

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

Ajuntament del Prat de Llobregat
(Comune di El Prat de Llobregat)

SPAGNA, Regione della Catalogna

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.	L’IDEA DI HUMAN RESOURCE MANAGEMENT	6
3.	ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE HRM.....	7
4.	METODOLOGIE E PROCESSI DI HRM.....	10
	4.1 RETRIBUZIONI, VALUTAZIONE E CARRIERE	13
	4.2 FORMAZIONE E SVILUPPO	15
5.	INDICATORI DI PERFORMANCE	16
6.	POLITICHE DI HRM.....	17
7.	IMPATTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO	18
8.	GENERALIZZABILITÀ DEL CASO.....	18

COMUNE DI EL PRAT DE LLOBREGAT

1. Premessa

El Prat¹ è situata nella regione della Catalogna, in Spagna. L'assetto amministrativo spagnolo è articolandolo in tre livelli di governo, rispettivamente centrale, autonomo e locale. Tutti e tre i livelli hanno autonomia di governo politico, amministrativo e finanziario. La Municipalità di El Prat è un'Amministrazione locale, di medie dimensioni².

El Prat ha un'antica vocazione di snodo per i trasporti di tutta l'area metropolitana di Barcellona; essa ospita il primo aeroporto della regione e i primi insediamenti industriali della Catalogna. Oggi El Prat è in piena fase di crescita economica e resta una delle Municipalità di riferimento della regione, sia per le strategie che per le politiche pubbliche. Il dinamismo territoriale di questa città si manifesta anche nella presenza importante di associazioni di diverso tipo, circa 200, che perseguono finalità di svariato tipo, da sostegno ai portatori di handicap all'impiego del tempo libero in attività ludico sportive.

La Municipalità, analogamente al territorio gestito, dimostra da sempre una certa dinamicità e propensione all'innovazione. Un esempio: è stato recentemente attivato un servizio per l'immigrazione, sebbene questo fenomeno non si presenti ancora in modo importante o perlomeno problematico come spesso accade in altre Municipalità. Il servizio persegue lo scopo dell'inclusione sociale e per questo prevede l'erogazione di servizi di informazione e orientamento per i lavoratori stranieri e soprattutto l'*Igloo*, un organo composito di funzionari pubblici e cittadini volontari, coordinato dalla Municipalità, che idea e attua iniziative per l'inserimento sociale e lavorativo delle persone a rischio d'esclusione sociale, gli immigrati in particolare.

La crescita economica non è d'altronde l'aspetto prevalente del dinamismo di El Prat. La Municipalità realizza, dal 1994, un piano per il potenziamento e l'ammodernamento continuo delle infrastrutture e per la tutela del medio ambiente, denominato *Piano Delta*. Fino ad oggi, il *Piano* ha portato ad ammodernare e ampliare il principale aeroporto di Barcellona, a costruire un nuovo porto e una fitta rete di trasporti che comprende anche la TAV per l'aeroporto; ancora, attraverso il *Piano* sono stati da tempo introdotte forme di incentivazione per le attività produttive per l'adozione di misure di prevenzione ambientale, quali l'impianto di depuratori, per tutelare il territorio e il fiume che attraversa la città.

La nuova fase di urbanizzazione è pianificata per ospitare a regime un flusso in ingresso di 20 mila abitanti in più rispetto a quelli attuali; il che significa che la città guarda ad un futuro prossimo di crescita del 30%.

¹ Studio realizzato da Jaime Rojas Elgueta. Un ringraziamento va a Francesc Xavier Luengo, Direttore per i *Servizi centrali e l'organizzazione* del Comune di El Prat, e a Francisco Longo di *Esade*, Business school spagnola, www.esade.es.

² 63.276 abitanti.

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. Bilancio della Municipalità di El Prat, anni 2005-2006

Area	2005	2006	06/05 %
funzionamento istituzionale	1.551.087	1.877.559	21,0%
servizi centrali ed economia	12.213.514	13.355.711	9,4%
urbanistica, territorio ed ambiente	2.423.939	2.963.053	22,2%
progetti urbani ed opere municipali	888.157	1.013.795	14,1%
promozione economica	1.574.392	1.642.533	4,3%
cultura, educazione e promozione civica	9.180.515	9.377.991	2,2%
sport, servizi sociali e salute pubblica	8.951.297	9.660.891	7,9%
sicurezza cittadina, mobilità e servizi urbani	17.566.874	19.327.728	10,0%
<i>Totale spesa ordinaria</i>	<i>54.349.775</i>	<i>59.219.262</i>	<i>9,0%</i>

Il budget del Municipio di El Prat riflette il buon stato di salute della città sotto il profilo economico. Il bilancio approvato per il 2006 è di 90.6 milioni di Euro, di cui 78 della Municipalità e 12.6 delle Aziende municipalizzate. Il budget è complessivamente cresciuto dell'11% solo tra il 2005 e il 2006; le risorse sono per il 36% circa destinate a opere pubbliche (Tabella 1). Se si aggiungono le spese di promozione economica la quota sale a circa il 40% del budget complessivo. La coerenza tra le politiche pubbliche e i connotati della città sono evidenti.

Il modello di direzione del personale della Municipalità di El Prat, 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 per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, *Ufficio per il personale delle Pubbliche amministrazioni*.

Rispetto al modello pre-definito, sono stati analizzati alcuni dei processi più significativi che contribuiscono a tracciare il quadro delle politiche pubbliche perseguite dall'ente e delle sue connessioni con il sistema di HRM.

Rispetto all'opportunità di descrivere in rassegna tutti i processi che definiscono il modello, in questo caso si è necessariamente ricorso all'analisi del processo di ascesa e stallo del sistema di HRM e alla presentazione di due dei processi di gestione chiave che configurano bene il caso rispetto alla sua generalizzabilità.

L'analisi, inoltre, cerca di fornire una lettura integrata delle politiche rispetto al passato più recente, dando retrospettiva di fenomeni utili per valutare il caso in esame con riferimento alla data odierna e come fonte di confronto con il contesto italiano³.

Gli aspetti indagati dall'analisi, tratti dal modello citato, sono i seguenti:

- concetto (o idea) guida di direzione del personale;
- metodi di sviluppo e gestione dei processi più rilevanti;
- 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.

³ Per l'analisi del caso sono stati consultati i seguenti atti forniti dalla Municipalità di El Prat: Acord de Condicions de Treball 2004-2007; Recursos Humans Gener 2005, Conveni Col·lectiu 2004-2007 Recursos Humans Gener 2005, Pla D'Actuació Municipal 2004-2007 – Juny – 2004, Plantilla de Personal Ple: 21/12/2005 Departament de Recursos Humans.

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.

2. L'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 della Municipalità di El Prat, il sistema di HRM si ispira principalmente al ruolo di “**agente del cambiamento**”, per usare la distinzione di D. Ulrich, e ha come scopo principale la “direzione e lo sviluppo delle risorse umane”, se invece il riferimento è alla classificazione tipologica di G. Costa. E' infatti insito nel sistema dei valori che ispira la gestione strategica di Ente, strettamente connessi ai valori che orientano la gestione del personale, l'idea che la crescita del personale sia la chiave del successo dell'intera organizzazione. La cultura organizzativa è incentrata sulle relazioni interpersonali e scommette sulla capacità da parte del vertice amministrativo di catalizzare l'orientamento degli individui.

In particolare, le politiche di questo ente, proprio perché marcatamente finalizzate al sostegno dello sviluppo economico e infrastrutturale della città, puntano molto sull'accrescimento del senso civico. Il *Piano di attuazione 2004-2007* esplicita, accanto alle strategie, i valori che ispirano la gestione:

- *Senso civico.* Lo sviluppo del senso civico ha l'obiettivo di promuovere la cultura della partecipazione, in modo da dinamicizzare la governabilità della città. Il senso civico è un valore essenziale per guardare concretamente ad un modello di città basato sul rispetto e sull'inclusione sociale. Per rafforzare questo modello la Municipalità ha deciso di aumentare progressivamente gli stanziamenti per la realizzazione di progetti di solidarietà e cooperazione;
- *Coesione sociale.* La convivenza e la solidarietà è intesa come integrazione e inclusione sociale verso gli immigranti, le categorie deboli, i giovani e la popolazione meno abbiente. Lo scopo delle politiche è quindi anche quello di promuovere la convivenza nel rispetto e nella sicurezza di tutti i cittadini. In questo senso vengono effettuati investimenti anche sul servizio di Polizia municipale. La coesione sociale ispira il *Piano strategico*, per la modernizzazione dei quartieri disagiati di Saint Cosme e Gent Gran, delle forme di accesso ai servizi pubblici da parte dei portatori di handicap, della piena partecipazione delle donne a tutti gli ambiti della vita cittadina, per la promozione della prospettiva di genere e, infine, per la tutela dell'infanzia e il coinvolgimento dei giovani nella vita della città attraverso l'offerta di servizi maggiori e migliori;
- *Progresso.* Si punta molto sulle nuove tecnologie, sull'impiego delle tecnologie dell'informazione per il progresso ed il miglioramento delle condizioni di vita nella città. E' per questo che negli ultimi anni la Municipalità investe per l'ammodernamento delle infrastrutture relative al cablaggio in fibra ottica e per il potenziamento del sito web per i servizi all'utenza.

In questo contesto, i valori che ispirano le politiche di gestione delle RU hanno origini lontane, tali da avere connotato El Prat come una delle Municipalità più all'avanguardia nella direzione del personale.

I valori che hanno negli anni garantito l'ammodernamento continuo del governo della città

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.

secondo i connotati di successo appena delineati sono essenzialmente due:

1. *La centralità delle risorse umane.* Questo significa che dietro il successo dell'Ente c'è il merito del singolo e quindi anche della collettività dei lavoratori pubblici. Per questo:
 - qualsiasi intervento che porta a cambiamenti coinvolge prima di tutto il personale;
 - il singolo lavoratore è una risorsa rara e complessa che richiede una gestione attenta e personalizzata;
 - politica primaria della gestione del personale è migliorare le condizioni di lavoro;
 - politica secondaria è migliorare le conoscenze e la professionalità del personale.
2. *L'innovazione contro la burocrazia.* Gestire le persone come risorsa chiave richiede un continuo adeguamento dei metodi di lavoro e degli assetti organizzativi. Le leve di gestione sono due:
 - il *City Manager* e altre figure manageriali di alto profilo che operano per le *Aree* di responsabilità, in particolare l'*Area dei servizi centrali per l'organizzazione* da cui dipendono il *Dipartimento di organizzazione* e il *Dipartimento delle risorse umane*;
 - l'introduzione di nuove forme organizzative e nuovi strumenti gestionali. L'impiego di questa leva di gestione significa ricercare continuamente modalità di organizzazione del lavoro che contemperano i vincoli e le opportunità normative. L'associazione tra la flessibilità organizzativa al contesto delle regole e l'introduzione di figure professionali di alto profilo, come il *City Manager* che garantisce sintonia con il vertice politico di Ente, ha portato a modificare progressivamente anche il sistema delle relazioni sindacali. Nel tempo le OO.SS. sono state indirizzate quasi esclusivamente sulle materie tecniche di carattere amministrativo, lasciando l'area della direzione del personale all'Ente.

L'investimento sui valori delle strategie perseguite ha fatto negli anni della Municipalità di El Prat una delle entità amministrative di maggiore successo, dalla maggiore propensione al cambiamento e alla sperimentazione di nuove forme di governance del territorio. E' negli ultimi anni che d'altronde, l'Amministrazione mostra i segnali di un arresto, dovuti in parte anche al ridimensionamento del ruolo del *City Manager*, fiore all'occhiello del modello organizzativo e funzionale di Ente che orientava il personale alle strategie di vertice.

3. Organizzazione della funzione HRM

Il sistema di governo spagnolo dei Municipi è formato da *Consiglieri municipali*, di elezione politica, tra i quali si elegge il Sindaco. Egli, a sua volta, designa gli Assessori, dei *Consiglieri comunali (Tenientes alcaldes)* cui conferisce la responsabilità di governo per aree di servizio, analogamente a quanto avvenga nel nostro Paese. Sindaco e Assessori formano la *Giunta*. Il Consiglio comunale di El Prat è formato da 25 componenti.

L'assetto organizzativo della Municipalità di El Prat è articolato in 8 Aree, compresa quella del Sindaco:

1. Sindaco
2. Area Servizi centrali ed economia

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.

3. Area Urbanistica, territorio e medio ambiente
4. Area progetti urbani e opere pubbliche
5. Area Promozione economica
6. Area Cultura, educazione e promozione civica
7. Area Sport, servizi sociali e salute pubblica
8. Area Sicurezza cittadina, mobilità, manutenzione e servizi urbani

L'Area Servizi centrali ed economia fa capo ad un *Teniente alcalde*, come le altre Aree, e ha da una parte, la *Direzione servizi centrali e organizzazione* e, dall'altra, i *Servizi Economici*. Mentre la prima corrisponde ad una posizione di *Direttore*, la seconda corrisponde ad una posizione con funzioni direttive, esattamente un *Controllore*.

Quest'ultima figura è di nomina del *Governo centrale*, così come avviene per tutte le Municipalità spagnole; essa è titolare di tutte le funzioni di controllo di regolarità contabile e di gestione della tesoreria. Ad El Prat questo ruolo viene tuttavia svolto con spiccati connotati di integrazione e di collaborazione con le altre unità organizzative di Ente, in particolare con la *Direzione servizi centrali e organizzazione*, a beneficio della flessibilità e a discapito della burocratizzazione dei processi che tipicamente avviene altrove. E' interessante rilevare questo fenomeno, giacché il *Direttore* dei servizi è una figura manageriale che proviene dal privato.

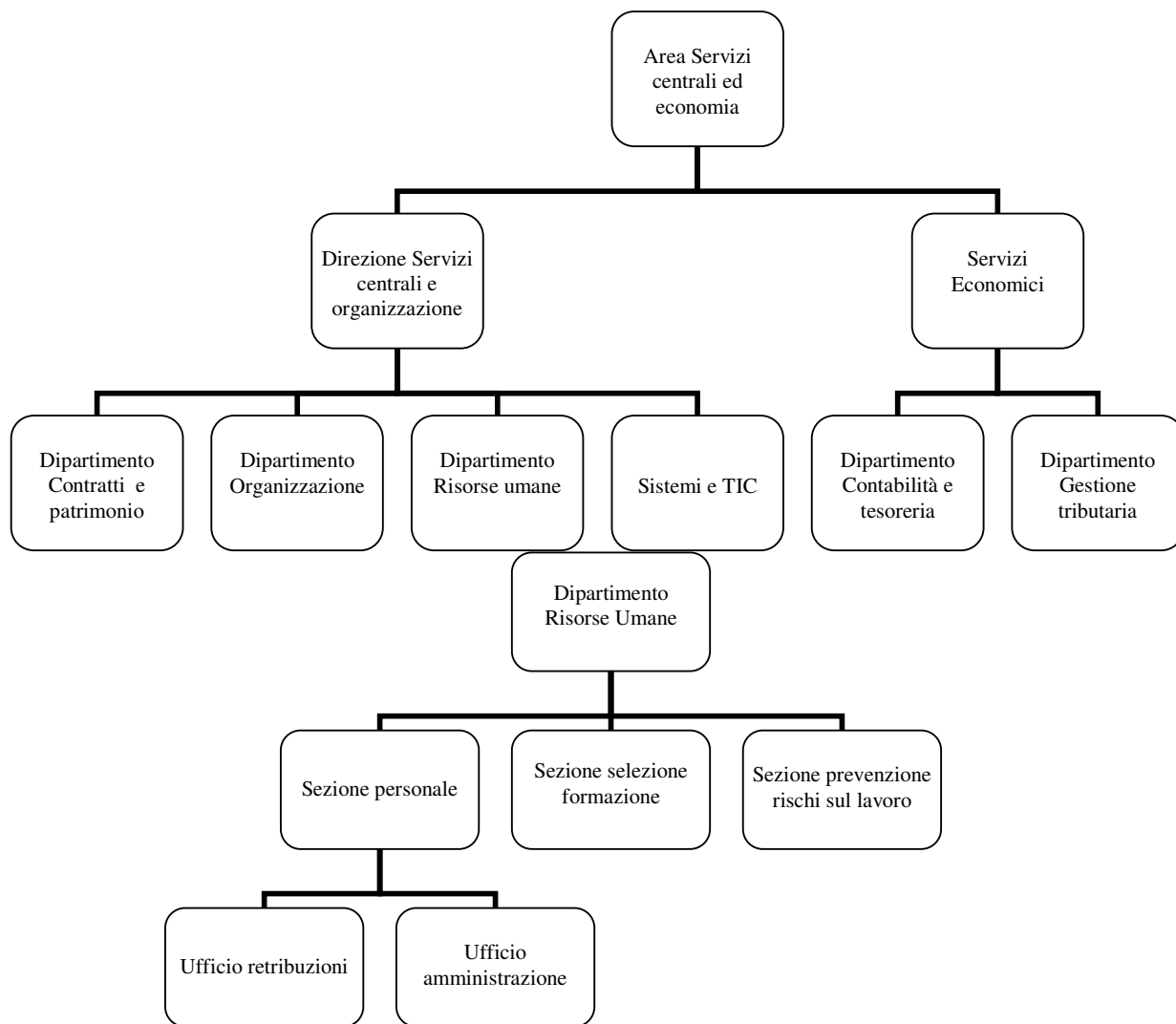
La *Direzione servizi centrali e organizzazione* è articolata in tre *Dipartimenti* e un *Servizio*, rispettivamente: il *Dipartimento per i contratti e il patrimonio*, con 8 addetti oltre al *Capo Dipartimento*, il *Dipartimento per l'organizzazione*, con 1 addetto oltre al *Capo Dipartimento*, e il *Dipartimento per le risorse umane*, con 3 addetti oltre al *Capo Dipartimento*. Il *Servizio per i sistemi e l'ICT* svolge tutte le funzioni di consulenza interna per la comunicazione e l'informatizzazione.

Il *Dipartimento per le risorse umane* è articolato in 3 *Sezioni* e 2 *Uffici*:

1. *Sezione personale* che gestisce la parte economica e giuridica del personale e che si sotto-articola in:
 - 1.1 *Ufficio retribuzioni*, con 4 unità addette
 - 1.2 *Ufficio amministrativo*, con 3 addetti
2. *Sezione selezione formazione* che ha una risorsa
3. *Sezione prevenzione rischi sul lavoro* che presenta soltanto una unità

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.

Figura 1. Organigramma del Municipio di El Prat



Complessivamente, rispetto ad una popolazione di oltre 63 mila abitanti, El Prat conta 426 unità di personale in servizio, così suddivisi:

- *Funcionarios*, ovvero dipendenti comunali, di status giuridico pubblico;
- *Laborales*, personale che ha un contratto di lavoro di diritto privatistico;
- *Eventuales*, coloro che hanno incarichi di fiducia, soggetto a rinnovo in coincidenza di ciascuna legislatura; normalmente, ma non sempre, sono incarichi di natura dirigenziale o consultiva.

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 2. Personale del Municipio di El Prat

<i>Totale teorico / effettivo</i>	<i>Funzionarios</i>	<i>Laborales</i>	<i>Eventuales</i>
565	402	153	10
426	302	115	9

Rispetto all'organico previsto, il personale in servizio sconta una carenza di circa il ¼ della dotazione teorica.

In estrema sintesi, quindi, l'assetto organizzativo della funzione di HRM indica che a El Prat:

1. la funzione di HRM è un'unità organizzativa di 3° livello, gerarchicamente dipendente da un'Area a valenza trasversale per tutto l'Ente; con una sotto-articolazione interna che sottolinea la distinzione tra il trattamento economico e quello giuridico del personale, nonché la centralità della formazione e della sicurezza del lavoro;
2. sono chiaramente identificati i valori e le strategie per lo sviluppo della città, nei quali trovano spazio le priorità del personale, considerata risorsa centrale per la gestione del cambiamento;
3. le strategie di vertice sono strettamente connesse a quelle del personale, in quanto il personale non è considerata una parte di gestione operativa ma una parte strategica di orientamento delle capacità collettive di Ente.

4. Metodologie e processi di HRM

In questo capitolo si presentano le metodologie e i processi che definiscono i sistemi operativi di gestione delle risorse umane, con particolare attenzione a quelli effettivamente implementati e di maggiore rilevanza per la comprensione della logica del modello di gestione del personale osservato rispetto al contesto italiano.

Per comprendere al meglio le coordinate del modello, dalla sua genesi allo stato attuale di evoluzione, si premettono alcuni elementi di contesto che chiariscono il perché della sua introduzione e della sua specificazione tecnica.

Descrivere le politiche e gli strumenti delle RU della Municipalità di El Prat significa fare riferimenti a *un prima* e ha *un dopo*. Il *prima* inizia nel 1995 con una nuova maggioranza politica che dà impulso alla modernizzazione con l'inserimento di figure manageriali provenienti dal settore privato. Il *dopo* comprende l'attuale legislatura, a partire dal 2004, che cambia la composizione della maggioranza pur essendo il mandato affidato sempre allo stesso *Sindaco*. L'attuale maggioranza sebbene abbia dimostrato di saper guidare con successo le importanti trasformazioni economiche e sociali del territorio, ha dato un arresto al processo di modernizzazione interna, costretta a fare i conti con una continua negoziazione tra le diverse forze politiche che compongono il sistema di Governo locale, da un lato, e a prendere in considerazione la rinnovata forza delle OO.SS., che torna ad esercitare delle forti pressioni sulle questioni di carattere direttivo del personale, dall'altro lato.

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 politiche di impulso della modernizzazione: dal 1995 al 2003

Le politiche di modernizzazione hanno beneficiato della concomitanza di quattro fattori:

- a. l'indiscussa leadership del *Sindaco* in quanto figura politica che ha diretto il processo di democratizzazione del periodo post franchista e che a metà degli anni '90 intraprende la modernizzazione dell'organizzazione grazie ad una ampia maggioranza nel *Consiglio comunale*;
- b. la razionalizzazione dell'assetto organizzativo con l'articolazione in *Aree* specializzate e con l'introduzione della figura del *City Manager* e di altre figure manageriali responsabili delle altre *Aree*, tutti provenienti dal privato e selezionati per concorso pubblico;
- c. il ridimensionamento del ruolo delle OO.SS. nella definizione delle politiche del datore di lavoro e nell'applicazione degli strumenti gestionali delle RU;
- d. l'introduzione importante delle nuove tecnologie dell'informazione.

Il processo di trasformazione ha portato all'attuazione delle seguenti politiche:

1. *Ridisegno organizzativo e introduzione di forme di gestione condivisa*

Il primo intervento fu la rivisitazione dell'assetto organizzativo attraverso l'adozione di una articolazione per *Aree* tematiche, dirette da una figura responsabile con esperienza gestionale di alto profilo, chiaramente distinta dalla figura politica del *Teniente alcalde*. Il principio guida era infatti nella chiara separazione tra il livello di governo politico e il livello di governo amministrativo. El Prat si è caratterizzata in questi anni per avere adottato questo principio in modo autentico e per avere introdotto elementi di cultura organizzativa tratti da professionisti provenienti dal privato inseriti nell'organigramma. Processo questo che ha portato benefici in termini di sburocettazione. Soprattutto la co-esistenza della cultura privata e della cultura pubblica ha portato a sperimentare nuovi strumenti di gestione, tra cui la creazione di un Comitato di direzione formato da tutti i Responsabili d'*Area*, presieduto dal *City Manager* e dal *Sindaco*. Questo gruppo di lavoro ha supportato e guidato il ridisegno di tutte le politiche di gestione delle RU.

2. *Normalizzazione delle relazioni sindacali*

Venne avviato un importante processo di ridimensionamento del ruolo del sindacato all'interno dell'organizzazione. Esso, infatti, occupava fino a quella data una posizione politica centrale nella definizione e applicazione delle politiche delle RU. La distinzione tra direzione e politica fu la base per instaurare un nuovo tipo di relazione e di gestione dei conflitti, riconoscendo la partecipazione senza ingerenza nel sistema di governo delle RU. In questo periodo i rapporti con i sindacati furono gestiti principalmente attraverso spazi di dialogo permanente sulle nuove politiche e ovviamente attraverso la negoziazione in sede collettiva.

3. *Razionalizzazione dell'organico*

All'epoca la situazione dell'organico si presentava non priva di problemi, in particolare

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.

rispetto al lavoro flessibile, per il quale le OO.SS. rivendicavano azioni di consolidamento in posizioni di lavoro stabile. Questo fenomeno si manifestava anche nelle modalità di gestione degli organici del personale dipendente, che non corrispondeva più alle esigenze gestionali interne. Per fare fronte a questa situazione, si effettuò una revisione completa del sistema dei contratti, che portò anche a dei licenziamenti e all'applicazione rigorosa dei contratti, compresi quelli di lavoro flessibile. Si procedé quindi alla riallocazione delle risorse umane secondo le esigenze gestionali e i profili professionali. Questa regolarizzazione dell'organico significò un lungo, e a volte duro, processo di negoziazione con il sindacato, oltre che un processo di dialogo e confronto con il personale delle diverse *Are* che si manifestò come oneroso ma fondamentale.

4. *Selezione del personale*

Le nuove politiche delle RU si manifestarono soprattutto con l'introduzione di un processo di selezione che rompeva con la tradizione del passato cambiando i criteri di carattere politico con i quali venivano valutate le risorse interne e quelle in accesso dall'esterno. La decisione del vertice fu quella di reclutare dal mercato del lavoro, anche privato, le migliori figure professionali, tra cui anche figure di profilo tecnico e manager. La nuova politica di selezione rispondeva anche all'esigenza di assumere nuovo personale per rispondere alla crescita delle funzioni di servizio svolte dalla Municipalità. I principali connotati di questa politica, sia dal punto di vista del processo sia dal punto di vista degli strumenti, furono:

- a. rendere compatibile i criteri di selezione dal mercato con i vincoli normativi tipici delle amministrazioni pubbliche;
- b. gestire l'opposizione del personale direttivo più restio al cambiamento generando consenso sulla nuova politica;
- c. negoziare e cercare l'appoggio del sindacato facendo accettare il cambiamento di ruolo loro assegnato nei Comitati di selezione: da attore attivo a osservatore;
- d. introdurre nuovi criteri e metodi di reclutamento del personale, tra cui: annunci di lavoro sui principali quotidiani, batteria di test tecnici di selezione, colloqui personali e prove di conoscenza;
- e. inserire un periodo di prova prima dell'assunzione definitiva e di seguito un processo d'inserimento;
- f. introduzione della figura dello psicologo nella veste di incaricato della formazione e selezione del personale.

Il processo di applicazione della nuova politica selettiva è durata all'incirca tre anni e nel '2000 si arriva all'apice delle assunzioni con l'inserimento di 50 persone. Tuttavia questo processo non fu portato al suo massimo sviluppo e molte iniziative sono rimaste a metà strada, come nel caso del ridisegno del sistema dei profili professionali. Su questo fronte furono soltanto elaborati dei profili strumentali alla selezione.

Politiche del congelamento della modernizzazione: dal 2004 al 2006

Il processo di modernizzazione registra un arresto a partire dal '2004 con l'elezione di una nuova *Giunta comunale* che, sebbene conservi la medesima figura di *Sindaco*, cambia completamente la composizione e l'equilibrio politico. In linea generale, si può affermare che l'attuale *Giunta* continua a guidare con successo lo sviluppo economico e territoriale ma che ha congelato i

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.

cambiamenti organizzativi e gestionali precedentemente in atto. In questo periodo cambiano alcune delle condizioni che avevano sostenuto lo sviluppo delle politiche delle RU e della trasformazione organizzativa, subentrando anche altre nuove condizioni che nel suo insieme possono essere sintetizzate così:

- a. perdita della leadership del *Sindaco* ed esaurimento della spinta innovativa dopo quasi 20 anni di mandato;
- b. primato del fattore politico nella gestione interna e spostamento della priorità dalla supremazia del modello gestionale manageriale al modello gestionale politico;
- c. recupero del ruolo ingerente del sindacato;
- d. diminuzione del valore della modernizzazione e del buon governo inteso.

Tuttavia questo non significa comunque che la Municipalità di El Prat sia tornata al punto di partenza. E' piuttosto significativo che oggi gli unici atti che formalizzano le politiche di gestione delle RU siano contenuti nei *Contratti collettivi di lavoro*.

4.1 Retribuzioni, valutazione e carriere

Il sistema delle promozioni è regolamentato dagli *Accordi sulle condizioni di lavoro 2004-2007*. In questi accordi si definiscono il concetto di promozione e contemporaneamente si stabiliscono i requisiti per la progressione in carriera. Con questi atti la Municipalità si è impegnata a potenziare il sistema di carriera verticale in base ad un meccanismo di riconoscimento della professionalità e dell'esperienza accumulata da parte del personale, utile per selezionare i soggetti titolari di posizione di responsabilità.

Per promozione interna si intende il diritto del personale ad accedere ad altre posizioni di lavoro immediatamente superiori a quelle ricoperte. La promozione può dare accesso a specifiche categorie professionali, scale o frazioni di scala di un determinato gruppo di titoli. Per facilitare la promozione interna si destina ogni anno la massima percentuale consentita dalla legge per le progressioni in carriera.

I requisiti per la progressione in carriera sono i seguenti:

1. essere in possesso dei titoli richiesti per ciascuna posizione di accesso;
2. avere maturato un'anzianità di almeno due anni nella posizione di appartenenza;
3. essere in servizio attivo presso l'Ente o entità da esso partecipato.

Il sistema di selezione è tramite concorso, secondo quanto stabilito dalla legge, mentre per il personale della *Polizia locale* il sistema di selezione è attraverso una forma concorsuale dedicata sempre dal sistema normativo.

Nel caso che un lavoratore svolga, per un periodo superiore ad un mese, dei compiti corrispondenti a mansioni superiori, percepisce gli emolumenti corrispondenti, sia per la parte fissa che variabile della retribuzione.

Quando una determinata posizione di lavoro di responsabilità, che richiede turni di lavoro o orari di lavoro disagiati si rende vacante, nulla osta a bandire un concorso per coprire la posizione vacante e favorire la promozione interna del personale. Nel caso in cui si candidi più di un soggetto è prevista una procedura selettiva che pesa maggiormente i meriti (esiti delle valutazioni sul lavoro).

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 lavoratore che realizza per un periodo superiore a 6 mesi durante 1 anno mansioni superiori può richiedere la promozione in carriera e la corrispondente retribuzione, di parte fissa e variabile.

L'Accordo collettivo di lavoro 2004-2007 definisce, per alcune categorie di personale ausiliario, esecutivo e amministrativo, il diritto ad una promozione nella categoria superiore dopo 3 anni di servizio prestato nella rispettiva categoria. Questo criterio di fatto viene applicato a due sole categorie di personale: quello di Polizia municipale, che gode di una normativa speciale che stabilisce regole specifiche per la promozione in carriera (norme acquisite dal Ccnl); quello del personale ausiliario.

E' in fase di scrittura un nuovo Statuto del lavoro pubblico, che cambierà i criteri di gestione delle carriere interne, introducendo il principio della carriera entro la categoria di appartenenza anziché in linea gerarchica come avviene ora. La retribuzione accessoria, inoltre, riconoscerà prevedibilmente le componenti di accrescimento di conoscenza ed esperienza, nonché di merito dovuto a valutazione positiva delle prestazioni e sulla base di risultati. Il meccanismo, in altre parole, dovrebbe somigliare, almeno in linea teorica, a quello vigente in Italia per il personale del comparto *Regioni – Enti locali* dal 1998.

Per quanto riguarda il sistema premiante, sono previsti degli incentivi di produttività rapportati a due fattori:

1. *percentuale di assenteismo*, fissato per ciascuno degli anni di vigenza del contratto come:

Anno	Euro
2004	540,91
2005	580,00
2006	620,00
2007	660,00

Gli incentivi sono frazionati in quattro quote, tre di carattere quadrimestrale e una di carattere annuale. Le frazioni quadrimestrali vengono percepite in rapporto alle assenze registrate nel periodo considerate, secondo la seguente scala:

- Fino al 1,5% ore d'assenza, 100 % di incentivo
- Fino al 3% ore d'assenza, 75% di incentivo
- Fino al 4,5% ore d'assenza, 50% di incentivo
- Più del 4,5% ore d'assenza si matura il diritto all'incentivo

Il calcolo della percentuale di ore di assenza si intende in parti eguali in ciascun quadrimestre per le prime tre quote mentre la quarta frazione di carattere annuale è applicata a coloro che non superano il 3% delle ore di assenza annuale. L'importo di questa frazione viene corrisposto nel mese di febbraio dell'anno successivo, le frazioni quadrimestrale invece nei mesi di maggio, settembre e febbraio dello stesso anno.

Non sono computate come ore d'assenza agli effetti degli incentivi le assenze per maternità, incidenti del lavoro e permessi in caso di morte di familiari di primo grado. Non è considerata assenza il permesso alle donne in caso d'allattamento o cura dei figli secondo i termini stabiliti dalla legge.

Questi incentivi sono applicati al personale dipendente, mentre per il personale a termine si

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.

applica solo nei casi in cui questi abbiano lavorato per periodi corrispondenti alle quattro frazioni di tempo considerato ai fini degli incentivi e non possono essere comunque accumulati da un periodo all'altro.

Questo incentivo, in linea generale, è stato applicato sistematicamente e ha avuto un impatto effettivo nella riduzione dell'assenteismo.

2. *grado di raggiungimento degli obiettivi e miglioramento dei servizi.* Gli obiettivi vengono stabiliti per ciascun Dipartimento e il peso degli incentivi sul compenso annuo è fissato dagli Organi competenti, assegnato in riferimento ai singoli individui e in relazione al totale delle retribuzioni del personale nell'anno considerato. Gli incentivi vengono corrisposti durante il semestre successivo all'anno presso in considerazione. I fattori considerati per il riconoscimento degli incentivi sono, tra gli altri, i seguenti:

- livello di coinvolgimento nei programmi e sistemi di lavoro
- miglioramento organizzativo
- partecipazione nei programmi di formazione
- miglioramento globale della produttività

Il personale ha il diritto di percepire questi incentivi in funzione del tempo effettivamente lavorato durante l'anno di riferimento.

4.2 Formazione e sviluppo

Per quanto riguarda la formazione professionale, sempre nel *Contratto collettivo di lavoro 2004-2007* sono stabiliti i seguenti dieci principi:

1. l'Amministrazione assicura ai lavoratori la formazione teorico pratica attraverso corsi di perfezionamento e di specializzazione secondo le esigenze dei diversi servizi,
2. quando possibile i corsi si effettuano durante le ore lavorative con l'obbligo d'assistere senza che questo pregiudichi il buon svolgimento dei servizi. In caso contrario se studiano formule di compensazione per il tempo utilizzato in formazione al di fuori delle ore di lavoro,
3. l'Amministrazione facilita la partecipazione del personale ai corsi organizzati per le diverse P.A. che abbiano un stretto rapporto con le attività svolte internamente,
4. l'Amministrazione si incarica dell'insegnamento e del perfezionamento della lingua catalana di tutti i lavoratori attraverso appositi corsi,
5. l'Amministrazione studia meccanismi per facilitare la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nell'elaborazione dei piani di formazione,
6. si costituisce una Commissione per la formazione con i rappresentanti dei lavoratori per favorire la partecipazione e dare seguito alle azioni formative,
7. la Commissione funziona secondo i principi stabiliti da un regolamento proprio e stabilisce un programma annuale di formazione.

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.

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*.

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 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 ad un processo campione, identificato come rilevante e/o significativo rispetto all'idea guida che ispira il modello di direzione del personale della Municipalità di El Prat: il processo di gestione delle retribuzioni, della valutazione e delle carriere.

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 3. Performance del processo di gestione delle retribuzioni, della valutazione e delle carriere

<u>Processo</u> Gestione delle retribuzioni, valutazione e carriere	
<u>Driver di efficienza</u> Livello alto: le risorse impiegate per la gestione del personale rispetto al processo osservato sono tutto sommato ridotte, essendo concentrate in un processo negoziale condotto con le OO.SS. che stabilisce in un unico atto un sistema unitario di gestione delle carriere, connesso alla valutazione e quindi al sistema retributivo.	<u>Driver di qualità</u> Livello medio: le metodologie risultano ad oggi abbastanza tradizionali, se non per alcuni aspetti. Naturalmente si tratta di strumenti gestionali in uso da qualche anno e che per il tempo considerato hanno un livello di sviluppo abbastanza compiuto. L'integrazione tra i tre istituti di retribuzione, valutazione e carriera, tra l'altro sembra effettivo.
<u>Driver di equità</u> Livello medio: il riconoscimento di parte della valutazione e della corrispondente retribuzione, segue criteri oggettivi, riferiti alla presenza; l'altra parte è riferita ad una componente non oggettiva ma meritocratica. Le due componenti mediano tra meritocrazia e senso di equità interna.	<u>Driver di politica</u> Livello basso: l'impatto del metodo introdotto è l'aspetto meno pregiato, essendo un connotato di un'inversione di tendenza rispetto a valori conquistati nel passato di esercizio autentico del potere datoriale e di indipendenza dalle spinte esterne delle OO.SS..
<u>Driver di sviluppo di risorse</u> Livello medio: l'impatto di sviluppo è da un lato positivo, dall'altro lato negativo. E' negativo per quel che riguarda la cultura interna del personale, che sembra avere arrestato il processo di crescita precedentemente innescato. E' positivo perché sono state introdotte nuove modalità di consultazione che tendono a preservare la negoziazione tra le parti e la consultazione sociale.	<u>Driver di immagine e comunicazione</u> Livello alto: il modello di HRM di questa Amministrazione è stato precursore di molte novità introdotte solamente anni dopo in altri contesti. Oggi resta un esempio interessante di evoluzione delle politiche pubbliche del personale, sebbene negli ultimi anni le politiche di vertice, nei confronti delle OO.SS. abbia portato al congelamento dei progressi compiuti finora.

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 HRM perseguite dalla Municipalità di El Prat sono orientate allo "sviluppo di competenze individuali e istituzionali".

La centralità del patrimonio personale e collettivo del cittadino e del lavoratore pubblico sono esplicitati negli atti di definizione delle strategie di Ente e trovano riscontro nel modo in cui l'Amministrazione gestisce la città e il personale negli ultimi vent'anni.

La gestione dello sviluppo, in chiave di successo economico e sociale della città, attraverso la centralità del personale, è terreno sul quale la Municipalità di El Prat ha fatto da esempio per le innovazioni introdotte negli ultimi anni in Paesi come l'Italia.

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. 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 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, proattivo, sostenendo anche l'inevitabile carico di incertezza e ambiguità.

Nel caso specifico della Municipalità di El Prat l'impatto è senz'altro sul versante del “**change management**”. I segnali di questo orientamento sono negli investimenti che questa Amministrazione ha fatto sul modello organizzativo e funzionale, introducendo in modo innovativo figure professionali provenienti dal mercato del lavoro privato e rimodulando le strategie nei confronti del cambiamento anche rivisitando le relazioni sindacali. Sebbene, negli ultimi anni, quest'ultima forma di gestione sembri avere per il momento affievolito la sua capacità di arginamento delle istanze sindacali.

8. Generalizzabilità del caso

Il caso presentato è interessante per la realtà delle PA italiane soprattutto per i connotati di consonanza che presenta con molte Amministrazioni nelle quali sono stati introdotti alcuni dei cambiamenti qui descritti e sperimentati in modo pionieristico senza però porre attenzione al fattore culturale.

Questo caso, infatti, dimostra che l'introduzione di strumenti gestionali è possibile se la cultura interna è propensa e supportata soprattutto da un sistema di relazioni sindacali che vede il datore

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.

di lavoro come soggetto che esercita i poteri conferiti dalla legge e dal mercato del lavoro. A questo occorre che si associ la legittimazione del vertice. Quando, infatti, il vertice dimostra segnali di debolezza nei confronti di fenomeni di appiattimento e contrasto alla meritocrazia e all'orientamento del lavoro per obiettivi si aprono spiragli d'intervento per impedire i cambiamenti e soprattutto la gestione del personale secondo criteri di razionalità. Può altrimenti accadere, come il caso dimostra, che una committenza politica debole può generare un ufficio del personale debole e di conseguenza una *quasi* inversione di tendenza.