Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PubblicaAmministrazione
Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni

MODELLI INNOVATIVI
GESTIONE ASSOCIATA
PROGETTO UNIVERSITÀ
GOVERNANCE DELLE RISORSE UMANE

Formez

SINTESI DEL RAPPORTO D'INDAGINE SUI "MODELLI DI DIREZIONE DEL PERSONALE" DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI E COMUNALI DELL'AREA OB. 1, DELL'ABRUZZO E DEL MOLISE

GOVERNANCE DELLE RISORSE UMANE

Progetto A. Rafforzamento degli uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Province e dei Comuni delle regioni obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise

metodia

INDICE

1. Campione 5
2. Dati strutturali 5
3. Organizzaione della funzioe HRM 6
4. Funzioni di HRM 11
5. Politiche di HRM 13
6. Performance dei processi di HRM 13
7. Alcune ipotesi 15

Hanno collaborato:

Monica Simonetti
Assistenza tecnica alle Amministrazioni per la compilazione del questionario d'indagine

Samuele Bracci
Coordinamento della rilevazione e controllo della qualità dei dati

Margherita Burgarella
Analisi dei dati e redazione del Rapporto d'indagine

1. CAMPIONE

L'indagine è stata condotta sulla base di un campione di amministrazioni "auto-selezionate", ovvero su adesione volontaristica, e per questo le informazioni tratte dall'indagine non possono essere assunte come universalmente rappresentative di tutto l'universo dei Comuni e delle Province dell'area ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise.

Scopo dell'indagine, d'altronde, era semplicemente quello di trarre informazioni sulle caratteristiche dei modelli di gestione del personale di Amministrazioni destinatarie di successive azioni di formazione, in Laboratorio e per Assistenza tecnica.

Complessivamente hanno risposto all'indagine 61 Amministrazioni, di cui 8 Province e 53 Comuni (di 15-300 mila abitanti)[1].

Le tre aree dalle quali provengono il maggiore numero di adesioni sono quelle della Puglia (15, pari al 25% del totale), della Campania (altrettante) e della Sicilia (13, pari al 21% del totale). Tutte le regioni sono comunque rappresentate da amministrazioni rispondenti: hanno registrato più o meno lo stesso tasso di adesione anche le altre regioni, quali l'Abruzzo (2), il Molise (2), la Basilicata (3), la Calabria (5) e la Sardegna (5). Solo per l'Abruzzo e il Molise non ha risposto alcuna Provincia.

Le analisi dei dati tratti dall'indagine sono stati osservati con riferimento ai tre raggruppamenti territoriali indicati nel capitolato d'oneri del bando di affidamento per la realizzazione di servizi di formazione e assistenza tecnica che il Formez ha pubblicato per realizzare la successiva fase del progetto A. I raggruppamenti sono quindi tre, corrispondenti rispettivamente a: ripartizione geografica 1, per le 20 Amministrazioni di Abruzzo, Molise e Puglia; ripartizione geografica 2, per le 22 Amministrazioni di Campania, Basilicata e Calabria; ripartizione geografica 3, per le 19 Amministrazioni della Sicilia e della Sardegna.

2. DATI STRUTTURALI

Personale in servizio: complessivamente, presso le Amministrazioni rispondenti al 31 dicembre 2004 risultano essere in servizio di 22.321 unità di personale, di cui circa il 2% è personale dirigente.

Il personale non dirigente è, in media, inquadrato nella categoria D1 per il 12%, D3 per il 10%, C per il 36%, B per il 31% e A per l'11%.

Le Province, rispetto ai Comuni, tendono più spesso ad avere personale non dirigente inquadrato nelle categorie più alte, D3, e ad avere ancora una rilevante quantità di personale di categoria B ma pochissimo personale di categoria A.

Se si confronta la composizione percentuale del personale tra le Province e i Comuni, si nota, infatti, che le prime hanno mediamente una composizione diversa del personale *non dirigente*. Rispetto al personale dei Comuni, quello delle Province di categoria D3 è il 15% del personale non dirigente (i Comuni hanno una proporzione corrispondente del 9%); il 27% di personale della categoria C (i Comuni ne hanno il 39%); il 44% di categoria B (i Comuni ne hanno il 26%) e solo il 4% di categoria A (i Comuni ne hanno il 14%).

[1] 36 Comuni di 15-50 mila abitanti; 11 Comuni di 50-100 mila abitanti e 6 Comuni, rispettivamente, di 100-150 mila e 150-300 mila abitanti.

Se si osservano, invece, i dati con riferimento alla ripartizione geografica d'appartenenza delle amministrazioni, non si notano sostanziali differenze tra gruppi, se non un peso inferiore del personale titolare di P.O. per le Amministrazioni della ripartizione geografica 2.

Personale con contratto di lavoro flessibile: il personale impiegato con contratto di lavoro flessibile risulta, sempre al 31 dicembre 2004, pari a 4.962 unità: pari a poco più del 22% del personale in servizio.

Le tipologie di contratto di lavoro flessibile maggiormente utilizzati sono rispettivamente:

- il lavoro socialmente utile (48% del totale dei contratti di lavoro flessibile);
- il contratto di lavoro a tempo parziale (33%), ed in questo ambito:
  - *a tempo determinato (54% dei contratti a tempo parziale);*
  - *a tempo indeterminato (46% dei contratti a tempo parziale);*
- il contratto di collaborazione (18%).

Sorprende che l'insieme delle amministrazioni abbia in media il 33% del personale impiegato a tempo parziale e che questa percentuale media sia la medesima per tutti gli insiemi di Amministrazioni, siano esse le Province o i Comuni, siano i Comuni di dimensioni medio – piccole o medio – grandi.

Le Province, diversamente dai Comuni, hanno il 69% dei contratti di lavoro flessibile nella forma del contratto di lavoro a tempo parziale a tempo determinato e il 31% a tempo indeterminato; oltre che un ricorso alle collaborazioni più robusto (26% in media rispetto al 15% dei Comuni) e un impiego dei contratti di lavoro socialmente utile minore (41% in media rispetto al 51% dei Comuni).

Le amministrazioni della ripartizione geografica 1 impiegano più delle altre i contratti di collaborazione (27% rispetto al 18% media per tutte); sono anche le uniche che utilizzano il contratto di somministrazione[2] (2% del totale dei lavoratori flessibili).

Le amministrazioni della ripartizione 2 utilizzano molto più delle altre il contratto di lavoro socialmente utile (74% in media rispetto al 48% della media totale); sono anche quelle che utilizzano meno i contratti di collaborazione.

3. ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE DI HRM

Collocazione organizzativa: nella gran parte dei casi, 3 volte su 4, l'UP è una unità di *line*: unità di massima dimensione, ovvero di 1° livello; 1 volta su 4 è invece unità di *staff* agli organi di vertice. Tende ad essere unità di line di 1° livello quando l'Ente di appartenenza è di medio-grandi dimensioni e/o quando l'Ente è una Provincia.

Quando l'UP si colloca come unità di *line* è nel 30% dei casi una unità di massima dimensione, di massimo livello gerarchico, che corrisponde ad un Dipartimento, ad una Direzione o ad un'Area e come tale riferisce direttamente al vertice amministrativo. Rientrano in questi casi gli UP dei Comuni di medie e medio-grandi dimensioni.

In un altro 35% dei casi l'UP è una unità organizzativa di *line* di medio livello gerarchico, ovvero è di 2° livello e come tale risponde direttamente ad una unità di massima dimensione, nella quale è collocata, che normalmente corrisponde all'Area, al Dipartimento, alla Direzione, a seconda

[2] Sono i Comuni di Pescara (17 unità; che è anche l'unico Comune che dichiara di impiegare 29 unità di personale con contratto di formazione e lavoro), il Comune di Quartu Sant'Elena di CA (2 unità), Mondragone e Marcianise di CE (rispettivamente 1 e 5 unità), Tremestieri Etneo di CT (4 unità) e Napoli (2 unità).

dell'articolazione organizzativa dell'Ente e soprattutto delle sue dimensioni. Esso è in questi casi, quindi, un Settore o un Servizio. Rientrano in questi casi gli UP dei Comuni di medie e medio-piccole dimensioni.

Più raramente, in soli 2 casi, si è riscontrato che l'UP era relegato come unità di *line* di 3° livello gerarchico e come tale certamente di rango inferiore rispetto alla funzione pregiata che dovrebbe poter svolgere godendo di un rapporto di parità con le unità di massima dimensione.

Per quanto riguarda la dipendenza gerarchica, in 2 casi su 5 l'UP dipende gerarchicamente dal Segretario o dal Direttore generale (soprattutto se è unità di *staff* anziché di *line* o quando è unità di 1° livello); con altrettanta frequenza dipende da una Direzione o da un'Area titolare degli affari generali e del personale (quando è unità di 2° livello); in 1 solo caso su 5, infine, dipende da altre tipologie di unità organizzative (sono questi i casi di rango gerarchico inferiore, di 3° livello).

E' quindi chiaro che le tipologie di collocazione organizzativa sono due: la prima corrisponde ad un UP che si configura come unità di line di 2° livello, dipendente dalla Direzione/Area per gli AA.GG.; la seconda tipologia corrisponde ad un UP che dipende, come unità di staff o come unità di line, dal Segretario/Direttore generale.

L'appartenenza da parte delle Amministrazioni ad una delle tre ripartizioni geografiche non determina differenze rilevanti.

Assetto organizzativo: 1 volta su 2 l'UP non ha alcuna ulteriore sotto-articolazione organizzativa interna; questo carattere può essere spiegato dal fatto che la metà delle Amministrazioni rispondenti è di medio – piccole dimensioni (15-50 mila ab.); inoltre, questo carattere è prevalente nelle Amministrazioni di Abruzzo, Molise e Puglia. Solamente in 2 casi si è riscontrata una articolazione interna sia per *line* che per *staff*, sintomo di una strutturazione consistente dell'UP[3].

L'UP ha un referente interno alle altre unità organizzative solamente 1 volta su 4; ha un referente per la formazione quasi 1 volta su 10 e per altre attività connesse alla gestione del personale 2 volte su 10.

Le unità di personale in servizio negli UP delle Amministrazioni rispondenti sono, al 31 dicembre 2004, 821, di cui il 4% è personale dirigente. L'UP, quindi, sembra avere 2 punti percentuali di personale dirigente in più rispetto alla media degli uffici delle Amministrazioni rispondenti.

Le differenze rispetto alla media del personale totale in servizio presso tutti gli uffici delle Amministrazioni indica che negli UP c'è in media un 10% di personale di categoria D in più e quindi un'incidenza maggiore dei titolari di posizione organizzativa; di converso, l'incidenza del personale di categoria A e B pesa per il 34% anziché per il 42% del totale del personale non dirigente. La differenza si spiegherebbe con il fatto che l'UP svolge una funzione "pregiata", teoricamente ad alto valore intellettuale, dove l'esecutività dovrebbe rappresentare una componente minoritaria delle risorse impiegate.

Analogamente a quanto riscontrato per il personale totale, anche il personale degli UP delle Province ha una composizione differente rispetto a quella del personale dei Comuni, in specie per il personale *non* dirigente. Entrambe le tipologie di amministrazioni hanno un UP che ha in media il 29% di personale inquadrato in categoria D (D1, D3), ma mentre le Province ne hanno i 2/3 nella categoria D3, i Comuni ne hanno i 2/3 nella categoria D1; inoltre, entrambe hanno solo un 4% di personale inquadrato in categoria A, ma i Comuni hanno più personale di categoria C ché di categoria B, il contrario è per le Province. In buona sostanza, contrariamente da quanto avvenga per la generalità del personale *non* dirigente, che nelle Province tende ad avere un

[3] Il Comune di Siracusa è l'unico Comune ad avere una sotto-articolazione sia per *line* che per *staff*. Analogamente, l'unica Provincia ad avere un UP con tale assetto interno è quella di Napoli.

inquadramento più alto che nei Comuni, se si considera il personale degli UP si osserva esattamente il contrario, ovvero che sono i Comuni ad avere in media personale inquadrato più spesso nelle categorie più alte.

Per quanto riguarda, infine, i dati con riferimento alla ripartizione geografica d'appartenenza delle amministrazioni, le nelle Amministrazioni della ripartizione 1 hanno un peso maggiore del personale dirigente rispetto alle Amministrazioni delle altre due ripartizioni. Colpisce che nelle amministrazioni della ripartizione 3, oltre ad esservi una minore incidenza di personale dirigente, vi sia anche una maggiore incidenza, tra il personale non dirigente, di unità inquadrate nelle categorie più basse, di categoria B in particolare. Il riflesso è, per queste amministrazioni, nella minore presenza di personale inquadrato in categoria D.

Le unità di personale che operano negli UP con contratto di lavoro flessibile sono 180. La consistenza e la tipologia di ricorso al lavoro flessibile da parte degli UP è sostanzialmente il medesimo di quello riscontrato per le Amministrazioni complessivamente intese.

Gli UP delle amministrazioni della ripartizione geografica 1 impiegano più delle altre i contratti di collaborazione; mentre quelli della ripartizione 2 utilizzano più degli altri il contratto di lavoro a tempo parziale. Sia questi UP che quelli della ripartizione 3 dichiarano di fare spesso ricorso ai contratti di lavoro socialmente utile, in specie quelle della Sicilia e della Sardegna.

La posizione del Responsabile del personale è in soli 2 casi corrispondente alla figura del direttore[4]. In media gli UP sono rappresentati da un responsabile che 1 volta su 2 ha una posizione dirigenziale, 1 su 3 ha posizione direttiva (soprattutto in Sardegna e in Sicilia e comunque negli Enti di medio-piccole dimensioni) e 1 su 6 volte né posizione dirigenziale né direttiva.

Per quanto riguarda la dotazione strumentale, l'80% del personale degli UP ha un computer a disposizione che nel 70% dei casi è connesso ad Internet ma solo il 60% di loro ha accesso alla posta elettronica. L'accesso alla posta elettronica e ad Internet aumenta se si considerano gli Enti medio-grandi e le Province. Mentre l'appartenenza delle Amministrazioni ad una delle tre ripartizioni geografiche non rivela differenziazioni significative.

Solamente 3 Amministrazioni hanno dichiarato di non avere attivo un sistema informativo per la gestione del personale[5]. Tra le funzionalità elencate, sono maggiormente attivi moduli informatici per la rilevazione delle presenze (91%), per la gestione dell'anagrafica dipendenti (71%) e per l'amministrazione del personale (62%). Residuali risultano i moduli informatici attivi per la gestione dei processi di direzione del personale, sebbene i dati migliorino di poco se si guarda alle Amministrazioni comunali di maggiori dimensioni e alle Province.

La connessione tra sistema informativo del personale e sistema di gestione del bilancio è attiva 1 volta su 2; molto raramente c'è connessione con il sistema acquisiti e/o la pianificazione e il controllo. E' indicativo che la metà delle Amministrazioni abbia dichiarato di avere un sistema informativo per il personale ma che questo non ha alcuna connessione con altri sistemi interni. Di riflesso, l'accessibilità al sistema del personale da parte del personale è piuttosto basso: in oltre 2 casi su 3 nessuna delle funzionalità attive (tra quelle indicate) è accessibile da altro personale se non quello addetto dell'UP. Non emergono, a tale riguardo, particolarità connotanti tra tipologie di Amministrazioni e/o loro appartenenza ad una delle tre ripartizioni geografiche.

Relazioni interne ed esterne: 1 UP su 5 non ha particolari forme di collaborazione con altre unità organizzative. Tra quelli che hanno attive delle collaborazioni, le forme più diffuse riguardano, per la metà, l'interscambio di dati, la pianificazione del personale e la consulenza

[4] Provincia di Catanzaro e Comune di Volla di NA.
[5] Comuni di Isernia, Mondragone di CE e Ragusa.

interna (sono forme praticate di fatto da 1 UP su 3). Ancora più rari sono gli UP che collaborano sulla base di progetti finalizzati. L'attività per progetti finalizzati è una di quelle meno praticate, in termini di interazione tra UP e contesto esterno. Questo si riflette nelle relazioni con il vertice, sia politico che amministrativo, dato è la forma di collaborazione meno praticata un po' con tutti i soggetti indicati, sebbene laddove presente riguardi, ancora una volta, il Segretario/Direttore generale e/o i Responsabili d'unità.

In linea generale sono pochi gli UP che dichiarano di *non* avere alcuna forma di collaborazione con il vertice[6]. Emerge che la collaborazione è più stretta con gli organi di vertice amministrativo quali il Segretario/Direttore generale e/o i Responsabili delle altre unità.

Tendenzialmente, quando l'UP opera in un Comune ha un rapporto di collaborazione più stretto con il proprio Assessorato di riferimento e ha una funzione di consulenza interna al Segretario/Direttore meno frequente; quando l'UP opera in una Provincia sembra avere rapporti di collaborazione più frequenti con il vertice politico.

I medesimi dati riferiti alle ripartizioni geografiche indicano che la collaborazione tra gli UP e i Responsabili delle altre unità organizzative si sostanzia sempre soprattutto nell'interscambio di dati.

Per quel che attiene le relazioni con il vertice politico, ciascuna ripartizione ha una tendenza divergente: la 1 collabora prevalentemente ai progetti finalizzati, la 2 sia per consulenze interne che per programmare, la 3 soprattutto a scopo di programmazione.

La <u>definizione dei criteri di gestione</u> del personale da parte dell'UP vede talvolta il concorso di altri soggetti[7]. A parte 3 Amministrazioni[8], tutte le altre hanno dichiarato che sono attive forme di concorso alla decisione di alcuni dei criteri di gestione. Emerge, in particolare, che il vertice politico partecipa residualmente, mentre più attivamente partecipa il vertice amministrativo. Questi ultimi, infatti, intervengono in media 2 volte su 3 nella definizione dei criteri di selezione, di valutazione e di formazione del personale, nonché di definizione dei criteri di assegnazione del sistema retributivo variabile.

In tema di retribuzione variabile, emerge naturalmente il ruolo spiccatamente attivo delle organizzazioni sindacali (2 volte su 3), che comunque non mancano di attivarsi anche nella definizione anche degli altri criteri (1 volta su 2).

Anche il contributo decisionale dei Responsabili delle altre unità appare di ampio spettro (1 volta su 2 in media) su tutti i criteri citati, sebbene in tema di selezione intervengano meno frequentemente (1 volta su 3 in media).

Tendenzialmente, quando l'UP opera in un Comune ha un rapporto di concorso alla presa di decisione dei criteri di gestione del personale ancora più stretto sia con il vertice amministrativo, sia con il vertice politico; quando invece l'UP opera in una Provincia sembra avere un rapporto meno stretto con l'uno e con l'altro. Nelle Province, inoltre, la partecipazione attiva alla definizione dei criteri è maggiore anche per i Responsabili delle altre unità organizzative.

Il livello e tipo di concorso alla definizione dei criteri di gestione del personale da parte del vertice amministrativo resta il medesimo per le tre ripartizioni geografiche, sebbene in Sicilia e in

[6] Sindaco o Presidente di Provincia, Segretario/Direttore generale, Organi di controllo interno, Assessorato di riferimento, altri Responsabili d'Area.

[7] I processi elencati sono quelli di selezione, valutazione e formazione del personale, nonché di definizione del sistema di retribuzione variabile. I soggetti elencati, che possono concorrere alla definizione dei criteri di gestione, sono: Segretario/Direttore generale, Organi di controllo interno, Assessorati, Responsabili di altre unità organizzative, nonché le Organizzazioni sindacali.

[8] Comuni di Foggia, di Montalto Uffugo di CS e di Bagheria di PA.

Sardegna la selezione e la valutazione siano due processi nei quali il vertice amministrativo interviene quasi regolarmente (4 volte su 5 in media).

Mentre per quel che riguarda i Responsabili delle altre unità, il loro concorso alla definizione dei criteri è sempre rilevante per tutte le ripartizioni, sebbene nelle amministrazioni della ripartizione 1 sembri esservi un'incidenza minore (1 volta su 3 anziché 1 volta su 2). E' questa la ripartizione, nella quale il ruolo decisionale delle organizzazioni sindacali è più robusto, arrivando a sfiorare il 50% dei casi per la selezione, la valutazione e la formazione e a superare l'80% dei casi nella definizione dei criteri di gestione del sistema retributivo premiante.

Per quel che riguarda, infine, l'esercizio di alcune funzioni di gestione del personale[9] entro criteri prestabiliti, emerge che nella definizione dei fabbisogni del personale intervengono più spesso e più numerosi che per altri processi soggetti quali il Segretario/D.G., gli Assessorati, i Responsabili delle altre unità organizzative e le Organizzazioni sindacali.

In linea generale, quando l'UP opera in un Comune si conferma la tendenza delineata, di un ruolo più debole degli Assessorati, ad eccezione che per la definizione dei fabbisogni di personale, e dell'esercizio di un ruolo rilevante da parte del vertice amministrativo e, in parte, delle organizzazioni sindacali. Quando l'UP opera in una Provincia appare meno rilevante il ruolo svolto dal vertice amministrativo e, in parte, dalle organizzazioni sindacali.

Per quanto riguarda la distribuzione per ripartizioni geografiche emerge che nella ripartizione 1 è più forte che altrove il ruolo del vertice amministrativo; qui, inoltre, gli Assessorati intervengono più che altrove anche nella definizione dei fabbisogni formativi (oltre che nella definizione dei fabbisogni di personale, attivismo presente anche per le altre PA); in linea generale le Amministrazioni di questa ripartizione sembrano presentare regolarità, in termini di partecipazione dei diversi attori, nella definizione dei fabbisogni formativi e di personale.

Nella ripartizione 2 è più rilevante il ruolo svolto dai Responsabili delle altre unità e dalle organizzazioni sindacali, sebbene permanga il ruolo attivo anche da parte del vertice amministrativo (ma in misura minore ché nella rip. 1); questa considerazione vale sempre per la definizione dei fabbisogni di personale ché di formazione del personale. In questa ripartizione appare più forte il ruolo delle organizzazioni sindacali.

Le Amministrazioni della ripartizione 3, infine, contrariamente a quelle della rip. 2 fanno registrare un ruolo minore da parte delle organizzazioni sindacali e degli Assessorati nella gestione dei processi indicati.

Il ricorso a servizi esterni da parte dell'UP è soprattutto finalizzata all'acquisizione di servizi per la formazione del personale. L'acquisto di servizi formativi raggiunge picchi massimi (6 su 10) nei Comuni e questa è la prova del fatto che la formazione è scarsamente praticata, a dispetto di quanto normativamente stabilito. In assoluto, sono le Amministrazioni della ripartizione geografica 3 quelle che dichiarano di fare il minor ricorso all'acquisto esterno di servizi formativi.

Quando la formazione del personale è una funzione finanziata, i principali fornitori esterni sono i centri di formazione; seguono in misura minore le scuole superiori per le P.A., le Università e i singoli docenti e/o formatori esterni. 2 Comuni hanno dichiarato di avere dei propri centri di formazione[10].

Molto residuale è il ricorso ai Ced per la gestione della contabilità del personale (1 volta su 10) e ancora di più alle consulenze specialistiche esterne, sia per l'area amministrativa che per quella direttiva della gestione del personale.

[9] Valutazione del personale, analisi dei fabbisogni formativi, pianificazione del lavoro per progetti, definizione dei fabbisogni di personale e ricorso al lavoro flessibile.
[10] Comuni di Canosa di Puglia di BA e di Siracusa.

Le forme di comunicazione con il personale sono essenzialmente e diffusamente tradizionali. Molte amministrazioni hanno dichiarato di fare ricorso anche a strumenti telematici; il significato di questo dato è stato verificato chiarendo che non si configura come forma innovativa di comunicazione vera e propria quanto piuttosto come impiego tradizionale *tout court* di uno strumento telematico per il lavoro routinario.

In linea generale sono pochissimi i casi di impiego delle newsletter interne e di ricorso ai referenti interni (1 volta su 10), in coerenza a quanto già riscontrato in precedenza. Di nuovo, infine, l'appartenenza ad una delle tre ripartizioni geografiche da parte delle Amministrazioni non appare come un elemento differenziante.

Interazioni con il mercato del lavoro: i canali di pubblicizzazione per la selezione e il reclutamento del personale appaiono chiaramente e diffusamente ancora molto tradizionali e poco mirati.

Le Agenzie di reclutamento e selezione vengono consultate solo nel 15% dei casi, i canali meno tradizionali ma spesso più efficaci come possono essere quelli degli esperti esterni vengono sfruttati solo nel 7% dei casi, quelli degli albi professionali nel 5% dei casi e quelli delle istituzioni scolastiche, infine, nell'1% dei casi.

Ad eccezione di 3 Comuni[11], tutte le Amministrazioni hanno dichiarato di fare ricorso alla mobilità del personale, in entrata e/o in uscita, interna e/o esterna.

4. FUNZIONI DI DIREZIONE DEL PERSONALE

Processi attivati e loro livello di sviluppo: appaiono più deboli in quanto meno frequentemente attivate, le funzioni: politiche di flessibilità (1 su 2 non l'ha attivata), definizione delle politiche del personale e pianificazione (entrambe, 2 su 5 non le hanno attivate). Altre funzioni rilevanti non sono sempre state attivate: valutazione e carriere, sviluppo e formazione. Di converso, risultano quasi sempre presenti ed esercitate le funzioni più tradizionali, quali quelle di reclutamento, selezione e mobilità, di gestione ordinaria delle retribuzioni e della previdenza, nonché delle relazioni sindacali e del contenzioso del lavoro.

Sono soprattutto i Comuni a dimostrare le carenze indicate, dato che le Province hanno un tasso di copertura prossimo al totale se non per i tre processi già indicati come generalmente critici (definizione delle politiche, pianificazione, lavoro flessibile).

Il gruppo che appare più debole è quello riferito alle Amministrazioni della ripartizione 1, che dichiarano di avere attivi, in media, la metà dei processi elencati[12]. I processi che risultano carenti sono soprattutto quelli di direzione del personale: definizione delle politiche del personale, pianificazione, valutazione e carriere, sviluppo e formazione, politiche di flessibilità e retribuzioni.

Le Amministrazioni delle altre ripartizioni, d'altronde, hanno dati migliori ma senz'altro peggiori di quelli delle Province. Le amministrazioni della ripartizione 2 non sempre hanno attivato le funzioni di: definizione delle politiche, pianificazione, politiche di flessibilità, retribuzioni e disciplina dei rapporti di lavoro e contenzioso.

Per quanto riguarda la ripartizione 3, infine, risultano deboli i processi di definizione delle politiche del personale, pianificazione, reclutamento selezione e mobilità, politiche di flessibilità.

[11] Comuni di S. Vito dei Normanni di BR, Putignano di BA e Bagheria di PA..

[12] Definizione delle politiche del personale, pianificazione, valutazione e carriere, sviluppo e formazione, reclutamento, selezione e mobilità, politiche di flessibilità, gestione ordinaria delle retribuzioni e della previdenza, retribuzioni, disciplina e contenzioso del lavoro, contrattazione e relazioni sindacali.

Se si guarda ai dati relativi allo stadio di sviluppo raggiunto dalle funzioni di gestione del personale, si ottiene un duplice riscontro: le Amministrazioni dichiarano di stare lavorando per attivare e/o consolidare i processi di pianificazione, sviluppo e formazione (si ricorda che la formazione è già emerso come processo critico), sistema informativo (che risulta, infatti ad oggi piuttosto carente); alcune Amministrazioni dichiarano anche di stare lavorando alle politiche di gestione del lavoro flessibile, altro processo scarsamente presidiato, che fa riferimento, come visto, ad una fonte di lavoro ancora spesso poco utilizzata. Le Province, infine, dichiarano di stare lavorando anche alla comunicazione interna.

Rilevanza dei processi: solo 3 Amministrazioni hanno dichiarato di non avere elementi sufficienti per attribuire pesi di rilevanza ai diversi processi gestiti[13]. In linea generale, i processi che a modo di vedere delle stesse Amministrazioni rispondenti hanno maggiore rilevanza sono di nuovo quelli riferiti tipicamente all'area dell'amministrazione del personale: gestione ordinaria delle retribuzione e della previdenza, retribuzioni, contrattazione e relazioni sindacali, disciplina dei rapporti di lavoro e contenzioso.

I dati delle Province, che ancora una volta tendono a divergere rispetto a quelli dei Comuni, indicano invece maggiore rilevanza a funzioni sia di amministrazione che di direzione del personale: gestione ordinaria retribuzioni e previdenza, reclutamento e selezione, contrattazione e relazioni sindacali, ma anche valutazione e carriere, sviluppo e formazione.

Significativo è che l'appartenenza da parte delle Amministrazioni ad una delle tre ripartizioni geografiche non rappresenti elemento discriminante.

Connessione tra processi: la connessione tra processi appare senz'altro l'elemento maggiormente critico, la cui percezione è evidente dalle informazioni finora riportate ed è confermata da quelle che seguono.

Un indizio che appare emblematico è nella quasi inesistenza del *Piano strategico di direzione del personale*: praticamente 3 Amministrazioni su 4 hanno dichiarato di non averlo e per di più il processo di definizione delle politiche del personale appare come uno dei più critici e tra quelli che sono meno frequentemente oggetto di attenzione da parte degli UP. I dati peggiorano ovviamente se si guarda ai soli Comuni e tra questi a quelli di minori dimensioni. Significativo è anche che in fase di indagine alcune Amministrazioni si siano rivolte all'Unità di assistenza tecnica per la compilazione del questionario[14] per chiedere delucidazioni su cosa fosse il *Piano strategico del personale*.

Le differenze tra gruppi di ripartizione geografica non sembrano rilevanti, sebbene la percentuale maggiore di UP che dichiarano di non avere un *Piano strategico* si riscontri nella ripartizione 3.

Informazioni dall'analogo tenore emergono a proposito dell'esistenza o meno di un sistema di gestione per *Modello delle competenze*. Le statistiche sono le medesime citate per il *Piano strategico del personale*, con la differenza che forse appare sorprendente che quasi 1 Amministrazione su 5 abbia dichiarato di impiegare le metodologie del Modello delle competenze.

Ancora, le connessioni incrociate tra i processi di gestione del personale sono piuttosto deboli. Persino la connessione dichiarata tra il sistema di valutazione del personale e i sistemi di gestione della retribuzione e di gestione delle carriere, che sono i due *set* di processi che tra quelli elencati che dovrebbero registrare i più alti valori di connessione, si presentano come integrati tra loro

[13] Provincia di Cagliari e i Comuni di Pagani di SA e di Bagheria di PA.

[14] L'Unità è stato attivata per tutta la durata della rilevazione, a cura della società Metodia, su incarico del Formez e a titolo gratuito per le Amministrazioni che necessitavano di assistenza per chiarimenti utili alla compilazione del questionario d'indagine.

solo nella metà delle Amministrazioni. Questo vuol dire che nell'altra metà non vige *nemmeno* un collegamento tra il sistema di valutazione e il sistema retributivo o il sistema delle carriere. Molte, in assoluto, sono le Amministrazioni che dichiarano che non vige nessun tipo di connessione tra i sistemi indicati[15].

I dati migliorano, ma non di molto, se si guardano alle Amministrazioni della ripartizione 1; e migliorano, ma di molto, se si osservano le sole Province. Un peggioramento lieve si ha per i dati delle Amministrazioni della ripartizione 3.

Infine, la situazione si ribalta considerando il *Piano triennale di fabbisogno del personale*, uno strumento gestionale presente in 4 Amministrazioni su 5. La scarsità di risorse umane rispetto agli ultimi anni è infatti aumentata, determinando una certa attenzione e chiarezza di idee circa quelli che sono almeno i quantitativi di fabbisogno di personale.

5. POLITICHE DI DIREZIONE DEL PERSONALE

Orientamento delle politiche: è piuttosto significativo, a riscontro di quanto finora riportato, che complessivamente le Amministrazioni intervistate ritengano che l'orientamento prevalente del proprio sistema di HRM sia, 1 volta su 2, quella di *amministrare risorse*; 1 volta su 4 quella di *perseguire obiettivi di gestione operativa* oppure di *sviluppare le competenze interne e individuali*; sebbene le Amministrazioni della ripartizione 3 ritengano il *perseguimento di obiettivi di gestione operativa* un orientamento prevalente in circa la metà dei casi.

Le Province, contrariamente a quanto avvenga per i Comuni, ritengono invece che l'orientamento prevalente sia quello dello *sviluppo delle competenze interne ed individuali*.

Il senso di questa informazione appare del tutto coerente a quelle precedentemente riportate e per le quali ha valore di sintesi.

6. PERFORMANCE DEI PROCESSI DI DIREZIONE DEL PERSONALE

Occorre ricordare che il modello di analisi, e quindi anche il questionario d'indagine, ha strutturato un metodo di misurazione delle performance dei processi di HRM basato su sei *driver* di valore, rispettivamente di efficienza, qualità, equità, impatto, sviluppo e immagine.

La misurazione delle performance dei processi è senz'altro opera delicata, di difficile conduzione, anche se supportata da un metodo di elevato valore. E' d'altronde comprensibile come non sia possibile ricorrere a valutazioni su processi che sono complessi sulla semplice base di un questionario d'indagine che resta uno strumento che ricorre a forme di standardizzazione della realtà, utili e necessarie per rilevare informazioni di ampio spettro.

Le opportune indagini per applicare il metodo di misurazione ideato possono essere eventualmente condotte solo in sede di analisi approfondita, con il ricorso a tecniche multiple di analisi organizzativa e comunque in riferimento a casi nei quali vi sia una certa disponibilità di informazioni atte a questo obiettivo.

E' tuttavia possibile, sempre mediante un questionario d'indagine, così come fatto in sede di indagine sui *Modelli di direzione del personale dei Comuni e delle Province dell'area ob. 1, dell'Abruzzo e del Molise*, strutturare una sezione di rilevazione delle percezioni di un determinato soggetto su una

[15] Per rilevare questi dati è stata fornita una matrice, le cui colonne sono rappresentate dai processi di Reclutamento e selezione, Pianificazione del personale, Valutazione del personale; e le cui righe sono rappresentate dai processi di Carriera, Formazione, Flessibilità, Mobilità, Comunicazione interna, Relazioni sindacali, Retribuzione.

determinato oggetto d'indagine. Nel caso specifico, il metodo di misurazione delle performance dei processi di HRM secondo il sistema dei *driver* di valore è stato trasposto in una sezione del questionario, denominata Parte 2. In questa parte del questionario, al soggetto compilatore è stato chiesto di indicare un valore entro la scala predefinita per i 6 *driver* riferiti ai 10 processi di gestione oggetto d'indagine[16].

Il ritorno informativo tratto dai dati di questa seconda parte del questionario hanno senz'altro un valore puramente indicativo rispetto ai fenomeni i cui parametri strutturali sono stati misurati con puntualità nella prima parte del questionario. Dalle informazioni tratte dalla parte 2 del questionario, in buona sostanza, si ottiene un'idea circa l'auto-percezione che le Amministrazioni hanno del proprio sistema di gestione del personale[17]; auto-percezione che può essere utilmente comparata con il quadro conoscitivo che si è formato grazie alle informazioni tratte dalla parte 1 del questionario e che completano il set di informazioni disponibili sui potenziali beneficiari delle prossime iniziative di *Laboratorio* e di *Assistenza tecnica* offerte dal Programma.

L'esercizio di comparazione tra le informazioni tratte dalle due parti del questionario danno nei fatti un'informazione cruciale per le prossime azioni di sostegno istituzionale, ovvero che le Amministrazioni mediamente percepiscono le performance del proprio sistema di HRM molto più positivamente di quanto esse non siano.

I riscontri sono molteplici. Primo fra tutti è il livello di adeguatezza delle risorse dedicate per gestire ciascuno dei processi elencati, che da quanto dichiarato dalla generalità delle Amministrazioni sarebbero tutto sommato abbastanza equilibrate. Questa informazione potrebbe indurre nell'osservatore delle perplessità, dato che spesso la scarsità di personale, connessa ai vincoli imposti dagli ultimi anni per diversi ordini di motivi al reclutamento di nuovo personale, è spesso oggetto di forti lamentele da parte delle Amministrazioni. Se si ricorda, poi, che i processi tipicamente di direzione del personale appaiono nella generalità degli UP analizzati piuttosto poco sviluppati e ancora meno integrati tra loro, non si capisce come mai le risorse disponibili per gestirli siano dichiarate dopo tutto equilibrate. L'idea che ci si forma è che la motivazione della carenza di sviluppo questi processi rispetto a quelli tipicamente amministrativi non sia da ricercarsi nella disponibilità di risorse umane (e/o di tempo) a disposizione degli UP ma altrove.

Sotto il profilo della qualità dei processi gestiti, la percezione diffusa è che si attesti su valori medi, nonostante molti processi connessi a quelli osservati siano del tutto assenti e se assenti del tutto disconnessi. Questa considerazione vale anche con riferimento ai *driver* di valore riferiti all'impatto e allo sviluppo. Spesso le Amministrazioni dichiarano che l'introduzione di specifici processi ha determinato un impatto positivo sulle competenze delle persone deputate a gestirli, ma talvolta neutro sulle persone interessate (es. per la valutazione); al contempo dichiarano che i livelli di equità percepiti internamente sono alti e che lo sviluppo della cultura interna della valutazione non si è concretizzato; alcune percezioni sono evidentemente contrastanti tra loro.

Anche il livello di adeguatezza dei sistemi informativi dedicati, preso a parametro di valutazione del *driver* di sviluppo di taluni processi, appare a giudizio delle Amministrazioni alto, in netta controtendenza a quanto di fatto riscontrato dalla parte 1 del questionario, che denota un livello di sviluppo invece basso dei sistemi informativi del personale.

---

[16] I processi sottoposti ad auto-valutazione sono quelli di Valutazione del personale, Retribuzione e politiche retributive, Acquisizione, selezione e mobilità, Formazione e sviluppo del personale, Disciplina, risoluzione del rapporto di lavoro e contenzioso, Politiche di flessibilità del lavoro, Politiche generali del personale, Pianificazione del personale, Relazioni sindacali, Gestione ordinaria delle retribuzioni e della previdenza.

[17] Delle 61 Amministrazioni che hanno compilato la parte 1 del questionario ve ne sono 42 (il 69% circa) che hanno compilato anche la parte 2 del questionario (a compilazione facoltativa). L'aspetto rilevante è che la composizione del campione auto-selezionato che ha risposto alla parte 1 del questionario viene mantenuta anche per il campione che ha risposto alla parte 2. Hanno risposto 6 delle 8 Province e 36 dei 56 Comuni, mantenendo i tre raggruppamenti per ripartizioni geografiche, rispettivamente, di 13, 14 e 15 Amministrazioni rispondenti.

Un altro processo che testimonia dell'incongruenza tra realtà e percezioni è quello della formazione e dello sviluppo del personale. Indagini condotte precedentemente a questa, di fonte istituzionale e basate su un campione ampio e rappresentativo di Amministrazioni, hanno chiarito più volte che la formazione è un processo scarsamente presidiato e sul quale gli investimenti sono ben lontani da quanto auspicato e comunque normativamente previsto. Questa informazione emerge anche dall'indagine condotta in questa sede e nonostante ciò le Amministrazioni hanno giudicato il livello di impatto di questo processo come alto, sulle persone, sui processi di lavoro e sull'ente. Le incoerenze rispetto alla realtà sono almeno due: la prima fa riferimento al fatto che la formazione viene effettuata poco e poco spesso; la seconda è riferita al fatto che la programmazione autentica dei fabbisogni ma in particolare modo la valutazione dei risultati della formazione (impatto sugli individui, sui processi e sull'organizzazione) è pratica del tutto assente nelle Amministrazioni (dove si pratica quasi sempre solo la valutazione del gradimento, non certamente l'impatto). Se la valutazione della formazione è pratica assente e la formazione stessa è pratica rara, come possono le Amministrazioni essersi formate un'idea di alto livello d'impatto positivo della formazione sulle persone, sui processi e sull'ente?

Le perplessità suscitate da queste informazioni sono molteplici, ma in termini più generali, molti sono i giudizi di valore medio espressi dai soggetti compilatori di questa parte del questionario, a sintomo della generalizzata difficoltà e disabitudine a considerare i risvolti dell'operato dell'UP. Se si osservano i micro-dati, riferiti alla singola Amministrazione, ci si rende anche conto che c'è una certa divaricazione tra quanto dichiarato per la parte strutturale del questionario (parte 1) e quanto dichiarato per la parte qualitativa (parte 2).

La divergenza può essere evidentemente attribuita da un lato alla difficoltà di formulare giudizi se non oggettivi almeno obiettivi, dall'altro lato ad una percezione errata delle performance del proprio modello di HRM. A riprova di queste ipotesi è anche la seguente considerazione: per quanto i quesiti posti in questa parte del questionario lasciassero ampi margini di discrezionalità al soggetto compilatore, è comunque significativo che le informazioni che ne emergono restituiscano un quadro del *tutto* (e non parzialmente) diverso da quello tratto dalla parte 1 del questionario (le cui informazioni sono certamente più oggettive). La divergenza delle informazioni tratte dalle due parti dell'indagine, in definitiva, sono troppo ampie per poter attribuire l'errore di giudizio semplicemente alla discrezionalità del modello di rilevazione.

7. ALCUNE IPOTESI

I risultati dell'indagine confermano la validità di alcune conoscenze pregresse, ovvero che gli UP delle Amministrazioni di medio-grandi dimensioni e delle Province tendono ad avere caratteri di completezza e integrazione tra sistemi di gestione del personale migliori di quelli rintracciabili negli UP delle Amministrazioni minori.

Alcuni processi di importanza chiave, quali la formazione e la definizione delle politiche del personale, sono ancora scarsamente sviluppati e diffusi; il primo perché probabilmente oggetto di insufficienti investimenti da parte dell'Amministrazione; il secondo più verosimilmente per via della scarsa visione sistemica dell'insieme degli strumenti di gestione del personale.

Entrambi sono comunque sintomo dell'inesistenza di una committenza forte dell'UP nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, da un lato, e dello sbilanciamento delle funzioni esercitate dall'UP a favore delle attività di carattere amministrativo contabile rispetto a quelle di profilo direttivo. Quest'ultimo carattere, tra l'altro, appare fortemente correlato alla vacanza di committenza forte, con il dubbio su quale sia la causa e quale l'effetto tra i due fenomeni considerati.

Senz'altro la maggiore e più evidente manifestazione del mancato consolidamento della funzione di HRM nell'ambito delle Amministrazioni osservate rispetto agli standard indicati dalla riforma amministrativa è nella *non* integrazione tra processi di gestione del personale. Questo carattere emerge da molteplici riscontri tratti dall'indagine e restituisce un quadro sul quale è difficile ritenere di poter intervenire in tempi brevi con azioni risolutive.

La scarsa integrazione tra processi è connessa all'orientamento debole che gli UP delle Amministrazioni indagate hanno ammesso di avere (spesso orientati ad amministrare risorse) e questo dice che le innovazioni introdotte in materia di gestione del personale potrebbero essere state acquisite con un atteggiamento adempitorio rispetto ad una indicazione normativa; se così non fosse allora non si dovrebbero osservare casi nei quali i processi sono nella sostanza del tutto assenti e se presenti del tutto scollegati tra loro. E' sensatamente facile capire, infatti, che se gli strumenti di gestione sono anche tutti presenti ma non interconnessi tra loro in un quadro organico di orientamento delle politiche del personale allora è più facile che l'orientamento non si generi e che anzi sia il vertice (amministrativo o addirittura politico) a determinare il proprio margine di manovra estemporanea nelle politiche di direzione del personale.

Lo sbilanciamento che si osserva è quindi a favore del sistema, più che di gestione, di amministrazione del personale. I dati tratti dall'indagine dicono qualcosa di più a tale proposito: che i processi dedicati sono attivi quasi ovunque, con risorse prevalenti rispetto a quelle destinate all'area della direzione del personale, e soprattutto con un impegno (di fatto conferito e nel merito riconosciuto) da parte del personale addetto all'UP che non è paragonabile rispetto a quello dedicato per la direzione del personale. Questo carattere è associato ad altri fattori che completano il quadro: scarso sviluppo dei sistemi informativi, scarsa attitudine all'impiego di strumenti di comunicazione non burocratizzati, scarso ricorso a modalità non tradizionali di gestione (per l'acquisizione di servizi dall'esterno, ma anche per il reclutamento del personale, come per l'assetto organizzativo interno all'UP).

Tutte queste informazioni potrebbero voler indicare che gli UP delle Amministrazioni sono senz'altro molto impegnati nella gestione degli aspetti di carattere fiscale e contributivo del personale e che di conseguenza (per vincolo e/o per scelta) non hanno dedicato risorse adeguate alla direzione del personale. Tutto ciò non fa che perpetrare sempre di più, soprattutto in contesti poco evoluti, il ruolo attribuito spesso agli UP nell'ambito delle Amministrazioni d'appartenenza: quello gestori del personale e *non* di manager delle risorse umane.

La motivazione di questo sbilanciamento è senz'altro da attribuirsi a molteplici fattori ed è valutabile di caso in caso. E' senz'altro vero che la gestione di tutti gli aspetti di carattere fiscale e contributivo del personale, strettamente connessi ai sistemi informativi, rappresentano un peso rilevante in termini di lavoro per l'UP. Anche le imprese oggi non possono fare a meno della consulenza per le materie del lavoro e della previdenza, essendo questa divenuta una materia che richiede costante aggiornamento e conoscenze altamente specialistiche. Come dire che i cosiddetti *compliance cost* (costi da complicazione di regolazione amministrativa) gravano sulle imprese e sui cittadini ma anche paradossalmente sulle medesime Amministrazioni pubbliche.

Per alleggerire il peso del lavoro degli UP occorro probabilmente azioni mirate e tra queste può inserirsi certamente la formazione continua al personale per l'aggiornamento delle competenze del *saper fare* sulle materie specifiche. Altra azione, finora talvolta trascurata, può essere quella dell'acquisizione di sistemi informativi efficienti e confacenti alle esigenze organizzative e funzionali degli UP. Talvolta, infatti, l'acquisizione dei pacchetti informatici è avvenuta a cura delle Amministrazioni secondo standard non coerenti alle esigenze gestionali, magari mediante procedure d'acquisto gestite da altri uffici e senza alcuna cognizione rispetto a quali sono gli autentici processi di gestione (amministrazione ma anche direzione) del personale. Entrambi

questi due fattori possono probabilmente incidere per attenuare nel medio periodo lo sbilanciamento presente all'interno dei processi dell'UP.

Altra questione è quella dell'integrazione tra processi, che può verosimilmente ottenere maggiori investimenti in tempo e risorse da parte degli UP una volta che questi abbiano alleggerito alcune delle procedure di amministrazione del personale che portano via maggiori sforzi.

L'integrazione tra processi è l'altro ambito tematico di potenziale intervento, sul quale d'altronde pare decisivo l'apporto dell'alta direzione, affinché il vertice amministrativo venga "informato" dei cambiamenti copernicani intervenuti, almeno nel dettato normativo, negli ultimi anni in materia di lavoro pubblico.

Coinvolgere, infatti, gli UP in un percorso di sviluppo di strumenti gestionali che rischiano di rimanere disapplicati una volta terminata l'assistenza tecnica erogata da parte del Formez significa probabilmente consolidare la posizione di delegittimazione nella quale nei fatti operano spesso gli UP nei confronti del vertice amministrativo.

Appare quindi utile trovare una forma di coinvolgimento del vertice, affinché questo legittimi le azioni di formazione e assistenza tecnica volte allo sviluppo di processi sensibili e ad alto valore per l'Amministrazione da parte del proprio UP mediante il sostegno del Formez. In questo senso, la gestione del personale non può essere considerata come una questione del solo UP.