

Il nuovo management pubblico e la valorizzazione delle risorse umane.

I nuovi impegni degli Enti Locali.

Di Giovanni Rubini

Articolo pubblicato sulla rivista trimestrale della Funzione Pubblica "Quale Stato"

Per affrontare nel giusto contesto il tema della valorizzazione delle persone ed il ruolo che in questa materia è chiamata a svolgere una nuova dirigenza degli Enti Locali, ritengo importante precisare preliminarmente quali sono i nuovi impegni che attendono le amministrazioni locali.

Il trascorso decennio è stato caratterizzato da una forte innovazione legislativa finalizzata a modificare profondamente le modalità di governo e di gestione della pubblica amministrazione ed in particolare degli Enti Locali.

Obiettivo dell'innovazione era (ed è) quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza di questi enti affinché si rendessero in grado di dare risposte vere ai bisogni dei cittadini, delle imprese, della collettività.

Nel contempo, le amministrazioni locali hanno acquisito nuovi compiti che si sono aggiunti a quelli tradizionali, basti pensare alle nuove competenze in materia di sviluppo locale, a quelle derivanti dal processo di decentramento amministrativo e a quanto stà già accadendo, ed ancora di più accadrà nell'immediato futuro, nel nuovo mercato dei servizi pubblici locali.

Capacità di elaborare e realizzare politiche nuove, acquisire efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa modificando e migliorando le modalità gestionali degli enti, migliorare la qualità dei servizi erogati in relazione alle risorse possedute, affrontare le nuove competenze derivanti dal processo di decentramento amministrativo, occuparsi di sviluppo locale sono dunque gli impegni che le pubbliche amministrazioni dovranno affrontare nei prossimi anni.

Per affrontare questi nuovi impegni gli enti devono modificare radicalmente il loro modo di operare.

Negli enti devono avviarsi e consolidarsi forti processi di innovazione che, anche se favoriti dalla innovazione legislativa nazionale, si affermano e risultano vincenti solo se supportati da forti motivazioni interne agli enti stessi. In particolare deve essere presente da un lato, una forte motivazione degli amministratori (volontà politica) nel promuovere processi di cambiamento finalizzati a migliorare la capacità dell'Ente di dare risposte a bisogni espressi dai cittadini e, dall'altro, deve essersi affermata nella struttura una cultura del servizio nei confronti del cittadino ed una cultura del risultato rispetto ai programmi da realizzare. Ritengo importante sottolineare la necessità della presenza di questi due elementi perché sono convinto che solo a queste condizioni possano avviarsi ed affermarsi progetti di innovazione veri.

Infatti i processi di innovazione si attuano solo attraverso una pluralità di azioni, che vanno dalla riscrittura dei regolamenti, alla ridefinizione degli assetti organizzativi che devono essere coerenti con i programmi delle amministrazioni, alla ridefinizione dei ruoli di direzione, alla specificazione degli atti di competenza della dirigenza, alla configurazione di un rapporto nuovo fra politiche e dirigenza, che possono essere esercitate solo con il concorso dei soggetti forti che operano nelle amministrazioni.

Le responsabilità del nuovo management.

In questo contesto di profondo cambiamento degli enti locali il ruolo di un nuovo management pubblico deve essere principalmente quello di attivare le condizioni operative ed i processi funzionali e decisionali affinché le strategie e i piani dell'Ente, approvati a livello politico ed istituzionale, si attuino nei modi e nei tempi stabiliti.

Nell'ambito di questo nuovo ruolo le responsabilità affidate al nuovo management pubblico, ed in particolare ai ruoli di general management sono diverse: assicurare che le politiche si traducono in strategie operabili, gestendo il processo di pianificazione e controllo con una modalità che metta in connessione amministratori e responsabili delle strutture operative, supportare gli organi di governo a selezionare le priorità da realizzare, proporre obiettivi di efficacia, efficienza e qualità e di miglioramento del portafoglio servizi.

Un altro ordine di responsabilità si pone al livello della gestione operativa dell'Ente: raccordare strategie e risorse, definire i programmi di realizzazione delle attività, promuovere l'integrazione fra settori ed attività diverse, definire strategie sulle modalità di acquisizione e utilizzo delle risorse, controllare l'andamento della gestione, definire il piano di sviluppo delle risorse umane.

I nuovi dirigenti delle amministrazioni locali saranno in grado di esercitare questo ruolo e di assumere queste responsabilità se riusciranno ad inserire nell'ente adeguati strumenti di direzione (come ad esempio quelli per la pianificazione e il controllo delle attività, per il monitoraggio e il miglioramento della qualità dei servizi, per la valutazione delle prestazioni), ad affermare nuove modalità gestionali, a promuovere la cultura del risultato.

La valorizzazione delle persone: ragioni e logiche

Alla luce di quanto sopra descritto in materia di impegni che attendono le Amministrazioni Locali e conseguentemente in materia di responsabilità affidate alla nuova dirigenza, diventa estremamente importante affrontare il tema della motivazione e del coinvolgimento delle persone per le seguenti ragioni:

- a) I processi di innovazione finalizzati a migliorare efficienza, efficacia e qualità dei servizi si possono promuovere e possono affermarsi solo se si coinvolgono e motivano i dipendenti;

- b) Questo vale in particolare per tutte le organizzazioni che, come gli enti locali, erogano servizi la cui qualità è data in larga parte alla qualità delle prestazioni professionali e ai comportamenti delle persone;
- c) Il coinvolgimento è indispensabile anche per riqualificare l'immagine degli enti presso i cittadini, immagine che passa anche attraverso l'atteggiamento dei dipendenti nel loro rapporto con i cittadini utenti dei servizi.

Se queste sono le ragioni per le quali occuparsi di valorizzazione delle persone è strategico per Enti che vogliono cambiare, occorre affrontare il tema del come concretamente vanno realizzate azioni di valorizzazione. A mio parere, occorre partire dalla convinzione che nelle amministrazioni è presente un patrimonio di competenze, intelligenze e disponibilità e che è compito delle amministrazioni stesse, ed in particolare della dirigenza, creare le condizioni per una loro piena espressione.

A mio avviso le logiche che devono guidare azioni di valorizzazione specifiche sono:

- a) I ruoli delle persone devono essere definiti in termini di "responsabilità" a tutti i livelli e in tutti gli ambiti professionali;
- b) Tutti i dipendenti devono avere garantita la possibilità di crescita. La crescita non deve essere intesa esclusivamente come ascesa nell'inquadramento, ma anche come affermazione del proprio

ruolo, aumento della visibilità personale, sviluppo delle competenze, gratificazione economica;

c) va infine assunto come valore la specificità dell'appartenenza alla P.A.: lavorare con l'obiettivo di rispondere ai bisogni dei cittadini è diverso dal lavorare in una impresa privata che ha obiettivi di ordine diverso.

Le principali azioni di valorizzazione.

Dirigenti, quadri e dipendenti protagonisti del proprio lavoro

La più significativa e forte azione di valorizzazione delle persone presenti negli enti è costituita dal rendere dirigenti, funzionari ed in generale tutti i dipendenti protagonisti del proprio lavoro. Se gli enti locali vogliono cambiare davvero, se davvero si vogliono conseguire obiettivi di maggiore efficienza, efficacia e di miglioramento dei servizi, è indispensabile superare le vecchie modalità di gestione che troppo spesso vedevano chi lavorava nella P.A. come mero esecutore di scelte compiute da altri.

Questo tema è fortemente connesso con la relazione fra politica e gestione.

Io sono convinto della inadeguatezza del principio che sancisce la separazione di campo fra il "potere politico" di indirizzo, che dovrebbe fare capo agli amministratori e "potere gestionale" che dovrebbe far capo alla struttura. Credo che sia chiaro a tutti che, al contrario, esistono nella realtà scelte politiche che producono effetti

rilevantissimi sugli aspetti gestionali e, viceversa, aspetti gestionali che possono vanificare scelte politiche di grande rilievo.

A mio avviso bisogna dare per scontato che esistono aree di sovrapposizione fra politica e gestione, che politica ed amministrazione non possono che operare congiuntamente e che, solo dal confronto, anche conflittuale, fra questi due soggetti, possono scaturire le soluzioni che consentono veramente di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Questa situazione presuppone un reciproco rispetto dei ruoli. La struttura deve impegnare la propria capacità tecnico-professionale per rendere raggiungibili gli obiettivi che il programma dell'amministrazione pone e gli amministratori devono confrontarsi, per avere la certezza di vedere attuate le proprie politiche, con le problematiche di ordine tecnico-gestionale.

Tutto questo non può essere lasciato alla buona volontà delle parti. E' necessario che vengano individuati ed attuati percorsi di attuazione perché ciò accada realmente.

Questo è uno dei compiti fondamentali del nuovo management pubblico.

Penso ad esempio ai processi di pianificazione e controllo e cioè a quei processi mediante i quali si definiscono le modalità operative e decisionali attraverso cui l'ente annualmente identifica i propri obiettivi operativi, assegna le risorse, controlla i risultati via via conseguiti.

Se questi processi, come dovrebbe essere, prevedono fasi effettivamente negoziali durante le quali gli amministratori definiscono le politiche e scelgono le priorità e le relazioni con la struttura servono a formulare politiche possibili che siano supportate da risorse realmente individuate, da progetti gestionali definiti, non solo si avranno maggiori garanzie circa l'attuabilità di quei programmi e circa la conseguibilità degli obiettivi ma avremo davvero reso i dirigenti e i dipendenti, impegnati in questo processo, protagonisti del proprio lavoro perché nell'ambito della negoziazione, apportando tutta la loro competenza professionale, hanno contribuito a definire i programmi, ad individuare gli obiettivi e rispetto alla loro attuazione e conseguibilità sono disponibili ad assumersene tutta la responsabilità.

Il ruolo di dipendente della P.A. che ho appena illustrato è un ruolo profondamente diverso da quello che purtroppo è ancora troppo spesso esercitato nella maggioranza degli enti. Spesso è la politica che resiste di fronte all'assunzione di questo ruolo da parte della struttura, nel timore di perdere potere. Questo atteggiamento è sbagliato perché la politica avrà garanzie certe di potere attuare i propri programmi solo se il dipendente si assume fino in fondo la propria responsabilità circa l'attuazione di progetti e il conseguimento di risultati, e questo potrà avvenire solo se i progetti saranno realistici e condivisi.

Regole trasparenti per disciplinare i percorsi di crescita

Una seconda grande azione di valorizzazione delle persone consiste nello stabilire regole per disciplinare la crescita delle persone dentro l'organizzazione. Ho già detto che a tutti deve essere garantita la possibilità di crescere, ma questo non vuol dire che necessariamente tutti devono crescere. Ho già detto anche che crescere non significa soltanto passaggi di inquadramento ma che la crescita va intesa in modo più ampio.

In questa parte dell'intervento mi preme affermare la necessità di superare l'abitudine secondo la quale non sempre si cresceva in base ai meriti ma si poteva crescere anche per ragioni diverse, ad esempio non era irrilevante essere più o meno vicini al re, ed il re poteva essere, a seconda delle circostanze, i partiti, i dirigenti e a volte il sindacato.

Va sancito il principio che negli enti si cresce in base alle competenze possedute, alle capacità operative, alle attitudini, all'impegno profuso.

Questo significa riscrivere le regole, individuare modalità nuove per accertare il possesso di competenze, capacità, attitudini, per apprezzare il lavoro svolto. Occorre infine formare chi avrà il compito di svolgere questi accertamenti.

Solo quando chi lavora nei nostri enti avrà la certezza che la sua carriera dipende esclusivamente da lui stesso, perché esistono e sono concretamente praticate regole che disciplinano in modo trasparente i diversi passaggi, solo allora sarà disponibile a

spendersi fino in fondo e ad apportare tutto il suo contributo professionale per migliorare le capacità dell'amministrazione.

Le politiche incentivanti e la valutazione delle prestazioni

Una terza grande azione di valorizzazione delle persone consiste nel praticare concrete politiche di incentivazione strettamente connesse a sistemi di valutazione delle prestazioni.

L'importanza del praticare politiche di incentivazione è ancora maggiore in quegli enti che sono fortemente impegnati in processi di cambiamento volti a superare la cultura dell'adempimento e ad affermare la cultura del risultato.

L'ente deve dimostrare di essere in grado di apprezzare in modo diverso le diverse prestazioni dei singoli. Vanno quindi superate le vecchie prassi falsamente egualitaristiche che prevedevano distribuzioni a pioggia delle risorse disponibili che certamente non hanno mai svolto alcuna funzione incentivante ma, al contrario, hanno prodotto spesso un appiattimento delle prestazioni al livello più basso.

E' necessario anche in tema di politiche incentivanti, rispetto a quanto è accaduto fino ad oggi nel maggior numero degli enti, essere determinati nel cambiare, ma bisogna cambiare solo dopo aver adottato strumenti di valutazione delle prestazioni rigorosi.

Con i sistemi di valutazione delle prestazioni si misurano le prestazioni effettivamente fornite e si valuta la distanza fra le attese ed i risultati ottenuti in un periodo di tempo determinato.

Il rigore al quale ho fatto riferimento poc'anzi deve essere inteso come capacità del sistema di assicurare trasparenza, correttezza, equità nelle valutazioni.

Perché siano rispettate queste condizioni è indispensabile condividere con il valutato che cosa ci si aspetta da lui, discutere con lui il giudizio sui risultati ottenuti, condividere linee di miglioramento delle prestazioni.

Questo anche perché un sistema di valutazione non deve limitarsi a misurare le prestazioni ma deve soprattutto servire a migliorare le prestazioni stesse. In questo modo anche la valutazione delle prestazioni può contribuire ad un miglioramento complessivo della gestione e delle attività e al contempo deve essere capace di agevolare l'affermazione ed il consolidamento di valori condivisi comuni a tutto l'ente.

Supportare lo sviluppo professionale delle persone

Infine, è sempre più importante supportare lo sviluppo professionale delle persone con attività formative (che non tratterò perché oggetto di un altro intervento) e/o attivando altre azioni che comunque a questo sviluppo possono contribuire. Penso ad esempio alla creazione di occasioni di lavoro comune fra persone che hanno maturato esperienze professionali in contesti diversi. A Pesaro da questo punto di vista particolarmente importante è stata l'immissione nell'ente, con contratti a tempo determinato, di numerose figure professionali provenienti dal privato, Il confronto che si è venuto a

creare fra competenze maturate in contesti diversi è indubbiamente stato occasione di crescita per tutti.

Conclusioni

Nel quadro di profondo mutamento richiesto dall'innovazione legislativa agli enti locali un nuovo management deve farsi carico dell'affermazione della cultura del risultato per consentire la concreta realizzazione dei programmi delle amministrazioni, per affrontare le nuove competenze attribuite agli enti locali, per migliorare efficienza ed efficacia delle attività.

Per conseguire questi risultati deve poter contare su persone competenti e fortemente motivate.

Le persone che operano negli enti avvertono sempre di più la necessità di sentirsi protagonisti del proprio lavoro e di essere posti nella condizione di esprimere, certamente in coerenza con gli obiettivi dell'ente ma con autonomia gestionale, tutta la loro competenza professionale, così come avvertono, nello stesso tempo, la necessità di vedere riconosciute le proprie capacità.

Vi è dunque una forte coincidenza di interessi fra funzioni assegnate alla nuova dirigenza degli enti e le aspettative delle persone che negli enti operano.

Questa coincidenza di interessi non significa soltanto per i dirigenti essere in condizione di assolvere al proprio ruolo e per i dipendenti

assumere una nuova “dignità” dentro le organizzazioni, ma la vera coincidenza di interesse è rappresentata dal fatto che solo in questo modo si contribuisce davvero al processo di innovazione della pubblica amministrazione locale nell’interesse dei cittadini.