

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

**Diputació de Barcelona
(Provincia di Barcellona)**

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.

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
5. INDICATORI DI PERFORMANCE	27
6. POLITICHE DI HRM.....	29
7. IMPATTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO	30
8. GENERALIZZABILITÀ DEL CASO	32

LA PROVINCIA DI BARCELONA

1. Premessa

Barcelona¹, situata nella regione della Catalogna, è per dimensioni la seconda città della Spagna². Rispetto ad una popolazione spagnola di 44 milioni di abitanti, la provincia di Barcellona ne comprende oltre 5,2 milioni, pari al 74% della popolazione della regione della Catalogna. Le Municipalità del territorio della provincia sono 311 e per superficie coprono circa ¼ della regione catalana. E' quindi chiaro che, mediamente, la densità abitativa dell'area gestita dalla Diputacion de Barcelona è circa tredici volte quella nazionale³.

La Diputación de Barcelona è un'Amministrazione locale di secondo livello. La costituzione spagnola del 1978 ha riformulato l'assetto amministrativo pubblico 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 Diputacion rappresenta il secondo livello di governo, corrispondente a quello provinciale del sistema italiano.

Il suo obiettivo principale è dare supporto tecnico, economico e giuridico per la cooperazione tra le Municipalità della provincia. Lo scopo ultimo è favorire l'applicazione delle politiche pubbliche di area in tutti i segmenti di azione del sistema di governo locale, garantendo per questa via sull'integrazione verticale e orizzontale delle politiche.

Per perseguire i suoi obiettivi istituzionali la Diputacion ha instaurato un sistema di lavoro a rete con le Municipalità della provincia. Il lavoro comune è finalizzato al perseguimento di obiettivi di politica pubblica, tra cui:

- a. *il benessere collettivo del territorio*; si ideano ed erogano servizi rispondenti ai bisogni istituzionali degli attori pubblici e ai bisogni della cittadinanza;
- b. *la qualità dei servizi*; si sostengono l'innovazione tecnologica, la diffusione delle tecnologie del lavoro e la riqualificazione delle risorse umane;
- c. *l'ottimizzazione delle forme di impiego delle risorse umane*; si promuovono le competenze applicate, dell'area del saper fare e si diffondono le buone prassi di lavoro, utili per mettere in comune le conoscenze e l'esperienza.

Dalla fine degli anni '80, la Diputacion de Barcelona ha messo in atto un processo di riforma di carattere strategico, sviluppando in modo graduale un modello integrato di HRM.

In primo luogo, sono stati introdotti alcuni strumenti di gestione come i piani di carriera, i piani di formazione tecnica e manageriale, le politiche di selezione e valutazione delle prestazioni.

In secondo luogo, questi strumenti sono stati sviluppati in chiave integrata, seguendo un processo di apprendimento progressivo derivante dalla sperimentazione.

¹ Studio realizzato da Jaime Rojas Elgueta. Si ringrazia, per la collaborazione prestata nel corso dello studio, José Antonio Pascualena Artiera, Responsabile dell'Ufficio per lo sviluppo delle risorse umane, Diputacion de Barcelona.

² Popolazione: 1.582.738 abitanti in città, 4.667.136 nell'intera area metropolitana, 5.226.354 nei 311 Comuni.

³ Fonte: INE, gennaio 2005.

Questo percorso è servito anche per trasmettere le conoscenze accumulate e gli strumenti più collaudati alle Municipalità della provincia, ispirando le azioni di sostegno ai processi di HRM sempre alla medesima logica di integrazione verticale delle politiche d’area che hanno ispirato anche le altre azioni di sostegno.

Nel 2000 la Provincia, ad esempio, ha rivisitato l’insieme degli strumenti e delle politiche di HRM implementate fino a quella data, decidendo di implementare un nuovo sistema, basato sul modello di gestione per competenze, ispirato alla coesione, da esempio anche per le Municipalità.

Ad oggi è stato realizzato il *Repertorio* dei profili e delle competenze dei profili professionali. In parallelo è stato definito e sviluppato il sistema di valutazione correlato al Repertorio e per ciascun profilo professionale, rendendolo per questa via trasferibile, con opportuni adeguamenti, alle Municipalità della provincia.

Il modello di direzione del personale della Diputacion de Barcelona, 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 Foromez 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 approfondita del processo principe, rappresentato dal disegno e dell’applicazione sperimentale del modello delle competenze. Questo cambiamento porta necessariamente a ripensare in chiave di assoluta integrazione tutti gli strumenti di gestione delle RU e per queste ragioni nel caso in questione non è apparso significativo passare in rassegna tutti i singoli strumenti quanto piuttosto restituire un quadro conoscitivo ampio sul processo di genesi della transizione al nuovo modello di HRM per competenze.

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 italiano⁴.

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.

⁴ Per l’analisi del caso sono stati consultati i seguenti atti forniti dalla Diputació de Barcelona: Pla d’actuació del mandat 2004-2007 Diputacion de Barcelona; La implantación de la gestion por competencias en la Diputació de Barcelona, José Antonio Pascualena Artiera.

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 Diputacion de Barcelona, l'idea guida di HRM è basata sul ruolo di “**agente di cambiamento e sviluppo organizzativo**”. Emerge molto chiaramente, infatti, la finalità di orientare la funzione di direzione del personale verso l'innovazione e la gestione del cambiamento organizzativo. L'orientamento riguarda soprattutto la cultura organizzativa, il sistema dei valori, che ispira l'agire pubblico nei confronti dei propri lavoratori e delle altre istituzioni pubbliche. L'attenzione è infatti centrata sulle persone e sul loro lavoro in funzione dell'organizzazione pubblica.

Il modello di HRM della Diputacion de Barcelona è, rispetto alla tradizionale classificazione di G. Costa⁵, finalizzato alla direzione e allo sviluppo delle risorse umane. Esso si pone come finalità centrale quella di creare politiche di crescita del personale, incentrando la propria attenzione sulla variabile individuale dell'organizzazione (gli individui appunto); al contempo, l'orientamento è di tipo strategico, volto ad esercitare politiche del personale coerenti alle scelte strategiche. Per questo la funzione del personale tende ad essere integrata fortemente al vertice amministrativo, fornendo anche degli input per la programmazione delle politiche.

Rispetto alla classificazione di D. Ulrich⁶, l'idea di HRM di questo Ente ha una funzione di “**agente del cambiamento e partner strategico**”. La prima componente della finalizzazione del sistema di HRM al cambiamento è testimoniata dalla propensione alla gestione integrata del personale; integrata tra i diversi istituti di gestione entro un chiaro disegno organizzativo di gestione e integrata con le politiche di vertice, con le quali interagisce a doppia via, dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso. Il carattere programmatico dell'azione dell'Ente è sancita dalla costituzione spagnola degli ultimi anni '70; fin dagli anni '80, poi, l'Amministrazione ha sperimentato forme sempre diverse di gestione per avvicinare l'orientamento del personale all'orientamento delle politiche pubbliche e viceversa. Negli ultimi anni, infine, è stato avviato e portato a stadio avanzato di realizzazione, un nuovo sistema di gestione, finalizzato all'applicazione di metodologie evolute come quelle rappresentate dal modello delle competenze di Spencer e Spencer e di Boyatzis.

Occorre ricordare che Barcellona è la città che ha sperimentato con successo modelli di governo della città che hanno ispirato negli anni successivi, e ancora oggi, altre Amministrazioni, compresa, per certi versi, l'Italia. Il riferimento è, ad esempio, all'ideazione del modello della città che “guarda al mare”. Lo studio di questi modelli non ha negli anni potuto prescindere dal considerare le leve di gestione strategica del personale che la Diputacion de Barcelona, la Catalogna e le diverse Municipalità hanno attuato per orientare nel modo giusto il lavoro pubblico e per integrare le proprie politiche di impiego delle risorse umane alle politiche di governo del territorio.

⁵ *Economia e direzione delle risorse umane*, 1997.

⁶ *Human resource champions*, 1997.

Chiave del successo delle politiche pubbliche e quindi del personale di questi modelli è senz'altro rappresentata dalla rilevanza attribuita, nei fatti e non solo nelle parole, all'apporto individuale e collettivo dei lavoratori pubblici e alla coesione sociale, intesa come valore che ispira il rapporto con l'utenza esterna, i cittadini e le attività produttive, ma anche l'utenza interna, il personale.

Il retroterra culturale della coesione sociale, associato ad una gestione strategica del personale rispetto alle politiche generali di Ente hanno fatto sì che l'attenzione si spostasse dall'operatività (far funzionare i processi) alla strategicità (identificare e governare le aree critiche del processo di governo).

Per questa via i cambiamenti ideati e realizzati dall'area di Barcellona negli ultimi vent'anni sono senz'altro apprezzabili, anche e soprattutto se si considera che la Spagna esce dal periodo franchista in epoca moderna e che per i tempi a disposizione ha realizzato cambiamenti inconfondibili con quelli realizzati in altri Paesi come possono essere l'Italia, dove la democratizzazione di più antica costituzione avrebbe dovuto offrire condizioni ambientali probabilmente più favorevoli.

3. Organizzazione della funzione HRM

La Diputacion di Barcellona è un'istituzione pubblica governata dai *Sindaci* e dai *Consiglieri* rappresentanti dalle 311 Municipalità della provincia. Gli organi di governo sono:

- il *Presidente*: rappresentante legale della Provincia, ha la responsabilità di governo; è scelto tra i deputati che compongono l'*Assemblea de la corporacion*;
- i *Vice-Presidenti*: sostituiscono il *Presidente* in caso di sua assenza; sono nominati dal *Presidente* tra i membri della *Giunta*;
- la *Giunta*: formata dal *Presidente* e un massimo di 17 *Deputati*; assiste il *Presidente* nell'esercizio delle sue attribuzioni di governo;
- l'*Assemblea*: un organo collegiale di governo che svolge la funzione di approvazione delle attuazioni e delle politiche istituzionali della Provincia. E' composto da 51 *Deputati* in rappresentanza di tutto il territorio. L'assemblea realizza mensilmente delle sezioni ordinarie e può realizzare delle riunioni straordinarie. Tutte le sessioni sono pubbliche;
- le *Commissioni* informative e di controllo delle aree gestionali: organi di studio, informazione e consultazione di tutte quelle materie che devono essere discusse dall'*Assemblea* in ciascuna delle aree gestionali della Provincia. Il responsabile è un *Deputato* delegato di governo; ne formano parte i *Deputati* dei gruppi politici con rappresentanza istituzionale;
- la *Commissione speciale* per la revisione dei conti: redige e pubblica un rapporto annuale sul bilancio.

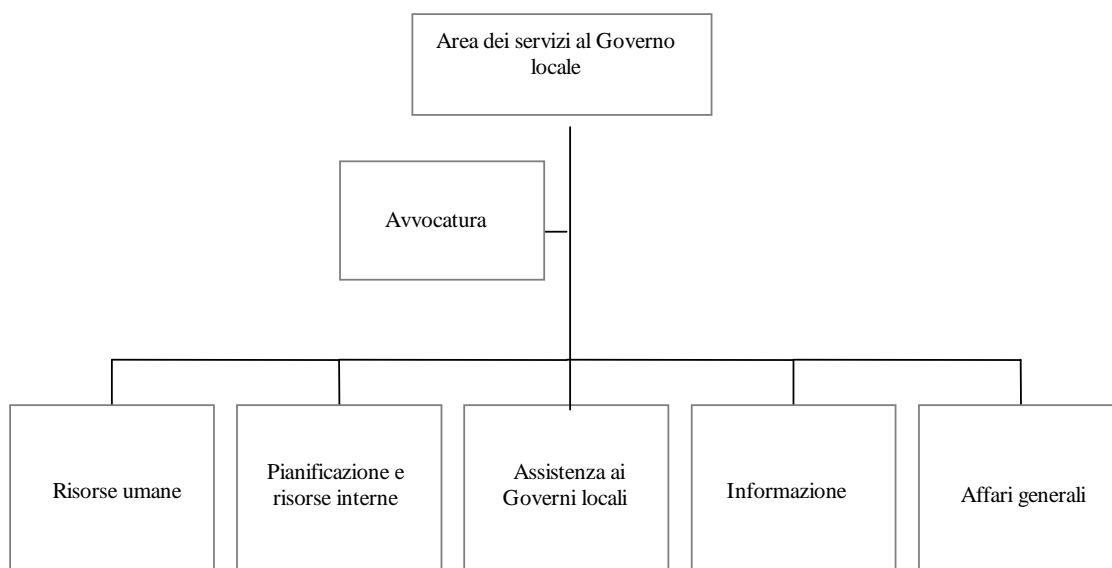
La Diputacion de Barcelona è articolata in 12 *Aree*:

1. Presidenza
2. Governo locale
3. Infrastruttura, urbanistica e alloggi
4. Sport

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. Sanità pubblica e consumo
6. Benessere sociale
7. Cultura
8. Educazione
9. Spazi naturali
10. Medio ambiente
11. Promozione economica e occupazione
12. Eguaglianza e cittadinanza

Figura 1. Organigramma dell'Area per i servizi al Governo locale della Diputacion de Barcelona



Ciascuna delle *Area* ha un *Coordinatore* responsabile dell'intero funzionamento, che opera secondo le linee d'indirizzo politico del *Deputato Presidente dell'Area*.

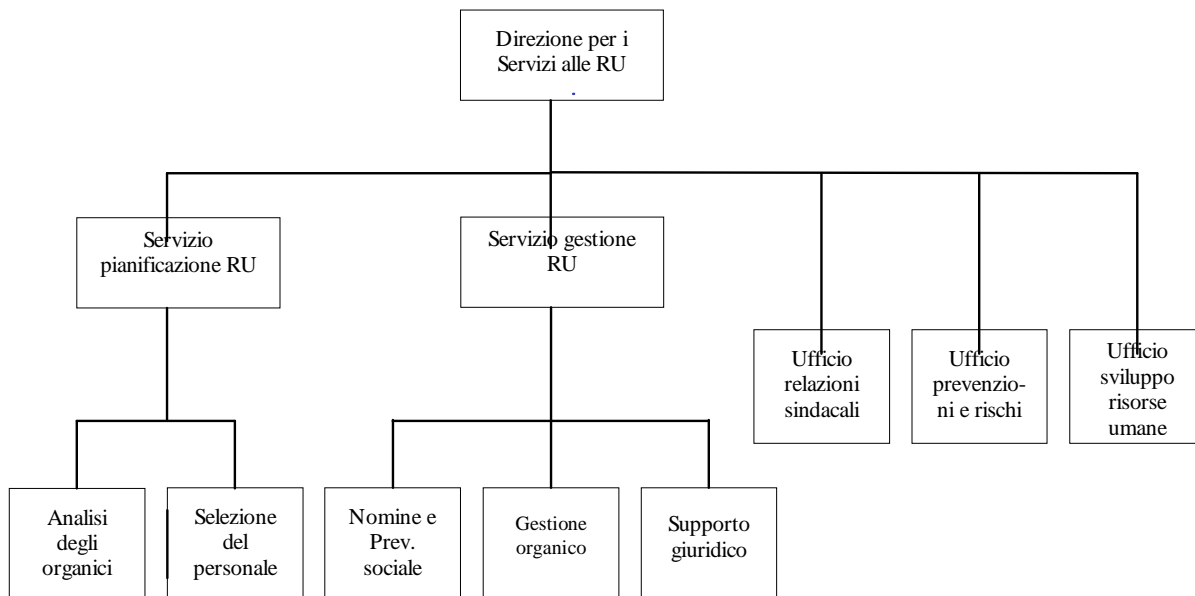
Il sistema di HRM è governato da una *Direzione* dedicata che risponde direttamente all'*Area dei servizi al Governo locale*, il cui *Coordinatore* ha la responsabilità di gestione di tre *Direzioni* di servizi, oltre che quella per gli *Affari generali*.

La *Direzione dei Servizi per le RU* è articolata in 2 *Servizi* e 3 *Uffici*, le cui rispettive competenze sono:

- la pianificazione e la selezione interna ed esterna delle risorse (*Servizio pianificazione RU*)
- la gestione di tre linee di lavoro: nomine e previdenza sociale, gestione degli organici e supporto giuridico (*Servizio gestione RU*);
- le relazioni sindacali;
- la prevenzione dei rischi sul lavoro;
- i servizi per lo sviluppo 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.

Figura 2. Organigramma della Direzione dei Servizi per le risorse umane della Diputacion de Barcelona



Nella stessa Area opera una *Direzione di Servizi per l’Assistenza ai Governi locali* che si esplica in servizi di amministrazione, strumenti per le RU, valutazione, qualità, assistenza giuridica e amministrativa alle RU, sviluppo tecnologico e servizi di formazione locale.

Mentre la *Direzione per i Servizi delle RU* ha la responsabilità di gestione delle politiche e degli strumenti delle RU della Provincia, la *Direzione di Servizi per l’Assistenza ai Governi locali* ha la responsabilità delle azioni di sostegno alla gestione delle politiche e degli strumenti delle RU nelle Municipalità.

Tra le *Direzioni* c’è una forte interazione e cooperazione. Infatti, il modello di gestione delle competenze è sviluppato ed implementato dall’*Ufficio sviluppo RU* della *Direzione per i Servizi delle RU* ed è stato inizialmente pensato come una sperimentazione trasferibile anche alle Municipalità. Da qui la forte integrazione tra le due *Direzioni* interessate, una per la definizione e applicazione del modello, l’altra per la sua diffusione esterna entro il territorio provinciale.

In estrema sintesi, quindi, l’assetto organizzativo della funzione di HRM indica che a Barcelona:

1. la funzione di HRM è affidata ad una unità organizzativa di 2° livello gerarchico, direttamente dipendente dalla seconda delle *Are* di massima dimensione, deputata ai servizi al sistema di *Governo locale*, una funzione strategica che la Diputacion svolge in assolvimento alla sua missione istitutiva, ovvero sostenere la diffusione di politiche integrate nel territorio secondo principi di governo unitari e sistemi manageriali collaudati;
2. la sua finalizzazione è duplice: da un lato è quella di orientare il lavoro delle proprie risorse al perseguimento delle politiche di Ente; dall’altro è quella di ideare, sperimentare e diffondere le competenze acquisite e i modelli collaudati per la gestione delle risorse umane presso le proprie Municipalità; l’organigramma, infatti, indica che appartiene alla medesima

Area in cui è incardinato anche la *Direzione di servizi per il sostegno al Governo locale*;

3. la sua articolazione interna è per processi e per servizi: l’assetto interno prevede l’esatta e chiara distinzione tra le funzioni di pianificazione e le funzioni di gestione, da un lato, e la specificazione dei servizi al personale, dall’altro. Il primo principio della distinzione funzionale adottata, tra pianificazione e gestione, denota l’orientamento della Direzione rispetto ad una gestione manageriale e integrata tra processi, strategici e ordinari; il secondo principio organizzativo, per servizi, denota una chiara vocazione di servizio al personale, spaziando dalla sicurezza sul lavoro, alle relazioni sindacali, allo sviluppo del personale.

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.

Centralità delle persone e lavoro a rete, valori guida del modello

Uno dei valori principali della politica delle risorse umane della Diputacion de Barcelona è la centralità delle persone. E’ proprio questo valore che ispira e orienta la scelta delle politiche gestione del personale. La gestione delle competenze rappresenta una sfida per concretizzare e rendere sistemico questo valore.

La creazione e la realizzazione di un sistema di gestione delle risorse umane basato sulle competenze ha consentito di mettere al primo posto la capacità e la potenzialità di sviluppo professionale di ciascun individuo. In quest’ottica il modello di gestione delle competenze:

- valorizza e riconosce obiettivamente il contributo di ciascun individuo nel perseguimento della sua missione;
- sviluppa le capacità delle persone attraverso azioni finalizzate a carattere individuale;
- diffondere informazioni sul sistema delle competenze obiettivo;
- favorisce il miglioramento delle relazioni interne tra il personale e tra questo e il personale dirigente;
- potenzia il sistema di lavoro per obiettivi.

Le competenze chiave identificate per l’ottimale raggiungimento degli obiettivi strategici di Ente sono stati identificate nei valori che orientano il lavoro degli individui. Essi si concretizzano nell’orientamento a:

- il servizio al cittadino;
- il miglioramento continuo e per risultati;

- l’innovazione e l’informazione permanente;
- la trasversalità dei processi e il lavoro a rete.

Quest’ultimo valore acquista per la strategia e la politica delle RU particolare importanza all’interno dell’Ente e per le azioni di sostegno a favore delle Municipalità.

Con le 311 Municipalità della provincia, la Diputacion de Barcelona ha firmato un protocollo d’intesa, denominato *Rete Barcellona delle Municipalità di qualità*, un’iniziativa di concertazione negoziata sul territorio secondo principi di *governance* condivisi tra le istituzioni locali.

La Diputacion propone dei servizi reali e di apporto di conoscenze, attraverso il proprio personale, alle Municipalità, dimostrando per questa via la capacità di assolvimento alla sua missione istituzionale e la capacità di esercitare la propria leadership per agire positivamente sui processi di cambiamento, per rafforzare l’autogoverno e la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo sociale ed economico del territorio.

Il modello di lavoro a rete viene tra l’altro applicato al coordinamento tra le *Direzioni* e i *Servizi* interni.

La *Rete Barcellona delle Municipalità di qualità* è una forma di collaborazione interistituzionale, utile per fare convergere le competenze, le idee e le risorse rispetto a obiettivi di politica pubblica condivisi in sede istituzionale tra una collettività di soggetti. Quello che in Italia viene ad oggi identificato come un sistema di *governance* allargata per il governo del territorio. La *Rete*, infatti, non ha solo lo scopo di migliorare progressivamente i servizi pubblici, quanto anche quello di consolidare forme di partecipazione attiva da parte della cittadinanza, di espressione della democrazia locale. E’ attraverso la *Rete* che la Diputacion de Barcelona esercita la sua funzione di supporto alle Municipalità. In questo senso, gli obiettivi della *Rete* sono essenzialmente:

- coinvolgere e co-responsabilizzare tutti gli attori locali migliorando la capacità di gestione del cambiamento;
- proceduralizzare i servizi e diffondere standard qualitativi alti di erogazione dei servizi;
- prestare alcuni segmenti di servizio secondo metodi di *global service*;

La *Rete*, come concetto chiave di tutto l’operare della Diputacion, permea le politiche delle RU di tutto l’Ente, anche in considerazione del fatto che il perseguimento della missione di sostegno alle Municipalità è possibile solo con l’apporto individuale e collettivo delle RU interne.

Il riflesso dell’esercizio di questi valori, della cooperazione interistituzionale e interpersonale, è nel disegno del modello di gestione per competenze che la Diputacion de Barcelona sta sviluppando per il proprio sistema di HRM e per quello delle Municipalità.

L’integralità del modello di gestione per competenze è resa possibile grazie all’insieme di strumenti di gestione (formazione, selezione, percorsi di carriera, valutazione) che interagiscono tra di loro e sono guidati ed ispirati dalle politiche pubbliche e dai piani strategici della Diputacion e dall’insieme delle Municipalità dell’area di Barcellona.

Fattori facilitanti dell’introduzione del modello

I fattori che hanno determinato il passaggio al nuovo modello sono fondamentalmente tre:

1. gli esiti del processo di valutazione degli strumenti che configuravano il sistema di HRM

fino al 2000;

2. *L'Accordo sindacale sulle condizioni di lavoro dei funzionari (1996-1999) e la firma dei nuovi Patti sociali 2000-2003;*
3. *gli esiti della valutazione del Piano degli obiettivi 1996-1999.*

1. Valutazione degli strumenti di gestione delle RU

La valutazione dei diversi strumenti che corrispondevano alle differenti politiche di RU (percorsi di carriera, valutazione delle prestazioni, formazione e selezione, politiche retributive e disegno organizzativo) perseguite fino al 2000 hanno messo in luce le debolezze e la necessità di un nuovo approccio in chiave di integrazione tra i diversi strumenti manageriali del personale.

1.1 Carriere professionali (1995-2000)

Il sistema delle carriere era articolato per famiglie professionali, corrispondenti al personale amministrativo, tecnico e insegnante; il sistema era caratterizzato da:

- esigenza di trasversalità tra le carriere;
- permanenza minima in ciascuna categoria o stadio di sviluppo professionale della carriera;
- valutazione delle prestazioni individuali nel periodo di permanenza nella categoria;
- formazione mirata con valutazione degli esiti formativi finali per ciascuna categoria.

I percorsi di carriera erano potenzialmente aperti a tutto il personale. Il percorso era strutturato secondo una matrice, con un'asse che specificava 5 gruppi di titoli professionali e un'altro asse relativo a 5 stadi di sviluppo. L'incrocio dei valori dei due assi determinava i livelli retributivi corrispondenti a ciascuno stadio del percorso di carriera.

I criteri per accedere ad un stadio superiore all'interno dello stesso gruppo professionale erano:

- 6 anni di permanenza nel livello di precedente inquadramento;
- 6 valutazioni ad esito positivo delle prestazioni erogate nel livello di inquadramento;
- avere effettuato nei 6 anni considerati un monte ore minimo di formazione richieste dal livello di nuovo inquadramento.

GLI ESITI DELLA VALUTAZIONE SUI PERCORSI DI CARRIERA DENOTÒ LE SEGUENTI CRITICITÀ:

- *inadeguatezza dei percorsi di carriera per specifici gruppi professionali.* Per alcuni gruppi professionali si denotava una certa difficoltà nell'introdurre elementi di differenziazione che non risultassero divergenti per specificare percorsi ad hoc. Di fatto, nonostante anche le richieste esplicite e reiterate dei medesimi gruppi professionali, l'Ente non poteva introdurre modificazioni dell'architettura dei percorsi di carriera senza rischiare di introdurre problemi di comparabilità tra gruppi professionali;
- *percorsi di carriera giuridica deboli* per effetto dell'eccessiva durata del percorso (24 anni), dei limitati step di accrescimento delle competenze per titoli richieste per l'avanzamento in carriera, per la scarsa identità professionale corrispondente all'eccessiva genericità dei livelli di inquadramento corrispondenti al sistema di carriera, alla genericità dell'offerta formativa utile per maturare competenze adeguate agli scatti di carriera (basati fino ad allora solo sul monte ore formative anziché sui contenuti in relazione agli obiettivi strategici di settore e di servizio).

1.2 Valutazione delle prestazioni (1995-2003)

I fattori che ispirano il sistema di valutazione delle prestazioni sono tre:

1. adeguare la gestione delle RU al *Piano degli obiettivi strategici*: riduzione dei servizi diretti ed incremento dei servizi alle Municipalità;
2. rispondere alla domanda degli attori sociali rispetto alla promozione della mobilità interna e all'introduzione di sistemi di adeguamento dei sistemi retributivi accessori;
3. puntare maggiormente sui fattori di accrescimento della produttività del personale, anche in considerazione della riduzione progressiva degli organici del personale per effetto dei pensionamenti.

I principali elementi metodologici del sistema di valutazione sono:

- il giudizio è formulato sulla base di schede di valutazione: una per il personale non dirigente, l'altra per il personale dirigente;

<i>Fattori di valutazioni per il personale non dirigente</i>	<i>Fattori di valutazioni per il personale dirigente</i>
Formazione	Organizzazione e pianificazione
Competenze applicate	Supervisione e direzione
Collaborazione	Identificazione con l'organizzazione
Responsabilità	Applicazione delle conoscenze
Volume	Risoluzione dei problemi
Costi	Iniziativa
Iniziativa	Impiego delle risorse
Assiduità	Impegno (commitment)

- ciascuna scheda considera 8 fattori di valutazione, i cui gradi di giudizio variano da 1 a 6. La sommatoria dei punteggi (6 x 8) dà luogo a tre ordini di giudizio della prestazione: *Non adeguato* (8-28 p.ti), *Adeguato* (29-42 p.ti), *Superiore* (43-48 p.ti);
- il giudizio di valutazione viene formulato congiuntamente tra il soggetto valutato e i soggetti valutatori, ovvero il suo diretto superiore e il suo superiore in secondo grado gerarchico;
- i risultati della valutazione vengono presentati (verbale e testo scritto) unitamente a delle proposte di miglioramento; c'è la possibilità di ricorrere ad un contraddittorio e ad un *Comitato per la mediazione*;
- gli esiti della valutazione della prestazione determinano gli esiti dei processi di promozione in carriera e l'attribuzione del salario accessorio. La formulazione puntuale dei giudizi incide anche sui meccanismi di motivazione del personale, in chiave di riconoscimento del lavoro svolto, per un verso, e di incentivazione al miglioramento, per l'altro verso.

Gli esiti dell'introduzione del sistema di valutazione delle prestazioni:

- *lo sviluppo favorevole della cultura della valutazione*; è oggi comunemente accettato il valore della valutazione sul lavoro proprio e altrui;
- *l'applicazione non omogenea tra i diversi Servizi*; è determinante, infatti, l'atteggiamento dei Dirigenti, alcuni dei quali hanno saputo più di altri rispondere ai valori fondanti del meccanismo valutativo;
- *la connessione con gli altri strumenti di gestione delle RU è anch'esso disomogeneo*. C'è connessione positiva con il sistema delle carriere, è invece debole rispetto all'identificazione dei fabbisogni formativi;

- *l’indebolimento della tendenza alla burocratizzazione delle persone e delle procedure di lavoro.*

1.3 Formazione e sviluppo

I principali elementi metodologici del sistema di formazione:

- doppio canale formativo: formazione interna (corsi, seminari, workshop, altro) ed esterna (partecipazione a corsi, seminari, workshop, convegni, altro, organizzati da altri soggetti);
- predilezione per la formazione finalizzata rispetto a quella “a catalogo”, in particolare per quella erogata per lo sviluppo delle capacità e delle abilità dirigenziali;
- alto livello di gradimento dei contenuti e delle modalità di erogazione da parte dei soggetti beneficiari e dei loro diretti responsabili;
- forte orientamento ai fabbisogni lavorativi e ai percorsi di carriera, connessa alla valutazione delle prestazioni e ai processi di selezione e mobilità;
- gestione centralizzata attraverso la *Direzione dei servizi per le RU*.

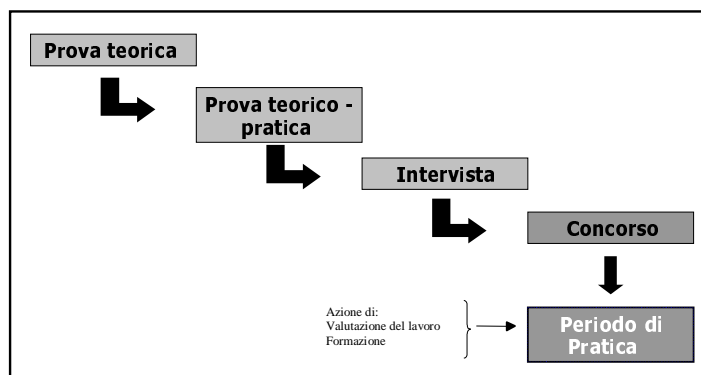
GLI ESITI DELLA VALUTAZIONE SUL SISTEMA DI FORMAZIONE DENOTÒ CHE ESSO NON ERA IN GRADO DI GESTIRE E MODIFICARE L’ELEVATA ED ETEROGENEA DOMANDA FORMATIVA PER LO SVILUPPO DELLE CARRIERE. IN QUESTO SENSO, QUINDI, LA SUA COMPONENTE DI SVILUPPO RISULTAVA DEBOLE.

1.4 Selezione

Il peso delle norme giuridiche su questo processo ha fortemente influenzato l’Amministrazione della Diputacion de Barcelona, come della grande maggioranza delle PA della Catalogna, che hanno teso a privilegiare le conoscenze teoriche rispetto a competenze chiave per il rendimento sul lavoro quali le attitudini e la motivazione. La tendenza è privilegiare *chi sa di più* e non *chi sa fare*.

Gli esiti della valutazione sul sistema di selezione hanno portato a superare questa logica, migliorando gli aspetti tecnici della valutazione e valorizzando, nel processo di selezione, le competenze acquisite sul lavoro, interno ed esterno all’Ente. In questo modo si è configurato un processo di selezione che si conclude con un periodo di “pratica sul lavoro”, durante il quale le competenze di volta in volta acquisite vengono valutate sulla base delle prestazioni.

Come schematizzato di seguito, le prove selettive sono ben 5: si inizia con delle prove pre-selettive, che variano da una prova pratica ad un’intervista, per arrivare ad una prova selettiva vera e propria che consiste in un concorso che si esplica per periodo di prova sul lavoro.



1.5 Politiche retributive

Per molti anni la rigidità del sistema retributivo, la mancanza di un profilo del dirigente in quanto gestore delle RU e la mancanza di definizione dei percorsi di carriera ha favorito lo sviluppo di un fenomeno del resto molto diffuso nel sistema pubblico, che induceva alla creazione di posizioni dirigenziali o con funzioni dirigenziali per la promozione in carriera di posizioni di soggetti meritevoli.

La valutazione effettuata sulle politiche retributive ha sottolineato che questo fenomeno ha impedito di alleggerire gli assetti organizzativi e di semplificare i processi decisionali, con conseguente fuoriuscita di personale motivato.

2. **Accordi sindacali sulle condizioni di lavoro (1996-99) e Patti sociali (2000-03)**

L'Accordo sindacale sulle condizioni di lavoro del personale (1996-1999), la firma dei Patti sociali (2000-2003), unitamente alla realizzazione del Progetto di Statuto della Funzione Pubblica spagnola hanno posto l'accento sulla importanza di dare risposta alla necessità di sviluppo delle carriere professionali dei lavoratori.

In particolare, il Progetto di Statuto da una parte definisce la carriera professionale come una progressione delle differenti categorie professionali all'interno di uno stesso gruppo; dall'altra dà la facoltà a ciascuna PA di classificare le diverse categorie in gruppi corrispondenti ed, infine, a definire le condizioni necessarie per il passaggio di categoria attraverso tre passi:

1. periodo minimo e obbligatorio di permanenza nella categoria;
2. valutazione del merito e delle capacità dimostrate dalle persone;
3. valutazione dell'anzianità, degli esiti formativi, della qualità della prestazione lavorativa, delle conoscenze acquisite e di altri fattori quali: attitudini e capacità in funzione delle attività svolte e delle competenze sviluppate.

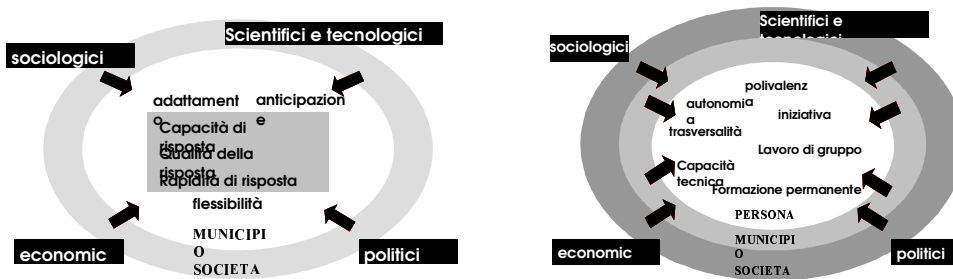
La stipula degli Accordi sindacali e la definizione dello Statuto di Funzione Pubblica hanno avuto un ruolo importante nella formulazione del nuovo modello di gestione per competenze.

3. **Valutazione degli esiti del Piano degli obiettivi 1996-1999**

La valutazione del Piano degli obiettivi per il 1996-1999 ha messo in evidenza i cambiamenti intervenuti nei fattori sociali, economici, tecnologici e politici che influenzano le politiche e il funzionamento della Diputacion de Barcelona.

La domanda dei cittadini, in questo caso delle Municipalità che rappresentano un asse di utenza rilevante per la Diputacion, è aumentata, sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Per dare risposta alla crescente domanda di nuovi e migliori servizi, la Diputacion di Barcelona ha sviluppato nuove capacità e potenziato quelle pre-esistenti, così come schematizzato nei due grafici riportati:

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.



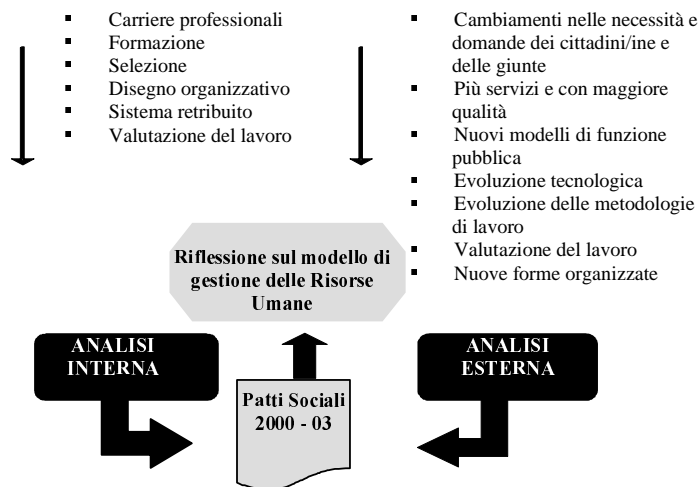
I grafici dimostrano l’evoluzione da un modello chiuso, con offerta a catalogo, a un modello aperto alle fluttuazioni della domanda. Nel primo, la domanda veniva assorbita da una struttura caratterizzata da compartimenti auto-referenziali (aree e servizi) e di personale altamente specializzato. Nel secondo, corrispondente alla situazione di oggi, l’offerta tende ad essere di carattere integrato, per la soluzione di problemi complessi (immigrazione, politiche sociali, etc.) che richiedono l’intervento coordinato di diversi servizi.

La breve analisi dei fattori che hanno portato la Diputación di Barcelona alla formulazione di un nuovo modello di gestione delle RU chiarisce l’importanza del processo complessivo, nel quale si inseriscono la modifica dei singoli strumenti gestionali, da una parte, e la necessità di dare una risposta organica e puntuale al cambiamento della domanda dei cittadini, dall’altra.

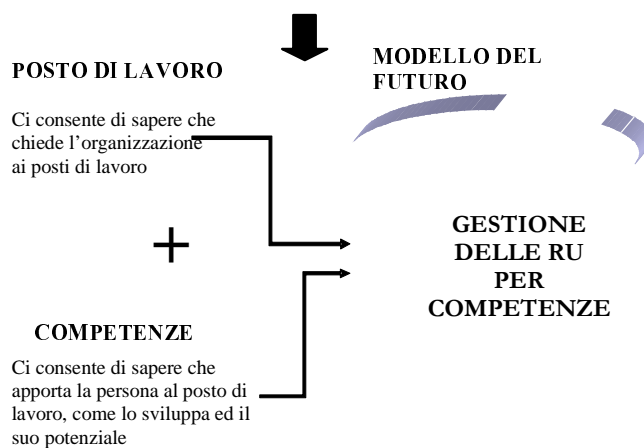
Le schematizzazioni che seguono segnalano i principali cambiamenti intervenuti dal 2000 ai primi mesi del 2006.

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.

Anno 2000: il nuovo millennio



Anno 2006: il modello attuale



Nuovo sistema di HRM basato sul modello delle competenze

Gli **obiettivi** del nuovo modello di direzione per competenze sono:

1. incrementare la coerenza di tutte le politiche di RU attraverso un processo così articolato:
 - analisi d'impatto sui diversi strumenti di RU già utilizzati;
 - definizione del modello guida degli strumenti di gestione delle RU in considerazione delle interconnessioni derivanti dall'applicazione del modello;
 - definizione dei prodotti e degli strumenti vincolati a:

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.

- sviluppo delle persone;
 - valutazione e promozione;
 - selezione e inserimento;
 - analisi delle posizioni di lavoro;
 - ridisegno organizzativo;
2. facilitare il lavoro a rete per meglio rispondere alle domande delle Municipalità;
 3. trasferire il modello di gestione delle RU per competenze alle Municipalità;
 4. definire il profilo delle competenze per le diverse attività e posizioni di lavoro.

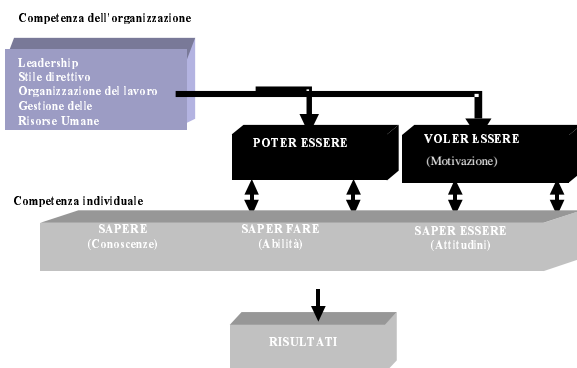
Le **caratteristiche generali** del modello sono tre:

- *taylor made*, sviluppato in funzione delle necessità e delle caratteristiche della Diputación piuttosto che trasferito da altre realtà. Il modello è stato sviluppato con le proprie risorse interne e con il supporto di specialisti esterni;
- *integrato*, in quanto coinvolge ed incorpora tutti gli strumenti di gestione delle RU;
- *legittimato*, perché supportato da tutta l’organizzazione; questo fa sì che il modello non sia identificato unicamente come uno strumento gestionale, della *Direzione per i Servizi delle RU*.

Il **concetto** di *Modello delle competenze* acquisito dalla Diputación de Barcelona è:

“Insieme dinamico e interattivo di conoscenze, abilità operative e sociali, attitudini e valori che fanno sì che una persona abbia un rendimento eccellente nello svolgimento delle funzioni e delle attività associate ad un insieme di posti di lavoro dell’organizzazione, in un momento o periodo determinato”.

Graficamente il concetto è stato rappresentato nel seguente modo:



Con questa definizione si sottolineano i due livelli gestionali delle competenze:

1. uno che riferisce alle persone, al mix di conoscenze, attitudini, capacità, talenti, motivazioni, caratteristiche della personalità, altro;
2. uno che fa riferimento all’organizzazione, al mix di competenze richiamate con riferimento alle persone ma calate nelle singole posizioni di lavoro; il riferimento è anche alle competenze collettive.

Il concetto di competenza introduce una visione più ampia di quella tradizionale. Infatti, alla

richiesta tradizionale (funzioni e compiti delle posizioni di lavoro) si aggiunge il contributo di ciascuna persona.

Il modello distingue in due grandi **tipologie di competenze**: qualitative e tecniche:

- le *competenze qualitative* fanno riferimento al *sapere essere*. Queste competenze non riguardano le attitudini, le motivazioni e i valori delle persone bensì le capacità di mettere in atto comportamenti flessibili, di dimostrare capacità di iniziativa, di lavorare in squadra, etc. Sono le competenze che si sviluppano attraverso la formazione e soprattutto attraverso l’esperienza. Il modello distingue all’interno di questo gruppo un sottotipo denominato *competenze organizzative* che sono vincolate alla missione, visione, valore e strategia dell’Ente e che devono essere contemplate in tutti i profili professionali obiettivo;
- le *competenze tecniche* fanno riferimento al *sapere* e al *sapere fare* e vengono definite come: l’insieme di conoscenze e abilità operative necessarie per lo svolgimento di una attività (informare, comunicare, gestire, valutare, pianificare, etc.) associate ad un prodotto o ad una linea di intervento propria di un servizio dell’organizzazione intesa come il gruppo di lavoro che condivide funzioni comuni. Questa tipologia di competenze è quella che finora è stata più debole e il cui sviluppo, includendola nel modello, risponde all’esigenza di sviluppare un modello di gestione di tipo integrato.

Il **percorso** di sviluppo e applicazione del modello è stato realizzato in due fasi:

1. Sperimentazione del modello

L’esperienza pilota è stata realizzata dal *Servizio per la formazione delle Municipalità*. Questa unità organizzativa è stata scelta perché si rivolge ad un insieme molto vasto ed eterogeneo di organizzazioni, le cui posizioni di lavoro e i cui contesti d’azione sono piuttosto differenziati. Questa unità, inoltre, svolge funzioni a valenza trasversale per tutte le altre unità organizzative interne, da quella amministrativa, a quella tecnica, rivolgendosi al personale di tutti i livelli, da quello dirigenziale a quello ausiliare. Il coinvolgimento di questo *Servizio* e a seguire di altri *Servizi*, come destinatari sperimentali del modello, ha quindi facilitato la successiva fase di applicazione del modello in forma estesa.

La fase di sperimentazione si è svolta con le seguenti caratteristiche:

- periodo: tra giugno 2001 e maggio 2002
- partecipanti: più di 120 persone
- organizzazione: 12 gruppi di lavoro con 3 sotto gruppi ciascuno
- categorie professionali analizzate: 9
- competenze identificate: 27 competenze organizzative chiave, di cui 18 in rapporto alle conoscenze e alle abilità operative (*sapere* e *saper fare*) e 9 in rapporto alle attitudini, ai valori e alle abilità relazionali (*sapere essere*).

Il disegno tecnico del modello è stato successivamente sottoposto a valutazione. La valutazione ha:

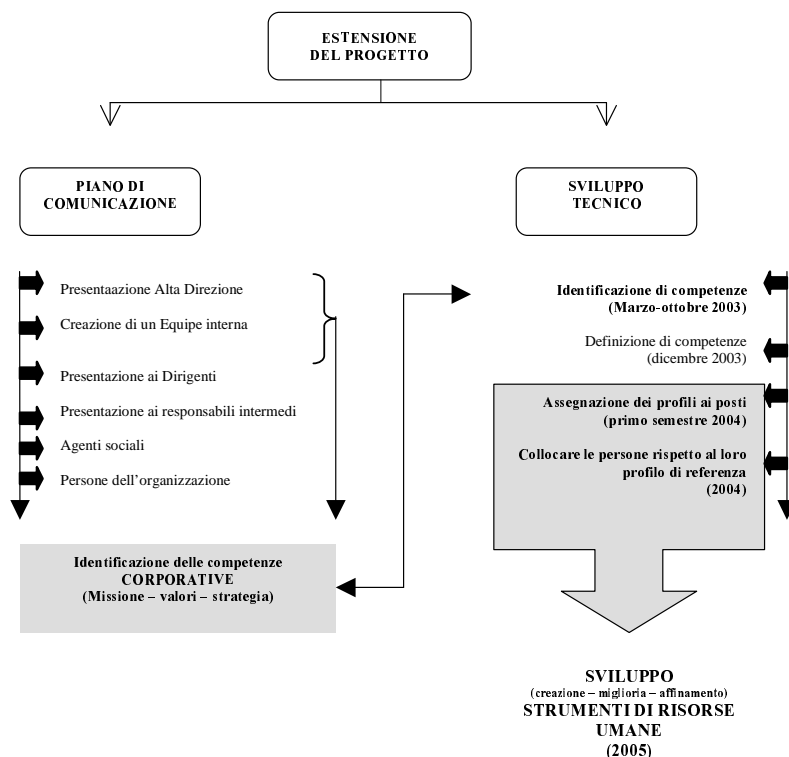
- confermato l’importanza di coinvolgere in prima persona il personale direttivo, sia per quanto riguarda le politiche di comunicazione come per la motivazione del personale;
- dimostrato che la metodologia punti di forza e di debolezza da sottoporre a modifica;
- portato alla validazione dei profili di competenze identificati da parte del personale interessato;

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.

- sottolineato la necessità di prevedere le conseguenze di aspettativa che l'introduzione del modello può generare;
- indotto a includere le competenze elencate nella tipologia delle competenze organizzative dei profili professionali in uso.

2. Applicazione del modello

Questa fase è stata realizzata attraverso due piani d'azione che si sono svolti in parallelo: il *Piano di sviluppo tecnico* e il *Piano di comunicazione*. Nel grafico seguente si schematizzano i due piani:



2.1 Piano di sviluppo tecnico

L'organico della Diputación de Barcelona è di 3.800 unità per in 450 tipologie di posizioni di lavoro, delle quali 200 riferite ad attività esecutive e/ o ausiliari. Lo sviluppo tecnico della fase di applicazione del modello è stato effettuato secondo i seguenti passi:

- 2.1.1 identificazione delle competenze;
- 2.1.2 graduazione delle competenze;
- 2.1.3 definizione dei profili delle competenze;
- 2.1.4 valutazione d'impatto del modello sugli strumenti di gestione delle RU.

2.1.1 Identificazione delle competenze

L’identificazione delle competenze rappresenta uno dei momenti più critici della progettazione del modello. La domanda che la Diputación si è posta è: quali sono le competenze chiave dal punto di vista del successo complessivo dell’organizzazione e dal punto di vista del successo professionale delle persone? Per rispondere sono stati definiti, in primo luogo i criteri organizzativi di ordinamento delle posizioni di lavoro e, in secondo luogo, identificate le tecniche da utilizzare per l’identificazione delle competenze.

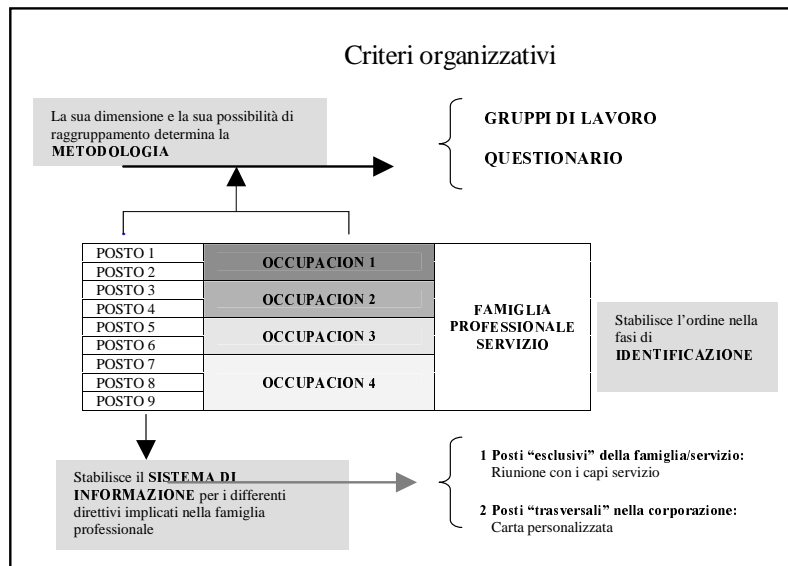
Criteri di ordinamento delle posizioni di lavoro: per raggruppare i 450 posti di lavoro la provincia ha definito come criterio organizzativo di base il concetto di *ocupación*, inteso come il gruppo di posti di lavoro che condividono un insieme di funzioni comuni. In questo modo si è arrivato a stabilire i criteri di raggruppamento:

- *ocupación:* raggruppamento di posizioni di lavoro che hanno una cornice funzionale comune. Questo criterio ha l’obiettivo di aiutare a semplificare la struttura;
- *famiglie professionali:* raggruppamento di *ocupaciones* che condividono una base professionale ampia. La finalità di questo raggruppamento è di guidare il lavoro sul campo.

Questo raggruppamento ha dei benefici dal punto di vista della gestione anche se non risolve tutti i problemi che si presentano durante l’identificazione delle competenze rispetto a posizioni di lavoro con pochi addetti o posizioni con una grande dispersione degli incarichi tecnici. Questo ha obbligato la Diputación ad utilizzare questi criteri ed il loro incrocio in modo flessibile e creativo;

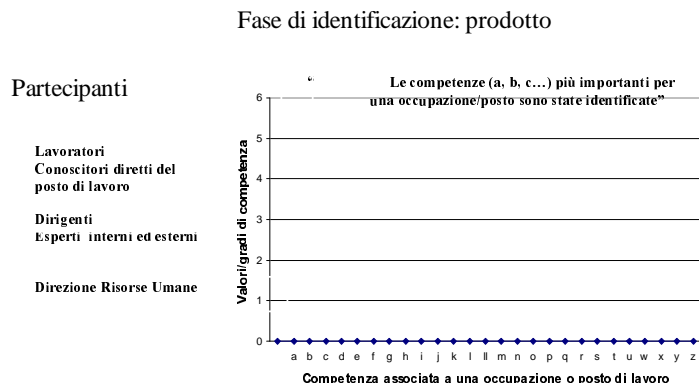
Tecniche di identificazione. La scelta ha puntato sulle tecniche di tipo collaborativi, in quanto l’obiettivo non era soltanto identificare le competenze ma anche diffondere, condividere e ottenere consenso sul modello di gestione delle competenze scelto. In questo senso sono state utilizzate diverse tecniche di rilevamento e di identificazione delle competenze, così come rappresentato nella tabella che segue.

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.



• 31 gruppi di lavoro con	383 partecipanti
• 10 gruppi di questionari con	120 partecipanti
• 9 gruppi di interviste con	45 partecipanti
• Interviste individuali	23 partecipanti
Totale di partecipanti nel lavoro di campo:	571 partecipanti

Il risultato di questo passo è l'insieme delle tabelle che incrociano da una parte i valori ed i gradi della competenza e dall'altra le competenze associate alla posizione di lavoro o all'occupazione. I soggetti che hanno contribuito a questa elaborazione sono i lavoratori che ricoprono le posizioni di lavoro considerate, altre persone che per diversi motivi hanno conoscenze sulle posizioni analizzate, i dirigenti e i responsabili d'Area o di Settore di riferimento delle posizioni, esperti esterni, la Direzione per i Servizi delle RU in quanto responsabile di tutta l'operazione.



2.1.2 Definizione e graduazione delle competenze

La definizione e graduatoria delle competenze ha nel modello della Diputacion di Barcellona un'importanza cruciale in quanto da luogo alla struttura che supporta la definizione dei profili professionali. In questa fase uno degli elementi distintivi è tenere presente l'orientamento all'eccellenza di ciascuna posizione di lavoro. Infatti, i gruppi di lavoro che intervengo in questa fase (responsabile, esperti, Direzione delle RU) devono fare un notevole sforzo per definire le competenze ed i rispettivi livelli secondo questo orientamento. Allo stesso tempo devono essere segnalati gli aspetti che possono diventare critici in un futuro prossimo.

Il risultato del lavoro di definizione e graduazione delle competenze è la prima versione del *Dizionario delle competenze* della Provincia di Barcellona, nel quale sono distinte le seguenti competenze:

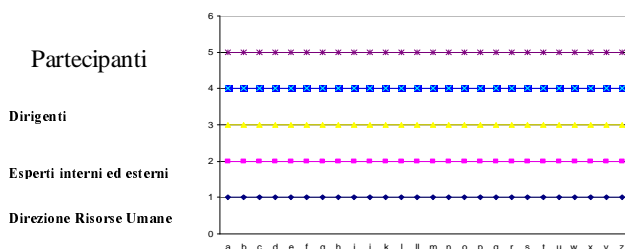
- a) *Competenze organizzative*, che riportano i tratti distintivi della missione, della visione e dei valori dell'organizzazione nelle specifiche competenze. Queste competenze sono state definite da un gruppo di lavoro composto da 22 coordinatori d'Area e Capi servizio. Le competenze individuate sono:
 - impegno di servizio con i cittadini;
 - orientamento alle Municipalità;
 - orientamento ai risultati;
 - partecipazione a formazione permanente e innovativa;
 - trasversalità e lavoro in rete.

- b) *Competenze qualitative*, che sono qualità professionali che determinano il *come fare* e il *modo*

d’essere professionale. Sono stati identificati 13 tipi di competenze qualitative applicabili a molti gruppi professionali. Alcuni esempi di queste competenze sono: iniziativa, flessibilità, capacità decisionale, sviluppo delle persone, organizzazione e pianificazione del lavoro; guida, orientamento, gestione delle persone, interazione con il personale, etc.

- c) *Competenze tecniche*, che fanno riferimento alle conoscenze tecniche delle differenti categorie professionali. In altre parole, è l’insieme di conoscenze e abilità operative che consentono di creare e sviluppare prodotti, linee gestionali, progetti, importanti per l’organizzazione. Sono state identificate e definite 93 competenze associate al sapere tecnico. Alcuni esempi sono: gestione di progetti e programmi, trattamento ed elaborazione dell’informazione, gestione della qualità, elaborazione e gestione dei budget, pianificazione, organizzazione e gestione delle risorse umane, etc.. La graduatoria di queste competenze è stata stabilita in 5 livelli:

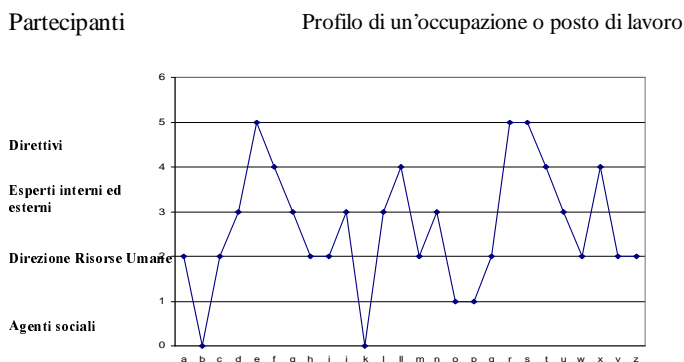
Definizione e graduazione delle competenze: prodotto



2.1.3 Definizione dei profili delle competenze

La matrice delle competenze-livelli è stata utilizzata applicando una serie di criteri di definizione: ricerca dell’ eccellenza, omogeneità dei livelli per gruppi di titoli, supporto a progetti strategici, etc., per definire i profili dei diversi gruppi professionali. Questi profili raccolgono i tre tipi di competenze già menzionati precedentemente: organizzativa, qualitativa e tecnica, con diverso peso specifico per ciascuna di loro in funzione del ruolo svolto nell’organizzazione. Le categorie coinvolte in questa operazione sono il personale direttivo, gli esperti e la direzione delle RU.

Definizione dei profili



2.1.4 *Analisi d’impatto del modello sugli strumenti di RU*

L’impatto del modello ha generato notevoli effetti nel processo di decentralizzazione delle responsabilità di gestione delle RU e nel sistema di valutazione.

Una caratteristica cardine che fa del modello delle competenze uno strumento di gestione strategica a 360° e quindi non solo per la gestione delle RU è nella sua modalità di introduzione. Esso, infatti, si auto-definisce osservando le competenze sul campo, osservando il modo in cui esse producono risultati per l’organizzazione e il modo in cui si manifestano. Questa caratteristica, intrinseca al modello stesso, quando introdotto non fa altro che alleggerire il peso della *Direzione delle RU* per diffondere la gestione del personale tutte le unità organizzative rilevanti di un’organizzazione. Come dire che la gestione delle RU non è questione che riguarda più e solo l’unità organizzativa precedentemente deputata. Questo significa che la responsabilità di gestione diviene diffusa e investe necessariamente i responsabili di direzione e di linea di un nuovo ruolo: la gestione delle competenze del proprio personale. Le competenze, in questo senso, non corrispondono alle persone ma alle posizioni di lavoro. Ne discende che con l’introduzione del modello delle competenze la Diputacion de Barcelona ha dovuto formare le figure responsabili di tutto l’Ente all’esercizio di questo nuovo ruolo di responsabilità. Ecco cosa ha fatto l’Amministrazione:

- a. ha definito un nuovo modello di comando, esplicitando che la responsabilità di gestione delle RU non è più un compito esclusivo della *Direzione delle RU* ma di tutti i responsabili dell’intera organizzazione, cui sono assegnati nuovi ruoli gestionali;
- b. ha dato visibilità ai nuovi ruoli attraverso la definizione e l’assegnazione di profili di riferimento nei quali le competenze qualitative e di gestione dei gruppi acquisiscono la dovuta importanza, anche ad eventuale detrimento delle competenze tecniche;
- c. ha definito e realizzato un programma di formazione specifico per i dirigenti ed i responsabili intermedi per favorire l’esercizio dei nuovi ruoli;
- d. ha coinvolto i soggetti titolari di nuova responsabilità come attori principali nei nuovi modelli di valutazione e formazione e sviluppo del personale;
- e. ha dotato le diverse *Aree* e i diversi *Servizi* di una struttura tecnica di supporto ai dirigenti per l’implementazione degli strumenti di gestione delle RU e allo stesso tempo per lo sviluppo delle capacità di relazione con i servizi centrali delle RU.

Per quel che riguarda lo specifico processo di **valutazione**, sono stati definiti e introdotti nuovi elementi, in particolare, come già detto precedentemente, il riconoscimento del ruolo di gestore delle RU ai dirigenti e l’introduzione di un sistema di auto-valutazione.

Il tutto è stato accompagnato da un processo di informatizzazione. Il nuovo sistema di valutazione, che si sta profilando in questi primi mesi dell’anno, consente di collocare tutte le persone nell’organizzazione in coerenza con il proprio profilo di referenza e di determinare le necessità di sviluppo e formazione. Il processo è schematizzato nel grafico riportato nel seguito:

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.

Situazione delle persone

Partecipanti

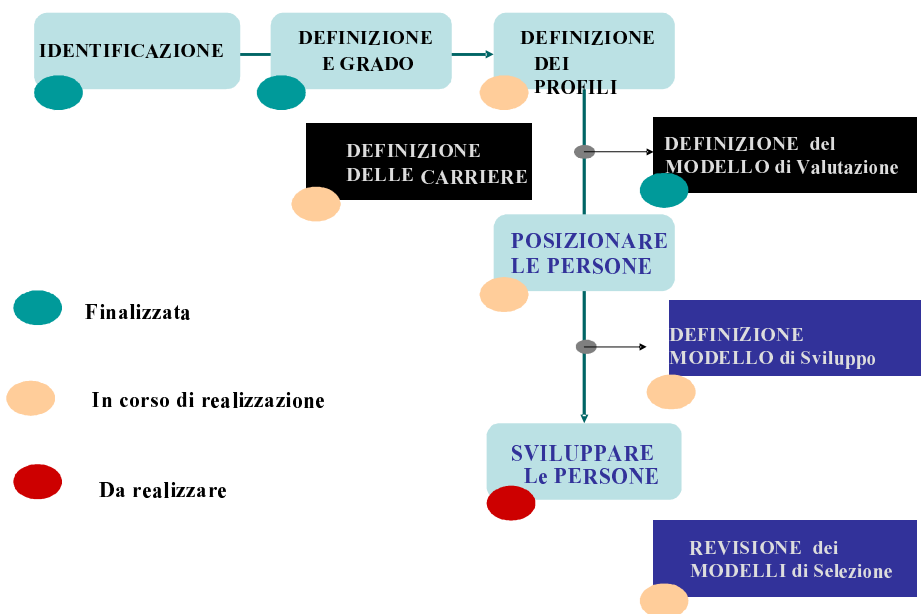
- La persona
- Incarichi diretti e di livello superiore
- Direzione Risorse Umane
- Agenti sociali



IN TERMINI GESTIONALI:

- il gap tra il livello di competenze richiesto e il livello osservato determina le azioni di sviluppo orientando le azioni di carattere formativo;
- il confronto tra profili diversi aiuta e facilita i processi di mobilità interna e orienta i processi di carriera in funzione delle competenze obiettivo;
- la distanza tra profilo richiesto e lo stadio di sviluppo delle competenze possedute dal personale consente di definire gli iter di carriera professionale e di stabilire i piani personalizzati per lo sviluppo individuale.

La situazione attuale dell’implementazione del modello di gestione delle RU per competenze e lo sviluppo degli strumenti di RU correlati sono presentati nel grafico seguente:



2.2 Piano di comunicazione

Il piano ha come obiettivo la diffusione del modello e la raccolta di suggerimenti di miglioramento da parte di tutto il personale. Le azioni di comunicazione sviluppate fino ad ora sono:

- presentazione del modello all’alta direzione;
- creazione di un gruppo interno di comunicazione, composto da coordinatori di area e capi servizi con profonda conoscenza dell’organizzazione, per dare seguito all’implementazione del modello;
- presentazione generale a tutto il personale direttivo e relativo staff di collaboratori dell’organizzazione;
- presentazione alle organizzazioni e alle rappresentanze sindacali;
- allestimento e attivazione di una pagina web di informazione puntuale e continua, con possibilità di formulare suggerimenti e contributi volontari;
- pubblicazione di articoli sulle riviste di comunicazione interna;
- disegno di una metodologia di comunicazione ad hoc con gruppi di lavoro (8-10 persone) e distribuzione di questionari di misurazione delle percezioni e delle aspettative.

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;

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. *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 della Diputacion de Barcelona.

La tabella che segue riporta gli esiti tratti dall’applicazione del sistema di *driver* di valore all’intero processo finora descritto, il modello delle competenze, considerato che la progettazione e l’introduzione di questo strumento non può essere considerato come un processo scomponibile e che la focalizzazione su di uno solo dei processi connessi al modello non rende significativi ritorni informativi sulle performance del sistema di gestione del personale che tende a divenire nel caso analizzato.

Tabella 1. Performance del modello delle competenze

<i>Processo</i> Modello delle competenze	
<p><i>Driver di efficienza</i></p> <p>Livello medio: le risorse impiegate per la gestione del personale in modo diffuso, sulla base del modello delle competenze, è dai primi segnali efficiente. Si sono alleggerite le attività svolte dall’Ufficio centrale del personale, dato che molte funzioni vengono ora svolte in collaborazione con i responsabili delle diverse unità. Occorre d’altronde ricordare che il modello progettato e introdotto in questa Amministrazione verrà diffuso presso le Municipalità interessate dell’area di Barcellona e che quindi si potranno generare forme di ritorno economico dall’iniziale investimento di tempo e risorse nella creazione di uno strumento gestionale a 360° che potrà essere opportunamente valorizzato anche per integrare i processi di gestione delle RU di molte amministrazioni (le Municipalità corrispondenti alla Diputacion de Barcelona sono 311).</p>	<p><i>Driver di qualità</i></p> <p>Livello alto: le metodologie applicate sono tra le più avanzate in una organizzazione pubblica. Il passaggio ad un sistema di HRM basato sul modello delle competenze è il massimo livello di ammodernamento che si possa osservare in una amministrazione pubblica, in specie se questa è di grandi dimensioni come lo è quella del caso analizzato. Sotto il profilo metodologico, la qualità dei processi instaurati si presenta elevata anche in considerazione del modo in cui è stato condotto il processo di progettazione e introduzione di un sistema che richiede attenzione alla comunicazione interna, alti livelli di propensione positiva alla valutazione e forte orientamento agli obiettivi, tutte qualità presenti nel caso analizzato perché abituato da decenni a innovazioni gestionali di portata rilevante.</p>

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.

<p><i>Driver di equità</i></p> <p>Livello medio: non è ad oggi possibile misurare in modo puntuale il livello di equità percepito e nei fatti generato dal modello delle competenze. Questo perché il modello è dopotutto di recente introduzione. E’ comunque possibile affermare che si è posta molta attenzione all’equità di trattamento del personale e che segno di questa attenzione è il già richiamato processo di gestione applicato per introdurre il modello, che ha visto un’ampia partecipazione attiva e passiva da parte di tutto il personale, ai vari livelli e con varie funzioni.</p>	<p><i>Driver di politica</i></p> <p>Livello alto: gli effetti dell’introduzione del modello delle competenze è nella modificazione del ruolo di responsabilità esercitato dal vertice delle unità organizzative, ora investito della responsabilità anche della gestione delle risorse umane. Mentre prima essi erano responsabili di politiche di servizio all’utenza, senza poter direttamente intervenire se non per alcuni aspetti nella direzione del proprio personale, oggi essi hanno potuto riunire sotto la propria responsabilità, come razionalità vuole, anche la possibilità di agire sul lavoro dei propri collaboratori. Il riflesso è nell’alleggerimento del lavoro svolto dall’unità centrale del personale, che ora svolge funzioni di consulenza ai responsabili di unità di tutto l’Ente e che si rivolgono ai sistemi di HRM delle Municipalità. Molti altri sono gli impatti sotto il profilo tecnico del sistema di HRM, dato che il modello delle competenze agisce su tutti questi, dando organicità all’intero sistema di HRM.</p>
<p><i>Driver di sviluppo di risorse</i></p> <p>Livello alto: l’impatto generato sulle risorse è rilevante. La responsabilizzazione del personale direttivo nel processo di formazione del dizionario delle competenze e nella successiva gestione del personale secondo il modello pre-definito ha significato elevare notevolmente il profilo gestionale della classe media della dirigenza interna. Per il personale non dirigente l’introduzione del modello ha significato capire a fondo il proprio ruolo nell’organizzazione e visualizzare un proprio percorso prospettico di carriera in funzione del ruolo svolto. Lo sviluppo è quindi soprattutto nell’atteggiamento culturale per il personale intero e per il personale direttivo è anche sotto il profilo manageriale.</p>	<p><i>Driver di immagine e comunicazione</i></p> <p>Livello alto: alla comunicazione del modello e delle sue implicazioni è stato dedicato un Piano, tutt’ora attivo e che ha il preciso scopo di diffondere quanto più possibile e in termini chiari la valenza del nuovo sistema di HRM. In termini di immagine esterna, inoltre, la Diputacion de Barcelona è stata spesso oggetto di studio da parte di esperti del settore, non solo del settore delle RU. La loro propensione positiva a partecipare a confronti tematici sull’ammodernamento delle PA è provato dalla partecipazione attiva a numerose iniziative, di rilievo nazionale e internazionale. Nel contesto nazionale, infine, l’Amministrazione svolge un’importante ruolo di promotore per lo sviluppo anche delle Municipalità, che riconoscono alla Diputacion un ruolo di leadership.</p>

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 Diputacion de Barcelona sono orientate allo “sviluppo di competenze individuali e istituzionali”. L’innovazione e la gestione del cambiamento sono target di lunga data del sistema di HRM di questa amministrazione, che già dagli anni ’80 ha sperimentato nuove soluzioni organizzative per il rinnovo delle politiche pubbliche in chiave di successo. La gestione del cambiamento è tra l’altro insita nella sua missione istituzionale, essendo la Diputacion de Barcelona investita del compito di supportare le Municipalità del proprio

comprensorio per integrare orizzontalmente e verticalmente le politiche pubbliche. Tutte le innovazioni sperimentate con successo vengono infatti ideate fin dall’inizio con il preciso scopo di farne messaggio di “cambiamento possibile” anche alle amministrazioni minori.

In questo quadro, questa amministrazione ha senz’altro un’esperienza di lunga data nell’integrazione tra le strategie complessive e lo sviluppo delle competenze. Lo sviluppo delle competenze è scopo gestionale interno e missione istituzionale per l’esterno. Il perseguimento di scopo e missione è ad oggi ad uno stadio avanzato, dato che è stato quasi completato un percorso di introduzione di un sistema di gestione per modello delle competenze. La transizione a questo modello ha significato gestire una fase di forte cambiamento, in un contesto d’altronde già positivamente abituato e allenato al cambiamento e alla sperimentazione e come tale già portatore di competenze atte a sviluppare la collettività mediante l’individuo.

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 Diputacion de Barcelona l’impatto è senz’altro sul versante del “**change management**”.

L’Amministrazione analizzata ha a tale proposito effettuato un’auto-analisi, con lo scopo di ricostruire un quadro chiaro sulle percezioni e sull’impatto generato sulle persone e

sull’organizzazione.

Alcune delle testimonianze fornite dal personale direttivo sottolineano che:

- aiuta a migliorare gli strumenti di gestione delle RU rendendoli più chiari e comprensibili per tutti grazie alla semplificazione delle regole del gioco;
- favorisce la mobilità interna e le possibilità di carriera professionale;
- la cultura pre-esistente costituisce un elemento chiave dell’estensione del modello a tutto l’Ente.

Le opinioni espresse dalle figure direttive della *Direzione per i Servizi delle RU* indicano che:

- il coinvolgimento e la formazione del personale del *middle management* è fondamentale ed è chiave del successo per la decentralizzazione della gestione del sistema per competenze. La responsabilità dei *manager* nella gestione delle competenze delle proprie risorse è risultato di alto valore, insostituibile;
- l’introduzione e la realizzazione del modello spinge il cambiamento dell’intera organizzazione, oltre che degli strumenti di gestione delle RU. Esso favorisce, ad esempio, lo sviluppo di un nuovo stile organizzativo, la condivisione della strategia organizzativa, lo snellimento e la flessibilità dell’organizzazione per dare risposta alle nuove domande delle Municipalità;
- il modello consente la condivisione e il rispetto di principi fondamentali: trasparenza, centralità della persona come valore fondamentale dell’organizzazione, dinamismo e responsabilità delle persone;
- è fondamentale che l’introduzione del modello sia stata accompagnata da un piano di comunicazione interna;
- è necessaria l’applicazione completa del modello per puntare al pieno sviluppo delle potenzialità;
- il modello crea forti aspettative che vanno gestite; è inoltre tecnicamente complesso.

In termini generali se ne deduce che:

- a. la transizione del sistema di HRM al modello di gestione per competenze non è e non può essere un progetto dell’Area delle RU ma deve avere valenza strategica universalmente riconosciuta da tutta l’organizzazione poiché la coinvolge tutta in tutti i suoi aspetti, dalle strategie agli stili direzionali, dai servizi resi direttamente alla collettività a quelli alle amministrazioni collegate;
- b. l’architettura del modello deve avere origine dagli elementi di identità e dai tratti distintivi dell’organizzazione (missione, visione strategia, valori) e deve essere disegnato e sviluppato avendo in mente una specifica organizzazione (personalizzazione). Sebbene i principi del modello di gestione delle competenze possano essere condivisibili da diverse organizzazioni la loro applicazione e l’orientamento devono essere specifici;
- c. la partecipazione della classe dirigente e non dirigente dell’organizzazione è fondamentale nei diversi passi del disegno, dall’implementazione alla valutazione.

8. Generalizzabilità del caso

Il caso analizzato è probabilmente quello che appare più lontano dalla realtà gestionale pubblica italiana.

Gli aspetti interessanti di questa distanza sono nella sequenza dei cambiamenti vissuti dalla Diputacion de Barcelona. In questa Amministrazione, infatti, sono state sperimentate forme di gestione che nel nostro Paese vengono sperimentate, con un successo ancora da definire chiaramente, decenni dopo e ciò nonostante la recente storia dei due Paesi.

Un aspetto rilevante è poi nella missione istituzionale svolta dalle Amministrazioni come la Diputacion de Barcelona che corrispondono, con opportune differenziazioni, a quelle che in Italia sono le Province. Se si osservano le differenti missioni istituzionali assegnate e di fatto perseguite dalle Diputacion rispetto alle Province ci si accorge facilmente della distanza tra due sistemi amministrativi che spesso vengono accomunati proprio per le presunte analogie rispetto agli assetti amministrativi. Se si guarda alle missioni istituzionali tra queste due entità amministrative ci si rende conto, al contrario, delle differenze che emergono se si confronta il sistema amministrativo italiano con tutti gli altri, compreso quello spagnolo.

Ma posto che questo Paese non offre spunti di riflessione utili per il sistema italiano più di quanto non ne offrano altri, compresi quelli delle social-democrazie del Nord Europa, occorre anche smentire che l'analisi delle esperienze gestionali amministrative degli altri Paesi non rappresenti una realtà utilmente confrontabile con quella italiana. Il punto infatti non è tanto nel ricercare sistemi analoghi a quelli italiani ai quali guardare con termini di paragone. Anche se si prova questo esercizio, nel caso specifico con la Spagna, ci si rende facilmente conto che questa condizione non regge e che quindi l'analogia non c'è e anche se c'è non rende conto delle aree critiche sulle quali intervenire.

Se si guarda all'esperienza della Diputacion de Barcelona, così come si potrebbe guardare alle esperienze di altri Paesi dall'architettura istituzionale anche molto più diversa, si coglie il seguente messaggio: la gestione integrata dei diversi processi di HRM è fondamentale per dare autentico orientamento alle politiche del personale, in particolare per organizzazioni complesse come sono quelle pubbliche.

Che si intervenga su un Ente di piccole o grandi dimensioni, abituato o meno al cambiamento, quello che conta è che gli strumenti gestionali siano coerenti alle politiche realmente perseguite (al di là di quanto viene dichiarato) e fondamentale è che tutti gli strumenti di gestione del personale realmente impiegati (al di là di quelli non impiegati) siano integrati tra loro. In caso contrario è anche possibile osservare modelli di HRM notoriamente riconosciuti come eccellenti perché portatori di formule innovative ed efficaci per la gestione di specifici aspetti del personale (es. la pianificazione), ma del tutto inefficaci nel disegno complessivo del perseguimento delle politiche di Ente e del tutto irrilevanti nell'orientamento autentico del lavoro degli individui.