

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

Forum europeo delle direzioni del personale Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea

Cagliari - Chia Laguna

28-30 giugno 2006



Sessione Plenaria

**Le linee di tendenza delle politiche del personale nelle P.A. europee
quali azioni per il futuro?**

**La gestione associata dei servizi per il personale:
risultati e riflessioni**



Relazione di
Donatella De Vincentiis

*Responsabile progetto
Governance delle Risorse Umane
Gestione Associata del Personale nei piccoli comuni*

Formez

TAVOLO DI LAVORO: RISULTATI e RIFLESSIONI

A cura di Donatella De Vincentiis

Inquadramento generale e risultati del tavolo di lavoro

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, avviato dalla legge 142 del '90, sino alla riforma del Titolo V della Costituzione ed alla emanazione del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti locali, ha comportato il rafforzamento dell'autonomia organizzativa degli enti cui è conseguita una diversa esigenza da soddisfare attraverso una reingegnerizzazione dei processi di produzione dei servizi che ha determinato la necessità di proporre un livello di governo più vicino al cittadino che da destinatario "utente passivo" di servizi, diviene cliente-consumatore del servizio pubblico e viene posto al centro dell'attività e della politica dell'ente. In tale contesto di riforma normativa, la materia relativa all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni si presenta fortemente innovativa ad esempio in relazione alla nuova definizione di Unione di Comuni estesa dal Testo Unico anche alle Comunità montane.

Per i Comuni di dimensione demografica minore, tali strumenti di gestione associata rappresentano, nell'ottica del progressivo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, una utilissima prospettiva di efficienza.

I piccoli comuni con una densità demografica inferiore ai 5.000 abitanti e quelli con una densità abitativa superiore, ma comunque ridotta, trovano spesso un limite oggettivo nella stessa dimensione demografica, e quindi organizzativa e finanziaria.

Il piccolo comune spesso non ha la possibilità di dotarsi di una struttura amministrativa e tecnica idonea a sostenere il maggiore livello di capacità organizzativa richiesta per rispondere al progressivo trasferimento di funzioni, per cui, il trasferimento e/o la delega di funzioni non supportate dall'adeguamento delle risorse umane e finanziarie può rappresentare un grave ostacolo per "l'efficienza"

degli enti. L'inadeguatezza potrebbe peraltro portare al rischio di "scomparsa" delle realtà locali minori per effetto del principio di sussidiarietà, oggi di rilievo costituzionale, in base al quale le funzioni, in tali casi, vengono attratte dal livello istituzionale superiore. La gestione associata appare quindi un'esigenza sempre più avvertita dalle amministrazioni comunali, per garantire servizi più efficaci e comparabili con quelli offerti dalle amministrazioni più grandi, anche e soprattutto per quanto riguarda il personale.

Da ciò discende che la valorizzazione delle persone diventa un elemento fondamentale per la realizzazione di questo cambiamento e richiede la definizione e l'attuazione di politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane, articolate e complesse per cui, una nuova strategia nella gestione del «capitale umano», quale patrimonio a disposizione dell'organizzazione amministrativa, deve essere orientata a condividere con il dipendente pubblico gli obiettivi di innovazione organizzativa e lavorativa, nonché la realizzazione dei propri scopi istituzionali.

In conclusione, la realizzazione di un utilizzo più razionale, funzionale ed economicamente vantaggioso delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni – con particolare riguardo per le amministrazioni locali minori - è l'obbiettivo più importante verso cui tendere.

Dal punto di vista organizzativo, ad esempio, lo strumento associativo consente di individuare le risorse di personale esplicitamente dedicate, specializzandole e formandole, sviluppando quindi anche nuove competenze laddove le singole amministrazioni, a causa delle ridotte dimensioni, e della difficoltà economica di sostenere la spesa per nuove assunzioni a tempo pieno, non potrebbero permetterselo.

A tal fine la costituzione di un **ufficio unico del personale, composto soprattutto da personale comandato dagli enti partecipanti, consentirebbe la realizzazione di economie di scala anche attraverso uniformità, equità e maggiore qualità nella erogazione dei servizi per i comuni aderenti, concentrando in un unico punto la produzione di servizi identici ed istituendo servizi aggiuntivi che non tutti i comuni, in particolare i più piccoli, possono garantire.**

Inoltre, la gestione in forma associata delle politiche del personale darebbe ‘il la’ all’ erogazione di nuovi e più qualificati servizi al minor costo possibile; favorirebbe l’interscambio di conoscenza e competenze nonché lo sviluppo professionale del dipendente pubblico degli enti locali associati; consentirebbe la realizzazione di una pianificazione organizzativa più efficiente ed adeguata ad una programmazione strategica che veda l’impiego delle risorse umane e le rispettive professionalità ripensate nell’ottica di costruzione di una dotazione organica complessiva che non sia la semplice somma delle piante organiche degli enti coinvolti.

In tale contesto di gestione in forma associata di tutte le politiche del personale, un ruolo fondamentale riveste la formazione, strumento di promozione della conoscenza e della partecipazione dei dipendenti pubblici alle strategie organizzative e lavorative nonché al costante processo di innovazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Ovviamente in questo processo di integrazione, sulla base dell’esperienza realizzata attraverso l’Assistenza Mirata del progetto, si riscontrano anche delle **criticità**, o più precisamente delle resistenze alla realizzazione della gestione integrata, quali ad esempio:

- Campanilismo
- Scarsa conoscenza delle gestioni associate dei servizi intesa come mancanza di percezione dei vantaggi a medio termine
- Paura di perdere il “potere” conquistato
- Paura del dipendente di essere trasferito in altra sede
- Scarsa conoscenza degli istituti incentivanti destinati al personale interessato dalle gestioni associate
- Timore che la gestione associata dei servizi (o l’unione di Comuni) possa determinare il ridimensionamento della rappresentanza dell’istituzione comunale nel territorio.

- Scarsa fiducia nei propri mezzi rispetto all'innovazione organizzativa
- Difficoltà ad accettare la concorrenza e la competizione degli altri dipendenti pari ruolo
- Gap tecnologico

Il ruolo delle Regioni:

La Regione, attraverso la legge regionale può prevedere misure di incentivazione, anche finanziarie, atte ad incrementare il processo di riorganizzazione sovracomunale.

Questo precipuo ruolo riconosciuto alla Regione trova ulteriore fondamento normativo nel decreto legislativo 30 marzo 1998, n.112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I° della L.15 marzo 1997, n.59” il quale all’art.3, comma 3, dispone che la legge regionale: *“Attribuisce agli enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall’esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell’autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali”*.

A tal proposito va menzionato l’esempio della Regione Abruzzo che preferisce incentivare forme associative “già effettivamente operanti” (per lo meno nel momento in cui si erogano contributi ordinari annuali) al fine di indirizzare il più possibile i contributi regionali verso forme di gestioni associate in cui sia già presente una volontà di cooperazione comune, che si presume dimostrata laddove si è già data effettività al servizio associato anche in assenza di specifici incentivi; inoltre, è in elaborazione un DDLR che prevede “Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni”, secondo il quale, i contributi per l’innovazione per l’anno 2006 sono destinati a finanziare in particolare la “Gestione unica del Personale”, ossia: progettazione, avvio e realizzazione della gestione associata del personale dei comuni appartenenti alle Unioni, mediante la costituzione, presso l’Unione stessa, entro l’anno 2007, di un Ufficio unico di Gestione del personale che consenta di

centralizzare le funzioni e i compiti amministrativi e gestionali riferibili al personale, conseguendo un risparmio complessivo dei costi, una maggiore efficienza organizzativa, una significativa semplificazione e accelerazione delle procedure, un miglioramento della qualità dei servizi e delle funzioni.

Quanto all'esperienza tedesca, particolare attenzione è stata rivolta alla problematica derivante dall'applicazione dei vincoli comunitari ad alcuni aspetti della gestione del personale, quali possono essere la formazione, la erogazione degli stipendi, la elaborazione di dati ,che per essere a basso tasso pubblicistico costituiscono servizi assoggettabili al regime concorrenziale e dunque non gestibili mediante forme associative.

Dal confronto con l'esperienza tedesca, inoltre, è emersa la volontà da parte delle associazioni rappresentative dei comuni di proporre agli organi comunitari l'adozione di atti normativi che chiariscano la disciplina da applicare alla gestione in forma associata del personale eventualmente preceduta da una analisi comparata dei vari sistemi europei di gestione dei servizi.

L'intervento progettuale

Le linee d'intervento del progetto si sono realizzate attraverso la formazione e l'assistenza a distanza, la formazione d'aula, il benchmarking, ma soprattutto, e questa si è dimostrata l'attività più incisiva, quella vincente, con l'assistenza mirata attraverso un team di professionisti esperti, con competenze multidisciplinari in ambito strategico, organizzativo, finanziario e tecnico-giuridico, per l'individuazione dei modelli organizzativi e gestionali più idonei ad avviare concretamente le attività, partendo dalla rilevazione della situazione esistente nei singoli Comuni partecipanti, per giungere alla elaborazione di proposte organizzative e di reingegnerizzazione dei processi aggregativi, grazie anche ad un coinvolgimento delle Regioni come partners nella promozione e nella definizione delle iniziative (maggiore laddove coincidente con l'esistenza di politiche regionali di incentivazione dell'associazionismo).

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, avendo realizzato le attività del progetto, credendoci, ovvero nella convinzione che per i Comuni di dimensione demografica minore, tali strumenti di gestione associata rappresentino, nell'ottica del progressivo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, davvero una utilissima prospettiva di efficienza, ulteriore e prossimo ambizioso obiettivo è la modellizzazione delle procedure sperimentate, e la conseguente sistemizzazione e valorizzazione delle esperienze realizzate, affinché tutto ciò si possa tradurre nella mappatura di "strumenti" operativi utilizzabili anche in futuro, non solo dagli enti immediatamente beneficiari dell'Assistenza Mirata del progetto, ma anche come modelli formativo-assistenziali che, senza dover rappresentare necessariamente "best practice", possano rappresentare validi percorsi di implementazione rivolti ad una generalità di amministrazioni di tipologia analoga, come un contributo a quei processi di snellimento e di miglioramento dei servizi che non possono derivare dalla semplice previsione legislativa e che richiedono modelli e indirizzi gestionali.