

"1° Forum europeo delle direzioni del personale. Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella PA europea"

Cagliari, Chia Laguna
28-30 giugno 2006

Relatore

dr.ssa Giovanna Beccalli, *consulente Responsabile gestione Risorse umane ed eGovernance*

LA GESTIONE ASSOCIATA DEL PERSONALE. L'ESPERIENZA DEL "GAL CASTELL'UMBERTO NEBRODI": DAL BISOGNO, AL SOGNO... ALLA REALTA' EFFICIENTE

Premessa

Il GAL Castell'Umberto Nebrodi, consorzio misto di comuni, associazioni e imprese, nato per la gestione del programma Leader, porta oggi l'esperienza che ha vissuto nel comprensorio montano dei Nebrodi, già teatro di esperienze vincenti in materia di gestione associata di servizi, uffici unici e programmi complessi, portando la sua testimonianza pionieristica quale autore di percorsi di gestione associata dei servizi e delle risorse umane delle piccole amministrazioni locali in un territorio in trasformazione sociale, culturale, imprenditoriale e ovviamente amministrativa.

Tale ruolo, che nasce dalla stessa previsione costitutiva della Partnership locale montana "Citta della Montagna Nebrodi" e dalle deliberazioni *ad hoc* che hanno riconosciuto al **GAL** la funzione strutturale di soggetto cui sono demandati una serie di **compiti strategici** ⁽¹⁾, è culminato nella **deliberazione partenariale n°6/2006** che ha affidato specificamente al GAL la **gestione in forma associata della formazione del personale di tutte le PP.AA.LL.** comprese all'interno dell'associazione di Comuni montani.

¹ per la gestione associata di servizi funzionali al raggiungimento degli obiettivi comuni previsti dalla Partnership

La metafora del Sogno...

L'esigenza connessa al mutamento intervenuto nella P.A. e in itinere che le comunità, specie se più piccole e in condizioni socioeconomiche svantaggiate, avvertono in modo generalizzato e diffuso è quella di **adeguarsi ai processi qualitativi di sistema sociale e istituzionale** che i **programmi comunitari, nazionali e locali disegnano** puntualmente, ponendo **benchmark** e attenzione a **nuovi strumenti, metodi e competenze** per conseguirli.

In questo **disegno di efficienza diffusa e omogenea**, tuttavia, il **rischio** è legato ai **piccoli punti** di cui si compongono i grandi tratti e le grandi forme in due ambiti particolari e correlati strettamente fra loro:

- la **società dell'informazione**, frutto di tante piccole aggregazioni sociali ...in cui però mancano spesso, ancora, gli elementi per appartenere davvero e soprattutto 'partecipare' alla comunità globale...
- la **pubblica amministrazione efficiente e sorretta dall'eGovernment**, che altro non è che il frutto di tante amministrazioni pubbliche, piccole o piccolissime... 'locali', che possono dare chiarezza e servizi efficienti solo a patto che siano in grado di interagire, di 'fare rete' con le altre amministrazioni pubbliche e con gli attori privati del territorio e con i cittadini... ovvero, ancora, con la collettività che è parte della Società dell'Informazione...

...E il cerchio si chiude...

Così veniamo ai punti di partenza dei due soggetti della nostra metafora... 'pittorica':

- 1) la **piccola comunità socioeconomica** da un lato
- 2) la **Pubblica Amministrazione locale** dall'altro,

emblematici essenziali dei due piccoli punti da cui prendere le mosse per spostare le matite sul foglio e disegnare la nuova qualità della vita sperata e idealizzata nelle programmazioni a tutti i livelli.

Il quadro che ne consegue rappresenta, appunto, l'espressione d'intesa tra due volti che si guardano e che dialogano... per decidere meglio.

Chi deve muoverle le **'matite'**?... Chi deve far sì che il tratto non si interrompa e che un punto si leghi all'altro in modo efficiente, efficace, produttivo, economicamente apprezzabile e qualitativamente soddisfacente per la fruizione dei servizi?... ovviamente le persone... le **'risorse umane'** a noi così note in tutte le trattazioni dal gusto reingegnerizzante ...

E sin qui, l'idea generale... il panorama di sfondo... di fronte al quale ci si può porre in due modi:

- di **osservazione mera**, quasi estranea, distaccata... oggettiva... intellettuale
- di **osservazione critica**, interessata **alla ricerca degli elementi di valore che possano suggerire qualcosa**, che mettano in moto **confronti con realtà di vita personali e istituzionali**, conosciute, note... che - in un'immagine - riescano a dar forma alle esperienze vissute agli **elementi presenti e mancanti del proprio contesto**.

E' questo l'atteggiamento critico, interessato, di chi va **a caccia dei pezzi mancanti**... delle proprie lacune... delle esigenze... **dei bisogni**, tanto della 'matita' sociale... quanto della 'matita' istituzionale, amministrativa... per tracciare lo sviluppo reale, progressivo della *governance* locale

Il Bisogno

Se da un lato, dunque, il sogno ci pone l'immagine di una P.A. efficiente, efficace e in grado di generare servizi qualitativamente migliori con contenimento delle spese, guardando ai bisogni della sua collettività... dall'altro il panorama dell'esistente, che profila i contesti delle piccole realtà locali, pone dei bisogni per colmare i gap reali... ed essendo in oggetto il tema della **P.A.** e delle **sue risorse umane**... il bisogno, anzi, i bisogni, non possono che essere quelli che si legano ad esse, a tutto tondo:

- 1) il bisogno di **risorse economiche adeguate alle esigenze** di tutte le comunità e di tutti i soggetti pubblici che operano nelle realtà più piccole per garantire il raggiungimento degli standard di qualità omologhi rispetto alle amministrazioni pubbliche più grandi
- 2) il bisogno di **strumenti che consentano di operare l'eGovernment in modo effettivo**, produttore a partire dalle realtà locali marginali.... I punti di partenza del disegno...
- 3) il bisogno di **occuparsi in modo opportuno e mirato del lavoro di quelle mani e di quelle menti che muovono la matita per disegnare quotidianamente il volto espressivo di un'Amministrazione Pubblica adeguata alle esigenze della collettività cui si rapporta**... il bisogno di **sviluppare le professionalità** che, a partire dalle più piccole Pubbliche Amministrazioni possono attuare l'innovazione dell'apparato amministrativo dello Stato... nella consapevolezza che il **capitale umano** è fattore determinante per la crescita, la produttività e la competitività dell'Ente territoriale, è **motore del cambiamento** che non può essere attivato in

modo schizofrenico, direzionato in modo avulso dal suo contesto. Per questo il contesto va osservato, studiato, compreso dal livello più locale a quello più generale e più esteso.

Affinché ciò avvenga, affinché si compia ogni giorno con senso critico e concreto l'azione di *benchmarking* delle migliori prassi amministrative in modo efficiente e produttiva, occorre che le risorse umane siano pronte alle azioni conseguenti, che siano in grado di padroneggiare gli strumenti tecnologici, metodologici, normativi, organizzativi del cambiamento... ovvero siano preparate, formate all'azione pubblica efficiente e alla capacità di relazionarsi con le altre amministrazioni... altrimenti lo scambio non avviene e tantomeno la nascita di esperienze di cooperazione interistituzionale che la *governance* locale, da anni ormai, fa assurgere a modello di cambiamento efficiente nell'agire pubblico 'partecipato'.

Gli strumenti normativi

La percorribilità del processo di gestione associata dei servizi, anche in materia di personale amministrativo, è ampiamente avallata dalla normativa vigente in materia e si esplicita nell'autonomia normativa che consente agli enti locali di **determinare il proprio ordinamento locale**, di **adottare statuti**, di emanare **regolamenti** in ordine alla **disciplina dell'organizzazione** e dello **svolgimento delle funzioni**.

Inoltre, da anni ormai la PAL è adusa alla **pratica della cooperazione**, sia **organica** che **funzionale**, che consente alle Pubbliche Amministrazioni locali di organizzarsi e gestire in maniera associata servizi e funzioni in conformità con quella **flessibilità organizzativa** introdotta dal **D.lgs. 165/2001** e auspicata dalle **norme di finanza pubblica** che contribuiscono a promuovere fenomeni di natura pattizia tra le amministrazioni là dove si ritengono necessarie per rispondere al meglio all'interesse pubblico.

Riferimenti essenziali di legge sono:

- **L'ordinamento degli Enti Locali (D.lgs. 267/00)** il quale prevede disposizioni che consentono alle Pubbliche Amministrazioni locali di organizzarsi e gestire in maniera associata servizi e funzioni, superando i limiti della frammentazione organizzativa
- La richiamata **flessibilità organizzativa introdotta dal D.lgs. 165/2001**
- Le **norme di finanza pubblica** che **contribuiscono a promuovere fenomeni di natura pattizia** tra le amministrazioni e, particolarmente la **legge n.289/2002** (art.4, commi 1,2,3), la **legge n. 350/2003** e la **legge n. 311/2004** che prevedono una riduzione degli organici attraverso misure rivolte ad aumentare la produttività del

settore pubblico senza individuare al proprio interno le risorse umane e finanziarie necessarie quanto piuttosto reperendole sul mercato e con modalità "a rete"

Tutte le disposizioni - a partire dalle leggi finanziarie - previste in materia di assunzioni e spesa che fanno convergere sull'esigenza di percorrere scelte organizzative non tradizionali.

Rispetto alle spinte associazionistiche tra Enti Locali, poi, in particolare, il Testo Unico EE.LL. prevede specificamente quattro forme di strumenti che consentono di aggregare enti locali per la gestione associata di servizi:

- la **convenzione** (art.30 del TUEL);
- il **consorzio** (art. 31 del TUEL);
- l'**Unione dei Comuni** (art. 32 del TUEL);
- la **Comunità Montana** (artt. 27 2 ss del TUEL).

Lo strumento operativo privilegiato - nell'esperienza maturata sin qui dalla gran parte delle aggregazioni di Comuni e dalla stessa Partnership locale Montana "**Le Città della Montagna Nebrodi**" – per le gestioni sovra-comunali è stato individuato nella **convenzione**, in quanto:

- consente **maggiore flessibilità**, elasticità e **snellezza operativa** poiché gli enti hanno ampia discrezionalità nella definizione dei fini, dei contenuti e della durata temporale;
- **non concorre a costituire un nuovo soggetto giuridico** e pertanto permette un coordinamento di gestioni separate nel rispetto degli indirizzi di tutti i Comuni partecipanti.

Il Sogno

La gestione del personale è uno dei processi ideali da sottoporre a sperimentazione organizzativa che – certamente – trova la sua massima efficacia nei territori più depressi. Concentrare in una gestione unica le funzioni più importanti, come l'organizzazione, la formazione, il reclutamento, il contenzioso, la contrattazione, porterebbe a livelli di economie di scala impensabili in altri ambiti.

Gli obiettivi della gestione associata del personale e dell'organizzazione, infatti, sono da un lato la **razionalizzazione degli uffici esistenti** finalizzata alla **realizzazione di economie di scala** e dall'altro l'**erogazione di nuovi e più qualificati servizi** a supporto di una **moderna gestione del personale** in tutti i piccoli comuni dell'area dei Nebrodi.

Sognare di poter raggiungere alcuni dei migliori obiettivi di efficienza organizzativa delle PP.AA.LL. in forma associata è la *vision di eccellenza* delle programmazioni territoriali... e il territorio dei Nebrodi non ne fa eccezione...

Il sogno, dunque, si è tradotto in obiettivi, mirando a:

- ⇒ progettare un **percorso coerente e condiviso** di gestione delle **risorse umane**;
- ⇒ **favorire conoscenza e competenza** in tutte le organizzazioni, per garantire un'elevata qualità dei servizi e assicurare una corretta ed adeguata progettazione ed attuazione dello **sviluppo professionale del dipendente pubblico**;
- ⇒ realizzare una **pianificazione organizzativa**;
- ⇒ prevedere opportunamente la **dotazione organica necessaria** - in questo caso ad una gestione associata - ovvero stabilire il fabbisogno di risorse umane per quantità e professionalità necessarie per il funzionamento dell'associazione di Comuni;
- ⇒ **programmare il personale**, ovvero raggiungere il migliore equilibrio tra obiettivi che si intende raggiungere e le risorse professionali disponibili;
- ⇒ **individuare i fini** che devono **orientare l'azione dei soggetti coinvolti**, poi operare secondo gli stessi **criteri di razionalità** che persegue la **politica del personale interna** agli enti
- ⇒ ripensare in ottica di **costruzione** di una **Dotazione organica complessiva** piuttosto che guardando alla **somma delle piante organiche**
- ⇒ **diffondere** un sufficiente grado di **conoscenza delle politiche e delle strategie organizzative e lavorative** che si intendono adottare (per **favorire la partecipazione** al processo di innovazione da parte dei dipendenti pubblici)

La realtà efficiente

Il GAL Castell'Umberto Nebrodi si è dunque proposto quale soggetto propulsore di quest'opera di razionalizzazione efficiente del cambiamento organizzativo e metodologico nel contesto locale di propria inferenza... fungendo da agenzia di sviluppo locale attenta ai moti e alle progettualità che rappresentavano e rappresentano il '**sogno**' per il contesto territoriale di appartenenza, frutto di accordi, programmi territoriali e adempimenti legislativi nazionali, tentando di fornire gli strumenti di assistenza tecnica e di formazione utili a trasformare il sogno in realtà, soprattutto, in funzione organizzativa e di sistema.

In quest'opera, dunque, il GAL ha ritenuto opportuno procedere per gradi, 'mappando' lo stato dell'arte e si è posto innanzitutto il problema di analizzare i bisogni dei suoi attori locali essenziali:

- 1) le **Comunità locali** (dal punto di vista socioeconomico)
- 2) le **PP.AA.LL. del territorio montano dei Nebrodi**, già protagoniste di esperienze di associazionismo interessanti dal punto di vista organizzativo e per l'impatto per lo sviluppo socioeconomico locale (Patti territoriali, PIT, PIR, Accordi di programma e intese, consorzi di filiera, etc.)

Delle PP.AA.LL. ha attenzionato 4 profili essenziali tra loro del tutto correlati:

- a. le **Risorse Umane** delle PP.AA.LL.
- b. le dotazioni strumentali e le **ICT**
- c. i **processi** di produzione dei servizi
- d. le **risorse economiche** a disposizione

La conoscenza del bisogno delle PP.AA.LL. ha consentito al GAL di proporre un **percorso formativo di efficienza** che ha tenuto conto di tutti i fattori in campo, prevedendo, in modo graduale e 'partecipato' (tanto dalle PP.AA.LL. quanto dalle risorse umane di pertinenza), di intervenire nella **reingegnerizzazione dei processi di produzione dei servizi**, nella **gestione e formazione ad hoc del personale**, nell'**attuazione dell'eGovernment** attraverso l'utilizzo delle ICT... il tutto in modo efficiente ed efficace e nel rispetto delle disponibilità di spesa previste dalle leggi finanziarie.

L'importanza dell'elemento economico finanziario, infatti, non va sottaciuta, specie in relazione alle scelte operative da condurre.

Alla luce del panorama di riferimento normativo ed organizzativo esistente (a livello nazionale e in loco) si è guardato alla costruzione della gestione associata delle Risorse Umane coinvolte complessivamente all'interno della Partnership locale e, particolarmente, alla loro formazione e all'assistenza tecnica, raccogliendo e analizzandone i fabbisogni, anche alla luce dell'ultima Finanziaria che, al comma 198 opera contenimenti di spesa significativi: "Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e

continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

Seguendo una politica dei piccoli passi, la pianificazione del GAL sta intervenendo, dunque, per obiettivi che sono – in parte – i medesimi che la P.A.L. deve perseguire istituzionalmente cui si aggiungono – sempre più – anche quelli che le Amministrazioni locali hanno elaborato all'interno dei programmi integrati territoriali e in generale nelle forme di associazionismo legate a progettualità di sviluppo locale 'partecipato' e aperto alla presenza dei privati.

Per cogliere queste sfide verso la realizzazione del sogno, arricchito dall'assistenza tecnica del progetto **Governance delle Risorse Umane** promosso dal **Formez**, il GAL sta proponendosi quale struttura organizzativa capace di affrontare la sempre maggiore complessità dell'amministrazione e della gestione del personale dipendente, concentrando in un unico punto la produzione di servizi identici prima dispersi

Attraverso la gestione in forma associata della formazione, il GAL sta favorendo:

- la **partecipazione ad azioni di reingegnerizzazione** interna a ciascuna P.A.L. e integrata tra P.A.L. del territorio ;
- l'**interscambio di conoscenza e competenza** fra i **dipendenti di tutti gli ee.lla.** coinvolti
- **pianificazione di percorsi di formazione e assistenza tecnica mirata**, in forma associata
- assistenza, affiancamento e informazione (**anche a distanza**)
- istituzione di **servizi aggiuntivi** che non tutti i Comuni, in particolare i più piccoli, potevano permettersi
- **benchmarking** attraverso la realizzazione di laboratori territoriali di confronto e scambio di esperienze
- accompagnamento nella individuazione del **fabbisogno di risorse umane** per **quantità e professionalità** necessarie per il **funzionamento dell'associazione** ed alla programmazione (per l'opportuna assegnazione) del personale, per raggiungere il **migliore equilibrio** tra gli **obiettivi** che si intende raggiungere e le **risorse professionali disponibili**;
- **valorizzazione delle professionalità presenti nei Comuni** nel settore personale e organizzazione, in un'ottica di miglioramento della qualità delle prestazioni fornite;
- la **fruizione di un'unica struttura avanzata** per la gestione del personale che consenta di sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla più recente normativa e disciplina contrattuale, diffondendo la cultura associativa, del risultato e del premio

al merito, senza peggiorare il clima organizzativo e creare conflitti con le organizzazioni sindacali.

A ben guardare la **Realtà efficiente** costruita dal GAL sono già in *nuce* i germogli di un percorso che guarda già a nuovi orizzonti.

Dal bisogno, al sogno e alla realtà efficiente... non è mai un processo lineare... tutt'altro: è un processo che – grazie al costante *feed back* e alle influenze che intervengono tra i due volti che si osservano e dialogano, la collettività e la P.A., porta la realtà efficiente a proiettarsi nel nuovo contesto, di volta in volta profilato dalla **Società dell'Informazione, dei servizi e dell'efficienza** che cambia, che muta... in relazione a sempre nuovi sogni e dunque a nuovi obiettivi di... reale efficienza.