A. *et al.*, *Dalle risorse umane alle competenze*, prefazione di G. Costa, Milano, Angeli-Hay Group, 1992.

Comacchio C. A., *Il management dell'innovazione*, Torino, Utet Libreria, 1994.
Costa G., *Economia e direzione delle risorse umane*, Torino, Utet Libreria, 1990.

— (a cura di), *Manuale di gestione del personale*, 3 volumi, Torino, Utet, 1992.

Costa G. e De Martino S., *Management pubblico*, Milano, Etas, 1985.

Crozier M., *On ne change pas la societ  par décret*, Paris, Grasset, 1979.

— *Stato modesto, Stato moderno*, Roma, Edizioni Lavoro, 1988.

Crozier M. e Normann R., *L'innovazione nei servizi*, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.

D'Orta C. e Meoli C., *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, Cedam, 1994.

D'Angelo B., *Gli statuti e gli altri atti di autonomia normativa degli Enti Locali*, Torino, Utet, 1991.

Dente B., «La politica del personale nel settore pubblico» in *La riforma del personale nel settore pubblico*, Roma, 1994, vol. II (contributi di Federico Butera, Carmelo Caruso, Giovanni Costa, Franco Furn , Gianni Giorgi, Andrea Mancini, Ugo Pirro, Tommaso Tommasi, Antonio Tagliaferri).

Dipartimento per la funzione pubblica, *Codice di condotta dei dipendenti pubblici*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.

— *Indirizzi per la modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.

Eiglier E. e Langeard P., *Il marketing strategico nei servizi*, Milano, McGraw-Hill Italia, 1988.

Etzioni A., *The Moral Dimension. Toward a New Economics*, New York, The Free Press, 1988.

Fiorentini G., Meneguzzo M. e Zangrandi A., «La pubblica amministrazione da sistema burocratico a network di servizi» in R. Fiocca (a cura di), *Imprese senza confini*, Milano, Etas Libri, 1987.

Gagliardi P., *Le imprese come culture*, Torino, Isedi-Petrini, 1986. Gouldner A. G., *Modelli di burocrazia aziendale*, Milano, Etas, 1970.

Isotta E., «Compensi incentivanti la produttività in una prospettiva di controllo organizzativo», 3-4, 1987.

Lacava C. e Vecchi G., «L'amministrazione nell'XI Legislatura», in questo volume.

Magnificchi M., «Gestione della dinamica retributiva: i contratti di flessibilità salariale» in G. Costa, *Manuale di gestione del personale* cit.

Mintzberg H., *La progettazione delle strutture organizzative*, Bologna, Il Mulino, 1984.

— *Power in and around Organization*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983.

— *The Nature of Managerial Work*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980.

Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas Libri, 1985.

Pennarola E., «La gestione dei professional» in G. Costa, *Manuale di gestione del personale* cit.

Piantoni G. e Salvemini S. (a cura di), 1991, *Gestire persone e idee nel terziario avanzato*, Milano, Egea, 1991.

Piccardo C., «L'approccio culturale e la gestione del personale» in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale* cit.

Quaglia U., «Funzioni e status dei dirigenti nella nuova legge sulle autonomie locali: quali garanzie di autonomia?» in *il foro amministrativo*, 3, 1991.

Ratti E., «La sfida delle competenze» in *Sviluppo & Organizzazione*, 115, 1989.

Rebora G. e Meneguzzo M., *Gli incentivi di produttività negli Enti Locali*, Milano, Angeli, 1989.

— *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Utet, 1990.

Rogers D., *Can the Business Management Save the Cities?*, New York, Free Press, 1979.

Salvemini S., «La gestione delle carriere» in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale* cit.

Selznick Ph., *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso TWA*, Milano, Angeli, 1974.

Sérieyx H., *Le Big bang des organisations*, Paris, Calmann-Lévy, 1993. Zeithamal V. A. et al., *Servire la qualità*, Milano, McGraw-Hill Italia, 1991.