

## **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**  
**Comune di COSENZA**

## **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 .....	4
3. ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE HRM .....	5
4. METODOLOGIE DI HRM .....	6
4.1 PIANIFICAZIONE, ACQUISIZIONE E SELEZIONE, MOBILITÀ.....	6
4.2 RETRIBUZIONE VALUTAZIONE E CARRIERE.....	7
4.3 FORMAZIONE DEL PERSONALE .....	11
4.4 CONTENZIOSO .....	12
4.5 RELAZIONI SINDACALI .....	12
5. CONCLUSIONI .....	13

## **CASO DEL COMUNE DI COSENZA<sup>1</sup>**

### **1. Premessa**

Questa scheda descrive in modo sintetico il modello di gestione delle risorse umane adottato dal Comune di Cosenza. Lo schema analitico utilizzato tende a mettere in luce gli aspetti di HRM perseguiti dall’ente, così come delineati nell’analisi sul modello di Governance delle Risorse umane:

- ✓ il concetto/idea di gestione delle risorse umane;
- ✓ i metodi utilizzati nello sviluppo dei processi di gestione del personale;
- ✓ l’organizzazione interna dell’ente in tema di HRM;
- ✓ le modalità di gestione della retribuzione accessoria.

La mancanza di fonti documentali non ha consentito di fatto la piena constatazione dell’idea di HRM perseguita dall’ente; l’indagine pertanto mira ad evidenziare la proiezione del Direttore generale, intervistato alla fine del suo mandato e del responsabile dell’ufficio del personale, appena insediato sul modello di gestione del personale perseguito dall’ente.

### **2. L’idea di Human Resource Management**

Evidenziare l’idea di Human Resource Management di un ente, vuol dire mettere in risalto l’importanza data alla leva di gestione del personale rispetto alle finalità stesse dell’organizzazione.

Fatta questa premessa, analizzando il caso qui proposto, è importante precisare l’idea di gestione del personale perseguita dal Comune, vera e propria leva finalizzata al supporto e all’attuazione delle finalità stesse dell’ente.

Nelle parole del Direttore Generale possono essere colti interessanti spunti circa l’idea di HRM perseguita “...l’idea di gestione del personale presente nella gestione del comune di Cosenza è riscontrabile nei vari documenti di diversa natura (di cui tuttavia non si ha disponibilità), per non ultimo quello sul programma del sindaco, che l’amministrazione ha elaborato. Il problema di fondo si è sviluppato negli anni ’90, con un’idea molto vecchia. Con l’elezione del sindaco che nel ’94 è coincisa con l’elezione del Sindaco Mancini, si è messo mano allo struttura dell’amministrazione attraverso la promozione del ricambio del personale e quindi mettendo mano all’organizzazione distinta in settore e servizi”.

---

<sup>1</sup> A cura di Pietro Leone

### **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'elemento di svolta è stato quello di creare un clima di condivisione grazie anche alla realizzazione di alcuni progetti importanti che hanno richiesto un coinvolgimento più ampio di tutta la struttura, sia in termini di partecipazione che di idee.

L'idea di gestione del personale coincide con l'assunto che sia proprio il personale dell'ente la risorsa strumentale più importante per il Comune, vera e propria leva dell'organizzazione: un'idea che trova sicuramente conforto con il modello "Direzione e sviluppo delle risorse umane" volto alla creazione di politiche di crescita del personale, incentrando la propria attenzione sulla variabile individuale dell'organizzazione (gli individui appunto): "capire quali sono le potenzialità delle persone promuovendone lo sviluppo e la crescita".

Con il sindaco abbiamo definito una conferenza dei servizi formata da tutti i dirigenti del Comune, senza l'integrazione con altre professionalità esterne, nella quale si chiedeva ai dirigenti di esprimere una loro valutazione sul loro lavoro, tracciando anche il percorso futuro che si prefiggevano, e nella quale gli stessi consigliavano e partecipavano al lavoro gli uni degli altri.

Queste indicazioni venivano pubblicate in un documento che diventano documenti guida dell'amministrazione. E' poi buona prassi da suggerire un rapporto proficuo e corretto tra la giunta, l'organo politico e la dirigenza e condivisione degli obiettivi cercando di fare partecipe il personale delle scelte dell'amministrazione, promuovendo quindi il confronto e la collaborazione continua con spirito di gruppo.

La necessità di procedere alla condivisione di strategie e obiettivi ha di fatto determinato sia la produzione di output sia la costituzione di organismi di coordinazione. La partecipazione dei vari soggetti alla definizione degli obiettivi rappresenta indubbiamente un elemento che merita attenzione.

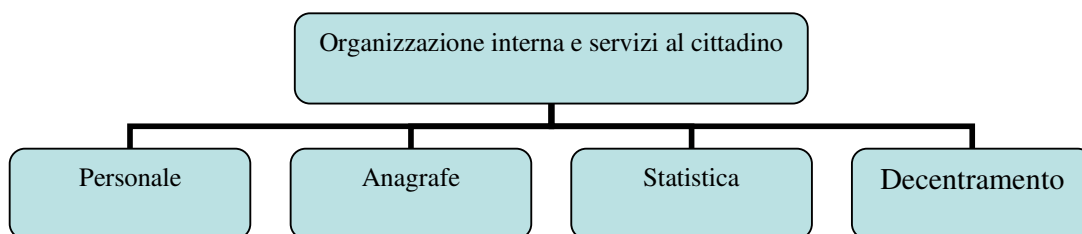
L'approccio rispetto alla gestione del personale sembra trovare fonte nell'iniziativa dei soggetti principali dell'ente, che hanno ritenuto di dover investire sulle politiche di gestione, sebbene si possa evincere un po' di confusione. E' nel personale e nella sua crescita la leva di sviluppo che l'amministrazione deve utilizzare per perseguire gli obiettivi che si è data

Il processo di partecipazione alla vita dell'ente che di fatto ha investito il Comune di Cosenza sia nell'attività di pianificazione che di definizione degli obiettivi non è tuttavia adeguatamente sostenuto dalla produzione di regole, necessarie per la gestione.

### **3. Organizzazione della funzione HRM**

Il posizionamento nella struttura e nell'organigramma è un indicatore del grado di rilevanza della direzione del personale. Maggiore è la vicinanza al vertice amministrativo, maggiore sarà la probabilità che questa funzione sia ritenuta strategica per l'amministrazione. Ad esempio, se la funzione del personale è un settore autonomo, è molto probabile che sia ritenuta rilevante per il conseguimento della missione dell'amministrazione.

Nel Comune di Cosenza la macrostruttura organizzativa è distinta in settori (otto), staff e servizi. L'ufficio del personale si colloca nel settore *Organizzazione interna e servizi al Cittadino*.



Le attività demandate a tale ufficio, posizionato come linea e non in funzione di staff, sembrano avere carattere preminentemente amministrativo delineando un modello di HRM orientato alla mera amministrazione, da cui sicuramente si evince una idea di funzione del personale di tipo tradizionale, orientato alle funzioni *classiche* del personale.

Ciò nonostante la corretta indicazione del direttore generale, secondo cui "..... una struttura attenta alla gestione del personale e che persegua in modo trasparente la politica del personale non fa altro che favorire se stessa, in quanto solo la presenza del personale motivato e preparato supportato da un'ideale struttura può garantire la piena attuazione dei programmi".

#### **4. Metodologie di HRM**

Le funzioni di promozione e sviluppo del personale possono essere presenti marginalmente all'interno dell'amministrazione ovvero possono invece dimostrare una certa rilevanza strategica.

Per poter descrivere queste funzioni e le metodologie di HRM occorre allora analizzare alcuni aspetti preminenti, in particolare: la presenza o meno di sistemi di pianificazione del personale, le politiche di reclutamento e selezione degli organici, le modalità di gestione della mobilità interna e della retribuzione accessoria, le politiche legate alla formazione.

##### **4.1 Pianificazione, acquisizione e selezione, mobilità**

I processi di pianificazione sono di tipo negoziale (si cerca di rispondere alle esigenze dei singoli dirigenti). Mancano in termini formali politiche di pianificazione dichiarate. Di fatto non esiste una struttura preposta a tale funzione. In assenza di documentazione si riportano le parole del d.g. ".....relativamente all'acquisizione e selezione del personale, e fabbisogno del personale, il direttore generale ha avviato una serie di incontri con tutti i settori, verificato la necessità di risorse e quindi

## **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.

compatibilmente con la pianta organica, le possibilità e la volontà dell'amministrazione abbiamo avviato i concorsi per acquisire il personale. Il tutto è avvenuto promuovendo pari opportunità a tutti i candidati e garantendo al massimo le procedure di selezione. Vi è un regolamento di selezione (che nonostante le numerose richieste non è stato ancora trasmesso) e la procedura di selezione viene gestita in outsourcing o meno a seconda della numerosità dei partecipanti. La pianificazione del fabbisogno del personale è avvenuta fino ad ora attraverso una compartecipazione della dirigenza alle scelte al fine di garantire una maggiore qualità alle esigenze organizzative dell'ente ed in particolare a quelle espresse dalle strutture di destinazione. In tal modo infatti è stato possibile garantire dal lato un'accuratezza della programmazione legata alla sostenibilità economica dall'altra garantendo tempi di realizzazione dei piani di assunzione”.

Mancano in termini formali politiche di pianificazione dichiarate. E' evidente pertanto il ricorso ad un sistema di pianificazione informale basato sulla costruzione di rapporti tra il Direttore Generale e la classe dei dirigenti. Si registra la presenza e il ricorso a diverse procedure di selezione del personale. In tal modo è stato possibile da una parte contenere i costi economici dall'altra rispettare i tempi previsti nei piani di assunzione.

### **4.2 Retribuzione valutazione e carriere**

Il fondo

Al di là dei cambiamenti che hanno caratterizzato la struttura organizzativa una delle principali novità in materia contrattuale è sicuramente costituita dalla determinazione di un Fondo Unico di amministrazione, destinato al trattamento del salario accessorio. In precedenza i diversi istituti da applicare a livello locale (straordinari, produttività, posizioni disagiate, ecc.) erano contrattati sulla base di uno o più fondi, i cui standard di finanziamento erano definiti centralmente. La consistenza del fondo unico viene comunque determinata da parametri individuati in sede di contatto nazionale, può essere aumentata tuttavia tramite risorse proprie delle Amministrazioni, nei limiti dei tetti prestabiliti dai conti economici del proprio bilancio. Spetta alla contrattazione decentrata il compito di individuare l'ammontare del fondo, oltre che la ripartizione delle risorse tra le diverse voci che compongono il salario accessorio, la regolazione delle forme e le condizioni di erogazione. Proprio queste opportunità offerte alle Amministrazioni definiscono il carattere distintivo di questa contrattazione, definita integrativa, rispetto alla precedente contrattazione decentrata. L'obiettivo è stato quello di consentire alle diverse organizzazioni di individuare autonome politiche retributive, affidandosi sempre più agli strumenti di regolazione contrattuale.

Certo i margini di manovra nei quali si muovono le diverse Amministrazioni sono pur sempre in larga parte delineati dal contratto nazionale.

Ad esempio la quantificazione di una parte significativa del fondo è definita a livello centrale, così come i criteri generali di erogazione dei compensi e le modalità di assegnazione di alcune indennità fisse (come ad esempio l'indennità di comparto).

7

## 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.

Una volta avvenuta la quantificazione del fondo però spetta in larga parte alla contrattazione integrativa definirne gli “utilizzi” allocando le risorse tra le diverse voci (produttività, progressione orizzontale, posizioni organizzative, indennità) e scegliendo i criteri per l'erogazione dei compensi tra quelli indicati dal contratto nazionale.

Le nuove regole introdotte hanno comportato un ampliamento dei margini a disposizione delle Amministrazioni, che hanno avuto maggiori possibilità di concorrere alla determinazione di una parte del salario; usufruendo di leve e puntuali strumenti per realizzare una propria politica retributiva in linea con le strategie perseguite e con le condizioni locali del mercato del lavoro

Un primo elemento da considerare è il fondo unico di amministrazione, nello specifico tre aspetti principali:

- la capacità dell'amministrazione di investire risorse proprie
- la scelta dell'ente in termini di allocazione delle risorse rispetto a diversi istituti
- le modalità di gestione di questi ultimi.

### 1) *Integrazione*

In primo luogo il comune non sembra integrare, sulla base della documentazione in possesso, il fondo unico di gestione con proprie risorse. In tal caso è da registrare una scarsa propensione seguita dall'Amministrazione nel perseguire le possibilità offerte dalla contrattazione.

### 2) *Gli utilizzi*

Un elemento di positività è dato sicuramente dalla ripartizione delle voci del salario accessorio. Le risorse vengono utilizzate per remunerare:

- produttività individuale e collettiva;
- progressione economica orizzontale
- retribuzione di posizione e risultato
- organizzazione del lavoro
- responsabilità categorie B,C, e D

### 3) *Le modalità di gestione*

Un altro aspetto interessante da considerare per verificare l'approccio dell'organizzazione in merito all'utilizzo del fondo riguarda i criteri di erogazione dei compensi, legati ai differenti istituti. Per quanto concerne l'istituto

**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.

della produttività, l’amministrazione ha dedicato quasi il 20% del totale del fondo, come risulta dal Contratto decentrato integrativo, art. 17 comma 2: “... incentivazione della produttività e miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all’impegno individuale e/o di gruppo per centri di costo se esistenti, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui alla tabella B debitamente compilata dai rispettivi dirigenti...”

E’ prevista la predisposizione di piani di produttività collettiva secondo gli indirizzi dettati dall’amministrazione, che saranno valutati da apposita commissione presieduta dal Direttore Generale e approvati dalla stessa amministrazione, le cui risorse saranno conseguentemente assegnate, favorendo il coinvolgimento di tutto il personale.

Tabella 1

Scheda individuale di valutazione permanente per la produttività collettiva

<b>Categorie</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>Totale parziale</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>Totale parziale</b>
<b>1) Impegno e qualità delle prestazioni individuali</b>	5	75		6	75	
<i>a) Capacità di adattamento all'innovazione organizzativa</i>	1	15		1	13	
<i>b) Partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità connesse al programma di attività</i>	1	15		1	13	
<i>c) Iniziativa personale e capacità propositiva per soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione di lavoro</i>	1	15		1	13	
<i>d) Idoneità a creare un ambiente di lavoro favorevole anche in relazione ai rapporti con i colleghi superiori</i>	1	15		1	13	
<i>e) Rapporti con l'utenza</i>	1	15		1	13	
<i>f) Capacità di autoaggiornamento</i>	1	15		1	10	
<b>2) Risultati conseguiti</b>	1	25		1	25	
<i>a) minimo</i>	1	2		1	2	
<i>b) mediocre</i>	3	5		3	5	
<i>c) buono</i>	6	8		6	8	
<i>d) elevato</i>	9	15		9	15	
<i>e) massimo</i>	16	25		16	25	
	<b>Totale</b>			<b>Totale</b>		

### **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.

Non si hanno informazioni circa l'esatto utilizzo del fondo per la retribuzione delle progressioni orizzontali.

I parametri adottati dall'amministrazione per assegnare la progressione economica orizzontale, sono:

*a. Esperienza acquisita:*

- Anzianità di servizio
- Curriculum professionale
- Attività prestate in posizione professionale riferibile alla medesima categoria o superiore in mansioni afferenti o non afferenti al ruolo.

*b. Impegno e qualità della prestazione resa:*

- Capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi
- Partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità
- Iniziativa personale e capacità propositiva per soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro
- Idoneità a creare un ambiente di lavoro favorevole anche in relazione ai rapporti con colleghi e superiori
- Rapporti con l'utenza
- Capacità di autoaggiornamento
- 

*c. Qualità della prestazione resa anche a seguito di interventi formativi:*

*d.*

- Capacità di autonomia nell'ambito delle istruzioni ricevute
- Applicazione delle informazioni apprese durante attività di formazione
- Partecipazioni corsi formativi con valutazione finale
- Possesso di titolo di studio
- Possesso di altri titoli professionali e culturali

*e. Risultati conseguiti:*

- Livello di realizzazione dei programmi e dei progetti.
- Grado di diligenza.
- Polivalenza funzionale.

La somma per tutti i settori viene stabilita in sede di contrattazione decentrata.

### **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.

Ai fini della progressione economica vengono adottate metodologie permanenti di valutazione; la valutazione è di competenza esclusiva dei dirigenti dei singoli settori e/o servizi e si effettua mediante l'elaborazione di una scheda individuale di valutazione.

I criteri di gestione delle progressioni verticali sono soggetti a processo di concertazione mediante confronto con le OO.SS.

Per fornire una rappresentazione di sintesi è utile riportare ancora la visione che il direttore generale ha in merito: “..le politiche retributive adottate sono rapportate parzialmente alla posizione e in parte ai carichi di lavoro, con particolare riguardo al raggiungimento degli obiettivi programmati e concordati con l'amministrazione e il direttore generale. Nella gestione della retribuzione aggiuntiva è stato impiantato un sistema di valutazione delle posizioni e delle prestazioni attraverso un progetto PASS (Ravenna – Cosenza), tale sistema seppur con le normali influenze umane viene rispettato garantendo una valutazione delle prestazioni abbastanza oggettive, alle quali viene commisurata una retribuzione aggiuntiva proporzionale”.

### **4.3 Formazione del personale**

La redazione del piano di formazione, la determinazione del fabbisogno formativo e la valutazione degli interventi rappresentano aspetti fondamentali di questa sezione.

Intervistato in merito alla formazione del personale il Direttore generale ha affermato “ l'ufficio personale si occupa di una formazione generalizzata, mentre poi è il dirigente che si occupa della formazione per il proprio personale anche relativamente alle necessità rappresentate dalla gestione e formazione specifica. Sulla formazione e lo sviluppo la pianificazione di iniziative di formazione attuate da un lato attraverso l'ufficio del personale che si è incaricato di gestire la formazione programmata e le varie direzioni che si sono occupati di formazione ad hoc ha consentito un'attività formativa professionalizzante per il personale e comunque legata alle esigenze dell'amministrazione. I partecipanti hanno sempre mostrato grande apprezzamento per le iniziative avviate garantendo da un lato una maggiore competenza del personale e dall'altro un indotto aumento della motivazione. Ad oggi ancora non è stato deliberato il piano di formazione che comunque è in fase redazione”.

La partecipazione e il ruolo attribuito all'Ufficio del personale nella definizione delle attività di formazione, programmate sulla base delle indicazioni anche raccolte a livello decentrato, ha di fatto consentito la realizzazione di iniziative professionalizzanti e ben gradite dal personale.

Tuttavia la mancanza del piano di formazione e di eventuali prospetti sulla valutazione degli interventi proposti non consente una esauriente comprensione dell'istituto.

Non si registrano innovazioni nei processi formativi quali l'utilizzazione di forme di e-learning e sostanzialmente l'attività formativa è attuata in modo frontale.

I contenuti dei corsi tendono ad essere orientati al saper fare e al saper essere.

Emerge in sintesi un ruolo della formazione non marginale, ma che richiede un riprogrammazione importante e orientata verso sistemi più articolati di

progettazione e definizione di percorsi di sviluppo, collegati in modo più penetrante con le strategie dell’ente.

#### **4.4 Contenzioso**

Per quanto riguarda la disciplina e risoluzione del rapporto di lavoro e contenzioso si sono registrati alcuni contenziosi sulla valutazione effettuata e altre sui compiti assegnati, scostamenti di mansioni ecc, comunque casi isolati e gestiti dall’ufficio legale. Il sistema di controllo delle presenze e assenze è meccanizzato.

#### **4.5 Relazioni sindacali**

Le relazioni sindacali si sviluppano all’interno dell’organizzazione senza riscontrare apparentemente particolari difficoltà.

Relativamente alle relazioni sindacali l’ufficio personale non ha riscontrato mai grossi problemi nella gestione della relazione supportati anche dalla direzione generale con soddisfazione quindi di ambo le parti.

## 5. Conclusioni

Considerata nel complesso la politica di HRM adottata dal Comune è possibile evidenziare alcune caratteristiche:

- ✓ non sembra essere particolarmente evidente una politica di HRM volta a supportare l’ente nel raggiungimento degli obiettivi suoi propri, sebbene sia il vertice politico che amministrativo siano consci dell’importanza di sviluppare ed implementare il modello di gestione del personale;
- ✓ la struttura che si occupa della gestione di personale non è collocata in posizione strategica rispetto all’organizzazione dell’ente ed espleta funzioni meramente amministrative;
- ✓ non esiste una propensione all’integrazione del fondo unico di risorse aggiuntive;
- ✓ gli utilizzi del fondo sembrano perseguire maggiormente una logica di adattamento alle situazioni pregresse e al tessuto organizzativo piuttosto che alla valorizzazione e allo sviluppo delle risorse umane ;
- ✓ l’importanza della formazione su cui l’amministrazione investe è ben gradita dai dipendenti.