

## Convegno "RISORSE UMANE E NON UMANE" Eventi ESTE, Firenze 29 ottobre 2014

### "Quali risorse umane per la P.A. ?"

In una società, come la nostra, dominata dalla tecnocrazia, da un lato, e dalla logica del profitto dall'altro, del tutto comprensibile anche se non sempre condivisibile, parlare di risorse umane e non umane incontra dei limiti concettuali e di ragionamento, vorrei dire oggettivi, dal momento che tutte le risorse appunto, umane e non, sono considerate, da sempre, strumenti indispensabili al raggiungimento di quegli obiettivi che ogni Azienda, sia nel pubblico, che nel privato, si dà per conseguire la "Mission" che le è stata affidata.

E su questo aggettivo "umane", negli ultimi anni, si è sviluppata una letteratura, non solo di carattere giuridico, che ha cercato, in qualche modo, di definire e delimitare non solo i contorni, ma anche i contenuti del termine, in tutti i suoi riflessi sociali e giuslavoristici.

Tuttavia la visione prospettica è evidentemente diversa, perché nelle Aziende private la valorizzazione delle risorse umane è considerata essenziale e funzionale alla logica del "profitto" inteso, in senso positivo, come fattore essenziale di crescita e di sviluppo dell'intera struttura produttiva nel contesto socio-economico in cui opera, e quindi anche fattore importante di sviluppo delle stesse risorse nel tempo impiegate ed adeguatamente valorizzate (mi riferisco in particolare a quelle umane).

Nelle Aziende Pubbliche, invece, ma mi piace parlare di Pubblica Amm.ne in senso generale, la valorizzazione delle risorse umane, ancorché indispensabile al raggiungimento di determinati obiettivi, in quanto le P.A. devono, con imparzialità ed efficacia, assicurare e garantire soprattutto servizi efficienti alla collettività, la valorizzazione delle suddette risorse, dicevo, ricopre purtroppo ancora un ruolo marginale, nonostante tutti gli sforzi ed i tentativi compiuti negli ultimi anni, dal nuovo ordinamento del lavoro alle dipendenze delle A.P. approvato dal D.L.vo 165/2001 alla c.d. Riforma Brunetta portata dal D.L.vo 150/2009 in tema di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A.

Ruolo marginale, dovuto non solo e non tanto alla disattenzione del legislatore che, per troppo tempo, ha considerato la P.A. come un male necessario che bisognava in qualche modo curare con terapie tutto sommato non troppo aggressive, con i c.d. "pannicelli caldi" per cercare di migliorarne in qualche modo l'efficienza con interventi peraltro occasionali e molto spesso estemporanei, ma che bisognava gestire evitando interventi traumatici perché in definitiva rappresentava per la classe politica e, quindi anche per lo stesso legislatore, un incredibile "serbatoio elettorale" composto da oltre tre milioni e mezzo di lavoratori.

E questo avveniva negli anni 60, 70 ed 80.

Ruolo marginale, dovuto anche alle grossissime responsabilità nostre, dei c.d. "manager pubblici" che per troppo tempo hanno vissuto amministrativamente in un "limbo", adagiandosi sulle posizioni acquisite e preoccupandosi prevalentemente di coltivare con tenacia le c.d. "rendite di posizione", senza aver percepito e senza avere la consapevolezza che il mondo del

lavoro e soprattutto quello della produzione stava cambiando profondamente ed andava avanti sulla strada del progresso tecnologico e dell'apertura ai mercati internazionali con forti spinte competitive che richiedevano, viceversa, una P.A. all'altezza delle sfide internazionali per poter assicurare servizi alla collettività, ma anche di supporto alle Imprese, sempre più efficienti ed in linea con gli standard europei.

Già, **ottimizzazione della produttività**. Bella espressione che sta a significare che chi governa la "cosa pubblica" deve attrezzarsi per mettere in campo tutte quelle iniziative, e non solo a livello legislativo, che possano consentire ad un apparato produttivo, sia esso privato ma, dal mio angolo prospettico, soprattutto ad un apparato pubblico, di raggiungere, nei servizi offerti, livelli di soddisfazione da parte dei cittadini-utenti, assolutamente soddisfacenti, passatemi il bisticcio di parole.

Mentre, pertanto, nel concetto aziendalistico di Impresa i fattori della produzione si trovano a lanciare una sfida al mercato su un piano di perfetta parità, e vengono integrati l'un l'altro grazie anche alla capacità organizzativa dell'imprenditore, per il miglior conseguimento degli scopi aziendali, nella P.A., fatte salve le dovute eccezioni, che pur esistono, le persone che lavorano, che dovrebbero avere un ruolo privilegiato, molto spesso vengono trascurate, messe da parte, a volte ghezzate, mai valorizzate abbastanza per le potenzialità che hanno e che riuscirebbero ad esprimere, in una parola, lavoratori spesso emarginati anche dal punto di vista dei possibili, auspicabili sviluppi formativi e di carriera.

Questo è un dato incontestabile che non può essere ignorato. I soggetti che operano sullo scenario del Pubblico, parlo dei lavoratori dipendenti, quasi mai vengono considerati come "risorse", ma solo appendici necessarie per garantire il "minimo" di prestazioni a vantaggio della collettività, mai considerati come lavoratori che, nelle giuste condizioni date, potrebbero assicurare "il massimo" cioè standard elevati nelle prestazioni di servizi, come nelle intenzioni del legislatore del 2009, fin qui con scarsi risultati e, comunque, deludenti.

Dobbiamo fare tutti autocritica. C'è infatti molta responsabilità sia della classe politica che vede nel management pubblico, che lei stessa ha creato e nominato, un antagonista per definizione, pronto ad ostacolare ogni tentativo di modernizzazione e di miglioramento degli apparati, pur di conservare il suo "status" privilegiato che tende a consolidare nel tempo le proprie rendite di posizione e c'è molta responsabilità anche da parte dell'Establishment inteso come classe dirigente e non solo ministeriale, che poco o nulla ha fatto per spezzare questa spirale perversa, secondo la teoria del classico cane che si morde la coda, per cercare consapevolmente di diventare invece protagonista del cambiamento che tutti i cittadini portatori di interessi chiedevano e continuano a chiedere per avere una P.A. davvero al servizio del cittadino e non viceversa.

E sempre per rimanere nel pubblico, sento il dovere però di sfatare alcuni miti che, nostro malgrado, si sono fatti strada prepotentemente, con particolare acrimonia, negli ultimi anni, facendo maturare giudizi assolutamente negativi, non sempre fondati, da parte dell'opinione pubblica in generale.

In Italia abbiamo 58 impiegati nella P.A. ogni 1000 abitanti, ai livelli della Germania (54), in Svezia pensate sono 135. In Spagna sono 65 ogni 1.000 ab., la Francia ne conta 94, il Regno Unito 92.

Ma probabilmente questi dati sono già a vostra conoscenza. Come con ogni probabilità, molti di voi sapranno che i Paesi dove la spesa per le retribuzioni nel P.I. grava maggiormente sul PIL sono: la Danimarca con un rapporto del 19,2% sul PIL, seguita dalla Svezia (14,4%) dalla Finlandia (14,4%), dalla Francia (13,4%) dal Belgio (12,6%) dalla Spagna (11,9%) dal Regno Unito (11,5%) dall'Italia (11,1%) con una spesa che nel 2012 si aggirava sui 153 Mld di euro, dall'Austria (9,7%) dai Paesi Bassi (10%) e dalla Germania con il 7,9%. Siamo perfettamente in linea con gli altri Paesi europei.

Dati EURISPES pubblicati ufficialmente.

Si è tentato di introdurre un concetto, solo apparentemente rivoluzionario, o meglio deliberatamente di grande affetto e di notevole impatto mediatico sull'opinione pubblica in generale, che è quello contenuto nell'art. 5 del D.L.vo 165/2001 il cui 2° comma recita, parlando del Potere di organizzazione, che le "determinazioni per l'organizzazione degli Uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte, in via esclusiva, dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, omissis...." Dice ancora "le misure inerenti la gestione delle risorse umane" rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali.

Il legislatore del 2001 ha voluto pertanto introdurre nel nostro ordinamento giuridico un principio che doveva essere stato largamente acquisito già da decenni negli ambienti della P.A., sul piano della consapevolezza, acquisito anche nelle coscienze della classe politica dirigente; dovendo tuttavia pensare anche di dotare i dirigenti pubblici delle risorse, e non solo umane, necessarie all'esercizio effettivo di questo potere di organizzazione.

Ciò non è avvenuto, con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti, addetti ai lavori e non.

Lo stesso provvedimento legislativo, all'art. 7, tratta poi della "Gestione delle risorse umane" dettando dei principi sia in tema di pari opportunità e parità di genere sia in tema di impiego flessibile del personale che si trovi in particolari situazioni oltre a riaffermare, tra l'altro, l'obbligo della formazione e dell'aggiornamento professionale anche delle qualifiche dirigenziali.

E' stato sancito, in termini chiari stavolta, e per la prima volta, il divieto di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese e di poter ricorrere ad incarichi esterni solo in determinati casi ed in assenza di adeguate risorse umane disponibili al suo interno.

Queste norme, introdotte così nel nostro ordinamento, hanno indotto molti dirigenti della P.A. a riconsiderare e riscoprire il loro ruolo e, di fronte anche a scenari in cui la responsabilità dirigenziale, ma anche quella civile ed amministrativa diventava più stringente ed impattante, hanno cominciato a misurare le loro capacità manageriali su un'attività di

programmazione a breve e a medio termine (da 1 a 3 anni), attività fino ad allora pressoché sconosciuta e quasi sempre affidata, di rimbalzo, ai vertici delle Amministrazioni che a loro volta, dovevano e devono dare esecuzione agli indirizzi politici del Governo.

In questo riscoperto bisogno di progettualità, si è finalmente incominciato a capire il valore assoluto della risorsa umana e della necessità non più eludibile di promuovere processi di valorizzazione ad alto contenuto incentivante.

In quest'ottica è stata prevista dal legislatore del 2009 l'istituzione dell'O.I.V, cioè dell'Organ. Indipendente di valutazione (art. 14 d.l.vo 150/2009) con il compito specifico di analizzare e valutare appunto la performance cioè le prestazioni, in termini di efficacia e di produttività, del personale di ogni singola struttura amministrativa ma anche di migliorare il sistema della trasparenza e integrità dei controlli interni, relazionando sui risultati raggiunti dalla struttura medesima e dando visibilità al suo operato mediante la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amm.ne.

L'intento del legislatore era evidentemente quello di creare un sistema all'interno della struttura, indipendente rispetto all'organigramma della medesima, in grado di monitorare e testare il livello di benessere organizzativo del personale tutto nonché il grado di condivisione del sistema di valutazione.

Questa, per certi versi, può essere considerata una vera e propria rivoluzione copernicana nel P.I. e dobbiamo riconoscere, a tale proposito, che passi avanti sono stati fatti dal punto di vista della valorizzazione delle risorse, soprattutto umane, in una prospettiva di crescita delle professionalità e del riconoscimento del merito, almeno sotto l'aspetto dell'approccio culturale che è indubbiamente propedeutico all'applicazione, per molti aspetti ancora sperimentale, dei metodi di valutazione delle risorse umane.

Quello che manca assolutamente, sulla base della mia esperienza personale e professionale, a livello ministeriale dove ho prestato la mia opera negli ultimi decenni, è affinare le capacità di programmazione degli obiettivi sulla base della "mission" da compiere e di assegnare conseguentemente le risorse, umane e non umane, in funzione di ciò, conferendo al dirigente quindi anche un "budget direzionale" che in alcuni Enti, peraltro, già avviene, che possa consentire al dirigente di struttura di avere un suo spazio di autonomia, anche finanziaria, con somme dedicate, da destinare all'incentivazione del personale, dove poter esercitare in un ambito di consapevole discrezionalità, una vera politica di valorizzazione del merito, con piena assunzione di responsabilità e per riconoscere una giusta premialità, allo scopo di combattere concretamente l'appiattimento retributivo che tanti guasti e malumori ha creato tra i pubblici dipendenti.

Chi vi parla sta cercando incessantemente di lavorare in questa direzione, tra mille difficoltà, non ultime quelle riguardanti la sfera delle relazioni sindacali, in quanto i rappresentanti dei lavoratori, nelle dichiarazioni ufficiali, affermano di essere convinti di dover spezzare la logica dell'appiattimento retributivo che non porta più da nessuna parte e di

voler essere co-protagonisti di una reale inversione di tendenza rispetto alla valorizzazione del merito.

Di fatto,poi,nostro malgrado molto spesso non riescono a cambiare davvero “pelle” ed assistiamo al mantenimento di una linea pseudo-equalitaria,del “tutto a tutti” ed in egual misura, perseverando,nella pratica quotidiana, in una politica di ricerca della “cogestione” con la parte pubblica nell’organizzazione del lavoro e non solo, senza per questo diventare mai corresponsabili delle scelte compiute,in quanto la responsabilità di ogni decisione finale ricade,come è noto,sulla parte pubblica medesima,cioè sui rappresentanti dell’Amm.ne a tutti i livelli.

E’ una vecchia logica,quella di una politica sindacale storicamente e concettualmente superata,ormai anacronistica, ma che si riflette ancora e negativamente sui rapporti con il personale dipendente e più o meno direttamente anche sulla gestione delle risorse.

Vorrei da ultimo offrire un elemento certamente positivo che riguarda lo sforzo compiuto dal legislatore,in materia di predisposizione e gestione di bilanci del settore pubblico,che fa registrare un’inversione di tendenza rispetto al passato,perché dalla fredda, anonima esposizione delle voci di bilancio,dal punto di vista tecnico-finanziario, si sta lentamente passando ad un concetto di previsione e gestione delle operazioni contabili e di gestione delle poste in bilancio secondo un progetto previsionale articolato in “mission” e “programmi” ed una prospettiva di impiego di risorse “per destinazione” che classifica le spese,appunto,per “mission” “programmi” e “macroaggregati” (titoli,capitoli ed articoli).

Il riferimento è al d.l.vo 118/2011 che detta norma innovative per l’Armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni,degli EE.territoriali con i rispettivi Enti strumentali,per le AA.SS.LL. e con indubbi riflessi anche sul Bilancio statale.

E’ il primo,concreto passo verso una spesa pubblica più consapevole,in cui la valorizzazione delle risorse umane occuperà uno spazio sempre più significativo e certamente più importante nel panorama delle risorse disponibili.

I tempi sono ormai maturi per comprendere che investire sulle risorse umane nella P.A. è diventato un “must” un obbligo al quale non è possibile sfuggire,se si vuole mettere le Aziende pubbliche al pari delle Aziende private ,con tutti i distinguo e nel rispetto di tutte le caratteristiche e le peculiarità che differenziano le une dalle altre.

Per fare ciò è necessario e non più rinviabile imboccare decisamente la strada della ricerca e della messa in campo delle spinte motivazionali giuste per tutte le risorse umane che vi operano,affidando alla classe dirigente pubblica, opportunamente formata e professionalmente adeguata, gli strumenti indispensabili per ricercare forme e soluzioni incentivanti la produttività che possano finalmente dare quella spallata decisiva per l’innalzamento dei livelli di efficacia di tutti i servizi che si erogano, penso ad esempio ai criteri di attribuzione dei compensi accessori di cui tanto si parla.

Occorre tuttavia che gli organi di governo, e qui gli schieramenti politici c'entrano poco, maturino il convincimento di dover superare la logica dei tagli lineari, indiscriminati, che, al solo scopo di fare cassa, finiscono per colpire tutti indistintamente e col demotivare e mortificare ancor più una classe dirigente che sta diventando più consapevole del proprio ruolo e che vuole ridare slancio al Servizio pubblico per renderlo più competitivo in un mercato europeo, e non solo europeo, sempre più esigente e desideroso di avere al fianco una P.A. innovativa e realmente aperta al cambiamento.

Oscar Fini