

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

MODELLI DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE Repertorio di buone pratiche nazionali ed europee

Caso di studio

**Gemeente Assen
(Comune di Assen)**

Paesi Bassi

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi
Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell’Abruzzo e del Molise attraverso l’assistenza organizzativa.

INDICE

1. PREMESSA.....	4
2. IDEA DI HUMAN RESOURCE MANAGEMENT	4
3. ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE HRM.....	7
4. METODOLOGIE E PROCESSI DI HRM	11
5. INDICATORI DI PERFORMANCE	14
6. POLITICHE DI HRM.....	16
7. IMPATTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO	16
8. GENERALIZZABILITÀ DEL CASO	17

IL COMUNE DI ASSEN

1. Premessa¹

Il modello di direzione del personale del Comune di Assen², descritto nel seguito, è stato analizzato secondo lo schema concettuale di riferimento adottato dal Programma *Governance delle risorse umane, Linea progettuale A, sui Modelli innovativi*, attuato dal Formez in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, *Ufficio per il personale delle Pubbliche amministrazioni*.

Gli aspetti indagati dall'analisi, tratti dal modello citato e riferiti al sistema di *Human resource management* (HRM) di Ente, sono i seguenti:

- concetto (o idea) guida di direzione del personale;
- metodi di sviluppo e gestione dei processi;
- assetto organizzativo interno della funzione;
- sistema di direzione del personale;
- politiche effettivamente perseguite;
- impatto, organizzativo e gestionale, del sistema;
- indici di performance di uno dei più significativi processi di gestione praticati.

2. Idea di Human resource management

Per idea di HRM si intende quella concezione di fondo che, nell'ambito dell'organizzazione analizzata, lega il sistema delle leve di gestione del personale al sistema di perseguimento delle finalità dell'Amministrazione. L'idea di HRM dice quale sia il ruolo assegnato alla direzione del personale nell'ambito del quadro di perseguimento delle finalità di Ente.

Nel caso specifico del Comune di Assen siamo in presenza di un'idea del sistema di HRM di **partner strategico per il cambiamento**. Entrambe queste componenti sono compresenti. La partnership tra sistema di HRM e sistema direzionale di vertice è insita nel modo di gestire le attività di *public servant* di questo Ente, che ha ridisegnato tutti i processi, compreso quello di gestione del personale, in funzione delle idee guida dell'azione amministrativa (il cittadino). La componente che definisce il sistema di HRM come agente per il cambiamento è anch'essa strettamente sottesa alla sintesi che si è generata tra orientamento strategico dell'agire dell'Ente e orientamento al lavoro del personale dell'Ente. Il cambiamento è qui stato vissuto in forma totale, partendo proprio dall'assunto che l'organizzazione ruota attorno alle persone, siano esse utenti esterni oppure interni, siano cittadini o lavoratori pubblici.

Per comprendere a pieno quanto il modello di gestione sviluppato dal Comune di Assen possa rappresentare un valido esempio di indirizzo per la realtà amministrativa italiana, occorre inserire

¹ Assen, 64.000 abitanti circa, è un piccolo Comune situato nel nord dei Paesi Bassi e capoluogo della provincia di Drenthe.

² Studio realizzato da Jaime Rojas Elgueta grazie alla collaborazione prestata da Willem Gispen, Direttore della task force *Progettazione e sviluppo organizzativo*, e a Bernard Mencke, City Manager, Comune di Assen, Paesi Bassi.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

L'analisi del modello di HRM nel suo contesto di naturale evoluzione, descrivendo l'uno (nei suoi tratti essenziali) e l'altro (nelle sue componenti costitutive). Questo Ente rappresenta, infatti, un interessante esempio di come si sviluppi un modello di *civil servant city* facendo della gestione delle risorse umane un fattore di strategicità.

Per qualunque cittadino o casuale visitatore del moderno palazzo che alberga il Comune di Assen la prima sorpresa è trovarsi nell'ampia hall d'ingresso, dove sono situati agli sportelli di assistenza al pubblico, di fronte alla sala del Consiglio comunale: la divisione tra la hall di ingresso e la sala del Consiglio è lasciata ad una parete interamente in vetro, insolita traduzione del principio della trasparenza e di un nuovo modo di governare *faccia a faccia* con i cittadini, che rende esplicito che alla guida del Comune sono loro: i cittadini, protagonisti e beneficiari dell'azione pubblica.

Filo conduttore di questo studio è il processo di innovazione che questo piccolo Comune del nord dei Paesi Bassi ha sviluppato applicando un nuovo e diverso modo di intendere la gestione delle politiche delle risorse umane.

Valori e strategie che orientano la gestione del personale sono esplicitati nel *Documento K2*, dove le due K stanno per *Klient* e *Kuality*, cliente e qualità.

Questo documento è il punto di riferimento di tutto il processo di riorganizzazione che l'Amministrazione olandese ha compiuto negli ultimi anni e che ancora oggi fornisce orientamento alle politiche gestionali, non solo in tema di gestione del personale.

L'orientamento a favore delle due K è stato inaugurato non molto tempo fa, nel 2002. L'idea guida è quella di porre al centro della gestione i clienti/cittadini e questo approccio non è certo esclusivo del Comune di Assen, dato che analoghe iniziative sono state intraprese in diverse Amministrazioni olandese, di tutti i livelli istituzionali di governo.

Dal *Documento K2* discende un atto di programmazione, del quale il capitolo *Ambitions and points of departure* è dedicato alla gestione delle risorse umane ed esplicita un decalogo del tipo:

- *tutti i lavoratori sono responsabili dei processi di propria gestione;*
- *il vertice amministrativo è responsabile della definizione degli obiettivi e dei risultati di attuazione delle politiche generali ma sono i lavoratori dei diversi livelli di gestione che hanno contatto diretto con i cittadini ad essere responsabili dell'efficacia e dell'efficienza del proprio operato;*
- *i livelli di efficacia e di efficienza della gestione sono sottoposti a valutazione periodica ad opera dell'alto management;*
- *il personale che svolge attività di servizio diretto con l'utenza ha alti livelli di autonomia e potere di discrezionalità nelle modalità di prestazione dei servizi;*
- *i principali compiti degli advisors è fornire strumenti gestionali e formazione necessaria per la direzione del personale secondo questa logica;*
- *i processi e le modalità di erogazione dei servizi sono soggetti a modifiche nel tempo;*
- *compito dell'organizzazione è quello di far agire il personale sempre secondo i bisogni dei cittadini e non solo in funzione del rispetto delle norme.*

I cinque principi che orientano l'organizzazione sono:

1. Client orientation: l'utente è colui che origina il processo di produzione ed erogazione del servizio. Affinché i processi siano orientati all'utente è necessario che i diversi attori che concorrono si domandino qual è il loro contributo per far sì che il servizio sia orientato all'utente.

5

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Il punto di partenza per il disegno dei processi e degli assetti organizzativi è l'aspettativa dell'utente, interno ed esterno, e non le necessità dei meccanismi interni di gestione o ancora meno l'equilibrio tra settori e servizi interni;

2. Quality: la qualità è il soddisfacimento delle aspettative dichiarate dagli utenti, interni ed esterni. Tra l'orientamento verso l'utente e l'orientamento verso la qualità c'è un rapporto di reciprocità, tuttavia l'amministrazione è tenuta a rispettare tutte le regole vigenti nell'esecuzione delle politiche predefinite. La definizione e l'implementazione della qualità si esplica secondo il principio *“rispettare le regole in funzione dell'indirizzo politico che orienta i servizi per l'utenza”*;

3. Presentation as one integral city hall: per l'utente esiste una sola amministrazione e organizzazione anziché un conglomerato di settori e di servizi. Per questo il nuovo assetto organizzativo è stato disegnato secondo la visione dell'utente esterno. La strategia di comunicazione esterna punta a presentare il Comune di Assen come una unica organizzazione la cui identità è una e integrata;

4. Required competences: le competenze obiettivo si identificano con l'acronimo PROFS, che sta per Professioneel (professionale), Resultaatgericht (orientato ai risultati), Omgevingsgericht (attento al medio ambiente), Flexibel (flessibile), Samenwerkingsgericht: (centrato sulla cooperazione);

5. Support: il supporto ai cambiamenti organizzativi è una condizione essenziale per l'esito della sua realizzazione. L'apertura e la disponibilità è un fattore di primaria importanza. I *project leader* raggiungono i risultati desiderati dialogando con il personale e con i manager almeno una volta durante la realizzazione delle iniziative.

Questi i valori e i principi che hanno negli ultimi quattro anni ispirato il cambiamento a 360° sperimentato ad Assen, piccolo Comune olandese conosciuto in tutto il mondo per il circuito di corsa dove si svolge annualmente il Gran premio di motociclismo.

Attualmente la sua popolazione è di circa 64 mila abitanti; le proiezioni demografiche al 2020 fanno pensare che la popolazione arriverà a 84 mila unità, esercitando una pressione sul potenziamento della capacità di servizio entro gli standard raggiunti.

Gli standard di servizio pubblico sono in questa località in linea con quelli diffusamente offerti dalla città, anche per le attività produttive. La città ospita diverse istituzioni pubbliche, tra cui Agenzie governative, mentre nelle immediate vicinanze (Groningen) sono insediati la più grossa struttura ospedaliera della provincia e l'università: i servizi sono in continuum entro il territorio provinciale. Assen si contraddistingue comunque per l'essere soprattutto una cittadina residenziale, definita, secondo gli standard locali, calma e tranquilla e dagli standard di vita elevati, esente da patologie tipiche dei grandi agglomerati urbani.

Assen ospita al contempo importanti insediamenti di servizio alle imprese di rilevanza internazionale, in specie nel campo minerario e industriale. Le prime dieci imprese insediate localmente occupano, a titolo di esempio, il 35% della popolazione. La più grande azienda è la NAM³, Nederlandse Aardolie Maatschappij, appartenente al raggruppamento industriale della

³ La NAM, azienda di ricerca e produzione di idrocarburi, è stata fondata il 19 settembre 1947 dalla Shell e dalla Esso in seguito alla scoperta di un campo petrolifero vicino a Schoonebeek, avvenuta nel 1943 ad opera di una delle imprese del gruppo Shell. La NAM ha fatto la prima scoperta di gas naturale nei Paesi Bassi, a Coevorden, nel 1948. Appena dieci anni dopo, nel 1959, ha scoperto il giacimento di gas di Groningen, uno dei più grandi al mondo, con riserve di gas dell'ordine di 2.700 miliardi m³. Oggi la NAM è il più grande produttore di gas nei Paesi Bassi, con una produzione annuale di circa 50 miliardi m³; poco più della metà di questo gas (27 miliardi m³) viene da Groningen e,

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Shell, che eroga servizi per gli impianti di gas delle imprese del gruppo e il cui fatturato annuo ammonta a più di 1,140 miliardi di Euro.

Questa presenza fa capire come Assen, nonostante sia sede di importanti attività industriali, abbia sviluppato i caratteri della *civil servant city* piuttosto che della *company town*, modelli questi ultimi che caratterizzavano nel passato le città nelle quali si localizzavano le multinazionali.

Tra questa impresa industriale, che non è l'unica in loco, e le entità pubbliche, che a vario titolo intervengono nelle procedure di controllo e autorizzazione dei suoi processi produttivi, si è instaurato un collaudato rapporto di servizio il cui risvolto positivo è negli investimenti locali e nella conseguente creazione di posti di lavoro. Basti ricordare che negli ultimi anni la NAM ha concesso un contratto per le attività integrate di manutenzione e le attrezzature per il trattamento del gas nei Paesi Bassi per un valore quinquennale di 100 milioni di Euro.

Dal punto di vista dell'impresa, le istituzioni in loco offrono servizi autorizzativi e di manutenzione delle reti di comunicazione e trasporto secondo una logica di coordinamento e di integrazione che facilitano quanto più possibile l'operatività della stessa, in una logica di servizio.

3. Organizzazione della funzione HRM

L'Olanda è una monarchia e il *Sindaco* è nominato ogni 6 anni su mandato della Regina sulla base di una rosa di candidati che il rappresentante provinciale (*Commissaris der Koningin*) redige per lei. In linea teorica, qualunque suddito che abbia una posizione politica, economica o sociale nella comunità locale può ambire alla carica di *Sindaco*. La selezione viene effettuata attraverso un vero e proprio bando pubblico, dalla cui lista di candidati il *Consiglio comunale* estrae una short list, la rosa di candidati che il rappresentante provinciale della corona sottopone a sua volta alla Regina. Questa procedura è in questo periodo sottoposta ad esame per una riforma.

Il *Consiglio comunale* viene rinnovato ogni 4 anni attraverso elezioni dirette della cittadinanza. Le ultime elezioni ad Assen si sono tenute nel Marzo del 2006. La *Giunta* è formata da un minimo di 4 ad un massimo di 6 componenti, *Assessori*, mentre il *Consiglio* ne ha 33 appartenenti ai diversi partiti di rappresentanza politica.

Il *Consiglio* si riunisce almeno 2 volte al mese, mentre le Commissioni di lavoro, precedentemente incentrate sull'approfondimento tematico di questioni da porre alla discussione del *Consiglio*, sono state abolite. Questa decisione è venuta dalla necessità di snellire i processi decisionali, rendere collettiva e pubblica la discussione, favorire quanto più possibile la partecipazione dei cittadini alle sedute. Questa ultima esigenza si è emblematicamente concretizzata nell'allestimento della nuova sala del *Consiglio*, posta nel grande open space di ingresso al palazzo comunale, separata solo da una grande vetrata dalla hall in cui sono siti gli sportelli di servizio al pubblico, che riserva dei posti per qualunque soggetto esterno che voglia partecipare come uditore alle sedute.

Nel Comune di Assen sono impiegate 691 persone. Dal 2000 al 2006 il personale è aumentato del 25%, con incrementi a favore del genere femminile. L'attuale composizione è comunque a favore dei maschi, che contano i 2/3 del personale, mentre l'età media si attesta attorno ai 43 anni. Il management è composto di 3 direttori generali, 15 quadri e 25 responsabili di servizio.

in misura minore, dagli altri siti sparsi in terra ferma nel circondario (12,5 miliardi m³) e nel Mare del Nord (11 miliardi m³). Il gas prodotto dalla NAM copre circa il 75% del fabbisogno olandese.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

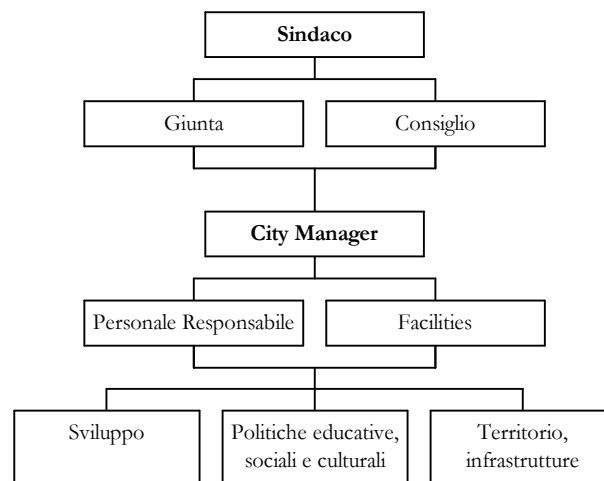
Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

In 15 anni il Comune di Assen ha sperimentato diverse soluzioni organizzative, sviluppando un processo di trasformazione organizzativa votato al cambiamento, il cui esito è oggi osservabile nel disegno formalmente acquisito nell'Aprile del 2006. L'attuale assetto è il risultato di un lavoro durato 2 anni, tra il 2004 e il 2006, la cui formalizzazione non significa cessazione di cambiamento.

L'evoluzione è osservabile comparando gli schemi riportati nelle fig. 1 (prima) e 2 (dopo).

Il primo tipo di assetto prevede una articolazione per aree funzionali e una *concern staff* al vertice amministrativo di circa 70 unità di personale: servizi finanze (15 unità), risorse umane (17 unità), affari legali (12 unità), comunicazione (8 unità) e facilities (18 unità); fig. 1.

Fig. 1. Organigramma del Comune di Assen (2004)



Le novità che segnano il passaggio dal primo al secondo tipo di assetto sono:

- la trasformazione della *concern staff* al City Manager in funzione di *line* per la gestione e il controllo dell'attuazione delle politiche pubbliche (*beleid en control*), funzione incardinata alle dipendenze della *Direzione sportelli e servizi al pubblico*, con una dotazione di personale che passa dalle 70 alle 34 unità;
- la creazione di un unico e compatto organo consultivo in staff al City Manager, riferito alla funzione di progettazione e sviluppo delle strategie organizzative, funzione che precedentemente era in *concern staff* e che resta l'unica con tale collocazione, a rimarcare l'importanza strategica riconosciuta (riconoscibile) ai processi di innovazione; la sua dotazione di risorse è di 2 sole unità e il responsabile è il *Controller*, figura tipica che negli assetti di governo amministrativo anglosassoni è titolare della responsabilità di tutti i processi interni riferiti al sistema di verifica dell'attuazione degli indirizzi di governo;
- il ridisegno della macro struttura organizzativa di line, articolata in 3 direzioni generali, interamente progettate in funzione dell'interazione con la cittadinanza. Significativo è che le tre direzioni abbiano una denominazione composita di due parole, delle quali la prima sta per città (*stads*): la prima direzione è dedicata al front office (*stadsbalie*), dove si colloca anche l'unità risorse umane, il cui organico complessivo è di 173 unità; la seconda direzione è

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

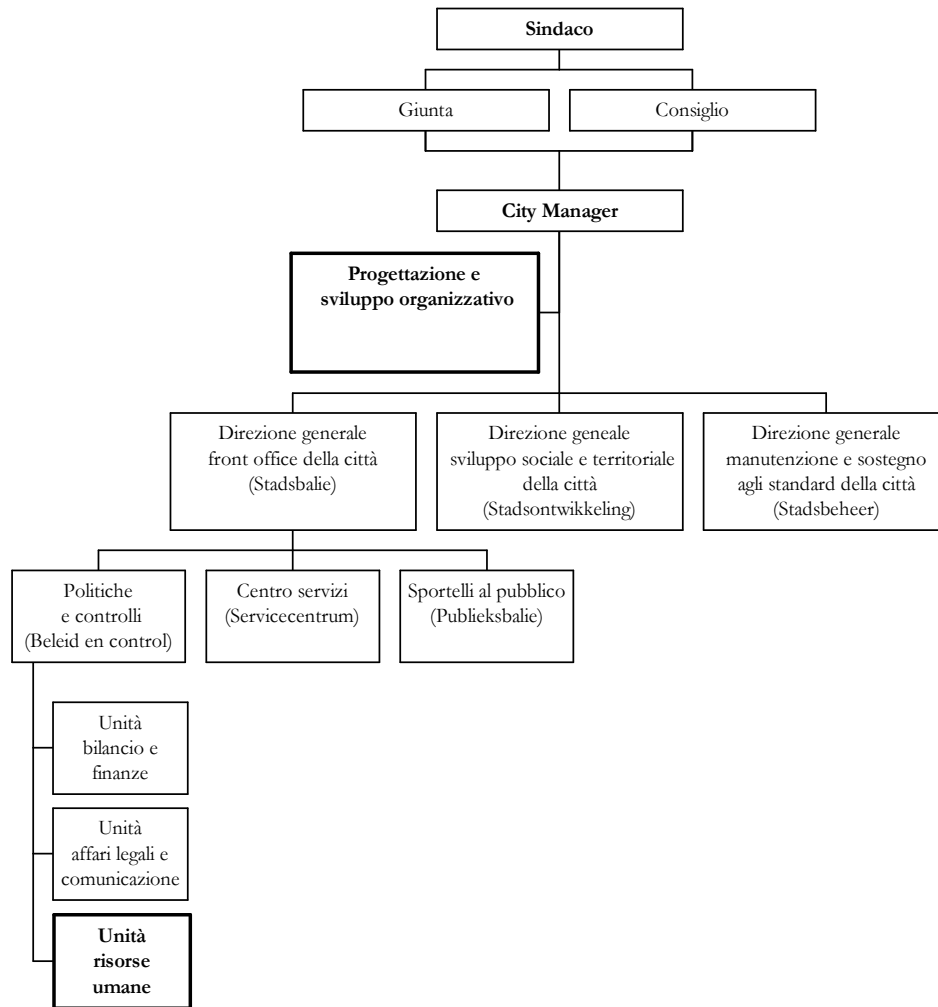
incaricata dell'attuazione delle politiche di sviluppo fisico e sociale della città (*stadsontwikkeling*), con 95 unità di personale; la terza direzione ha come obiettivo la gestione di tutti i servizi connessi al mantenimento degli standard di vita e di funzionamento della città (*stadsbeheer*), con una dotazione di 298 risorse umane.

L'unità risorse umane è incardinata nella *Direzione sportelli e servizi al pubblico*, nell'area per l'attuazione delle politiche e i controlli. La *Beleid*, per le funzioni che si sono assegnate, ha un rapporto diretto e privilegiato con l'organo consultivo per la progettazione e lo sviluppo organizzativo. La collocazione in questa Direzione dell'unità risorse umane sottolinea come una funzione tradizionalmente pensata verso l'interno possa essere invece ideata in funzione dell'esterno, come risorsa per il supporto consulenziale ai servizi di front office e per il supporto strategico allo sviluppo organizzativo (quest'ultimo è d'altronde in chiave K2); fig. 2.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Fig. 2. Organigramma del Comune di Assen (2006)



Le tre unità della *Beleid en control* hanno, rispettivamente, 6, 15 e 8 risorse umane, che fanno un totale di 32 persone, incluso il Responsabile di *Settore* e 3 coordinatori di *Servizio*.

DELLE 8 PERSONE DELL'UNITÀ RISORSE UMANE, 1 È IL COORDINATORE, 3 GESTISCONO LA PARTE CONTRATTUALE E NEGOZIALE CON I SINDACALI E 4 SONO *ADVISOR*, DELLE FIGURE CHE SVOLGONO UN RUOLO DI CONSIGLIERE INTERNO PER IL RESTO DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA, FUNGENDO DA CONSULENTI INTERNI PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE ASSEGNATE ALLE VARIE UNITÀ ORGANIZZATIVE.

La figura dell'*advisor* è stata introdotta circa 6 anni fa, in seguito ad un ridisegno complessivo dei principi organizzativi che vedevano il *Dipartimento per le risorse umane* come una tipica unità di massima dimensione che svolgeva tutte le tipiche funzioni di gestione del personale oggi osservabili nella gran parte delle Amministrazioni pubbliche di molti paesi, compresa l'Italia.

A seguito di quel primo intervento di riorganizzazione, e con l'introduzione degli *advisor*, tutta la parte gestionale del personale è stata demandata ai responsabili presenti ai vari livelli dell'organizzazione, mentre all'unità centrale per la gestione delle risorse umane sono state lasciate esclusivamente le funzioni di ideazione strategica delle politiche del personale e consulenza interna alle unità organizzative per l'attuazione delle politiche e degli strumenti

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

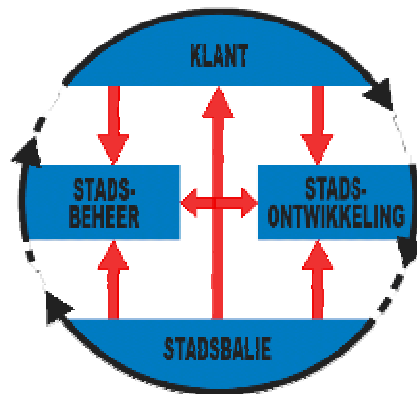
centralmente ideati.

Circa 8 anni fa diverse unità di personale, potenzialmente candidate ad assumere il ruolo di advisor, hanno frequentato un corso di aggiornamento di livello universitario specificatamente finalizzato a formare le nuove figure professionali rispondenti a questo nuovo disegno organizzativo.

L'unità risorse umane oggi, nello svolgere il suo ruolo, applica i medesimi principi di orientamento dell'organizzazione enunciati nel *Documento K2*, che trovano declinazione nelle politiche di gestione del personale sotto i suoi diversi aspetti: competenze obiettivo da sviluppare, responsabilizzazione diretta delle unità organizzative, libertà di scelta nell'applicazione concreta delle direttrici politiche e amministrative, orientamento del lavoro al cittadino entro il rispetto delle regole vigenti. Tutte le azioni intraprese da questa unità, e a cascata dalle altre per le funzioni corrispondenti al loro core business, sono finalizzate al rispetto degli standard di servizio all'utenza.

La sintesi di questi principi è nella figura riportata, una sorta di logo che i funzionari impiegano anche nella documentazione degli atti pubblici.

<i>Klant:</i>	<i>Cliente</i>
<i>Stadsbeheer:</i>	<i>Manutenzione della città</i>
<i>Stadsonwikkeling:</i>	<i>Sviluppo fisico e sociale</i>
<i>Stadsbalie:</i>	<i>Front office</i>



4. Metodologie e processi di HRM

In questo paragrafo si presentano le metodologie e i processi che definiscono i sistemi operativi di gestione delle risorse umane del Comune di Assen, con particolare attenzione a quelli effettivamente implementati nell'ambito del caso analizzato. Precisamente:

1. *Pianificazione, acquisizione e selezione, mobilità*
2. *Retribuzione, valutazione e carriere*
3. *Formazione e sviluppo*
4. *Gestione ordinaria, retribuzioni e previdenza*
5. *Disciplina risoluzione dei rapporti di lavoro e contenzioso*
6. *Servizi ai dipendenti*

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

7. *Relazioni sindacali*
8. *Profili professionali e ruoli*
9. *Sistema informativo del personale e comunicazione interna*
10. *Politiche di flessibilità*

Nel caso in esame, piuttosto che ricorrere ad una narrazione sequenziale dei processi elencati, resa difficile peraltro dall'assenza di atti formali sull'insieme degli strumenti gestionali in uso ad Assen, il focus di attenzione viene posto sulle logiche che orientano le politiche delle risorse umane.

La trasposizione degli strumenti gestionali di Assen a quelli tipici del contesto italiano non è d'altronde così immediata, in quanto, da un lato, le scelte gestionali sono demandate ai singoli direttori generali, con differenziazioni tra direzione e direzione; e dall'altro lato, ai fini dell'apprendimento dall'analisi dell'esperienza oggetto di questo studio quel che interessa non sono tanto le soluzioni adottate sotto il profilo tecnico, anch'esse facilmente soggette a modifica, quanto piuttosto le logiche sottese ad esse, vera chiave di lettura delle performance superiori del Comune di Assen.

Nel paragrafo 2 si è accennato al *Documento K2*, un atto di programmazione che declina i principi che ispirano il governo della città ad opera dell'Amministrazione comunale su tutti i versanti, compreso quello centrale della gestione delle risorse umane. Questo documento d'altronde esplicita i criteri che orientano l'agire pubblico, al cui centro c'è la corresponsabilità di gestione nei confronti dell'utenza.

Il *Documento K2* è deliberato dal *Board of Director* composto da 4 alti funzionari di carriera interna dell'Ente e dal City Manager. I funzionari sono gli attuali tre *Direttori generali* più il *Controller*, il responsabile dell'unità di staff al vertice amministrativo.

Il **processo di cambiamento** dell'ultimo quindicennio è stato incentrato sul coinvolgimento del personale. La domanda che molti infatti si ponevano all'inizio era: *“perché fare dei cambiamenti se tutto funziona bene e non ci sono nemmeno problemi finanziari?”*. Fin dall'inizio fu evidente che occorreva affidare prima di tutto ai responsabili di unità il compito di comprendere e poi di trasmettere il messaggio del cambiamento. I passi fondamentali che sono stati compiuti sono quattro:

- *Primo passo: coinvolgimento del Consiglio comunale e della Giunta*

Per il successo del programma è stato di fondamentale importanza coinvolgere direttamente il vertice politico, affinché esso potesse far passare l'idea che la chiave dello sviluppo organizzativo è la cultura del servizio all'utente.

- *Secondo passo: partecipazione attiva del personale per gruppi tematici dedicati*

Il coinvolgimento dei dipendenti è avvenuto attraverso un laborioso processo articolato in diverse tape, tutte contraddistinte dal lavoro per gruppi di individui. I gruppi creati sono 12, ciascuno dedicato ad un diverso tema e formato da 6-7 componenti. Tra i principali temi oggetto del lavoro di gruppo ci sono:

- l'analisi e il disegno del profilo professionale del personale di front office;
- la definizione dei connotati organizzativi dei settori/dipartimenti;
- la definizione dei prodotti e dei processi per la produzione dei prodotti di servizio;

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

- le strategie per innalzare gli standard di servizio pubblico;
- le formule di integrazione dei processi di servizio pubblico, dal decoro urbano alla certificazione.

- *Terzo passo: ripensare l'intero assetto organizzativo e funzionale*

Quale tipo di organizzazione vogliamo per il futuro? Come cambiare gli assetti interni? Come disegnare i processi? Come migliorare gli standard di servizio? Come scegliere le priorità?

Sono questi i quesiti fondamentali che i diversi gruppi di lavoro, ristretti rispetto al passo precedente, hanno iniziato a porsi per ripensare l'intero assetto organizzativo e funzionale del Comune.

- *Quarto passo: identificazione dei responsabili di processo*

L'ultimo passo ha consistito nell'identificare i responsabili di ciascun macro processo organizzativo, posto che per processi si intendono l'insieme delle attività connesse alla produzione di un servizio fruibile per l'utente, che alcuni possono essere trasversali a più aree organizzative, e che quindi il responsabile può non necessariamente coincidere con la posizione di responsabile di unità.

IL RISULTATO PIÙ ECLATANTE DI QUESTO PROCESSO È NEL PROGRESSIVO “ASSORBIMENTO” DELLA FUNZIONE DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NELLE ALTRE FUNZIONI, QUELLE CHE SONO *CORE BUSINESS* DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA: I SERVIZI DI FRONT OFFICE.

DI FATTO LA GESTIONE DEL PERSONALE NON È SCOMPARSA MA SI È ANZI DIFFUSA IN TUTTE LE PRINCIPALI ARTICOLAZIONI ORGANIZZATIVE, PER DIVENIRE UNA DELLE LEVE GESTIONALI DEI RESPONSABILI DI UNITÀ. ESSA È STATA AFFIDATA A TUTTA L'ORGANIZZAZIONE: LA SELEZIONE, L'INSERIMENTO, LA VALUTAZIONE, LA FORMAZIONE SONO TUTTE FUNZIONI AD OGGI ESERCITATE DAI DIRETTORI GENERALI E PER LORO DAI COORDINATORI. L'UNITÀ CENTRALE PER LE RISORSE UMANE NON È ALTRO CHE UN ORGANO CHE ASSOLVE ALLE FUNZIONI DI NEGOZIAZIONE CON LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI E CHE ELABORA, IN STRETTO COLLABORAZIONE CON LO STAFF DEL VERTICE AMMINISTRATIVO, GLI INDIRIZZI DI POLITICA DEL PERSONALE. È CULTURA CONSOLIDATA CHE LA GESTIONE DEL PERSONALE NON SIA QUESTIONE AFFERENTE AD UNA UNITÀ DI LINEA QUANTO PIUTTOSTO PREROGATIVA DEI RESPONSABILI DI UNITÀ, ANALOGAMENTE ALLA GESTIONE DELLE ALTRE RISORSE, FINANZIARIE E STRUMENTALI.

Durante il processo di riorganizzazione il ruolo e la funzione del *Dipartimento del personale* viene è stato scomposto e attribuito alle unità responsabili dell'intera struttura amministrativa, mentre gli *advisor*, già formati al loro ruolo, compievano un importante lavoro di sostegno all'apprendimento dei principi e delle tecniche di gestione del personale a beneficio dei responsabili di unità. Essi hanno anche dato supporto alla conduzione dei lavori nei gruppi. Quello che allora era il Responsabile del personale, e che successivamente è divenuto il Responsabile dell'unità risorse umane, ha assunto responsabilità primarie tra cui il concorso alla redazione del *Documento K2*.

Oggi l'unità risorse umane non ha la leadership delle politiche e degli strumenti di gestione del personale ma è “*un giocatore in più*”: diversamente da quanto accade altrove quando, ad esempio, quando l'amministrazione si avvale di una consulenza esterna in tema di personale e organizzazione interlocutore è l'insieme dei responsabili di unità anziché il solo responsabile dell'unità risorse umane.

Gli *advisor* sono funzionari di carriera interna, che hanno un'esperienza di servizio nel settore della gestione del personale di 15-20 anni, con un'età media di 50 anni e dotati di formazione specifica, sebbene non necessariamente di cultura universitaria.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

La figura dell'*advisor* è coerente con un sistema di gestione delle risorse umane che applica il principio della responsabilità diffusa. Essi danno sostegno a titolo consulenziale ai 15 responsabili interni, ciascuno dei quali adotta autonomamente propri strumenti gestionali dei diversi istituti: formazione, valutazione, promozione, altro. L'analisi dei fabbisogni formativi, ad esempio, viene effettuata dai responsabili di unità organizzativa, mentre la formazione viene erogata attraverso processi gestiti dagli *advisor*. La conseguenza è che non c'è (necessità di) una unità preposta alla gestione della formazione del personale.

Le regole che discendono dall'applicazione del contratto nazionale di lavoro impediscono al Comune di Assen di riconoscere **incentivi** economici al personale, così come scatti di carriera verticale aggiuntivi a quelli già previsti a livello nazionale. Altro vincolo è sul versante della gestione degli organici: difficilmente è possibile ricorrere a licenziamenti.

Questi vincoli, per certi versi simili a quelli pre-vigenti nel sistema italiano, inducono il Comune di Assen ad investire molto sulle forme alternative di incentivazione al lavoro del personale: sviluppare la soddisfazione di lavorare, l'identità del personale e la cultura di squadra.

Una delle strategie che l'amministrazione ha messo in atto per favorire forme alternative di incentivazione prevede la partecipazione diretta di tutto il personale dipendente a riunioni interne che si tengono almeno una volta ogni due mesi sotto forma di conferenze. Ciascuna delle conferenze ha un tema conduttore: le funzioni di front office, la leadership, lo sviluppo della capacità d'iniziativa. Si tratta di occasioni offerte al personale per accedere a tematiche innovative incentrate sulla logica di servizio e sulla centralità della risorsa umana, utili ai partecipanti anche per mantenere forme di dialogo diretto tra tutti i livelli di governo, al di là delle gerarchie. Scopo di queste iniziative è anche favorire la socializzazione, affinché l'appartenenza alle unità di lavoro non corrisponda a univoche identificazioni del personale a caste.

Il livello di gradimento interno delle conferenze è, per queste ragioni, molto alto.

La **valutazione** del personale viene effettuata una volta l'anno e ha l'autentica funzione di analizzare le performance del valutato sulla base delle evidenze raccolte in un anno di lavoro. La valutazione non è finalizzata al riconoscimento di incentivi economici e di scatti di carriera ma allo sviluppo professionale. Il processo di valutazione si svolge attraverso un colloquio tra valutato e valutatore (il diretto superiore), durante il quale il secondo esprime al primo le sue impressioni sulle prestazioni di lavoro osservate nell'anno e il secondo espone il proprio fabbisogno formativo per l'anno successivo. Questo processo termina con l'elaborazione del *Piano di sviluppo individuale*.

Negli ultimi mesi l'impegno è concentrato all'introduzione di un sistema di gestione per **modello delle competenze**, nel quale le competenze obiettivo sono, come appare facilmente intuibile, quelle incentrate sulla capacità di servizio all'utenza e sulla capacità di ideazione e attuazione di soluzioni gestionali (*saper fare e saper essere*).

IL SECONDO VERSANTE SUL QUALE SI PUNTA PER IL PROSSIMO FUTURO È LO SVILUPPO DELLA COMUNICAZIONE INTERNA, DEL RAPPORTO TRA COLLEGHI E TRA FUNZIONARI E SUPERIORI.

5. Indicatori di performance

In questo paragrafo si applica un metodo guida di valutazione dei risultati dei processi di gestione delle risorse umane finora descritti basato sul concetto di *driver di valore*.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Il sistema dei *driver* di valore ha lo scopo di connettere le caratteristiche dei processi con l'analisi degli specifici risultati da essi generati. I *driver* costituiscono quindi una fondamentale cerniera tra l'attività di gestione del personale e la comprensione e valutazione dei suoi effetti.

Per *driver* di valore si intende la descrizione di uno specifico risultato del processo, che:

- si presti ad essere rilevato, eventualmente graduato secondo una scala di intensità e quindi confrontato con altre realtà dello stesso tipo (*benchmark*);
- possieda un significato importante dal punto di vista della generazione di valore;
- rappresenti una possibile leva per l'HRM: individui quindi un fattore sul quale sia possibile agire per ottenere un incremento del valore prodotto.

Secondo la metodologia applicata, si identificano sei differenti categorie di *driver* di valore:

1. *driver di efficienza*. Considerano l'entità delle risorse impiegate nell'ambito di un processo, che pongono in relazione con il volume di attività svolta, o del risultato ottenuto;
2. *driver di qualità*. Considerano il risultato ottenuto, sotto il profilo della rispondenza a standard tecnici di qualità, e/o della loro attitudine a soddisfare le esigenze dei destinatari diretti o indiretti dell'attività svolta; ciò comprende quindi il riferimento alle metodologie diffuse di gestione della qualità e di soddisfazione dell'utente, applicate al particolare contesto dei processi di direzione del personale;
3. *driver di equità*. Considerano la rispondenza dei processi alle esigenze di bilanciamento di interessi (legittimi) in posizione di contrasto e di tutela dei diritti delle parti deboli, quando ciò abbia senso in ragione di una politica socialmente responsabile di ente;
4. *driver di outcome o di politica*. Considerano gli effetti di medio lungo termine delle attività comprese in un processo, quindi l'impatto che il loro svolgimento manifesta dal punto di vista di politiche delle risorse umane di ampio respiro;
5. *driver di sviluppo di risorse*. Considerano le conseguenze dell'attività svolta dal punto di vista dell'apprendimento e dello sviluppo di competenze, nell'ambito delle stesse strutture che gestiscono i corrispondenti processi o delle altre componenti aziendali che vi partecipano attivamente;
6. *driver di immagine e comunicazione*. Considerano gli effetti che i processi di gestione delle risorse umane producono, influenzando l'immagine che l'ente proietta e riflette nell'ambiente esterno ed operando, anche in modo non intenzionale, come strumenti di comunicazione verso i diversi interlocutori di ente.

L'applicazione di questo metodo di valutazione viene effettuata, per il caso analizzato, con riferimento al processo principe della gestione delle risorse umane: le politiche del personale, un processo spesso non osservabile in modo diretto nelle Amministrazioni pubbliche italiane e che nel Comune di Assen appaiono al contrario le uniche evidenti, meritevoli di essere sottoposte all'applicazione del sistema dei *driver* di valore.

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

Tabella 1. Performance del processo di gestione delle *Politiche del personale*

<u>Processo</u> Politiche del personale	
<u>Driver di efficienza</u> Livello alto: le risorse impiegate direttamente sono poche, solamente 8 su quasi 700 unità di personale.	<u>Driver di qualità</u> Livello alto: l'approccio alle politiche del personale è innovativo, a dimostrazione di un nuovo modo di concepire e concretizzare la centralità delle risorse umane.
<u>Driver di equità</u> Livello alto: le politiche vengono formulate e condotte coinvolgendo tutti i livelli gerarchici, favorendo quanto più possibile la consultazione interna e la comunicazione orizzontale e verticale. L'incentivazione è non monetaria e come tale più difficilmente perseguibile.	<u>Driver di politica</u> Livello alto: l'alta performance delle politiche del personale è tangibile osservando le performance di servizio dell'amministrazione a tutti i livelli.
<u>Driver di sviluppo di risorse</u> Livello alto: tutti i livelli gerarchici sono titolari del potere del datore di lavoro e della responsabilità di organizzazione della propria unità. Questo significa che ciascun responsabile di nodo organizzativo ha maturato le competenze a 360° gradi per gestire le proprie organizzazioni nell'organizzazione mantenendo al contempo unitarietà di visione interna della logica di servizio e dell'immagine dell'ente all'esterno.	<u>Driver di immagine e comunicazione</u> Livello alto: le politiche perseguite in questo Ente sono citate come esempio in molte comunità professionali olandesi e non. L'immagine presso la comunità locale è buona, stando ai risultati dei monitoraggi della soddisfazione degli utenti. I livelli di soddisfazione interna del personale sono anch'essi elevati, a riscontro ulteriore dell'efficacia delle politiche e dello status dell'Ente.

6. Politiche di HRM

Per politiche di HRM si intendono le effettive applicazioni concrete (gli "utilizzi" reali) in tema di gestione del personale. In genere si possono riconoscere tre modalità fondamentali di utilizzo dei sistemi di gestione del personale:

- distribuzione delle risorse;
- perseguimento di obiettivi specifici di gestione operativa;
- sviluppo competenze individuali e istituzionali.

Le politiche di gestione delle risorse umane perseguite dal Comune di Assen sono incentrate sullo **sviluppo delle competenze individuali e istituzionali**. Per gli individui sviluppo significa incentrare l'affezione al lavoro attorno al senso di appartenenza alla propria unità e alla catena di servizio per la città. Per l'istituzione Comune di Assen lo sviluppo delle competenze significa contemperare al meglio le priorità collettive con quelle individuali, sia internamente che esternamente all'Ente.

7. Impatto istituzionale e organizzativo

Dopo la descrizione degli elementi che caratterizzano il sistema di HRM si propongono alcune riflessioni sul suo impatto nell'ente.

Per impatto si intende l'insieme delle conseguenze che l'intero esercizio di funzioni di HRM ha sull'organizzazione. Per conseguenze si intendono gli effetti dei processi di HRM, quelli positivi e

Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.

quelli negativi, quelli propri e quelli impropri, quelli preventivati e quali casuali.

I principali ambiti di impatto istituzionale ed organizzativo delle azioni di HRM possono essere classificati in tre tipologie:

- *l'apprendimento organizzativo, consenso interno e motivazione dei collaboratori*, inteso come processo continuo di crescita culturale e di miglioramento, integrato con le attività di lavoro e tendente a rafforzare la condivisione di conoscenza e di modelli mentali di riferimento;
- *il performance management*, come azione tendente a sostenere e rinforzare il miglioramento della performance propria dei vari livelli organizzativi e il suo cambiamento secondo gli indirizzi strategici di ente; ciò implica un orientamento complessivo e coordinato a questo scopo dei sistemi premianti e di retribuzione, della struttura e dei sistemi operativi, della progettazione di ruoli e compiti, degli interventi sulla cultura aziendale e sui fattori di motivazione;
- *il change management*, come processo che coinvolge profondamente i responsabili delle diverse unità e necessita del supporto professionale di specialisti, rivolto a diffondere e rafforzare la capacità delle persone, sotto il profilo sia psicologico-comportamentale, che delle competenze professionali, di corrispondere alle richieste di cambiamento indotte dal contesto competitivo e dal perseguimento delle strategie di ente. L'inevitabilità del cambiamento richiede che si diffonda nell'organizzazione una capacità delle persone di rispondere ed adattarsi in modo positivo, focalizzato, flessibile, pro-attivo, sostenendo anche l'inevitabile carico di incertezza e ambiguità.

Nel caso specifico del Comune di Assen, considerando le caratteristiche dei processi di fatto gestiti (par. 4) e le politiche perseguite (par. 6), il principale impatto è sul versante dell'**apprendimento organizzativo**, del consenso interno e della motivazione dei collaboratori. Questo impatto è osservabile grazie all'applicazione di metodologie di *change management* in funzione di obiettivi di *performance management*.

8. Generalizzabilità del caso

Gli elementi di interesse di questo caso sono molteplici. L'idea guida del sistema di HRM del Comune di Assen è difficilmente scindibile dal sistema dei valori che ispirano l'intera governance della città.

Al centro dell'agire pubblico è la *public servant*, risorsa strategica interna è il personale, risorsa strategica e motivo di esistenza è l'utenza, parte di essa è anche impiegato nell'Ente.

L'elemento che in sintesi è di maggiore interesse per un osservatore esterno, in specie abituato ai sistemi di gestione ancora tipici delle Amministrazioni pubbliche italiane, è nel modello organizzativo e funzionale di gestione delle risorse umane: funzione diffusa, gestione capillare e responsabilità diffusa.

Questo caso dimostra che: 1. la gestione delle risorse umane non è un affare meramente amministrativo; 2. la gestione del personale non riguarda solo un gruppo di persone ma tutti i livelli di responsabilità; 3. l'integrazione autentica tra risorse umane, finanziarie e strumentali passa attraverso modelli di gestione diffusa e decentrata del personale, dove il capitale umano è uno dei fattori produttivi che vengono mixati per produrre il bene finale, il servizio all'utente (indistinguibile, da punto di vista del fruitore del servizio, rispetto agli altri fattori produttivi).