

## **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 d' Esplugues de Llobregat  
(Comune di Esplugues 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. IDEA DI HUMAN RESOURCE MANAGEMENT .....	4
3. ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE HRM.....	7
4. METODOLOGIE E PROCESSI DI HRM .....	9
5. INDICATORI DI PERFORMANCE .....	18
6. POLITICHE DI HRM.....	20
7. IMPATTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO .....	20
8. GENERALIZZABILITÀ DEL CASO .....	21

## IL COMUNE DI ESPLUGUES DE LLOBREGAT

### 1. Premessa <sup>1</sup>

Il modello di direzione del personale della Municipalità di Esplugues de Llobregat<sup>2</sup> 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 l'Ufficio per il personale delle Pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

*Esplugues de Llobregat* è una città della regione della Catalogna, in Spagna, che confina con Barcellona e che conta circa 46 mila abitanti.

Il paese di Esplugues diventa città negli anni '50/'60. Oggi ha un reddito medio elevato e tutte le caratteristiche di un insediamento abitativo e al contempo industriale. Entrambe queste componenti si combinano con successo, trovando un riflesso nel grado di sviluppo delle istituzioni pubbliche difficilmente rintracciabile altrove. Rispetto ai diversi modelli di direzione del personale analizzati in Catalogna, questo è senz'altro il più strutturato sotto il profilo degli strumenti gestionali negli anni messi in campo da parte della Municipalità.

Gli strumenti e le metodologie negli anni sperimentate dalla Municipalità di Esplugues sono numerose e diversificate. La rappresentazione esaustiva della realtà gestionale di questo Ente è quindi un'impresa non facile e richiederebbe probabilmente più *puntate*.

La stabilità politica che caratterizza questa Amministrazione negli ultimi 15 anni ha certamente giocato un ruolo primario affinché si potesse consolidare un sistema di direzione interno piuttosto strutturato.

---

<sup>1</sup> Popolazione: 46.630 abitanti.

<sup>2</sup> Studio realizzato da Jaime Rojas Elgueta, grazie a Carmen Carmona Pacual, direttore del *Servizio del Personale*, a Francisco Xavier, direttore dell'*Area Servizi economici*, e Josep Maria Ferre Bargallo, *Direzione generale*, Comune di Esplugues.

## 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.

Per dare una rappresentazione quanto più possibile completa dell'intera architettura del modello di gestione delle risorse umane di Esplugues si ricorre, quindi, ad una narrazione che tratta gli aspetti principali della gestione.

Per cominciare dall'idea di HRM, occorre subito sottolineare che in questo Ente le politiche di gestione delle risorse umane sono fortemente integrate con le politiche di vertice: la continuità è ininterrotta, generando osmosi l'una per l'altra. L'idea è che la gestione delle risorse umane è fattore **strategico** per perseguire obiettivi di crescita istituzionale.

Analogamente alle altre città appartenenti all'area metropolitana di Barcellona, anche Esplugues ha dovuto negli anni che vanno dal 1979, anno di prime elezioni democratiche, al 1991, affrontare un periodo intenso di recupero dei deficit di servizio: sul versante delle infrastrutture, delle finanze locali e degli assetti gestionali e amministrativi pubblici.

Da questo periodo storico, che appartiene ad un passato poi non così lontano, emerge la cultura (così come la chiamano gli stessi catalani) del **fare, fare, fare**.

Dopo un primo periodo di forte crescita, fino al 1991, l'Amministrazione prende coscienza del fatto che molti gap sono stati riassorbiti e gran parte dei fabbisogni primari di servizio sono stati soddisfatti. A quel tempo l'esigenza più avvertita era quella di fermare gli investimenti finalizzati all'ampliamento della rete di servizio e razionalizzare gli assetti secondo una visione più moderna di Amministrazione: si guardava al passaggio da un modello amministrativo burocratizzato ad un modello di servizio avanzato per la cittadinanza. La società era infatti cambiata e iniziava a formulare richieste diverse, rispondenti a scale di valori più elevate.

L'orientamento al risultato era la chiave di svolta alla quale l'Amministrazione guardava con favore. Con questa prospettiva Esplugues, nei primi anni '90, compie delle scelte di carattere strategico che avrebbero determinato positivamente la traiettoria di sviluppo successiva, originando un modello osservato con interesse da molti studiosi spagnoli e non solo:

1. riordinare il sistema di gestione della dirigenza;
2. introdurre il sistema di certificazione di qualità.

La *mission* è oggi *migliorare la qualità di vita dei cittadini, soddisfare le loro necessità e aspettative, sviluppare i valori della città solidale, sostenibile e attiva*.

La *vision* risponde ad un preciso set di valori:

- la valutazione come strumento di orientamento ai cittadini;
- l'organizzazione tesa all'eccellenza e al rispetto dell'ambiente;
- la gestione dei servizi orientata all'innovazione;
- un ambiente di lavoro che stimola lo sviluppo delle persone, l'iniziativa e l'esercizio delle responsabilità;
- l'unione nei valori condivisi.

Il riflesso è nel *sistema dei valori che ispira l'agire delle risorse umane*:

- dedizione al servizio;
- professionalità;
- tensione al continuo miglioramento;
- lavoro di squadra;
- sicurezza negli ambienti di lavoro;
- efficienza nella gestione;

## 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 dell'ambiente;
- apprendimento e innovazione.

A tutto il personale l'Amministrazione richiede non solo di aderire ai valori condivisi dando applicazione concreta di essi, ma soprattutto di mantenere un comportamento etico, nei confronti dei colleghi, dell'utenza e dell'ambiente. A questo fine, i nodi critici sono stati individuati nei seguenti punti d'attenzione:

- le figure responsabili svolgono una fondamentale funzione di esempio per tutti;
- l'incentivazione, anche sotto il profilo retributivo, premia coloro che aderiscono a questo modello.

1. L'organizzazione ha identificato nel comportamento dei **dirigenti** il punto critico per lo sviluppo dei valori e per farli diventare un modello di riferimento ha ideato uno *stile di direzione* al quale fare aderire soprattutto, e prima di tutto, il personale direttivo. I connotati dello stile di direzione, che devono trovare riflesso nelle competenze obiettivo dei dirigenti, sono:

- coinvolgimento nei processi di lavoro;
- apertura ai cambiamenti e alle alternative;
- orientamento all'utenza;
- responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- capacità di gestione efficiente delle risorse;
- propensione alla comunicazione, verticale e orizzontale;
- attitudine a formare i collaboratori;
- applicazione di stili direttivi cooperativi;
- rispetto delle regole di sicurezza.

A partire dal '1991 l'Amministrazione sperimenta l'attuazione di un sistema di gestione del personale dirigente cercando una leva di gestione utile per sospingere i processi di cambiamento. Le funzioni direttive a quel tempo introdotte a tutti i livelli gerarchici erano orientate da un sistema di MBO, *Management By Objective*.

I passi fondamentali che l'Amministrazione ha compiuto sono:

- il ridisegno dell'assetto organizzativo verso un modello corto;
- l'introduzione di nuove figure dirigenziali e pre-dirigenziali;
- la formazione intensiva per lo sviluppo delle capacità manageriali del personale;
- l'introduzione di sistemi retributivi incentivanti ispirati a criteri di merito;
- la gestione della comunicazione interna come strumento per il cambiamento.

Con queste modifiche l'Amministrazione poté:

- migliorare il dialogo tra livello politico e livello amministrativo;
- facilitare il coordinamento e la cooperazione di tutte le unità interne;
- introdurre in modo graduale il modello MBO in tutta l'organizzazione.

Nel 1994 viene avviato il *Programma di miglioramento continuo della produttività e qualità dei servizi*, finalizzato alla misurazione dei miglioramenti registrati a seguito del nuovo sistema dirigenziale MBO.

Gli esiti della verifica indicarono che l'applicazione del sistema di direzione per obiettivi era avvenuto con successo ma con differenti livelli tra dipartimenti. L'aspetto di maggiore rilevanza che emergeva era la critica gestione interdipartimentale: il servizio percepito ed offerto all'utenza rifletteva le persistenti carenze di coordinamento interunità. Con il Programma l'Amministrazione avviò una persistente sequenza di azioni di miglioramento

### 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.

che incisero sulla qualità di servizio all'esterno, avvalendosi anche del nuovo sistema di responsabilità e di orientamento agli obiettivi dei dirigenti.

2. L'introduzione del **sistema di qualità** EFQM, *European foundation quality management*, avvenuta nel 1996 (e nel 2000 anche per la gestione del personale) ha rappresentato il punto di riferimento per modernizzare la gestione, consolidando l'orientamento al cittadino dell'agire amministrativo. Il *Sistema*, essendo caratterizzato dal suo orientamento all'integrazione dei processi, è stato accolto positivamente dall'alta dirigenza, soprattutto perché rispondente alle esigenze del momento: passare da un modello burocratico a un modello manageriale.

L'introduzione di questo sistema significò la messa in atto di una strategia e politica unitaria in tutti gli ambiti. Infatti, a partire di questo momento la politica delle risorse umane diventò un elemento cardine indissolubilmente integrato al sistema qualità.

Infatti, con l'adozione del modello europeo, è stata definita la politica e la strategia per guidare il processo di cambiamento culturale dell'organizzazione e l'adozione di un nuovo sistema di gestione che desse supporto ad un nuovo modo di *pensare* e di *fare*.

La politica e la strategia generale dell'organizzazione si esprimono nelle dichiarazioni di missione, visione, valori, stile di direzione ed in quattro principi strategici: *servire con responsabilità, gestire per processi, gestire le persone e gestire basandosi su fatti e dati*.

Oggi, dopo 10 anni di modifiche, esso è ancora l'asse portante della politica di gestione delle risorse umane dell'Ente.

E' per questa ragione che in questo caso la politica e gli strumenti delle RU vanno osservati attraverso l'analisi del sistema qualità, pur senza dimenticare le altre dimensioni.

### 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 avviene nel nostro Paese. *Sindaco* e *Assessori* formano la *Giunta*.

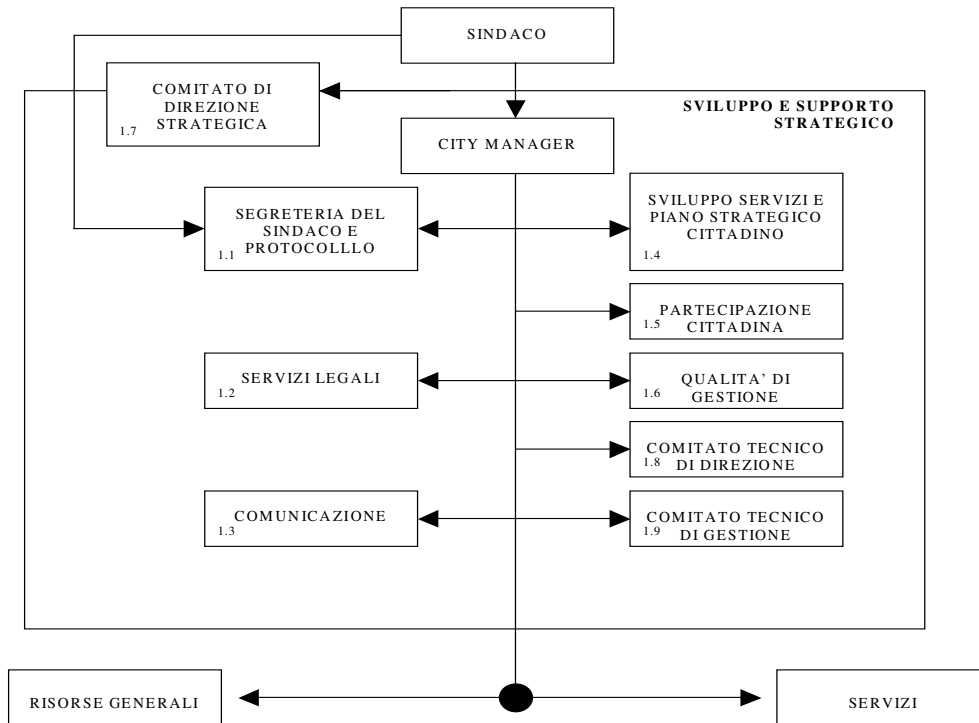
Il *Consiglio comunale* di Esplugues è formato da 21 *Assessori*, mentre l'organico è formato da 276 unità di personale, di cui:

- il 70% *Funcionarios*, ovvero dipendenti comunali, di status giuridico pubblico;
- il 30% *Eventuales*, soggetti che hanno incarichi di fiducia, soggetto a rinnovo in coincidenza di ciascuna legislatura; normalmente, ma non sempre, sono incarichi di natura dirigenziale o consultiva.

Alla figura del *Sindaco* si associa la figura del *City Manager*, che gestisce 9 dipartimenti, e che assieme ad altri 2 direttori aggiunti e 3 direttori d'area forma il *Comitato tecnico di gestione*. I direttori designati a partecipare al *Comitato* sono i responsabili delle massime strutture organizzative preposte ai *Servizi territoriali*, ai *Servizi economici*, ai *Servizi alla persona* e ai *Servizi per la gestione delle risorse umane*.

## Progetto Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi

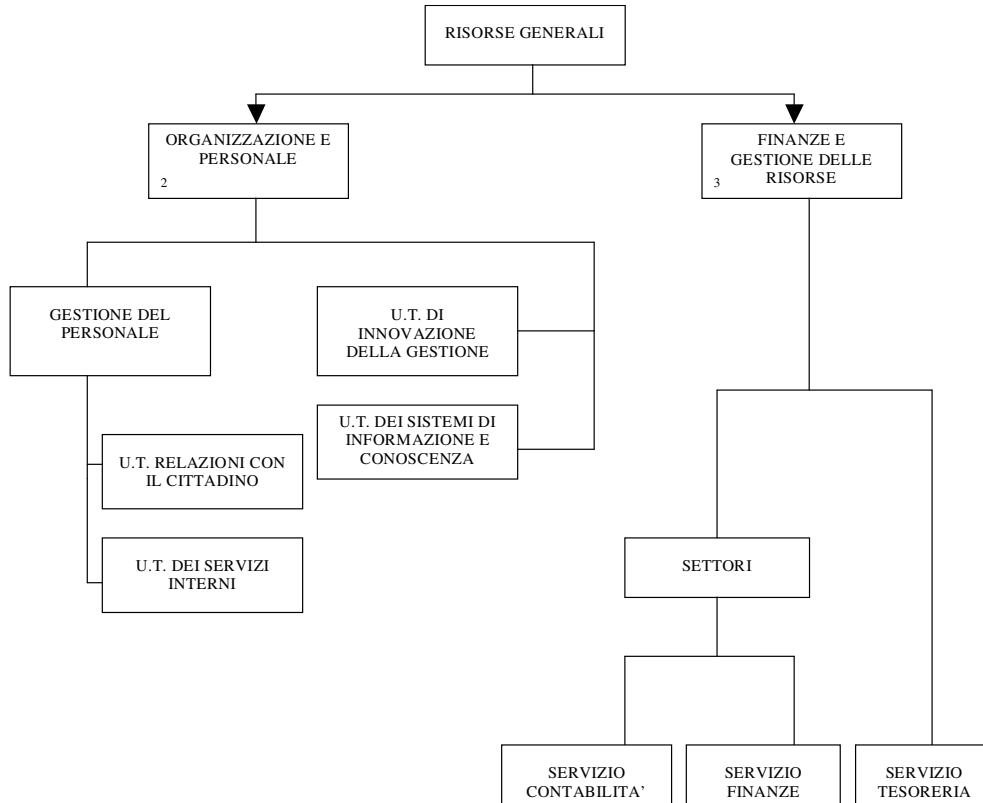
Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa.



## 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.

L'Unità organizzativa preposta alla gestione delle risorse umane è incardinata nell'area *Risorse generali*.



#### 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 nell'ambito del caso analizzato. Precisamente:

- Pianificazione, acquisizione e selezione, mobilità
- Retribuzione, valutazione e carriere
- Formazione e sviluppo
- Gestione ordinaria, retribuzioni e previdenza
- Disciplina risoluzione dei rapporti di lavoro e contenzioso
- Servizi ai dipendenti
- Relazioni sindacali
- Profili professionali e ruoli
- Sistema informativo del personale e comunicazione interna
- Politiche di flessibilità

L'analisi propone approfondimenti sui punti tra quelli elencati che presentano elementi

## 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.

d'interesse ai fini della presentazione del caso. Per alcuni di questi punti, infatti, non si sono rintracciati particolari elementi di innovatività e/o di interesse e per questo se ne omette la presentazione.

Lo sviluppo del sistema di gestione per processi ha rimpiazzato la gestione dipartimentale, favorendo la transizione da un sistema frammentato a un sistema integrato, tra processi e tra dipartimenti. Il tratto distintivo del Modello di gestione del Comune di Esplugues è proprio questo.

Il Modello di gestione è stato elaborato nel 1996 dal *Comitato tecnico di direzione* con l'avallo politico del *Consiglio comunale*. Esso definisce un contesto chiaro di regole e procedure, che funziona indipendentemente dai cambiamenti di indirizzo politico e che ha il compito di supportare i processi di decisione politica, da un lato, e i programmi di crescita professionale del personale, dall'altro lato.

Per la definizione del Modello si è tenuto conto dei risultati di un'inchiesta effettuata su tutto il personale dirigente dell'organizzazione, a cui hanno partecipato anche 49 funzionari di livello intermedio. Le principali domande poste dal *Comitato* erano:

- quali comportamenti devono prevalere secondo i principi della nuova cultura organizzativa?
- quali sono i valori del precedente sistema dovrebbero cambiare?
- quali quelli che invece dovrebbero permanere?
- quali sono i fattori organizzativi che creano motivazione nel personale?

Così, i quattro principi operativi del sistema gestionale sono stati identificati in: servire con responsabilità, gestire per processi, gestire le persone, gestire sulla base dei fatti e dei dati.

### 1. Servire con responsabilità

Il proposito di questo principio è collocare il cittadino al centro del miglioramento continuo. Il suo sviluppo richiede la realizzazione delle seguenti attività:

- conoscere le necessità ed aspettative dei cittadini attraverso distinti meccanismi di informazione e partecipazione cittadina;
- ridisegnare o migliorare i processi basandosi su queste informazioni allo scopo di stabilire accordi di servizi con i cittadini conformi alle loro necessità e aspettative;
- rendere conto ai cittadini del livello di raggiungimento degli accordi di servizi;
- rivedere e migliorare periodicamente gli accordi.

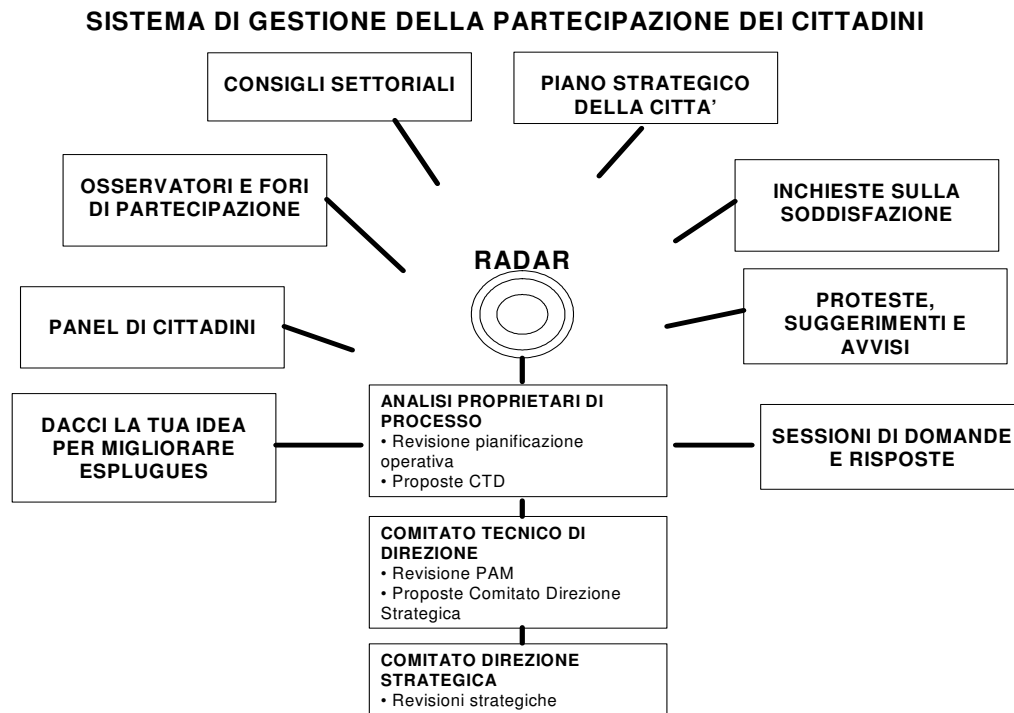
Nel grafico riportato in Fig. 1 si può osservare come si realizzano e si articolano le attività sopra elencate.

Da un lato ci sono tutte le modalità di coinvolgimento dei cittadini per la rilevazione delle informazioni, attraverso diversi canali, che sono input realizzare analisi per singoli processi. Le informazioni confluiscono nel sistema di informazioni e comunicazioni chiamato RADAR. Dall'altro lato, il responsabile del processo, chiamato *titolare del processo*, guida in un apposito gruppo di lavoro l'analisi degli input, formulando proposte al *Comitato tecnico di direzione*, che a sua volta dibatte le proposte e le ripropone al *Comitato di direzione strategica* per una revisione delle strategie nei casi in cui i nuovi accordi di servizio con i cittadini lo richiedano. Il processo si conclude rendendo conto ai cittadini del livello di accordo di servizio raggiunto.

## 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. Sistema "Radar"



## 2. Gestire per processi

Gestire per processi è visto come il modo più coerente possibile di *governance* dell'intera organizzazione. Il punto forte di questo sistema è che il risultato desiderato si raggiunge in maniera più efficiente quando le attività e le risorse relative si gestiscono come un processo. Sono stati identificati e definiti 12 processi (si veda la Fig. 2) che sono omnicomprensivi di tutti i processi dell'organizzazione, vale a dire che qualunque attività realizzata è prevista in una *Mappa dei processi*.

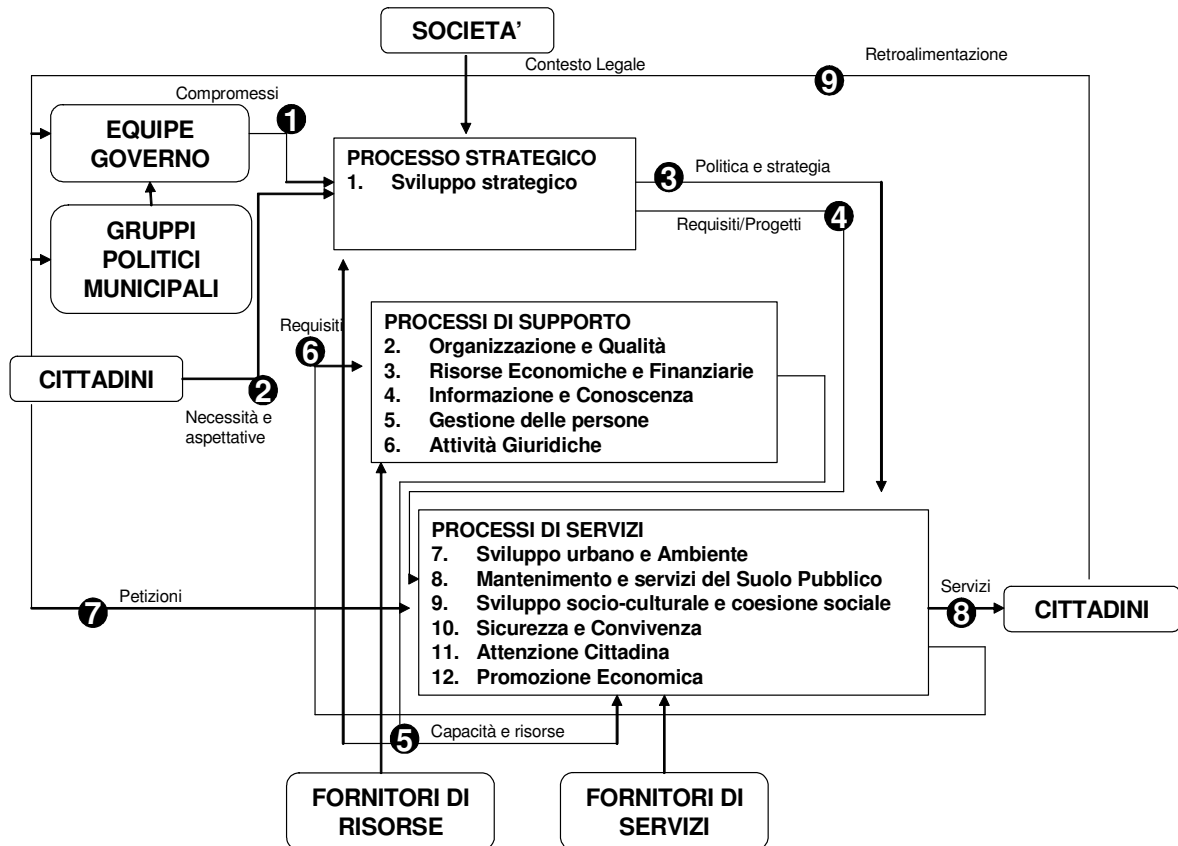
I processi sono stati classificati in:

- Processi strategici,
- Processi di servizio,
- Processi di supporto.

## 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 2. Mappa dei processi



Ogni processo ha un “referente” che se ne assume l’onere di gestione e continuo miglioramento, che non coincide con i responsabili della struttura.

Un processo è ben gestito quando:

- si conoscono i servizi esterni o interni che si prestano attraverso il processo;
- funziona conoscendo le aspettative dei suoi destinatari;
- sono note le risorse ed i procedimenti sui quali si conta per gestire tutte le funzioni di servizio del processo;
- ha standard di gestione chiaramente definiti;
- si basa su chiari obiettivi delle persone coinvolte nella sua gestione;
- gli obiettivi individuali su cui si basa sono orientati alla qualità dell’esecuzione e al mantenimento di standard elevati;
- viene gestito rispettando gli standard di prestazione individuale e secondo il piano degli obiettivi individuali;
- consente l’apporto di correttivi quando necessari;
- determinano la soddisfazione degli utenti cui si rivolgono.

### 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. Gestire le persone

Il proposito di questo principio è sviluppare il potenziale delle persone dell'organizzazione. Il suo fondamento trova motivo nell'assunto che una organizzazione fondamentale prestatrice di servizi dove i procedimenti definiti per assicurare standard di servizio e indicatori per controllare il loro raggiungimento, non bastano

E' per questo che è necessario assicurare l'accrescimento continuo dei livelli di conoscenza del personale, così come curare la loro motivazione al lavoro. La gestione delle persone è, dunque, un fattore chiave dell'organizzazione, che si concretizza nel *Saper fare, Poter fare, Voler fare*.

##### a) Saper fare

Occorre gestire la conoscenza secondo i seguenti principi:

- conoscere le necessità formative degli individui,
- promuovere il ruolo attivo dei responsabili del processo formativo,
- dare rilevanza crescente alla formazione sul lavoro,
- dare priorità alla formazione – azione,
- favorire incontri collettivi tra gruppi professionali per lo scambio informativo,
- formalizzare i percorsi formativi volontari individuali per coloro che vogliono sviluppare nuove competenze.

##### b) Poter fare

Occorre agire sull'informazione. Le informazioni devono essere alla portata di tutti e per questo ci sono il sistema RADAR e i sistemi di partecipazione, quali:

- direzione partecipativa e per obiettivi,
- promozione dell'ideazione del miglioramento,
- lavoro per gruppi,
- formalizzare i processi di ideazione del cambiamento come processi di lavoro,
- favorire gli scambi di conoscenze tra dipartimenti.

Ogni sistema di partecipazione è revisionato annualmente dalle stesse risorse interne del *Dipartimento Processi e qualità* che hanno partecipato alla sua definizione.

##### c) Voler fare

Occorre agire su due ambiti: comunicazione interna e applicazione di incentivi retributivi.

Il primo ambito richiede l'attivazione di uno stile di comunicazione interna fluido, orientato all'azione, che favorisce l'analisi ripartita in tutti gli ambiti e tra più livelli gerarchici e aree di responsabilità.

Il secondo ambito implica:

- la creazione di un sistema di incentivi e riconoscimenti per tutto il personale,
- incoraggiare l'applicazione del sistema di incentivi secondo criteri meritocratici,
- diffondere quanto più possibile il messaggio implicito nel sistema incentivante.

### 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.

#### 4. Gestire basandosi sui fatti e sui dati

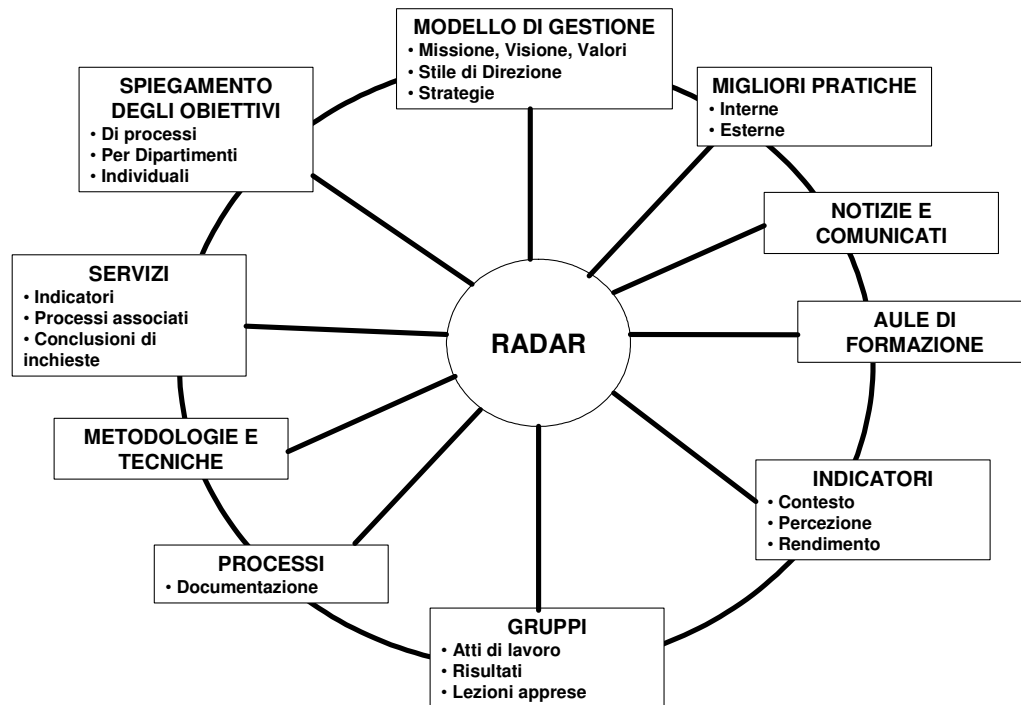
E' stato sviluppato un ampio sistema di indicatori per misurare le condizioni di percezione, rendimento e contesto che permettono di rendere operativo il ciclo di miglioramento REDER di modo che tutte le azioni si sviluppino includendo:

- **RISULTATI** ottenuti,
- **ENFOQUE** (approccio) o impostazione della strategia da perseguire per ottenere i risultati,
- **DESPLIEGUE** (applicazione) o introduzione della strategia definita,
- **EVALUACIÓN** (valutazione) del grado di applicazione conseguito e dell'efficacia dell'approccio,
- **REVISIONE** di tutto ciò che non è riuscito per migliorarlo nel prossimo ciclo.

L'informazione viene trasformata in conoscenza attraverso la comparazione tra i dati e gli obiettivi stabiliti, insieme ai risultati raggiunti nel passato e al rendimento di altre organizzazioni considerate *best performer*.

Infine RADAR, che è il nome dato all'applicazione informatica, supporta tutta l'informazione e il sistema di conoscenza dell'organizzazione, è alla portata di tutto il personale attraverso la rete Intranet.

Figura 3. Sistema REDER (o Radar)



## 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 HRM** sono parte integrante del modello di gestione e come tali si sviluppano attraverso un processo di conversione dei valori e dei principi strategici in azioni.

Nel seguito si presentano i principali valori di gestione del sistema di HRM e si riassumono le principali politiche finora perseguite.

### a) Vocazione al servizio pubblico

Guidati dal principio strategico di “porre sempre il cittadino al centro del miglioramento dei servizi”, i due aspetti della missione dell'organizzazione, che si possono riassumere nel “*fare città*” e “*prestare servizi di qualità*” sono stati sviluppati contando nella partecipazione dei cittadini.

Questo valore rappresenta la base per lo sviluppo del Modello gestionale in quanto principio guida dell'organizzazione. Nel caso di Esplugues l'impatto organizzativo di questo principio è un implicito della filosofia di fondo: la strategia ed i valori si traducono ciascuno in azioni e non in una definizione di politiche settoriali. In questo senso, come si diceva precedentemente, la politica delle risorse umane è nelle azioni che nascono dai valori.

Un esempio del “*fare città*” è il processo di elaborazione del “*Piano strategico 1993-2003*”. Esso ha rappresentato un esercizio di partecipazione cittadina, al quale hanno contribuito più di 100 persone, sia a titolo personale che in rappresentanza di diverse associazioni, istituzioni e imprese della città.

Con questo processo, si è generata una visione che proietta la città nel medio lungo periodo, ben oltre la durata quadriennale del mandato politico del *Sindaco*. Da allora, gli obiettivi formulati nel *Piano* costituiscono un punto di riferimento primario per la definizione dei programmi elettorali di tutti i gruppi politici. Esso ha inoltre dimostrato negli anni di essere uno strumento efficace per favorire la presa di decisioni ed il consenso condiviso tra tutti i gruppi economici e sociali della città.

Un esempio del “*prestare servizi di qualità*” è lo sviluppo del circolo di qualità, un modo per adeguare permanentemente i servizi alle aspettative degli utenti. Si realizza secondo un ciclo tipo:

- rilevazione delle preferenze e dei livelli di soddisfazione dei cittadini per stabilire ordini di priorità tra servizi all'utenza;
- ridisegno dei processi secondo standard elevati di servizio, in armonia con le aspettative dei cittadini costantemente monitorate;
- diffusione degli accordi di servizio con i cittadini; essi, attualmente in vigore per le tre grandi aree di intervento della sicurezza, della viabilità, del verde pubblico, stanno mostrando un enorme potenziale di efficacia;
- prosecuzione del percorso di definizione degli accordi di servizio con i cittadini e pubblicazione, almeno biennale, delle notizie sulle attività in corso di sviluppo.

### b) Attenzione alle relazioni

L'attenzione alle relazioni umane nel processo di erogazione dei servizi pubblici è il principale fattore che può determinare favore o sfavore nei confronti dell'utenza. Questo valore si rinforza soprattutto mediante lo sviluppo operativo di azioni dirette sulle risorse umane.

### **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 azioni intraprese, in questo senso, sono:

- l'introduzione di forme selettive che valutano le attitudini dei candidati per la copertura delle posizioni di lavoro di contatto con il pubblico,
  - la realizzazione di percorsi formativi per lo sviluppo delle capacità di comunicazione con il personale; uno speciale percorso formativo è stato condotto sulle attività di servizio telefonico all'utenza, per sottolineare il valore dell'empatia con l'utente,
  - l'allestimento e la distribuzione di un manuale sulla comunicazione con l'utente,
  - l'istituzione di un periodico rapporto da redigere entro ciascuna direzione per sottolineare la persistenza di problemi di clima organizzativo e/o di rapporto con l'utenza.
- **Etica**

L'onestà è un valore etico di primaria importanza per la copertura di posizioni di lavoro in Amministrazione pubblica. Non ha però le stesse possibilità di sviluppo che hanno gli stessi valori, dato che non è possibile intervenire su questo valore se esso non è già insito negli individui. Per alcuni gruppi professionali, quali quello della Polizia locale, però sono stati istituiti dei Comitati etici per la trattazione di questa tematica nei suoi diversi aspetti.

#### **c) Iniziativa, partecipazione e apprendimento**

Sono considerati valori fondanti di in un processo di continuo cambiamento fondato sull'apprendimento dalla sperimentazione.

Per agire positivamente su questi valori è stato innescato un processo di apprendimento continuo, guidato da un'equipe direttiva, che ha portato all'attenzione dei partecipanti le esperienze di successo di analoghe organizzazioni pubbliche che hanno adottato cambiamenti positivi. Le iniziative intraprese:

- realizzazione di conferenze interne a scopo informativo e divulgativo,
- organizzazione di incontri interni, con la presenza degli esponenti politici di vertice, rivolti al personale per comunicare preventivamente i cambiamenti in corso di adozione,
- introduzione di iniziative quali le *Giornate della comunicazione*, aperte a tutti, concentrati su temi quali *Il lavoro in equipe*, *la nostra migliore soluzione* e nel cui ambito chiunque può conoscere lo stato dei lavori che si stanno svolgendo nei diversi gruppi interni; le giornate sono organizzate e curate dal personale dipendente con il supporto di tecnici,
- presentazioni pubbliche dei progetti e dei risultati dei gruppi che lavorano per lo studio di nuove soluzioni di miglioramento dei diversi segmenti di servizio,
- riunioni aperte al personale per la presentazione degli obiettivi annuali di bilancio,
- conferimento di potere di decisione per specifiche azioni con il supporto della formazione e delle direttive del vertice amministrativo,
- promozione della capacità di ideazione di nuove modalità di lavoro e di loro formalizzazione in proposte al vertice, che le valuta sotto il profilo delle ricadute negative (fattibilità),
- introduzione di un sistema di incentivi economici e di riconoscimenti.

## 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.

### Sistema di incentivi

Dal 1993 il Comune possiede un sistema di incentivi che oggi ha le seguenti caratteristiche:

- incentivi di risultato: conferito in funzione dei risultati di ogni dipartimento e attribuibili all'individuo
- incentivi per la qualità della prestazione: ha come obiettivo gratificare la presenza sul posto di lavoro in forma straordinaria, al di là del fattore orario di lavoro,
- incentivi di presenza: lo scopo è ridurre il livello di assenteismo,
- incentivi di produttività: persegue il miglioramento dei livelli di qualità di servizio.

La retribuzione variabile, nelle diverse forme di incentivazione, costituisce fino all'8,2% della retribuzione annuale, per il personale di profilo direttivo e per quello operativo.

### Sistema di riconoscimento

Nel 1998, a partire dalla proposta di un gruppo di lavoro dedicato è stato completato il sistema degli incentivi con l'introduzione di un sistema di riconoscimenti: si va da una lettera scritta del direttore, con le congratulazioni per il lavoro realizzato, a un pranzo per il lavoro di equipe svolto, fino al riconoscimento di un bonus straordinario. Il gruppo di lavoro che ha formulato questa idea ha preventivamente svolto delle indagini interne per misurare il livello di attrattività delle diverse forme di riconoscimento, proponendone quindi una classifica all'alta direzione.

Il sistema contempla che i contributi più rilevanti possono anche essere considerati merito ai fini di carriera interna.

## d) **Clima di sicurezza**

Generare un clima di sicurezza è stato considerato un fattore imprescindibile per fare emergere il potenziale delle persone che fanno parte dell'organizzazione, e, più concretamente, per identificare le forme più efficaci di delega.

In primo luogo per generare sicurezza i direttivi devono evidenziare un alto grado di coerenza tra ciò che dicono e ciò che fanno, dando l'esempio per ciascuno dei valori dell'organizzazione e rivedendo l'effettività della leadership in modo sistematico e periodico. Nel Comune il comitato tecnico di direzione rivede semestralmente la leadership, e lo fa in maniera più approfondita alla fine del mandato politico (revisione di fine ciclo).

Questo valore è stato sviluppato trasmettendo all'organizzazione il seguente concetto: *un problema è un'opportunità, occorre manifestare i problemi senza provare alcun senso di colpa perché sottolineare i problemi significa sollecitare la ricerca di soluzioni.*

A questo scopo sono stati introdotti sistemi di partecipazione con metodologie partecipative: *i problemi vanno risolti dalle persone che meglio li conoscono.* Inoltre:

- è stata condotta un'inchiesta sul clima lavorativo, che dal 1996 si realizza con cadenza annuale,
- è stato realizzato un programma formativo sulle tecniche di delega, utile per promuovere l'autonomia dei collaboratori. Le deleghe si formalizzano nell'ultima fase dello sviluppo operativo del *Programma di attuazione municipale, PAM.*

## 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.

### e) Ottimizzazione delle risorse

Per realizzare questo valore è stata sviluppata una doppia strategia volta a promuovere la cultura della *città sostenibile*.

Gli interventi più rilevanti sono la realizzazione di un'assemblea cittadina per l'ambiente, in linea con le politiche di *Agenda 21*, che ha origine negli accordi del *Summit di Rio de Janeiro* nel 1992. Il Comune è inoltre membro della *Rete catalana delle Città per la sostenibilità* e ha aderito alla *Carta di Aalborg* del 1996.

Le quattro linee di attuazione che l'Amministrazione ha adottato per promuovere la gestione efficiente delle risorse sono:

- l'ottimale pianificazione delle risorse finanziarie,
- contenere gli organici del personale (il relativo costo ammonta al 40% del budget); negli ultimi 10 anni, infatti, il contingente di personale è il medesimo,
- eliminare attività che non apportano valore, come ad esempio la gestione delle attrezzature e degli indumenti di lavoro del personale;
- l'adozione del *Piano di risparmio energetico* finalizzato all'adozione di misure di riduzione dei consumi con l'introduzione di tecnologie alternative, ad esempio, per l'illuminazione pubblica (telegestione, automatismi programmabili, punti luce di basso consumo, altro).

## 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;

**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. *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 ad un processo campione, identificato come rilevante e/o significativo rispetto all’idea guida che ispira il modello di direzione del personale del Comune di Esplugues. L’applicazione di questo metodo a tutti i processi considerati nello studio non si è resa possibile.

La tabella che segue riporta gli esiti tratti dall’applicazione del sistema di *driver* di valore al processo prescelto della *gestione della comunicazione interna*.

Tabella 1. Performance del processo di gestione della *comunicazione interna*

<u>Processo</u>	<u>Descrizione</u>
<b>Comunicazione interna al personale</b>	
<u>Driver di efficienza</u> Livello alto: le risorse impiegate per gestire le diverse linee di comunicazione sono tutto sommato commisurate ai risultati ottenuti.	<u>Driver di qualità</u> Livello alto: la comunicazione al personale è una leva strategica per il sistema di HRM di questo Ente. Essa, unitamente ad altri strumenti gestionali più tradizionali, ha dimostrato di portare innovazioni spesso considerate scontate e nei fatti sorprendenti.
<u>Driver di equità</u> Livello alto: il livello di equità percepito dal personale grazie alle strategie comunicative è molto elevato, tanto da divenire fattore motivante e acculturante per la promozione della capacità di iniziativa e della coesione interna.	<u>Driver di politica</u> Livello alto: l’impatto sulle politiche di Ente è nel cambiamento copernicano registrato nel passaggio da un modello burocratico a un modello di gestione per processi. L’impatto sulle politiche del personale è nella promozione di un sistema di lavoro orientato agli obiettivi.
<u>Driver di sviluppo di risorse</u> Livello alto: il personale formato alla comunicazione è appartenente ai diversi livelli. Le iniziative di comunicazione, infatti, sono state intraprese con la partecipazione attiva dei gruppi interni, adeguatamente supportati da esperti che hanno sempre mantenuto una posizione di osservatori.	<u>Driver di immagine e comunicazione</u> Livello alto: l’immagine esterna di questo Ente è particolarmente positiva. Esso è noto alla comunità catalana come il caso di più straordinaria capacità innovativa a più lungo ciclo di vita. L’attenzione alla comunicazione esterna è d’altronde un altro connotato dell’attenzione dell’Ente alle relazioni.

## 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.

### 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 Esplugues sono essenzialmente basate sulla crescita delle **competenze individuali** come chiave per la **crescita istituzionale**. Il perseguimento di **obiettivi di gestione** operativa è in questo Ente un fattore oramai considerato scontato.

### 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 quelli 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 interna 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 Esplugues, considerando le caratteristiche dei processi di fatto gestiti (*par. 4*) e le politiche perseguite (*par. 6*), gli impatti positivi sono molteplici, riassumibili in:

- allineamento del lavoro delle persone agli obiettivi dell'organizzazione,
- integrazione del lavoro delle persone nei processi di lavoro e nel lavoro per processi,

### **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.

- connessione diretta tra qualità del lavoro degli individui e sistemi retributivi,
- allineamento tra sistemi di obiettivi di ente e sistemi di gestione delle risorse umane: formazione, retribuzioni, carriere, selezioni, comunicazione, profili di competenze, relazioni sindacali,
- consolidamento di processi di auto-valutazione, utili per conoscere gap e progressi compiuti ai diversi livelli organizzativi e quindi per attribuire incentivi e calibrare azioni formative,
- sviluppo della capacità di leadership del livello dirigenziale, con riflessi positivi su tutta la linea gerarchica,
- chiara identificazione di scale di misura per il monitoraggio dei fattori di attenzione per la gestione dell'intera organizzazione,
- proceduralizzazione dei sistemi di pianificazione strategica (ogni 4 anni) e operativa (annuale) attraverso un sistema integrato di gestione della conoscenza sui fenomeni organizzativi interni e di servizio all'esterno.

I tratti del sistema indicano che l'impatto è quindi sia sul versante del **performance management** che su quello del **change management**.

#### **8. Generalizzabilità del caso**

Il modello di gestione della qualità ha portato all'identificazione e specificazione del nuovo sistema dei valori dell'Ente. Essa ha trasformato i valori in azioni, dando un connotato di efficienza e di integrazione, verso l'interno e verso l'esterno, all'intera Amministrazione. L'elemento attorno al quale gravita l'intero caso è il sistema di certificazione qualità, un processo complesso e articolato, a tratti burocratico, che in questo Ente ha portato allo sviluppo dei valori.