

POLITICHE DEL PERSONALE E CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NELL'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE DELLA BASSA ROMAGNA

Atti del Convegno di Bagnacavallo

26 giugno 2003

A cura di **Roberto Suzzi** (*Coordinatore della gestione associata del personale e dell'organizzazione dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna*)

Lugo – gennaio 2004

INDICE

Relazione introduttiva di Paolo Pirazzini	p. 3
Bilancio e prospettive della gestione associata della contrattazione integrativa di Roberto Suzzi	p. 10
La gestione associata delle risorse umane nella Bassa Romagna: Obiettivi e strategie di Marco Mordenti	p. 18
I regolamenti in materia di personale di Paolo Neri	p. 35
La formazione del personale di Francesca Cavallucci	p. 43
La gestione delle problematiche disciplinari e di contenzioso di Sylvia Kranz	p. 51
Intervento di Marinella Melandri responsabile provinciale della FP CGIL di Ravenna	p. 55
Intervento di Aldo Solofrizzo responsabile provinciale della FPL UIL di Ravenna	p. 59
Intervento di Francesco Armiento rappresentante della FPS CISL di Ravenna	p. 61
Intervento di Sergio Menegatti rappresentante del DICCAP SULPM di Ravenna	p. 63
Intervento di Antonio Curzi presidente della RSU del Comune di Lugo	p. 65
Conclusione di Luciano Vandelli Assessore Affari Istituzionali e Autonomie Locali della Regione Emilia Romagna	p. 66
Allegati	p. 70
1) Protocollo d'intesa per la contrattazione decentrata integrativa territoriale	p. 70
2) Scheda conoscitiva sull'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna	p. 75

Relazione Introduttiva

di PAOLO PIRAZZINI

(Sindaco di Fusignano e Referente per il personale della Conferenza dei Sindaci dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna)

La gestione associata del personale è, senza alcun dubbio, la funzione più “pesante” che ha segnato l'avvio e il graduale consolidamento dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna. A rendere peculiare questa esperienza sono la dimensione dell'associazione (10 comuni, oltre 100.000 abitanti di riferimento, quasi 1.000 dipendenti diretti) e l'aver optato, fin dall'inizio, per la gestione associata di tutte le competenze riconducibili alla gestione del personale (da quelle più tradizionali dell'amministrazione a quelle più innovative dello sviluppo delle risorse umane).

Che poi, dal punto di vista organizzativo e logistico, come è noto, siamo dovuti transitare attraverso 3 distinte e successive soluzioni prima di giungere all'attuale che vede, finalmente, riunite tutte le funzioni e la struttura operativa in un'unica sede, è elemento secondario che non toglie nulla alla qualità della sfida innovativa con la quale ci siamo e ci stiamo misurando.

Riflettere, come vogliamo fare con questo convegno, sulla gestione associata del personale, significa dunque analizzare e valutare i risultati non di uno dei tanti “pezzi” che costituiscono oggi il mosaico dell'associazione intercomunale, ma della tessera più qualificante e caratterizzante della nostra esperienza associativa.

E' partendo da queste brevi premesse sulla peculiarità della nostra esperienza che ritengo possiamo sintetizzare in tre punti gli obiettivi fondamentali di questo convegno:

- 1) Delineare un bilancio critico, indagandone i punti di forza e di debolezza, della gestione associata del personale che non si limiti ad individuare i pur necessari e auspicabili elementi di miglioramento organizzativo, ma che tenda anche ad aiutare l'individuazione degli snodi politici e programmatici che dovranno caratterizzare la legislatura che si aprirà con le elezioni della prossima primavera;
- 2) Sviluppare una riflessione specifica su come si è caratterizzata la contrattazione integrativa nella nostra realtà, cercando, anche in questo caso attraverso una valutazione dei punti di forza e di debolezza, di attrezzarci ad affrontare bene la nuova tornata contrattuale che auspichiamo possa essere avviata quanto prima;
- 3) Fornire un nostro contributo al lavoro dell'osservatorio regionale sulla riforma amministrativa, sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale che rappresenta un ottimo riferimento per misurare e confrontare i nostri risultati rispetto al contesto regionale e che può costituire la sede attraverso la quale le “buone pratiche” di gestione, spogliandosi di ogni residuo di autoreferenzialità, si diffondono e si contaminano nel segno di un'innovazione governata e condivisa.

Se questi possono essere gli obiettivi che ci proponiamo di realizzare, penso sia utile delineare, in questa relazione, il più possibile in modo sistemico, ancorchè non esaustivo, il quadro delle questioni che ritengo dovremmo affrontare nel nostro dibattito odierno. Per farlo la via più immediata e pregnante è richiamare direttamente i risultati della ricerca che proprio l'osservatorio regionale ha pubblicato nell'aprile di quest'anno in un quaderno dal titolo molto simile a quello del nostro convegno “Contrattazione collettiva integrativa e politiche del personale negli anni 2000/2001”.

Ho scelto di partire da quell'indagine e da quella pubblicazione non soltanto perché essa ha visto coinvolti buona parte dei nostri comuni ma perché:

- quella ricerca indaga e analizza molti degli argomenti e delle questioni sulle quali anche noi abbiamo iniziato ad interrogarci quando abbiamo deciso di organizzare questo convegno;
- rappresenta una seria e argomentata analisi sistemica dei cambiamenti che caratterizzano il panorama regionale della pubblica amministrazione locale;
- costituisce una buona fonte di dati e di spunti di riflessione per confrontare i cambiamenti e la direzione di marcia che abbiamo intrapreso con quanto sta avvenendo nell'intero contesto regionale.

La ricerca a cui mi riferisco ha coinvolto 117 amministrazioni e più precisamente: la Regione; 9 province; 10 comuni con oltre 50.000 abitanti; 28 comuni nella fascia 15.000 – 50.000 abitanti; 69 comuni con meno di 15.000 abitanti.

La ricerca si è concentrata su 4 aree di analisi:

- 1) la situazione occupazionale;
- 2) la contrattazione decentrata integrativa;
- 3) la struttura organizzativa;
- 4) le altre politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane.

Più precisamente sono stati analizzati i seguenti punti:

Situazione occupazionale:

- struttura occupazionale
- dinamica delle trasformazioni
- logiche di utilizzo

Contrattazione decentrata integrativa:

- attori della contrattazione;
- caratteristiche dei processi negoziali;
- contenuti negoziali.

Struttura organizzativa:

- strutture apicali
- strategie organizzative.

Le altre politiche di gestione e sviluppo del personale:

- strategie di sviluppo delle risorse umane;
- formazione.

A prescindere dalla mole enorme di dati che non starò qui a richiamare, anche perché sono facilmente reperibili e consultabili, e ferma restando la necessità di approfondire e articolare meglio lo stesso lavoro di ricerca (come sottolineano gli stessi curatori) mi sembra molto utile richiamare il quadro di insieme che emerge.

Il processo di innovazione che si sta realizzando e che emerge dai dati raccolti evidenzia, per ognuna delle aree indagate, alcune tendenze e evoluzioni precise.

Per quanto riguarda **l'assetto strutturale degli organici** emergono quattro direttrici di cambiamento:

- muta la distribuzione delle funzioni e l'allocazione delle risorse per effetto del decentramento amministrativo. Da questo punto di vista la mobilità del personale ha riguardato, e riguarderà, prevalentemente, il rapporto tra Regione e Province.
- Un diffuso ricorso, soprattutto da parte dei comuni, alla esternalizzazione delle funzioni e o della gestione dei servizi, cui corrisponde, sia pure in modo non consistente, una riduzione degli organici presenti nelle categorie a più bassa qualificazione professionale.
- Un tendenziale scivolamento verso l'alto della composizione della forza lavoro: aumenta la rilevanza percentuale delle categorie a più alta qualificazione professionale a scapito di quelle meno qualificate.
- Un crescente e robusto ricorso a rapporti di lavoro non tradizionali, nettamente superiore (e dunque non solamente compensativo) alla riduzione di organico conseguente alle esternalizzazioni. Accanto alle forme di lavoro tradizionali appaiono nuove tipologie come i rapporti a tempo determinato, il part-time ma soprattutto il contratto di collaborazione coordinata e continuativa (che ha un rilievo molto significativo) mentre rimane assolutamente marginale il telelavoro.

Di fronte a questo quadro sorgono spontanee alcune domande. In una fase di particolare turbolenza e complessità dei bisogni e della domanda sociale le amministrazioni stanno cercando di individuare nuove politiche e nuovi strumenti di attuazione? In particolare il ricorso all'esternalizzazione avviene nei servizi tradizionali per aumentarne l'efficienza o è il sintomo di una ricerca di flessibilità per nuovi servizi istituiti a fronte di esigenze mutevoli e che rendono inadeguata un'allocazione di risorse stabili? Il ricorso a forme flessibili di lavoro e la contemporanea stabilità del lavoro tradizionale segnala l'apertura di nuovi servizi o la qualificazione di servizi già avviati e l'esigenza di ricorrere a nuovi contributi professionali?

Una seconda area di cambiamento riguarda **la configurazione e il disegno della struttura organizzativa e di direzione**. Qui i segnali piuttosto chiari riguardano:

- una tendenza alla "managerializzazione" delle strutture di vertice (cresce ed è un fenomeno ormai consistente quello dei direttori generali distinti dai segretari nonché l'utilizzo di dirigenti con contratto a tempo determinato). Questi fenomeni hanno una forte caratterizzazione di genere maschile e sono rivolti a coprire ruoli che tipicamente si formano e sviluppano nel settore privato.
- Si consolidano strutture di coordinamento temporaneo rappresentate dai nuclei di valutazione e dai comitati di direzione. Non è tuttavia da escludere che su questo dato incidano più esigenze di carattere formale di adempimento amministrativo che reali esigenze funzionali.
- L'emergere e l'affermarsi di strutture di staff. Emerge una chiara tendenza ad investire in tecnostutture manageriali per supportare il vertice e governare le risorse. Molte amministrazioni hanno introdotto funzioni di gestione del personale, di controllo di gestione, di governo delle tecnologie, di coordinamento della comunicazione.

Anche in questo caso le informazioni raccolte segnalano un cambiamento in corso ma non consentono di valutare in modo inconfutabile il grado di incidenza rispetto alla prassi e alle modalità di gestione. Ci si deve pertanto chiedere se l'introduzione di strutture e ruoli di governo ha effettivamente permesso di coordinare le risorse dell'organizzazione sviluppando nuove culture di

gestione o, più semplicemente, se le amministrazioni hanno seguito una logica di adempimento e hanno adeguato la propria organizzazione alle previsioni normative?

Ma se oltre alle modifiche del disegno organizzativo e della struttura degli organici si osservano le politiche e i processi gestionali emergono ulteriori considerazioni.

Un processo particolarmente rilevante, sul piano della propensione all'innovazione, è proprio quello **della contrattazione integrativa**. Sono almeno tre le ragioni che spingono in questa direzione.

In primo luogo numerose politiche di gestione delle risorse umane sono state assegnate dalle norme e dalla contrattazione nazionale alla contrattazione integrativa. In secondo luogo, rispetto a tale processo di decentramento o di federalismo si sono create molte attese sulla possibilità di cambiamento delle amministrazioni. Infine perché tale processo coinvolge numerosi attori interni ed esterni all'organizzazione e per la sua complessità rappresenta una delle principali azioni su cui si concentra il confronto organizzativo.

In questo ambito due aspetti assumono un particolare interesse: il processo negoziale e i risultati contrattuali.

Il **processo negoziale** ha messo in luce alcuni aspetti interessanti:

- la parte datoriale è composta da più attori ma la previsione normativa che esclude la rappresentanza politica dal processo negoziale è applicata, quasi esclusivamente, soltanto nelle amministrazioni di maggiore dimensione. Permane perciò una diachria (tecnico/politica) nella composizione delle delegazioni trattanti ed è significativo che i dirigenti dei settori di linea siano spesso coinvolti nella costruzione delle piattaforme istituzionali.
- Il ruolo del responsabile del personale è piuttosto ambiguo: sempre presente, ma raramente a capo della delegazione sia nel caso del contratto dei dirigenti sia per quello del personale non dirigente. Questo dato spiega le difficoltà di ruolo e di riconoscimento organizzativo di una figura che viene chiamata a gestire e rendere operativi i meccanismi attuativi del risultato negoziale.
- La parte sindacale sembra muoversi in modo unitario e sembra dotata di forme di rappresentanza diffuse, capillari e con una elevata vivacità in termini di turn-over.
- Il percorso negoziale sembra caratterizzato da una bassa conflittualità che tuttavia non significa assenza di confronto. Al contrario, anche per la consistenza e la complessità delle materie trattate, il confronto raramente si risolve in tempi rapidi.

I **risultati della contrattazione** evidenziano luci ed ombre:

- le amministrazioni hanno, nella maggioranza dei casi, investito nella contrattazione decentrata, integrando con risorse proprie il fondo unico;
- la distribuzione delle risorse del fondo tra i diversi istituti evidenzia una diffusa attenzione ad evitare l'erosione degli elementi variabili (produttività) ed emergono differenti opzioni strategiche connesse alle differenti caratteristiche e alla composizione degli organici dei diversi segmenti istituzionali;
- la selettività nell'individuazione dei beneficiari è avvenuta principalmente tra gruppi e categorie

professionali, attraverso scelte e opzioni strategiche e non tanto in conseguenza dell'impiego dei meccanismi di valutazione. I criteri adottati per le progressioni orizzontali non hanno determinato differenziazioni sostanziali e come requisito e criterio selettivo prevale l'anzianità. Una differenziazione più marcata, anche in considerazione del personale coinvolto, ha avuto l'istituto delle posizioni organizzative;

- le amministrazioni hanno, tendenzialmente, consolidato una capacità di differenziare la retribuzione di posizione dei dirigenti, mentre ancora consistente è il numero di enti che assegnano la retribuzione di prestazione in modo più uniforme. Ciò conferma, in un sistema ad elevata domanda di oggettività, la tradizionale maggiore accettabilità a privilegiare un apprezzamento delle caratteristiche del ruolo rispetto a quelle dei risultati conseguiti.

In definitiva l'esperienza della contrattazione integrativa ha evidenziato una propensione delle amministrazioni ad investire risorse proprie ma secondo opzioni strategiche diverse. A questo elemento, oltre che ad una ancora carente autorevolezza del ruolo del responsabile del personale, si deve una certa debolezza dei meccanismi gestionali di differenziazione retributiva (con eccezione delle retribuzioni di posizione).

Questa difficoltà risulta anche con riferimento alle **altre politiche di gestione delle risorse umane:**

- sono estremamente diffusi gli strumenti richiesti dalle norme, come la valutazione del personale, la pianificazione del personale e gli strumenti di reclutamento e selezione del personale, anche di tipo innovativo;
- sono invece ancora poco sviluppate e sono realizzate con strumenti tradizionali le politiche di sviluppo non riferite a specifiche previsioni normative. Inserimento, formazione e comunicazione interna sembrano le aree di maggior criticità.

Si può, in definitiva, sostenere che le amministrazioni di questa regione stanno introducendo cambiamenti visibili sul piano degli organici e del disegno organizzativo, optando per soluzioni di rafforzamento manageriale. Le ragioni sono riconducibili in parte ad adattamento ai mutamenti che avvengono nelle politiche pubbliche e nei servizi, in parte ad esigenze di adempimento normativo e in parte, infine, sulla base di fenomeni di imitazione e di moda.

A questi mutamenti corrispondono, in alcuni casi, scelte gestionali coerenti nell'allocazione delle risorse e nell'impiego delle opportunità contrattuali. In altri casi la contrattazione integrativa, di fatto obbligatoria, diviene una semplice esigenza per poter svolgere le tradizionali attività di amministrazione del personale. Raramente invece le amministrazioni accompagnano i mutamenti strutturali con adeguate politiche di sviluppo del personale per rendere coerenti le esigenze strutturali con i valori e le competenze del personale in servizio.

L'esperienza della nostra gestione associata come si colloca all'interno di questo contesto? Le relazioni che seguiranno, a partire da quella di Roberto Suzzi, forniranno un quadro di dati e di analisi per una valutazione più obiettiva delle coerenze e delle differenze.

Personalmente mi limito a proporvi alcune considerazioni di carattere generale e ad indicare alcune proposte di lavoro.

Io penso che, pur scontando anche le difficoltà organizzative e logistiche che richiamavo all'inizio, abbiamo percorso molta strada. Potrei citare le innumerevoli richieste di consulenza che vengono rivolte al nostro servizio associato che stanno a testimoniare del buon livello di professionalità e di

affidabilità che ci siamo conquistati presso le altre amministrazioni. Ho tuttavia l'impressione che le potenzialità oggi disponibili nell'ufficio associato per la gestione del personale non siano pienamente utilizzate proprio dagli enti associati. Molti processi di riorganizzazione, la programmazione delle assunzioni, ma soprattutto la contrattazione integrativa risentono ancora molto della cultura dell'adempimento, qualche volta di estemporaneità, quasi mai di una progettazione e guida consapevole e condivisa del cambiamento.

Questo dato è, secondo me, una diretta conseguenza anche del limite oggettivo della forma associativa che ci siamo dati che se da un lato spinge a trovare comunque un assetto e soluzioni condivise per le gestioni associate, dall'altro esalta le differenze e l'autonomia rispetto alle funzioni che sono mantenute in capo ai singoli enti. Non mi riferisco soltanto al limite che deriva dalla necessità di moltiplicare gli atti e gli adempimenti. Mi riferisco anzitutto alla difficoltà che continuiamo a registrare nell'assumere orientamenti e comportamenti davvero condivisi e nell'esprimere una politica e una cultura dell'innovazione e del cambiamento coerenti e comuni.

In questo senso non ci aiuta il modello di contrattazione integrativa che abbiamo fin qui praticato. La pratica dei due livelli di contrattazione, d'area e di singolo ente, peraltro molto sbilanciato sulla contrattazione di ente, ha finito per riprodurre, sia pure in forme più ridotte rispetto al passato, differenziazioni e sperequazioni non sempre comprensibili e giustificabili.

Non so se e quando l'assetto istituzionale che ci siamo dati potrà essere modificato e trasformato in una forma più evoluta e stringente di governo e gestione associata delle politiche e delle funzioni. E' tuttavia evidente che da un lato già le decisioni assunte in merito alla gestione associata del servizio tributi, dei servizi socio-educativi, del servizio per la promozione dello sviluppo del territorio e per l'elaborazione associata del PSC, dall'altro l'attuazione, ad esempio, della LR 2/2003 con la prevista trasformazione delle IPAB e la costituzione delle aziende dei servizi alla persona, e la prossima approvazione del PdLR relativo alle politiche integrate della sicurezza, con la prevista costituzione dei corpi intercomunali di polizia locale, impongono la costruzione di politiche comuni di gestione del personale.

Occorre dunque spostare il baricentro della gestione associata del personale dalla centralità che hanno giustamente avuto in questi anni gli adempimenti, le procedure, i regolamenti concentrando risorse e competenze sui processi di riorganizzazione e di sviluppo delle risorse umane e adeguando, a questa esigenza gli strumenti che ci siamo dati.

Penso a quattro strumenti fondamentali.

- Il servizio associato e in particolare i suoi segmenti più innovativi (l'ufficio del coordinatore; l'ufficio selezioni e formazione – dove stiamo sperimentando un modello di gestione che è diventato riferimento per un progetto regionale sostenuto dalle associazioni degli enti locali e dalla stessa regione; l'ufficio per il contenzioso e le relazioni sindacali).
- L'ufficio di direzione che deve divenire di più, mi auguro anche attraverso la valorizzazione, in occasione del prossimo rinnovo delle amministrazioni, delle ottime competenze professionali cresciute in questi anni, organo collegiale di gestione associata e un po' meno luogo di rappresentazione delle peculiarità di ente.
- Il coordinamento politico degli assessori al personale che dovrà divenire organo di elaborazione unitaria delle strategie di governo del personale e di responsabilità condivisa nel loro perseguimento.

- La contrattazione integrativa che dovrà principalmente svilupparsi a livello di area secondo un modello operativo e una puntuale individuazione delle materie che ne dovranno costituire l'oggetto rispetto alle quale rinvio alla bozza di protocollo d'intesa che trovate in cartella e che proponiamo di sottoscrivere nelle prossime settimane, dopo il necessario confronto.

Queste sono le considerazioni e le indicazioni di lavoro che volevo proporvi. Non so quale sia il livello di condivisione che riusciremo a raggiungere a conclusione del dibattito odierno. In ogni caso a me sembrano queste le questioni e la direzione di marcia verso la quale dovremo lavorare nei 7/8 mesi che ci separano dalla conclusione della legislatura. E' chiaro che il ritmo di marcia e, almeno in parte, la stessa direzione di marcia, non dipenderanno esclusivamente da noi. Sul lavoro che ci attende gravano due ombre pesanti:

- la prima è rappresentata dalla trattativa per il rinnovo del contratto di lavoro. Il nostro auspicio e il nostro impegno per una conclusione rapida e positiva non sono formali. In questo senso rinnoveremo il nostro invito alle associazioni di rappresentanza degli enti locali e riproporremo specifici ordini del giorno dei consigli rivolti al governo, perché si determinino tutte le condizioni necessarie per la firma.

- L'altra incognita è rappresentata dal DPEF e dalle misure conseguenti sul versante della pubblica amministrazione. E' del tutto evidente che l'eventuale reiterazione delle misure, non solo finanziarie, introdotte quest'anno di grave limitazione e addirittura di lesione dell'autonomia delle amministrazioni locali richiederanno una risposta ancora più ferma e determinata, dalla quale le organizzazioni sindacali non possono sentirsi estranee, per tenere aperta quella prospettiva di innovazione e modernizzazione che questi 10 anni di decentramento e federalismo amministrativo hanno consentito di avviare a realizzazione.

Bilancio e prospettive della gestione associata della contrattazione integrativa

di ROBERTO SUZZI

(Coordinatore della gestione associata del personale e dell'organizzazione dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna)

Il contesto di riferimento dell'Associazione della Bassa Romagna (2001 – 2002).

Popolazione e strutture organizzative

1. L'organizzazione

Dal punto di vista dell'organizzazione i dieci comuni dell'Associazione della Bassa Romagna (d'ora in poi Associazione) si caratterizzano per la presenza in tutti gli enti del direttore generale. In quattro enti questa figura non coincide con il segretario comunale.

In tutti gli enti vi è un organismo collegiale della dirigenza o dei responsabili di struttura.

Infine la presenza di regolamenti di organizzazione simili fa dei comuni dell'Associazione una delle realtà più avanzate a livello nazionale sotto il profilo dell'attuazione delle innovazioni organizzative.

2. Gli organici ed il territorio

Nel territorio dell'Associazione si assiste ad un incremento della popolazione (+ 0,64% nel 2002 rispetto al 2001) e ad una costante diminuzione dei dipendenti comunali a tempo indeterminato. Conseguentemente il valore del rapporto abitanti / dipendenti diminuisce. Infatti nel 2001 è stato 1/123, mentre nel 2002 è sceso a 1/127.

La diminuzione dei dipendenti a tempo indeterminato è in controtendenza rispetto al dato regionale. Nel 2002 il calo è stato del 9,49% rispetto al 1999, più accentuato ad Alfonsine (19,67%) e meno a Massa Lombarda, ove si registra invece una crescita (+ 2,38%).¹

A fronte di questo fenomeno, si assiste all'incremento dei lavoratori flessibili, soprattutto dei collaboratori coordinati e continuativi. A livello regionale sono invece più numerosi i lavoratori a tempo determinato. Nel 2002 sono il 9,36% degli occupati, utilizzati soprattutto nei comuni di Lugo e Bagnacavallo. Pochi sono i lavoratori interinali utilizzati e quelli con rapporto di telelavoro.

Infine si registra, in sintonia con il dato regionale, un aumento del grado di movimentazione delle risorse umane nei contesti organizzativi, in particolare per l'accesso e le modifiche dei rapporti di lavoro a tempo parziale. Nel 2002 nel solo Comune di Lugo i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale sono stati l'8,52% dei dipendenti a tempo indeterminato.

¹ In tutte le parti del testo in cui si richiamano dati regionali, il riferimento è il lavoro: *Contrattazione collettiva integrativa e politiche del personale negli anni 2000 – 2001. Indagine tra gli enti territoriali dell'Emilia – Romagna*, Quaderni dell'osservatorio n.1 – 2003, Regione Emilia Romagna, 2003.

L'andamento delle relazioni sindacali nel quadriennio 1999 - 2002

1. La composizione delle delegazioni trattanti

Il Lughese si caratterizza per la presidenza delle delegazioni trattanti affidata prevalentemente all'organo politico (8 delegazioni su 12). Questo dato è in linea con la realtà nazionale, ma in controtendenza rispetto a quella regionale, dove nel 59% dei casi il capo delegazione è un tecnico.²

1.1 L'area

A livello di area vasta la delegazione sindacale è costituita dai sindacati di categoria (FP CGIL, FPS CISL, FPL UIL e DICCAP SULPM, per un totale di 4 componenti) e dalle rappresentanze sindacali unitarie di ente (RR.SS.UU.) per un totale di 18 membri.

La delegazione pubblica è invece formata da 5 rappresentanti: il sindaco referente della Conferenza dei Sindaci per il personale che la presiede, il coordinatore della gestione associata del personale e dell'organizzazione, il responsabile delle relazioni sindacali, il responsabile dell'Ufficio Sviluppo del Personale ed il segretario – direttore dei comuni di Bagnara di Romagna e di Massa Lombarda.

In totale la delegazione di area è composta da 27 membri.

1.2 I comuni

Nei comuni la delegazione sindacale è costituita dai sindacati di categoria (3 / 4 rappresentanti) e dalla R.S.U. (mediamente 3 componenti), con un numero massimo a Lugo e a Russi (4) e minimo a Sant'Agata sul Santerno, dove non ci sono suoi rappresentanti.

La delegazione pubblica è di norma formata da 4 rappresentanti: il Sindaco / Direttore che la presiedono, un rappresentante della gestione associata del personale e dell'organizzazione, uno o più capi settore. La presidenza della delegazione pubblica è affidata al sindaco in 7 enti ed al direttore generale nei restanti 3 comuni.

Complessivamente i membri delle delegazioni di ente non superano le 11 unità.

2. Piattaforme sindacali e piattaforme istituzionali

Nei comuni dell'Associazione le organizzazioni sindacali e la RSU hanno sempre presentato piattaforme comuni.

Diversamente da quanto accaduto a livello nazionale e regionale le delegazioni pubbliche hanno sempre presentato una piattaforma istituzionale elaborata con il supporto dell'ufficio associato del personale e dell'organizzazione.

² In tutte le parti del testo in cui si richiamano dati nazionali, il riferimento è il lavoro: *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998 – 2001*, a cura di Lorenzo Bordogna, Quaderni ARAN/12, Milano, Franco Angeli, 2002.

2.1 Gli incontri sindacali

La durata della trattativa per il contratto integrativo non è stata breve. Mediamente sono occorsi circa 12 mesi per arrivare alla stipula dell'accordo base completo. Questo dato è in linea con la realtà nazionale, ma in controtendenza con quella regionale, dove l'84% degli enti ha concluso prima tale accordo.

Successivamente alla stipula del contratto integrativo si sono svolti altri incontri resi necessari dal riparto delle risorse per il salario accessorio da effettuarsi in sede di contrattazione, sia su materie oggetto di concertazione o esame.

Nel quadriennio si è registrato un incremento degli incontri. Si è passati da 4 riunioni medie annue (1999) a 6,73 nel 2002. I comuni dove si sono svolti più incontri sono Lugo, Conselice e Russi, quelli dove se ne sono svolti meno sono stati Fusignano, Bagnara di Romagna e Sant'Agata sul Santerno.

2.2 I risultati della contrattazione e della concertazione

I risultati della negoziazione nel 2002 sono in controtendenza rispetto alla realtà nazionale, caratterizzata da una maggiore frammentazione sindacale, con presentazione di diverse piattaforme e gestione di diversi tavoli negoziali.

Nello specifico i contratti integrativi (mediamente 2 / 3 per ente) sono sempre stati firmati da tutte le componenti sindacali. Sono inoltre stati concertati regolamenti (3 / 4 per ente), atti di organizzazione (2 per ente) e altri provvedimenti (1 / 2 per ente).

Non sono state molte le concertazioni concluse senza accordi tra le parti. Più spesso le concertazioni si sono concluse con accordi parziali o con note a verbale.

2.3 La conflittualità sindacale

Le relazioni sindacali si sono svolte in un clima positivo, caratterizzato dall'assenza di conflitti importanti. Nessuno sciopero è stato proclamato nell'ambito della contrattazione integrativa. Soltanto in qualche ente è stato proclamato nel corso delle trattative lo stato di agitazione con blocco degli straordinari.

2.4 La sindacalizzazione

Il tasso di sindacalizzazione nei 10 comuni è stazionario. Nel 2001 aveva una tessera sindacale il 55,34% dei lavoratori a tempo indeterminato; nel 2002 si passa al 55,59%.

La dinamica delle adesioni alle organizzazioni sindacali vede la FP CGIL e la FPS CISL in lieve calo, il SULPM stazionario, mentre la FPL UIL in forte crescita, come evidenziato dal prospetto 1.

Prospetto 1: Dimensioni delle organizzazioni sindacali

SINDACATI	2001	2002
FP CGIL	77,39%	74,79%
FPS CISL	9,54%	8,89%
FPL UIL	10,17%	13,43%
SULPM	2,90%	2,89%
TOTALI	100%	100%

A livello regionale nel 2001 la FP CGIL era al 62%, la FPS CISL al 18% e la FPL UIL all'11%.

Anche il numero dei sindacalizzati è stazionario. Nel 2001 sono 482 i dipendenti iscritti al sindacato; nel 2002 passano a 484.

Politiche del personale dei dieci comuni nel quadriennio 1999 – 2002

In sintonia con quanto avvenuto a livello regionale gli enti hanno costantemente incrementato il fondo per il salario accessorio con risorse aggiuntive, facendo ricorso ad economie di gestione, sponsorizzazioni, attivazione di nuovi servizi, ecc. Ad esempio il Comune di Lugo nel 2002 lo ha incrementato del 15,38% rispetto al 2000.

1. La spesa media a dipendente per il salario accessorio

Nel 2002 la spesa media a dipendente del fondo destinato a finanziare il salario accessorio (fondo ex art.15 CCNL 1/4/99) è stata per i dieci enti pari a € 2.521,34, esclusi gli importi per gli incaricati sulle posizioni organizzative, gli oneri e l'IRAP. Hanno superato la media: Sant'Agata sul Santerno, dove si è registrato l'incremento più alto, Cotignola, Russi, Conselice ed Alfonsine. Sotto la media sono rimasti gli altri enti: Fusignano, dove si è pagato l'importo più basso a dipendente, Bagnacavallo, Massa Lombarda, Lugo e Bagnara di Romagna.

Le cause di questi differenti risultati sono imputabili al diverso stato di salute dei bilanci ed alla diversa dimensione degli enti. Inoltre va detto che il costo della retribuzione per gli incaricati sulle posizioni organizzative a Lugo si paga in questo fondo, mentre per tutti gli altri si paga in altri capitoli di bilancio.

2. L'utilizzo fondo per il salario accessorio

Per quanto attiene l'utilizzo del fondo ex art. 15 CCNL 1/4/1999 nel quadriennio si segnala la progressiva riduzione degli importi destinati alla *produttività individuale e collettiva*. Si passa dal 60% nel 2000 al 50,45% nel 2002. A spendere di più per questo istituto è Sant'Agata sul Santerno (69,1%), mentre a spendere meno è Fusignano (42,4%).

A registrare la crescita più consistente è il fondo per le *progressioni orizzontali*, che va da meno del 20% nel 2000 al 26,75% nel 2002. Com'era prevedibile a spendere di più a questo titolo è Fusignano (34,6%). A spendere meno è Massa Lombarda (20,4%).

Anche il fondo per le *indennità di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, maggiorazioni orarie* registra un incremento principalmente dovuto ai nuovi e maggiori importi previsti nel CCNL 14/9/2000. Si passa da poco più del 5% nel 2000 al 10,95% nel 2002. Ad Alfonsine ed a Massa Lombarda, dove è presente la casa protetta nella quale lavora numeroso personale su turni, l'importo si aggira intorno al 20% del fondo.

Per alcuni enti vi è stata una forte riduzione delle risorse destinate alle *attività disagiate* e per le *indennità destinate al personale educativo*, per altri invece queste risorse sono rimaste stabili. Nel 2002 le risorse dedicate a questo istituto occupano mediamente il 6,10% del fondo, con una punta massima a Bagnacavallo (9,6%) ed un minimo a Bagnara di Romagna (2,5%).

Infine si registra una sostanziale stabilità delle risorse destinate a premiare le *responsabilità*, anche se per qualche ente il relativo fondo viene fortemente incrementato. Il dato medio nel 2002 è del 4,49%, con una punta alta a Bagnara di Romagna (11,4%) e una bassa a Bagnacavallo (2,1%). La

causa di queste modifiche è addebitabile alle variazioni annuali intervenute nel numero dei dipendenti incaricati sulle posizioni organizzative, ed in particolare alla riduzione degli incaricati nel primo dei due enti citati.

Luci ed ombre nell'attività di contrattazione e concertazione nei singoli enti

Nonostante le sollecitazioni e le dichiarazioni di principio, gli enti hanno qualche volta condotto politiche di incentivazione del personale differenziate e questo fatto ha prodotto tensioni tra i lavoratori. In altri casi invece vi è stata la possibilità di maturare proposte condivise.

Per capire meglio la portata dei problemi che si sono verificati, è opportuno esaminare qualche esempio relativo al 2002.

1. L'incentivazione dei vigili urbani

Per questo gruppo di lavoratori il problema è sempre stato l'incentivazione aggiuntiva alla produttività individuale e collettiva. Nei dieci comuni questo obiettivo è stato perseguito attraverso due modelli: quello dell'incentivazione delle attività disagiate aggiuntive rispetto al normale servizio e quello dell'incentivazione dei progetti innovativi.

I risultati di questo doppio percorso frutto di orientamenti opposti nelle delegazioni di parte pubblica sono decisamente negativi. Infatti l'incentivazione annua si è mantenuta assai diversificata rispetto alla media, che per i vigili di categoria C è stata di € 842,58. Gli incentivi medi più alti sono toccati a Massa Lombarda (€ 1.962,54), quelli più bassi a Bagnacavallo (€ 256,39). Per il personale direttivo di vigilanza di categoria D l'incentivo medio è stato di € 1.525,25, con una punta massima a Conselice (€ 4.090,75) ed una minima a Lugo (€ 672,19).

La conseguenza di queste politiche differenziate sono state conflittualità permanente negli enti che non erogano gli incentivi nella misura massima e rivendicazioni di ulteriori aumenti nei comuni dove si sono pagati gli incentivi più elevati.

2. Gli incaricati sulle posizioni organizzative

Su questa questione due erano state le indicazioni dell'Associazione: erogare importi analoghi negli enti omogenei e conferire incarichi in ugual numero negli enti con le stesse caratteristiche.

Anche su questo punto i risultati sono stati disomogenei. Nel 2002 gli enti hanno fissato retribuzioni di posizione massime, tenendo esclusivamente conto dello stato dei loro bilanci e della qualità dei loro funzionari. Così fra i comuni che appartengono alla stessa fascia, soltanto Fusignano e Cotignola pagano indennità massime uguali; Sant'Agata sul Santerno paga un'indennità quasi doppia rispetto a Bagnara di Romagna; Conselice retribuisce i suoi con un'indennità di un quarto superiore rispetto a Massa Lombarda; Alfonsine liquida indennità del 36% in più rispetto a Russi.

A pagare il massimo contrattuale (€ 12.911,42) nel 2002 sono stati soltanto i comuni di Lugo ed Alfonsine. Va tuttavia precisato che a Lugo gli incaricati sulle posizioni organizzative sono quadri intermedi con delega di poteri gestionali. Negli altri enti sono responsabili di servizio equiparati ai dirigenti.

Il numero medio degli incaricati negli enti è stato di 5,8. Il più elevato numero di incarichi si è avuto a Lugo (13 di ente + 3 per l'Associazione), mentre il minimo si è riscontrato a Bagnara di Romagna (1).

3. La gestione dei tecnici

I tecnici negli enti locali costituiscono la “corporazione” più agguerrita ed ascoltata dai politici, essendo addetti all’attuazione del piano delle opere pubbliche, ovvero alla parte più visibile in termini di realizzazioni esterne del programma dell’amministrazione.

Per i tecnici gli orientamenti dell’Associazione erano di prevedere identiche discipline per l’erogazione degli incentivi di progettazione e per l’autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni.

3.1 Gli incentivi di progettazione e pianificazione urbanistica

Nonostante i buoni propositi, il Regolamento di area dell’ottobre 2000 non è stato approvato contestualmente in tutti gli enti, con conseguenti disparità di trattamento nella retribuzione accessoria dei tecnici.

Il regolamento approvato è molto favorevole ai tecnici. Tra le altre cose gli oneri e l’IRAP sono stati posti a carico degli enti, quando a livello nazionale nella maggior parte dei casi sono invece a carico dei dipendenti.

La questione è stata risolta con il ripristino di comportamenti omogenei, attraverso le decisioni della Commissione Assessori al Personale del 21/10/02 e del 3/3/03 che hanno stabilito che da dicembre 2002, fino a diverso pronunciamento normativo o contrattuale, vengano accantonati gli importi relativi agli oneri ed all’IRAP sugli incentivi. Per il periodo precedente, cioè fino al novembre 2002, i tecnici si sono impegnati a restituire quanto pagato dagli enti relativamente agli oneri ed all’IRAP sugli incentivi, nel caso che il suddetto pronunciamento preveda gli oneri e l’IRAP a carico dei dipendenti.

3.2 L’autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni

Il regolamento ha portato fin dall’inizio ad una gestione corretta ed omogenea dell’istituto in tutti gli enti, senza che si siano verificati particolari problemi.

4. La questione dei calendari scolastici

Nonostante la presenza di un accordo di area, in fase di attuazione, sono stati approvati in alcuni enti calendari scolastici con un numero differenziato di giorni di sospensione delle lezioni e con trattamenti diversi per il personale educativo.

Poiché anche in questo caso l’iniziativa ha creato scontenti, è intenzione della Commissione degli Assessori al Personale di superare le differenziazioni ed i conflitti con la prossima presentazione di una proposta di calendario scolastico di area ancor più dettagliato.

5. I sistemi di valutazione della prestazione

5.1 I modelli attuati

Sulla valutazione del personale l’Associazione ha svolto un importante lavoro nel quadriennio che è riuscito a fornire a tutti gli enti sistemi organici ed omogenei che hanno consentito di attuare i più innovativi istituti contrattuali dal più grande al più piccolo degli enti.

Nonostante questa nota positiva va detto che sono state attuate ben quattro versioni del modello proposto dall'ufficio associato del personale e dell'organizzazione. Il primo modello che potremmo definire dei *timidi*, non differenzia gli importi dei fondi assegnati ai centri di responsabilità per la produttività collettiva e differenzia poco la produttività individuale. Sono 6 enti che lo hanno attuato.

Il secondo modello che si può definire degli *innovatori moderati*, differenzia i fondi assegnati ai centri di responsabilità per la produttività collettiva e differenzia in modo più o meno consistente la produttività individuale. E' stato attuato nel Comune di Lugo.

Il terzo degli *innovatori* differenzia i fondi assegnati ai centri di responsabilità e differenzia in modo consistente la produttività individuale. E' stato realizzato nel Comune di Alfonsine.

Il quarto degli *innovatori spinti*, individua progetti che sono finanziati con una quota della produttività collettiva e che interessano un numero ridotto di dipendenti. Inoltre riparte con peso diverso la quota residua tra tutti i centri di responsabilità, parte destinandola alla produttività di gruppo e parte a quella individuale. E' stato costruito a Conselice e Massa Lombarda.

Non soltanto le procedure si sono differenziate, anche le schede di valutazione hanno finito per essere diverse, magari in piccoli dettagli. Questi fatti hanno provocato qualche problema sia da parte di lavoratori che provenendo da diversi enti, si sono trovati a lavorare fianco a fianco negli uffici associati, sia negli addetti alla gestione dei sistemi, per i quali non è stato possibile mettere in pratica una gestione standardizzata delle sue diverse fasi.

Ai fini della semplificazione ed omogeneizzazione dei sistemi di valutazione è oggi necessario scegliere un unico modello, attuando conseguentemente un'unica procedura che utilizzi schede di valutazione identiche per i dieci enti e per gli uffici associati.

5.2 Risultati dell'applicazione del sistema

Nonostante i suoi difetti il sistema di valutazione della prestazione andato a regime in tutti gli enti dal 2000 ha retto bene il suo impatto con strutture che tendenzialmente lo guardavano con diffidenza.

Le valutazioni medie del personale sono stazionarie, con tendenza al rialzo, come indicato nel seguente prospetto.

Prospetto 2: Valutazione del personale (Dati medi sui dieci enti)

VALUTATI	2000	2001
Dipendenti	8,52/10	8,50/10
Incaricati sulle P.O.	9,11/10	8,55/10
Dirigenti (solo Lugo)	8,44/10	9,37/10

I ricorsi contro la valutazione ricevuta sono stati pochi. Si è passati dai 25 nel 2000 ai 12 del 2001, confermando una tendenza all'accettazione della valutazione da parte dei lavoratori. Infatti i ricorsi sono ormai ridotti ai soli lavoratori in conflitto con i propri responsabili, dai quali non accetterebbero qualsiasi valutazione venisse loro proposta.

L'evoluzione delle relazioni sindacali nell'area della Bassa Romagna (1999 – 2003). Dalla concertazione alla contrattazione integrativa territoriale

1. L'attuazione del Protocollo d'intesa del 17/5/1999

Il protocollo d'intesa del 17/5/1999 è il risultato di un compromesso tra la delegazione della Conferenza dei Sindaci, che voleva fare la trattativa integrativa territoriale e la delegazione sindacale che voleva non assegnare alcuna competenza alla negoziazione di area.

Allora si decise che le materie assegnate all'area fossero due: la definizione delle modalità organizzative del lavoro degli uffici associati e la concertazione non vincolante dei principi generali, applicativi dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti degli enti locali.

2. Il superamento nei fatti del Protocollo d'intesa del 17/5/1999

L'esperienza concreta ha fatto nascere in tutti i soggetti negoziali l'esigenza di stringere a livello di area un numero superiore di accordi rispetto a quelli inizialmente previsti, con risparmio di tempo e maggiore soddisfazione dei lavoratori.

Molti sono i regolamenti concertati a livello di area. Tra questi si ricordano i più significativi:

- Selezioni pubbliche (1999);
- Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni (2000);
- Incentivi legge Merloni (2000);
- Tempo parziale (2001);
- Organizzazione (2002);
- Orario di lavoro (2002).

I limiti di questa attività si sono riscontrati nella difficoltà di attuazione in alcuni enti di qualche regolamento concertato a livello di area, più per carenza di collegamenti tra l'ufficio associato del personale e dell'organizzazione ed il gruppo dirigente degli enti che per intenzionale boicottaggio di questi atti in sede locale.

3. La proposta di un nuovo modello di relazioni sindacali per la prossima tornata contrattuale (2003 – 2005)

Secondo la proposta presentata dalla delegazione di parte pubblica di area le materie da assegnarsi alla contrattazione e concertazione territoriale aumentano rispetto all'accordo vigente. In particolare alla contrattazione di area vengono affidate tutte le materie, esclusi i contratti sul riparto annuale delle risorse. In questa materia tuttavia l'area dovrebbe fornire indirizzi applicativi.

Per quanto attiene invece la concertazione tutte le materie sono affidate all'area, escluse le problematiche organizzative ed occupazionali specifiche dell'ente.

Il rafforzamento del livello negoziale di area non è tuttavia previsto senza adeguati meccanismi di controllo sia nella fase degli indirizzi alla delegazione di parte pubblica, che saranno forniti dalla Commissione Assessori al Personale, dalla Conferenza dei Sindaci e dalle giunte dei singoli enti, sia nella fase immediatamente precedente a quella esecutiva, attraverso il controllo dei collegi dei revisori dei conti dei singoli enti, della Conferenza dei Sindaci e delle giunte per l'autorizzazione alla stipula dei contratti integrativi. Infatti se l'autorizzazione non venisse concessa, dovrebbero riaprirsi le trattative.

La proposta di protocollo d'intesa prevede inoltre una norma di salvaguardia che comporta la riapertura del confronto nel caso intervengano norme contrattuali che modifichino anche soltanto parte dell'accordo raggiunto.

L'attuazione del nuovo modello di relazioni sindacali consentirebbe di ottenere risultati positivi per tutte le parti: si avrebbe un contenimento delle riunioni con conseguenti economie di scala e di tempo a disposizione; si ridurrebbero le diversità nel trattamento economico dei lavoratori, con conseguente riduzione della conflittualità negli enti e più forte motivazione del personale; si potrebbero uniformare di più la fase di attuazione delle politiche del personale dei dieci comuni; sarebbe infine più facile sviluppare le gestioni associate dei servizi.

Il ruolo delle delegazioni pubbliche verrebbe inevitabilmente a modificarsi. Si passerebbe dalla centralità delle delegazioni di ente alla centralità della delegazione di area e dalla centralità del rapporto Sindaco / Assessore al Personale – Direttore Generale, alla centralità del rapporto Commissione Assessori al Personale – Comitato di direzione dell'Associazione.

Resterebbe invece invariato il ruolo dell'Ufficio associato del personale e dell'organizzazione, che continuerebbe ad offrire il suo prezioso supporto alla progettazione ed all'attuazione delle politiche del personale nell'area e negli enti, anche se diverrebbe prioritaria la sua attività svolta per l'area.

La gestione associata delle risorse umane nella Bassa Romagna: obiettivi e strategie

di MARCO MORDENTI

(Segretario Direttore dei comuni di Massa Lombarda e Bagnara di Romagna)

La sfida della gestione associata dei servizi³

Nel nuovo impianto costituzionale contenuto nella riforma del 2001, i comuni assumono il baricentro dell'attività amministrativa: l'art. 118 Cost. afferma i principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*, nell'ottica del completamento del lungo processo di cambiamento avviato nello scorso decennio, improntato al cosiddetto federalismo.

Oggi, a distanza di circa due anni, possiamo considerarla una riforma sostanzialmente riuscita, grazie anche alla legge attuativa approvata nello scorso maggio; il testo vigente dell'art. 118 non viene scalfito neppure dai fieri propositi di revisione costituzionale provenienti dal governo attualmente in carica.

Tutti a parole si dicono *federalisti*; qualcuno pare essersi dimenticato, tuttavia, che la gestione dei servizi – per essere efficace ed efficiente - deve svolgersi in “*ambiti territoriali ottimali*” (A.T.O.), vale a dire in ambiti di *adeguate dimensioni*. Il principio di adeguatezza, elaborato dagli economisti, è stato ampiamente utilizzato negli ultimi decenni con riferimento alla pubblica amministrazione, nel tentativo di dare una prospettiva più moderna ad una realtà cronicamente inefficace e inefficiente (cfr. GIANNINI e altri).

La stessa Carta Europea dell'Autonomia Locale stabilisce il “*diritto di associazione delle collettività locali*” (art. 10). Il riordino territoriale è divenuto oggi un'esigenza pressante, nell'ottica della sussidiarietà: nella multiforme realtà amministrativa locale, caratterizzata da fenomeni patologici di segno opposto (le grandi conurbazioni; l'alto numero di *comuni-polvere*), si pone, conseguentemente al progressivo passaggio di compiti, una forte esigenza di aggregazione/scorporo degli enti, alla ricerca della “*dimensione ottima dell'impresa*” (PARETO).

In particolare, gli enti più piccoli – sempre più in difficoltà a causa della molteplicità ed eterogeneità dei nuovi compiti - sono chiamati ad aggregarsi tra loro in modo da conseguire tutte le possibili *economie di scala*. Per mantenere i servizi sul territorio, le comunità devono agire in modo integrato senza però rinunciare alla propria identità. I piccoli comuni avrebbero una minor forza contrattuale, se ridotti a semplici frazioni; *l'unica soluzione sta nella gestione associata dei servizi*.

Finalità della gestione associata delle risorse umane

Con la gestione associata del personale e dell'organizzazione, i dieci comuni dell'Associazione intercomunale della Bassa Romagna perseguono i seguenti obiettivi:

- *Creare una struttura organizzativa più attrezzata e flessibile*, capace di affrontare la sempre maggiore complessità dell'amministrazione e della gestione del personale dipendente, senza bisogno di ricorrere a costose consulenze esterne;
- *Ottenere economie di scala* – specialmente nel lungo periodo - concentrando in un unico punto la produzione di servizi identici prima dispersi;
- *Migliorare la qualità delle prestazioni fornite*, valorizzando le professionalità presenti nei Comuni nel settore personale e organizzazione;
- *Istituire servizi innovativi* che non tutti i Comuni, in particolare i più piccoli, potevano permettersi (dalla formazione del personale alla gestione del contenzioso, dal controllo di gestione alla valutazione del personale);
- *Uniformare il più possibile i comportamenti* nella veste di datore di lavoro degli enti, pur rispettando l'autonomia decisionale di ciascuno;

³ Per approfondire maggiormente il tema, cfr. **La gestione associata delle funzioni negli enti locali** di Marco Mordenti, Maggioli (Rimini), 2003.

- *Diminuire il contenzioso del lavoro.*

Più efficacia e insieme più efficienza, dunque. In ultima analisi, si intende consentire a tutti gli enti di fruire di una struttura avanzata per il passaggio dalla tradizionale amministrazione del personale ad una moderna gestione delle risorse umane, sfruttando al meglio le opportunità offerte dalla più recente normativa e disciplina contrattuale, diffondendo la cultura associativa, del risultato e del premio al merito.

La qualità nelle organizzazioni

Le organizzazioni, se vogliono competere per migliorare il loro rendimento (o quantomeno per non perdere posizioni), devono concentrare la massima attenzione sulla qualità delle risorse umane, creando una strategia parallela rispetto a quella con cui affrontano il mercato.

Le organizzazioni, anche quelle pubbliche, devono abbandonare le tradizionali attività di amministrazione del personale e intraprendere un moderno percorso di gestione delle risorse umane (“*Human resource management*”).

La gestione delle risorse umane deve essere considerata non tanto come un processo di analisi dei bisogni del personale, quanto come prospettiva di sviluppo delle attività necessarie per soddisfare le esigenze di un’organizzazione in via di cambiamento. A tal fine viene scelto un approccio basato essenzialmente sulla “*valorizzazione delle competenze*”, utilizzando il termine “competenza” nel senso di attitudine (*know how*) e non di ruolo.

“Valorizzare le competenze” significa individuarle, formarle, misurarle, valutarle, premiarle, investire su di loro (progressioni). Assume dunque un ruolo primario la valorizzazione delle risorse umane, che si compone di elementi materiali (gli incentivi) e immateriali (formazione, aggiornamento, responsabilizzazione, autonomia operativa, prospettive di carriera).

In tale ottica, la gestione delle risorse umane si articola nelle seguenti fasi:

PROGRAMMAZIONE DEI FABBISOGNI

ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE PROGRAMMATE

INSERIMENTO DELLE RISORSE UMANE REPERITE ALL’ESTERNO: affiancamento; periodo di prova; socializzazione

GESTIONE FLESSIBILE DELLE MANSIONI

RELAZIONI SINDACALI

VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE: formazione continua (“*learn organization*”); incentivazione e progressioni; responsabilizzazione

PIANIFICAZIONE DELLE USCITE

I risultati della gestione associata

Grazie a tali strategie, la gestione associata ha consentito l’attivazione di tutte le moderne forme di gestione delle risorse umane. In particolare, è stato attivato in tutti gli enti un sistema di controllo fondato sulla definizione negoziata di obiettivi la cui attuazione viene monitorata nel corso della gestione con cadenza quadrimestrale o semestrale. A questa attività sono preposti nuclei di valutazione con il supporto di un ufficio associato.

Agganciato al sistema di controllo è stato istituito il sistema di valutazione che considera le prestazioni dei dirigenti, dei quadri intermedi e dei dipendenti nel Comune di Lugo; dei responsabili degli uffici e servizi incaricati di posizione organizzativa e dei dipendenti negli altri comuni.

Il sistema della carriera, articolato per progressioni orizzontali e verticali, attraverso selezioni annuali, prende informazioni sia dal sistema di valutazione della prestazione che dal curriculum dei dipendenti, in cui sono contenuti i fatti salienti che compongono la storia professionale: titoli di studio, di servizio, incarichi, formazione durante il lavoro, opere di ingegno, ecc.

Non solo. L’Ufficio Sviluppo del Personale attua i piani di fabbisogno del personale dei dieci comuni espletando concorsi unici, dalle cui graduatorie gli enti associati possono attingere per assunzioni a tempo indeterminato e determinato. Viene data sempre maggior attenzione alla

formazione e all'aggiornamento del personale, attività gestite centralmente nell'ambito di piani di ente che attuano gli indirizzi della Commissione Assessori al Personale dell'Associazione.

In sintesi, sono stati raggiunti nei primi tre anni della gestione associata i seguenti risultati:

- miglioramento delle prestazioni, *soprattutto negli enti più piccoli*, grazie a strutture specializzate
- omogeneizzazione e semplificazione dei regolamenti di organizzazione
- razionalizzazione dei profili professionali nei dieci enti pianificazione organica del fabbisogno di personale (*malgrado le ultime leggi finanziarie...*)
- attivazione dei concorsi unici, dalle cui graduatorie possono attingere tutti gli enti associati
- gestione coordinata delle relazioni sindacali, nelle more della contrattazione decentrata d'area
- applicazione di nuove metodologie di valutazione del personale in tutti gli enti, legate al controllo di gestione
- verifica dei risultati gestionali da parte del nucleo sovracomunale di valutazione
- abbandono dei sistemi di incentivazione *'a pioggia'*
- applicazione dei nuovi meccanismi premiali, articolati per progressioni orizzontali e verticali
- pianificazione e coordinamento dei fabbisogni formativi
- gestione contenzioso del lavoro da parte di una struttura specializzata

Analisi costi-benefici

I risultati del progetto, al termine del primo triennio, possono definirsi buoni; sono stati superati i problemi iniziali, dovuti al notevole ampliamento dell'ambito territoriale, grazie alla realizzazione graduale di alcune condizioni fondamentali:

- *regolamenti unici*;
- *software unico*;
- *"manuale delle procedure"* e così via.

Grazie a tale complesso sforzo di razionalizzazione, si è riusciti a ottenere **un significativo miglioramento in termini sia di efficacia che di efficienza.**

Sotto il profilo della qualità, emerge un quadro senz'altro soddisfacente che vede tutti gli enti – *anche i più piccoli* - avvalersi di varie professionalità specializzate nei diversi aspetti attinenti all'amministrazione del personale ma soprattutto ad una moderna gestione delle risorse umane (selezione, formazione, controllo, incentivazione ecc.).

Sotto il profilo delle economie di scala i risultati raggiunti sono quantificabili in una tendenziale diminuzione dei costi dovuta al fatto che il personale è stato ridotto. Confrontando il quinquennio 1997 – 2001 e tenuto conto del fatto che la gestione associata si è avviata gradualmente dal 1999, nel 1997 nei dieci enti erano complessivamente circa 30 i dipendenti del settore, i quali tuttavia si occupavano quasi esclusivamente di amministrazione del personale; nel 2001 sono stati soltanto 21 i dipendenti che su base annua si sono occupati di tutte le problematiche di amministrazione e gestione del personale e di organizzazione.

Dalla riorganizzazione hanno tratto vantaggio gli enti di piccola e media dimensione perché i loro operatori in esubero sono stati destinati all'apertura di nuovi servizi ai cittadini, ma anche i due enti di dimensione maggiore, perché hanno potuto impiegare per tutti gli enti gli operatori precedentemente utilizzati nei loro uffici personale, ripartendone con gli altri i costi.

La gestione associata, malgrado il costo aggiuntivo derivante dalla esternalizzazione di alcune procedure, può comunque considerarsi efficiente in relazione ai nuovi servizi attivati in questi ultimi anni, che giustificerebbero un costo ulteriore verosimilmente superiore.

Il nuovo progetto consolida gli obiettivi perseguiti negli ultimi anni, mettendo a regime sia le tradizionali funzioni di amministrazione del personale, che possono essere svolte secondo standard ottimali a livello associato, sia le nuove tecniche di gestione delle risorse umane che l'ambito più ampio consente di attivare con buoni risultati a beneficio anche dei comuni più piccoli.

Ciononostante, la spesa nei vari enti viene *mediamente* a ridursi rispetto alla situazione precedente l'Associazione, senza considerare i vantaggi in termini di miglioramento dei servizi, apprezzabili anche negli enti che partivano già da una situazione certamente economica. Il numero degli addetti agli uffici associati del personale, compreso quello provinciale sul contenzioso, continua a scendere: da 21,38 unità su base annua del preconsuntivo 2002 a 20,62.

Nei prossimi anni il numero delle persone è destinato a ridursi ancora, man mano che procederà l'opera di semplificazione procedurale, di innovazione tecnologica e di uniformazione degli strumenti contrattuali adottati. Nel lungo periodo si dovrebbero liberare ulteriori risorse, grazie soprattutto alla razionalizzazione dei compiti routinari: l'obiettivo è quello di diminuire ulteriormente i costi nonché di rafforzare i servizi strategici e segnatamente le politiche di valorizzazione e di sviluppo delle risorse umane.

ANALISI DEL CENTRO DI RESPONSABILITA' "PERSONALE E ORGANIZZAZIONE"
(estratto dal Piano degli obiettivi e degli indicatori per il controllo di gestione, allegato al PEG)

INDICATORI DI EFFICACIA

<i>Indicatore</i>	<i>(1999)</i>	<i>Gestione pre-Associazione (2001)</i>	<i>Gestione associata</i>
Enti con regolamenti unici	0		9
Redazione e attuazione piano occupazionale	4		10
Concorsi unici: giorni dalla pubblicazione del bando (media)	80		60
Regolarità nella emissione dei cedolini	10		10
Giorni di consegna certificati di servizio (media)	6,3		10
Attivazione tempestiva della contrattazione decentrata	0		8
Enti con metodologia di valutazione delle prestazioni legata al controllo di gestione	2	10	
Enti con Nucleo di valutazione in funzione	1		10
Completamento delle progressioni previste	---		10
Pianificazione dei fabbisogni formativi	2		10
Gestione dei procedimenti disciplinari nei termini (sanzione non annullata)	4	10	

INDICATORI DI EFFICIENZA

Centro di costo "Personale e organizzazione" (valori in lire)

<i>Indicatore</i>	<i>(1999)</i>	<i>Gestione pre-Associazione (2001)</i>	<i>Gestione associata</i>
a) Numero dipendenti del servizio su numero complessivo dipendenti dei dieci comuni	25,78:969=0,026	21,20:871=0,024	
b) Costo del personale del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12	1.487.324.170:105.220=14.135	1.375.307.022:105.599=13.023	
c) Costo complessivo del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12	1.599.336.245:105.220=15.199	1.622.775.417:105.599=15.367	
d) Costo complessivo del servizio su numero dipendenti dei dieci comuni (utenti)	1.599.336.245:969=1.650.502	1.622.775.417:871=1.863.118	

N.B.: il costo complessivo non comprende i costi generali.

ANALISI DI ECONOMICITÀ DEL SERVIZIO ASSOCIATO
(Valutazione congiunta di efficacia e di efficienza)

Si può dare alla gestione associata in esame una valutazione positiva, analoga a quella riferibile ad altre realtà associative in Emilia Romagna. A fronte di un significativo e rapido *miglioramento qualitativo/quantitativo delle prestazioni*, riscontrabile nella quasi totalità degli *indicatori di efficacia*, è stato ridotto il personale impiegato nel servizio (da 25,78 a 21,20 unità) e, quindi, *cala il costo annuo lordo del personale* (da 1.487.324.170 a 1.375.307.022) malgrado gli incrementi stipendiali e di produttività, con particolare riferimento alle “posizioni organizzative” (*indicatori di efficienza ‘a’ e ‘b’*). In effetti, *il costo complessivo del servizio sembra scontare un leggero aumento* (da 1.599.336.245 a 1.622.775.417), dovuto in buona parte alla esternalizzazione di alcune linee di prodotto (*indicatori di efficienza ‘c’ e ‘d’*). Tuttavia, da un’analisi più attenta emerge che *non si tratta di un aumento reale*, dal momento che il tasso di incremento è inferiore alla dinamica salariale verificatasi nel periodo in esame. Inoltre, *si dovrebbero considerare nel confronto tutti i costi indiretti*, compresi i *costi generali*, come la quota del costo del Segretario e/o del personale di segreteria che veniva dedicata nella gestione pre-Associazione a compiti oggi assorbiti dalla struttura unificata (organizzazione, concorsi, sanzioni, ecc.); una quota di costo non facilmente quantificabile, ma certamente non trascurabile. Pertanto, *il costo complessivo del servizio può essere considerato accettabile e comunque congruo in relazione ai predetti miglioramenti e ai nuovi servizi erogati*. L’Associazione assicura tutte le moderne metodologie di organizzazione e di gestione delle risorse umane, dalla formazione del personale alla gestione del contenzioso, dal controllo di gestione alla valutazione del personale, a beneficio anche dei comuni più piccoli: il costo stimato per tali servizi potrebbe giustificare – si ritiene – un aumento verosimilmente superiore a quello evidenziato. In ogni caso i benefici sotto il profilo dei costi saranno meglio apprezzabili nel lungo periodo. Nei prossimi anni proseguirà infatti l’opera di semplificazione procedurale e di innovazione tecnologica, favorendo presumibilmente il conseguimento di ulteriori economie di scala e, quindi, una riduzione effettiva dei costi per tutti gli enti (*anche quelli più virtuosi nel periodo pre-Associazione*), il che dovrebbe portare la gestione associata del personale ad *una sintesi ottimale di efficacia*
e
di
efficienza.

I dati sono stati raccolti ed elaborati a cura del Nucleo operativo a supporto delle forme associative stabili tra i comuni (regione Emilia Romagna) e sono disponibili sul portale www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate. Si ricorda che il primo anno della gestione associata (2000) ha assunto un carattere sostanzialmente sperimentale e pertanto non è stato preso in considerazione.

In questa prima fase sono emerse, in effetti, le seguenti criticità:

- **costi difficilmente comprimibili nel breve periodo**
- **scarsa propensione alla mobilità di parte delle risorse umane interessate**
- **maggior complessità procedurale legata alla vastità dell'ambito**
- **limiti delle connessioni informatiche esistenti tra gli enti rapporti conflittuali con gli altri uffici dei singoli comuni (soprattutto in avvio) diffidenze residue da campanilismo**

- continuo monitoraggio dei costi (da esternalizzazione ecc.);
- implementazione delle connessioni informatiche tra gli enti (banda larga; firma digitale);
- maggiore semplificazione dei rapporti tra gli uffici associati e i singoli enti;
- ulteriore standardizzazione e pianificazione delle procedure;
- completamento percorso di razionalizzazione dei processi all'interno della gestione associata (ad es. eliminazione di incongruenze e duplicazioni nel processo di valutazione del personale);
- omogeneizzazione degli istituti di contrattazione decentrata. In particolare, in materia di controlli interni e di metodologie di valutazione delle risorse umane saranno perseguiti i seguenti obiettivi:
 - contrattazione decentrata di area vasta;
 - quantificazione discrezionale del fondo incentivante da parte dei singoli enti, nei limiti di quanto disposto dal contratto nazionale e possibilmente previa determinazione di fasce e di limitazioni con particolare riferimento alla media pro capite erogata a livello di area;
 - massima omogeneità possibile nei trattamenti accessori, ferma restando l'autonoma distribuzione delle risorse;
 - uniformità di interpretazione degli istituti contrattuali;
 - stesse procedure di valutazione del personale nei dieci enti, in correlazione ai controlli interni attivati.

Il nuovo sistema dei controlli interni

Il primo dei due obiettivi passa attraverso una ridefinizione degli strumenti di controllo interno negli enti associati, in modo da evidenziare i vantaggi connessi all'istituzione in ambito sovracomunale di un servizio strategico come quello addetto alle risorse umane e all'organizzazione.

Il sistema dei controlli negli enti locali comprende istituti diversi tra loro, nel contenuto e nelle finalità, accomunati dall'obiettivo della legalità e della buona amministrazione (art. 97 Cost.), nel quadro del disegno riformatore in corso, che vede il passaggio *da un'amministrazione formale e burocratica ad una moderna azienda erogatrice di servizi di qualità*.

In tale ottica, i controlli stanno evolvendo da tipologie tradizionali (*controlli esterni di tipo giuridico-formale*) a forme di tipo manageriale (*controlli interni a contenuto economico-gestionale*).

Va sottolineato che il decreto sopra citato rappresenta solo un atto di indirizzo non vincolante per le autonomie, che possono progettare i meccanismi di controllo/valutazione in modo differenziato e funzionale alle rispettive caratteristiche – anche accorpando i predetti compiti tra loro.

In passato, peraltro, l'esperienza ha posto in evidenza una commistione di ruoli che rischia di provocare alcune distorsioni nell'attuazione dei controlli interni; è opportuno quindi differenziare funzioni e strutture in conformità alla diversa *ratio* dei controlli in esame:

- il *controllo di gestione* ha come principale funzione quella di supportare i dirigenti sul piano dell'analisi economico-finanziaria, per rendere la loro attività gestionale più efficace ed efficiente;

- altra cosa è l'attività di *controllo strategico* e di *valutazione dei dirigenti*, da svolgere al servizio degli organi politici allo scopo di sorreggerne tecnicamente le scelte.

Il Nucleo di valutazione in posizione di staff difficilmente potrebbe rilevare i dati su costi/rendimenti con la necessaria precisione e continuità. D'altra parte, l'organismo deputato alla verifica dell'attuazione dei programmi politici e alla valutazione dei dirigenti responsabili di tali programmi non può che essere in posizione di staff rispetto al vertice politico, per ovvie esigenze di equidistanza.

Occorre pertanto elaborare un sistema di controlli semplice ma adeguatamente articolato. Così, i compiti sub “C” e “D” potrebbero essere svolti dallo stesso organismo (“*Nucleo di valutazione e di controllo strategico*”), in posizione di staff rispetto al vertice politico, sulla base delle rilevazioni svolte dall'ufficio addetto al controllo di gestione, da collocare preferibilmente in posizione trasversale (Servizio finanziario o altro).

In alternativa, il controllo strategico può essere affidato alla Conferenza dei responsabili di settore. Va evidenziato in ogni caso il ruolo primario del Direttore generale (o del Segretario-Direttore), che dirige solitamente sia il Nucleo di valutazione, sia la Conferenza dei settori.

Come si vede, sembra logico separare il controllo di gestione dalle attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti: si tratta di funzioni distinte, benché strettamente connesse tra loro. Sul piano teorico si può quindi distinguere tra due diversi, ancorché correlati, processi di programmazione e controllo, aventi per oggetto:

⊕ gli obiettivi strategici (Nucleo di valutazione e di controllo strategico);

⊕ tutti gli obiettivi gestionali (controllo di gestione).

Ciò premesso, va evitato tuttavia il rischio di una *babele di meccanismi di controllo*: occorre realizzare possibilmente un sistema unitario di controllo e valutazione, benché flessibile e in grado quindi di soddisfare alle esigenze di ambedue gli organismi.

Di conseguenza il “*Piano dettagliato degli obiettivi*” di cui all'art. 197 T.U.E.L., predisposto a cura del Direttore, deve muoversi in una duplice direzione:

- porre l'accento sugli obiettivi strategici, accompagnati da *indicatori rilevanti ai fini della valutazione dei risultati gestionali*;

- riportare anche *tutti gli altri indicatori*, da utilizzare ai fini di una corretta analisi del centro di responsabilità ma senza peso (o con peso limitato) a fini valutativi.

“*Un'impostazione unitaria del sistema di controllo garantisce, di per sé, la necessaria coerenza tra gli obiettivi e i programmi, prima, le attuazioni e i risultati, poi, di vario tipo e livello: politici e tecnici, generali e settoriali, strategici e operativi, di medio-lungo e di breve termine, di efficacia e di efficienza.*”

In conformità all'art. 147, comma 4, per attivare nuclei di valutazione di elevata professionalità e insieme contenere i relativi costi, gli enti meno grandi possono associarsi ai sensi dell'art. 30 T.U.E.L.: il Nucleo sovracomunale di due o più enti limitrofi potrebbe essere composto dal Direttore (o Segretario-Direttore) dell'ente di volta in volta interessato e da due esperti di contabilità e tecniche di valutazione. Analogamente, negli enti più piccoli si potrebbe associare l'ufficio addetto al controllo di gestione.

Tale impostazione può essere seguita nell'ambito di un'Associazione di comuni, in relazione anche ai servizi associati; la stessa Unione di comuni potrebbe istituire al suo interno il Nucleo di valutazione e di controllo strategico nonché l'Ufficio controllo di gestione, utilizzabili per i servizi erogati sia dall'Unione sia dai singoli enti.

I CONTROLLI INTERNI NEGLI ENTI LOCALI

(art. 147 T.U.E.L.)

- A. controllo di regolarità** - Segretario comunale/provinciale
- Difensore civico
- Organo di revisione
- Responsabile del servizio finanziario
(v. artt. 11, 97, 153 e 234-241 T.U.E.L.)
- B. controllo di gestione** - Uffici posti nei vari settori
(o Ufficio trasversale o sovracomunale)
(v. artt. 196-198 T.U.E.L.)
- C. valutazione del personale** (in particolare, dei dirigenti/responsabili)
- Nucleo di valutazione
(o Nucleo sovracomunale)
(CCNL dirigenti; artt. 6 e ss. ord. prof.)
- D. controllo strategico** - stesso Nucleo sub "C"
oppure: Conferenza dei settori

Composizione del Nucleo di valutazione

(per enti di dimensioni medio-piccole, che possono convenzionarsi)

- Direttore o Segretario-Direttore (Presidente);
- due esperti di contabilità e tecniche di valutazione.

L'istituzione degli organismi in esame spetta alla Giunta, nell'ambito dei suoi poteri regolamentari in materia di organizzazione; in caso però di convenzione tra enti, occorre un previo atto di indirizzo da parte del Consiglio.

Va sottolineato ancora una volta che i controlli interni rappresentano meccanismi di fondamentale importanza, in quanto rendono oggettivamente controllabile il grado di raggiungimento dei risultati da parte dei soggetti preposti alle macrostrutture, evitando valutazioni di tipo politico e al tempo stesso assicurando il rispetto degli indirizzi programmatici.

In sostanza, costituiscono il fondamento di una reale separazione tra le competenze politiche e quelle gestionali.

Il controllo di gestione

Il controllo di gestione rappresenta una delle forme di controllo interno ex art. 147 T.U.E.L., diversa e ulteriore rispetto al controllo esterno sulla gestione espletato dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20/94 (art. 148 T.U.E.L.).

Gli artt. 196 e ss. T.U.E.L. hanno reso obbligatorio il controllo di gestione, nell'ambito della graduale evoluzione del comune verso un modello di tipo aziendale. Beninteso, si tratta di un'azienda del tutto particolare, dove l'incidenza dei ricavi è a volte limitata per ragioni di politica tariffaria e dove manca molto spesso un'attendibile contabilità dei costi: non sempre, infatti, il piano dei centri di costo è costruito con riferimento all'organigramma; le procedure sono scarsamente

standardizzate e quindi i costi risultano a volte non ripartibili (si pensi soprattutto all'incidenza dei costi indiretti indotti dai servizi interni di supporto); il principio autorizzatorio complica non poco l'adozione di una seria contabilità economica.

Se l'istituzione del controllo è obbligatoria, le modalità sono invece discrezionali e vanno fissate a livello regolamentare e/o con semplici atti di organizzazione del Direttore in base alle peculiarità del singolo ente. In ogni caso occorre attivare *un modello di controllo di stampo direzionale* (c.d. “controllo-guida”) anziché *meramente ispettivo*, in conformità alla riforma in chiave aziendale della p.a.: il controllo-guida deve consentire infatti di monitorare sistematicamente i livelli di efficacia e di efficienza, *prima, durante e dopo l'esercizio*, favorendo atteggiamenti volti al loro continuo miglioramento.

Le modalità del controllo sono fissate dall'art. 197 T.U.E.L., ferma restando la possibilità di regolamentare con ampia discrezionalità le varie fasi:

- a) predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi;
- b) rilevazione dei risultati (scadenze intermedie; fine esercizio);
- c) valutazione dei risultati in relazione agli obiettivi pianificati;
- d) (art. 198) azione correttiva in caso di scostamento (“*feed-back*”).

Le fasi del controllo di gestione

- piano degli obiettivi
- rilevazione dei dati
- valutazione dei dati
- azione correttiva
- rendicontazione

Al processo di controllo-guida va correlato un efficace sistema premiante, in grado di stimolare le risorse umane e in primo luogo i “responsabili” verso il predetto miglioramento. In tale ottica le rilevazioni avvengono anzitutto in corso di esercizio (*report* intermedi), alle scadenze prestabilite, monitorando l'andamento dei servizi e degli obiettivi di PEG in modo da poter contribuire per tempo a migliorare le prestazioni. Occorre evidenziare i principali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, analizzando le possibili cause e proponendo alcuni correttivi ai responsabili delle strutture e nel caso alla Giunta.

Gli scostamenti possono essere dovuti alle seguenti cause:

- ⊕ errore in sede programmatica (previsione inadeguata);
- ⊕ errore in sede attuativa (commesso dal responsabile di risultato e/o dal responsabile di attività di supporto, oppure dovuto al caso fortuito o alla forza maggiore);
- ⊕ errore in sede di controllo di gestione (informatico, ecc.).

Una volta accertata la causa, si possono proporre i correttivi. A fine esercizio le rilevazioni in sede di controllo di gestione rappresentano la base di analisi per procedere alla valutazione finale dei risultati conseguiti nei vari segmenti organizzativi rispetto agli obiettivi programmati (cfr. *infra*).

Controlli e valutazioni: un sistema unitario

Va ribadita l'opportunità di istituire un sistema unitario di controllo e valutazione, in grado di realizzare le finalità perseguite da ambedue gli organismi di controllo interno, eventualmente istituiti su base sovracomunale:

- ⊕ l'ufficio addetto al controllo di gestione;
- ⊕ il Nucleo di valutazione.

Malgrado la duplicità delle strutture, l'unitarietà del sistema può essere garantita accentrando la progettazione dell'architettura e il coordinamento del sistema presso la direzione generale

dell'ente, che dovrà dirigere tutte le fasi di pianificazione e controllo e successivamente sovrintendere alla valutazione delle prestazioni.

È opportuno inserire all'interno del PEG il “**Piano dettagliato degli obiettivi**” previsto dall'art. 197 T.U.E.L., fissando per ogni unità organizzativa gli obiettivi gestionali ordinari e straordinari e i relativi indicatori di efficacia e di efficienza; occorre evidenziare gli obiettivi e gli indicatori strategici per l'ente, rilevanti ai fini della valutazione dei risultati gestionali. Il piano deve essere predisposto dal Direttore (o dal Segretario-Direttore) in collaborazione con l'Ufficio controllo di gestione, sentito il Nucleo di valutazione nonché gli stessi Responsabili dei servizi, sulla base degli indirizzi formulati dagli organi politici.

Nell'ambito delle forme associative, è opportuno riportare obiettivi e indicatori sul PEG dei singoli enti; nell'Unione di comuni occorre procedere alla redazione di un vero e proprio PEG dell'Unione, contenente il predetto Piano dettagliato degli obiettivi.

Il controllo di gestione ha obbligatoriamente per oggetto le unità organizzative con responsabilità gestionali (settori e/o servizi), secondo i parametri fissati nel PEG; occorre valutare l'operato dei *centri di responsabilità* nella duplice veste di “*Responsabili di budget*” e di “*Responsabili di attività*” (o “*di procedimento*”).

Il budget, riconducibile sostanzialmente al “programma di spesa” approvato dal Consiglio, viene ripartito nel PEG in **centri di costo** in conformità all'art. 169, comma 2, T.U.E.L.

Per quanto possibile, le rilevazioni devono riferirsi a tutti i principali centri di costo, in modo da impostare correttamente le scelte decisionali dell'ente (*make or buy*); si possono effettuare tali rilevazioni utilizzando il software di bilancio oppure su un piano extra-contabile, in modo da non irrigidire l'attività gestionale.

Per ogni servizio, occorre valutare congiuntamente il livello raggiunto secondo un duplice approccio:

- analisi di **efficacia**: è la capacità di un programma di far conseguire gli obiettivi prefissati, che devono esprimere bisogni reali della collettività (*rapporto risultati/obiettivi*);
- analisi di **efficienza**: è la capacità di rendere ottimale la combinazione dei fattori operativi (*rapporto risultati/mezzi*).

È stato acutamente osservato che il sistema di controllo deve evidenziare, già in corso di esercizio e a fine gestione, se l'unità organizzativa stia conseguendo la combinazione ottimale di **efficacia** e di **efficienza** (c.d. “*adeguatezza*” delle risorse rispetto agli obiettivi).

Avendo adottato la contabilità economica, gli enti potrebbero applicare gli indicatori tenendo conto dei valori economici: a tal fine occorre calcolare i ratei e i risconti, in modo da trasformare le spese in *costi* e i proventi in *ricavi*. L'analisi di **economicità** rappresenta a ben vedere la sintesi del giudizio di efficacia e di efficienza: ogni servizio può essere migliorato aumentando il grado di accoglimento della domanda e quindi i ricavi (**efficacia**) e/o riducendo i costi (**efficienza**).

Finalità del controllo di gestione

Efficacia: è la capacità di un programma di far conseguire gli obiettivi prefissati, che devono esprimere bisogni reali della collettività (*rapporto risultati/obiettivi*);

Efficienza: è la capacità di rendere ottimale la combinazione dei fattori operativi disponibili (*rapporto risultati/risorse*);

Economicità: intesa in senso lato rispetto alla nozione *privatistica*, basata sulla capacità di fare proventi, è la congruità delle risorse in relazione agli obiettivi da realizzare e rappresenta quindi *la sintesi di un'attività efficace ed efficiente*.

EFFICACIA (risultati/obiettivi)

----- =

ECONOMICITA' (risorse/obiettivi)

EFFICIENZA (risultati/risorse)

Gli obiettivi del Piano di cui all'art. 197 T.U.E.L., per essere di reale guida al *management* dell'ente, devono essere:

- ☒ comprensibili;
- ☒ dettagliati, ma significativi: il sistema deve essere selettivo, anziché dispersivo;
- ☒ misurabili mediante appositi indicatori di efficacia e di efficienza;
- ☒ non equivoci;
- ☒ tempificati;
- ☒ realistici (ambiziosi, ma possibili).

Gli indicatori vanno selezionati con cura, evitando una inutile proliferazione di dati e concentrando l'attenzione sugli aspetti più significativi, ossia strategici per l'ente e quindi oggetto di valutazione; si possono anche attribuire pesi diversi agli indicatori, se si ritiene opportuno.

Ci si chiede come possa il controllo di gestione favorire il miglioramento della qualità dei servizi, in un contesto di tipo pubblicistico dunque svincolato da quella logica del profitto che in un certo senso facilita la lettura degli indicatori e l'adozione di correttivi. Il vero obiettivo dell'azienda-comune non ha natura finanziaria (il bilancio va chiuso in pareggio), bensì consiste nel continuo miglioramento del livello quantitativo e/o qualitativo dei servizi.

Ciò premesso, il sistema migliore per verificare l'efficacia ed efficienza è quello di fare confronti sul piano spazio-temporale: confronti tra un anno e l'altro, per verificare eventuali miglioramenti (in riferimento in genere all'ultimo triennio per meglio rilevare le tendenze in atto) e/o confronti con gli enti limitrofi, anzitutto quelli di analoghe dimensioni, in modo da rincorrere gli standard più avanzati ("*benchmarking*").

Beninteso, anche questo sistema incontra non pochi ostacoli, tra cui spiccano i seguenti:

- ☒ resistenze al cambiamento da parte dei responsabili delle strutture, aprioristicamente convinti di essere già i migliori ("*sindrome da primo della classe*");
- ☒ resistenze al cambiamento da parte dei politici, che intendono solo dimostrare la propria abilità (o l'incapacità altrui);
- ☒ la diversità degli indicatori utilizzati nei vari enti, dei tempi di rilevazione e così via.

L'analisi sconta inoltre la relativa attendibilità delle fonti informative: dal confronto tra i dati delle interviste e il materiale cartaceo di riferimento (consuntivi ecc.) si sono registrate in qualche caso evidenti discordanze.

Non è tutto. Spesso i comuni forniscono essenzialmente dati di bilancio, piuttosto che valori di costo effettivi di tipo diretto e indiretto che richiederebbero operazioni non poco onerose di reimputazione di dati finanziari ai diversi centri di costo. Non parliamo poi dei valori economici, che in genere non sono disponibili in versione disaggregata per centri di costo.

Sono difficoltà assai diffuse, che tuttavia non devono scoraggiare; il confronto offre comunque notevoli spunti di riflessione agli amministratori, che di fronte ad evidenti dissonanze si interrogano in modo più puntuale sulle motivazioni e sulle cause sottese ai diversi livelli di *performance* individuati.

In questo senso, risultano senz'altro agevolate le realtà associative già avviate (unioni, associazioni di comuni e così via): al loro interno si può attivare senza troppe difficoltà un gruppo di lavoro che analizzi i diversi sistemi di controllo e proceda successivamente alla definizione di un metodo unificato, possibilmente condiviso e adottato dalle varie amministrazioni.

Nei primi anni di gestione associata occorre verificare anzitutto i miglioramenti conseguiti, per ogni servizio, in relazione all'ultimo anno di gestione pre-associazione. Il giudizio sull'ambito prescelto e sui risultati conseguiti non può che essere parametrato su un idoneo sistema di indicatori: occorre misurare il livello di efficacia e di efficienza raggiunto dagli enti grazie al nuovo e più ampio bacino di utenza, confrontandolo con il livello precedente la gestione associata.

Una volta superata la fase inevitabile di incertezza, dovuta alla disomogeneità dei dati di partenza e dei centri di costo, il controllo di gestione dovrebbe essere facilmente applicabile

nell'ambito sovracomunale in relazione non solo ai servizi associati ma anche a quelli erogati dai singoli comuni.

L'ufficio associato competente coordina i dati, finalmente omogenei, provenienti dai vari enti e procede ai confronti. Quanto ai servizi associati, dopo aver consolidato i dati di raffronto rispetto alla fase precedente, l'ufficio attiva anche ulteriori momenti di confronto con le altre realtà associative già avviate (unioni, associazioni di comuni e così via).

In proposito va sottolineato il lavoro avviato dal Nucleo di supporto alle forme associative stabili tra i comuni, presso la regione Emilia Romagna: sono state individuate metodiche e batterie di indicatori da utilizzare per misurare l'efficacia ed efficienza delle gestioni associate (www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/indicatori: le prime schede elaborate riguardano la polizia municipale e il servizio personale).

La valutazione dei risultati gestionali

La responsabilità gestionale grava su ciascun **responsabile del servizio** (o del settore) dell'Associazione o dell'Unione, al quale sono assegnate annualmente le necessarie risorse umane, finanziarie e tecnologiche, nell'ambito del bilancio e del PEG degli enti. A tal fine gli organi politici e gestionali della forma associativa - *sentiti gli enti aderenti* - devono pianificare, monitorare, assestare le previsioni con la necessaria precisione e tempestività, utilizzando il PEG nonché il Piano dettagliato degli obiettivi e degli indicatori ai fini del controllo di gestione.

A fine esercizio, il vertice direzionale dell'Unione/Associazione eroga l'indennità di risultato ai responsabili dei servizi associati, avvalendosi del Nucleo di valutazione: viene valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, come rilevato in sede di controllo di gestione, nonché la professionalità dimostrata (attitudine a decidere, ecc.) secondo i criteri prefissati.

PRESTAZIONE = RISULTATI + COMPETENZE

Se alla fine del procedimento di valutazione i risultati sono negativi, si decurta in tutto o in parte la retribuzione di risultato e l'incarico può non essere confermato; nei casi più gravi, si può procedere alla revoca anticipata rispetto alla scadenza, sospendendo da quel momento in poi l'indennità sia di posizione che di risultato (art. 109, comma 1, T.U.E.L.).

La valutazione degli organi gestionali

- valutazione positiva	erogazione del premio
- valutazione mediocre	decurtazione del premio
- valutazione negativa	non conferma, a fine incarico
- nei casi più gravi	revoca anticipata dell'incarico

Revoca degli incarichi

A norma dell'art. 109 T.U.E.L. gli incarichi sono revocati:

☒ in caso di ***inosservanza delle direttive del Sindaco o dell'assessore di riferimento***

☒ in caso di ***mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati nel PEG***

☒ per ***responsabilità particolarmente grave o reiterata***

☒ negli ***altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro***

Tuttavia, in base all'art. 13, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999 la revoca anticipata dell'incarico rispetto alla scadenza può avvenire solo:

- *per motivate ragioni organizzative e produttive;*

- *per effetto dell'applicazione del procedimento di valutazione dei risultati rispetto agli obiettivi assegnati nel PEG.*

Sulla predetta attività di valutazione si basa in qualche modo l'incentivazione di tutto il personale: i dirigenti/responsabili dei servizi premiano i rispettivi collaboratori, sulla base del noto meccanismo 'a cascata'. Si ritiene infatti che a norma dell'art. 6 dell'ordinamento professionale il Nucleo di valutazione, oltre a valutare le prestazioni dei Dirigenti/Responsabili dei servizi, debba fornire un parere di congruità metodologica sulle procedure di valutazione del personale in genere, che resta tuttavia di competenza degli organi gestionali (art. 45, comma 4, d. lgs. 165/01).

Il controllo strategico

Il controllo di gestione è funzionale sia alla valutazione dei Dirigenti/responsabili, sia al "controllo strategico" grazie al quale viene supportata l'attività di programmazione e di controllo politico-amministrativo, con particolare riferimento alle decisioni di medio-lungo termine:

- CE programma di mandato;*
- CE bilancio annuale/pluriennale;*
- CE assestamenti di bilancio;*
- CE rendiconto.*

Anche in questo caso la gestione associata può, anzi deve fornire ai singoli comuni un supporto importante e a costi ridotti; il controllo strategico potrebbe allora essere demandato al Nucleo di valutazione istituito a livello sovracomunale.

L'obiettivo è quello di dare maggiore risalto alla fase di elaborazione delle scelte strategiche, di migliorarne la qualità e il livello di realizzabilità grazie anche alle azioni correttive. In ultima analisi, occorre creare le condizioni ideali per consentire agli amministratori di pianificare e ai dirigenti di gestire.

UNA NUOVA FRONTIERA: IL CONTROLLO STRATEGICO

- FAI:- programma di mandato;*
- bilancio annuale/pluriennale;
- assestamenti di bilancio;
- rendiconto.(da recepire in sede regolamentare e nella contrattazione decentrata degli enti associati)

PROGRAMMAZIONE

RESPONSABILI E ASSESSORI	Negoziante obiettivi – Prima bozza di PEG
GIUNTA	Schema di bilancio
CONSIGLIO	Approvazione bilancio
SINDACO	Nomina responsabili dei settori/servizi
CONFERENZA DEI RESPONSABILI	Proposta di "Piano degli obiettivi e degli indicatori" e di "Piano degli incentivi"
UFFICIO ASSOCIATO	Redazione dei piani - Convocazione Nucleo
NUCLEO DI VALUTAZIONE	Parere di congruità metodologica
GIUNTA	Approvazione "Piano degli obiettivi e degli indicatori" - "Piano degli incentivi" (in allegato al PEG)
RESPONSABILI	Riunione preventiva di settore

MONITORAGGIO

RESPONSABILI E ASSESSORI	Verifica stato di attuazione obiettivi
CONFERENZA DEI RESPONSABILI	Proposta di <i>report</i> al 30/6
UFFICIO ASSOCIATO	Redazione <i>report</i> - Convocazione Nucleo

NUCLEO DI VALUTAZIONE
GIUNTA
RESPONSABILI

Parere di congruità metodologica
Approvazione *report* – Aggiornamento PEG
Riunione intermedia di settore

RENDICONTAZIONE

RESPONSABILI E ASSESSORI
CONFERENZA DEI RESPONSABILI

Verifica finale stato di attuazione obiettivi
Proposta di *report* al 31/12
Proposta di valutazione dei gruppi

UFFICIO ASSOCIATO
NUCLEO DI VALUTAZIONE

Redazione *report* - Convocazione Nucleo
Parere di congruità metodologica
Proposta di valutazione dei responsabili
(incaricati di “posizione organizzativa”)

GIUNTA
CONFERENZA DEI RESPONSABILI
RESPONSABILI

Approvazione *report*
Valutazione definitiva di gruppi/singoli
Riunione finale di settore

DIPENDENTI/RESPONSABILI
UFFICIO ASSOCIATO
DIRETTORE

Eventuali ricorsi
Erogazione produttività collettiva/individuale
Erogazione indennità di risultato
agli incaricati di “posizione organizzativa”

I regolamenti in materia di personale

di PAOLO NERI

(Segretario Direttore dei comuni di Cotignola e Fusignano)

Onde poter cogliere appieno le opportunità offerte, anche all'associazione intercomunale della Bassa Romagna, dalla revisione o l'adozione dei regolamenti in tema di organizzazione e gestione del personale, è opportuno ricordare alcuni passaggi che hanno portato all'attuale disciplina normativa.

La riforma della P.A. a suo tempo introdotta dal D.Lgs n.29/93, ha profondamente inciso sull'assetto delle fonti del sistema organizzativo degli uffici pubblici.

Obiettivo primario era, e rimane costituito, dal tentativo di svincolare le decisioni gestionali ed organizzative, dalla rigidità preconcepita di atti normativi, sia legislativi che regolamentari di fonte statale, o comunque sovraordinata.

Si trattava, in sostanza di prendere atto della costante accelerazione delle istanze e dei bisogni ai quali l'organizzazione degli uffici e dei servizi deve ormai costantemente adattarsi.

Il fine è stato perseguito attraverso una scelta legislativa di "rottura" con i tradizionali assetti gerarchici delle fonti, ovverossia attraverso l'elevazione **degli atti di organizzazione alla dignità di fonte dell'ordinamento.**

La materia continua ad avere generale fondamento nella riserva di legge recata dall'art. 97 della costituzione " i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" ma dopo alcuni importanti passi compiuti con la legge n. 142/90 e con la prima versione del D.Lgs n 29/93 (l'art. 2 recitava "Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento e, sulla base delle medesime, attraverso atti di organizzazione") si verificò invero una scarsa propensione di amministratori e funzionari pubblici ai processi di innovazione e le prassi burocratiche tradizionali continuavano comunque ad indurre gli operatori a ricercare sempre una qualche norma di rango superiore a suffragio di ogni decisione da assumere.

Occorreva perciò una nuova spinta al completamento della riforma che indusse il legislatore a promulgare una nuova delega contenuta nell'art.11 quarto comma della legge n. 59/97 in attuazione della quale furono emanati i D.Lgs n.80 e n. 387/98.

Il comma 2 dell'art. 2 di tale legge comunque disponeva quanto segue :"... in ogni caso, la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti... è disposta nell'ambito delle rispettive competenze e della rispettiva potestà normativa, della regione e dagli enti locali".

Il passaggio costituisce senza dubbio una delle chiavi fondamentali della riforma, essendo praticamente sancito che la fonte ordinaria di disciplina dell'organizzazione locale è l'atto normativo dell'ente locale.

Ricordiamo inoltre, l'altro passaggio fondamentale, confermativo se si vuole, della nuova impostazione ordinamentale, contenuto nella legge n 265/99, antecedente all'emanazione del nuovo testo unico degli enti locali, nella quale si modificava l'art 5 dell'allora vigente legge n.142/90, svincolando i regolamenti locali dal rispetto delle disposizioni di legge ed imponendo agli stessi la sola conformità ai principi dalla stessa evincibili.

In sostanza la normazione locale veniva emancipata dal "dettaglio disciplinatorio" della legge stessa.

Finalmente l'art 2 del D.lgs n.80/98, emanato in attuazione della citata delega ed oggi pienamente trasfuso nel D.lgs n.165/2001, ha previsto fermamente che le principali decisioni organizzative, anche destinate a produrre effetti stabili nel tempo, siano assunte con provvedimenti di concreta amministrazione, i quali devono rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico e trovare fondamento nell'ordinamento interno degli enti.

Quest'ultimo è sicuramente rappresentato, per gli enti locali, dallo statuto e dal regolamento generale degli uffici e dei servizi.

Regolamento che non deve quindi contenere le decisioni organizzative di cui si è detto, bensì disciplinarne le modalità di adozione e le correlate competenze.

Ciò significa che, contrariamente a quanto generalmente ancora avviene in determinate realtà, l'articolazione degli uffici e dei servizi e la dotazione organica complessiva, non accedono al regolamento in quanto tale, ma restano atti di organizzazione da adottare autonomamente, in funzione delle esigenze di adattamento dell'apparato gestionale all'evoluzione delle dinamiche gestionali del livello politico-strategico.

È possibile estendere al regolamento di organizzazione ed alle altre tipologie di regolamenti del personale la qualificazione di atto generale di organizzazione, ove devono assumersi le scelte destinate a costituire i riferimenti fondamentali d'ordine dell'azione gestionale, tendenzialmente stabili nel tempo.

In conclusione quindi, mentre l'atto di "alta organizzazione" spetta all'organo di governo e mantiene natura provvedimento pubblica (ne sono esempi il piano esecutivo di gestione, la decisione relativa alla istituzione, modificazione, soppressione delle macrostrutture dell'ente), l'atto organizzativo dell'ufficio compete al dirigente ed accede all'ambito privatistico, incidendo sulla concreta gestione delle risorse umane e potendo quindi produrre immediate conseguenze sul rapporto di lavoro, secondo quanto peraltro scritto nell'art.5 del D.lgs n.165/2001.

Sinteticamente, possono quindi distinguersi almeno tre categorie di atti di organizzazione, le cui prime due di competenza degli organi di governo e la terza della dirigenza:

- A) Atti di disciplina organizzativa (regolamenti di organizzazione e del personale in genere)
- B) Atti di alta organizzazione pubblica (strutture, dotazioni, piani annuali per le assunzioni)
- C) Atti di organizzazione degli uffici (articolazione delle attività gestionali all'interno degli uffici)

In proposito è opportuno ricordare, come gli atti di organizzazione di natura pubblica siano stati esclusi dal processo di privatizzazione del pubblico impiego ai sensi dell' art 2 della legge delega n 421/1992;

in questa norma si elencano, in sostanza, le materie non disciplinabili contrattualmente e tale riserva è stata coerentemente trasfusa nell'art 89 del nuovo testo unico degli enti locali, a dare contenuto ai regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Questo è il quadro di principale riferimento in cui si è svolta l'opera di omogeneizzazione dei Regolamenti del personale anche per l'Associazione intercomunale e che risulta opportuno avere sempre a riferimento onde non perdere di vista "la mission" degli stessi.

A ciò si aggiunga la rinnovata veste dell'art.118 della Costituzione il quale prevede, a seguito della riforma che ne ha coinvolto per intero il titolo V, **che la potestà regolamentare spetta ai comuni in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.**

Tale previsione, se rapportata alla tanto celebrata conquista di pari dignità costituzionale da parte dei comuni in quanto enti autonomi che costituiscono e non semplicemente ripartiscono lo Stato, deve indurre a riflettere sulle potenzialità organizzative di cui oggi si può disporre.

La “questio” sulla quale si è incentrata sin qui la disquisizione dottrinarica, si è addentrata sulla reale portata della potestà regolamentare all'interno del mutato contesto costituzionale; se addirittura si sia di fronte ad un'effettiva cedevolezza del potere normativo di Stato o Regione, secondo propria competenza, a fronte del potere regolamentare riconosciuto ai comuni.

Si è da una parte della dottrina sostenuto che con tale previsione si sia sostanziata una sorta di delegificazione o di riserva di regolamento a favore di comuni e province.

Personalmente ritengo che, in tali materie, la legislazione debba assicurare principi di unitarietà e uniformità, senza poter entrare in aspetti di dettaglio e senza connotarsi nel senso di “legge provvedimento”.

Questo è ora chiaramente disposto dall'art 4 della legge 5 giugno 2003 n.131 concernente “disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n 3/2001” e anche l'evoluzione del disegno di legge “La Loggia” sembra orientato in tal senso.

Quel che è certo è che la fonte regolamentare è stata oggetto di una forte accelerazione nel senso di una accresciuta importanza e gli enti che la detengono quale proprio strumento devono esserne pienamente consapevoli, onde sfruttarne appieno le potenzialità.

Ritengo che l'Associazione intercomunale si sia mossa coerentemente rispetto a tali presupposti anche i base ai suoi elementi caratterizzanti che sono, a mio giudizio, quelli di seguito elencati:

Il primo: il numero dei Comuni, la loro entità demografica e la consistenza organizzativa di partenza;

Il secondo: la complessità intrinseca dei servizi legati alla gestione del personale.

Dieci Comuni associati secondo il modello della convenzione che prevede la costituzione di un ufficio unico; sono da ritenersi un numero considerevole, sia per la fase iniziale di convogliamento degli indirizzi politici verso una soluzione a tutti gradita o per lo meno accettata, sia per la fase gestionale che deve comunque fare i conti con dieci diverse entità organizzative di partenza.

Ricordiamoci che L'Ufficio unico è diventato ad un tratto l'organo burocratico con la competenza ad adottare gli atti gestionali per tutti gli Enti Associati, con la semplice ma stravolgente differenza che non lo si è trovato più dietro la porta a disposizione di tutti i dipendenti o amministratori, come succedeva più semplicemente un giorno prima.

Ho vissuto dalla parte dei Comuni il cambiamento e posso assicurare che non avere il punto di riferimento visivo, all'inizio toglie sicurezza agli operatori e tende a decontestualizzare l'ufficio associato; **gli operatori tendono a subire quello che appare un processo decisionale considerato esterno all'Ente.**

Ritengo sia stato e sia importante al riguardo, l'opera di sostegno che chi è costantemente a contatto con la struttura dell'Associazione deve saper esprimere nei propri Enti anche nei momenti critici e al contempo quella che definisco la personalizzazione dell'ufficio associato, con accessi che devono essere periodici, degli addetti e dei responsabili, presso gli uffici dei vari enti, al fine di essere conosciuti e di instaurare un rapporto verbale diretto.

Ho notato che ciò induce un cambio dell'atteggiamento di iniziale diffidenza.

Bisogna inoltre sottolineare come la maggioranza dei comuni associati (e precisamente sette su dieci) si attestano fra i 7.000 ed i 16.000 abitanti, potendosi quindi considerare Enti medio piccoli o semplicemente medi, ma con dati organizzativi di partenza già sufficienti rispetto ai servizi poi associati.

L'attesa diventava pertanto più un valore aggiunto ai servizi stessi o perlomeno un prodotto ad elevato standard di qualità piuttosto che un'azione volta a colmare lacune gravi degli enti.

Di certo nella maggior parte dei Comuni non erano sviluppati, per lo meno adeguatamente, servizi più raffinati quale il controllo di gestione, la gestione del contenzioso amministrativo, il sistema di valutazione del personale, la consulenza specialistica per i diversi rami.

Da tale osservazione diventa facile passare all'altro elemento caratterizzante l'esperienza; la complessità e varietà dei servizi legati alla gestione del personale.

Sarebbe stato certamente più facile iniziare con servizi meno legati ad una evoluzione normativa e contrattuale. così continua e spesso dirompente o comunque con servizi in cui la standardizzazione delle procedure fosse risultata più semplice.

Proprio in dipendenza alle sopracitate difficoltà a uniformare dieci Enti verso un modello organizzativo, la partenza dell'ufficio associato ha dovuto fare i conti con realtà diversamente organizzate e adottanti procedure proprie.

Si provi ad immaginare cosa può significare gestire procedure diverse per dieci enti per capire la difficoltà gestionali ed organizzative che si sono dovute affrontare.

Diventava pertanto impellente procedere ad una riorganizzazione delle varie procedure legate alla gestione del personale tenuto conto che non trattandosi di una unione di Comuni e quindi con personalità giuridica, Le Giunte Comunali avrebbero dovuto una per una adottare i relativi regolamenti, in quanto loro competenza.

Per le materie proprie della contrattazione decentrata, la Commissione degli Assessori al personale ha finito per dettare importanti indirizzi nel tentativo di uniformare l'applicazione degli istituti contrattuali ed evitare troppi processi emulativi, difficilmente gestibili in sede locale, originati da meri ed astratti raffronti fra trattamenti differenziati in realtà limitrofe.

Per ciò che riguarda per esempio l'applicazione degli Istituti propri alle posizioni organizzative si è tentato di contemperare il livello delle indennità e quello delle categorie di appartenenza propria dei Responsabili mantenendo così degli equilibri economici che hanno in parte evitato troppe differenziazioni fra le diverse realtà comunali rispetto alle categorie dei responsabili di settore.

In verità l'aver potuto gestire unitariamente perlomeno gli aspetti e gli istituti essenziali della contrattazione decentrata avrebbe forse facilitato l'operato e il raggiungimento di processi di

reale omogeneizzazione dei comuni interessati, senza inficiare quella che costituisce la reale autonomia gestionale degli stessi.

L'attività dell'Ufficio associato è stata da subito improntata ad attuare programmi definiti annualmente in apposite riunioni del Comitato di direzione, indirizzate a capire subito l'esigenza di regolamentare le materie che destavano più difficoltà operative; l'obiettivo lo individuerei nel fatto di standardizzare le procedure, senza esautorare i singoli enti di quella sfera di autonomia propria legata all'incentivazione del personale, in rapporto alla particolare realtà organizzative ed economica locale.

Ricordo come la regolamentazione dei vari aspetti inerenti la gestione del personale, sia avvenuta sulla base di una concertazione d'area, osservante il seguente procedimento:

- redazione della proposta da parte del Responsabile dell'ufficio associato di riferimento o del Segretario o direttore o direttamente del coordinatore;
- invio ai direttori degli Enti, in via telematica e con la fissazione di termini per osservazioni, proposte, emendamenti al testo.

In caso di particolare difficoltà si è convocata una apposita riunione del Comitato dei Direttori per opportuno coordinamento delle osservazioni e il contemperamento delle varie posizioni.

- "licenziamento" del testo da parte della Commissione degli Assessori al personale;
- concertazione sindacale d'area;
- approvazione dei regolamenti da parte delle varie Giunte Comunali.

Questi a tutt'oggi i regolamenti che hanno goduto di questo importante quanto difficile processo di uniformazione:

1999

Criteri per la determinazione delle indennità di posizione e di risultato agli incaricati per la responsabilità di uffici associati;

Regolamenti relativi agli uffici associati istituiti nell'ambito della gestione degli uffici personale:

- a) Disciplina dei rapporti fra ufficio associato pensioni e uffici personale dei singoli comuni;
- b) Regolamento per la disciplina dei rapporti fra l'ufficio per la gestione associata del contenzioso del lavoro e i singoli comuni;

Regolamento per la disciplina delle modalità di assunzione e delle procedure concorsuali;

Criteri per l'incentivazione del personale addetto agli uffici associati.

2000

1) Regolamento per l'autorizzazione ai dipendenti per accettare incarichi esterni;

2) Regolamento per erogazione legge 109/94 (Merloni);

3) Criteri per l'indennità di posizione e di risultato agli incaricati sugli uffici associati (nuova versione).

2001

- Regolamento per la concessione di permessi retribuiti per motivi di studio;
- Disciplina in materia di lavoro a tempo parziale;
- Regolamento sul trattamento di trasferta per il personale dipendente;
- Regolamento per l'applicazione delle sanzioni disciplinari e per la gestione del contenzioso del lavoro;
- Regolamento per servizi organizzati su turno, per lavoro ordinario notturno, festivo e festivo - notturno e per i riposi compensativi.

2002

- 1) Disciplina dell'orario di lavoro e di servizio, dei relativi controlli, del lavoro straordinario e della banca delle ore;
- 2) Nuovo regolamento di organizzazione per i comuni dell'Associazione, escluso Lugo;
- 3) Regolamento per le procedure selettive pubbliche.

2003

1. Regolamento sulla concessione permessi di cui all'art. 19, comma 2, CCNL 1994/97 nei comuni dell'Associazione;
2. Codice di condotta per la tutela della dignità dei lavoratori e delle lavoratrici nei comuni dell'Associazione;
3. Accordo sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Citerei i principali risultati di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa ottenuti da alcuni di essi:

- il nuovo regolamento dei concorsi e per la mobilità esterna ha permesso all'Ufficio Sviluppo del Personale di gestire procedimenti standardizzati per ogni Comune mantenendo il controllo delle fasi valutative e decisionali in capo agli Enti attori della procedura concorsuale, poiché i membri della Commissione sono definiti dal Comune interessato mentre gli addetti dell'Ufficio Sviluppo del Personale svolgono le funzioni di coordinamento, programmazione dei tempi e segreteria delle Commissioni.

Le risposte sono state fin da subito soddisfacenti risultandone gli effetti di una corretta programmazione e soprattutto dell'applicazione in termini specialistici di procedure che, se abbandonate ad un ufficio polifunzionale di un piccolo Comune, inducono approfondimenti, continui "ripassi" della materia e della giurisprudenza, incertezze sulla gestione delle criticità o degli imprevisti.

- Il nuovo regolamento per gli incarichi esterni del personale che ha colto due obiettivi: rendere uniforme lo scenario variegato delle competenze o modalità al rilascio delle autorizzazioni e dei nulla osta agli incarichi stessi e definire l'ambito delle tipologie.

All'Associazione si era presentata la più vasta gamma di procedure in materia, non dovendosi comunque sottovalutare la circostanza che, come spesso succede, nonostante l'evoluzione del dettato normativo che attribuisce una competenza necessaria al rilascio del nulla osta in capo al dirigente o responsabile del servizio (art.107 del nuovo T.U. "atti di gestione per amministrazione del personale") le tipologie degli incarichi conferibili e le competenze erano ancora previste nei regolamenti degli Enti in maniera largamente differenziata.

Questo creava incomprensioni e rallentamenti nell'applicazione della procedura fra il Responsabile dell'Ufficio Associato e i referenti dei Comuni o singoli interessati nonché i famosi problemi di "emulazione" rispetto alle situazioni più favorevoli proprie della singola disciplina regolamentare.

La sede concertativa d'area è stata un valido supporto anche al superamento di alcune resistenze locali circa la piena applicazione del principio per cui un'attività libero professionale si può esercitare solo in presenza di rapporto di lavoro part-time con attività lavorativa che non superi il 50% rispetto a quella a tempo pieno, ponendo fine ai casi anomali.

L'adozione dei Regolamenti comuni ha reso difficile la difesa di particolarismi o situazioni di dubbia legittimità dando forza a un'azione che, se condotta a livello locale, avrebbe incontrato resistenza od ostacoli molto più marcati.

D'altro canto, la chiarezza ed uniformità dei contenuti ha determinato che la procedura ed il servizio si attestassero ora su una tempistica certa prevedendo addirittura la fattispecie del silenzio-accoglimento, qualora l'istanza non venga negata o non siano richiesti chiarimenti o integrazioni nell'arco temporale di 20 giorni dall'istanza stessa.

- di seguito al regolamento suddetto ha avuto luogo la concertazione del regolamento disciplinante i criteri per la distribuzione del fondo di cui all'art.18 della Legge 109/1994. Con un passaggio di contrattazione che si svolse a livello di singolo ente.

Il procedimento osservato è stato il seguente:

- redazione di uno schema tipo da parte degli uffici dell'Associazione con il previsto coinvolgimento del comitato dei direttori;
 - riunioni informative con i vari tecnici comunali che hanno avanzato proposte e emendamenti;
 - redazione di un testo definitivo su cui si è avviata e conclusa la concertazione sindacale, circa "l'impianto" del regolamento;
 - svolgimento o in sede locale della contrattazione dei criteri definendo in autonomia: le aliquote riferite ai vari scaglioni progettuali fra un minimo ed un massimo;
 - il quantum minimo dell'importo di progetto ai fini dell'applicazione degli incentivi (dai 20 ai 40 milioni);
 - la decisione di attingere i cosiddetti oneri aggiuntivi all'interno del fondo o meno;
 - regolamento per i procedimenti disciplinari e gestione del contenzioso del lavoro.
- Vorrei però spendere una particolare citazione su quello che ritengo il principale passo operato nel senso d una compiuta maturità operativa degli enti parte dell'associazione e cioè l'essersi dotati di un comune impianto di regolamento di organizzazione.**

Come precedentemente detto è questo il regolamento cardine in quanto costituisce il fondamento della strutturazione organizzativa degli enti sulla cui base esercitare la propria piena autonomia mediante l'adozione di propri atti di amministrazione.

Ritengo un apprezzabile risultato la comprensione da parte di tutti che la adozione di un regolamento di organizzazione comune per i enti associati costituisce non un limite quanto un migliore presupposto per sviluppare un'azione amministrativo-gestionale corretta ed autonoma, proprio perché lo stesso non deve, per sua natura, addentrarsi nel merito di scelte concrete.

Oggi quindi si parla “lo stesso linguaggio” quando ci si riferisce a settori, servizi o uffici dell'ente e si applicano procedure per la mobilità interna disciplinate in materia unitaria.

Questo, ripeto, non significa voler abdicare da scelte autonome, ma solamente volersi dotare di strumenti omogenei, funzionali e condivisi, necessari per il buon funzionamento di una realtà di comuni associati.

Il processo della formazione del personale nell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna

di FRANCESCA CAVALLUCCI

(Responsabile Ufficio Associato Sviluppo del Personale dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna)

Introduzione

Parlare di formazione è quanto mai interessante ed attuale perché parlare di formazione significa, in qualche modo, occuparsi della capacità degli enti di modificarsi e di adeguarsi al cambiamento. Rispetto, infatti, alle trasformazioni profonde che hanno investito la Pubblica Amministrazione negli ultimi anni e che hanno portato ad una ridefinizione delle proprie logiche di azione e al crescente bisogno delle amministrazioni di competenze altamente qualificate e di nuovi profili professionali, si è evidenziata l'importanza del ruolo della formazione in quanto strumento in grado di soddisfare le nuove esigenze.

In un mondo del lavoro che subisce l'impatto dei continui mutamenti tecnologici, che richiede il costante adeguamento delle professionalità, la formazione diventa una dimensione costante e fondamentale del lavoro, uno strumento rilevante nella gestione delle risorse umane.

In effetti, i processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, la riforma dei ministeri, il decentramento, nonché la concretizzazione del principio di "sussidiarietà" e la riforma del Titolo V della Costituzione si possono realizzare solo attraverso la riqualificazione e l'aggiornamento del personale.

Ecco che si impone la necessità di una riflessione sul ruolo della formazione e sul significato del "fare formazione".

Fare formazione oggi significa porsi di fronte a due diversi tipi di rapporti:

- 1) Il rapporto tra **conoscenza e cambiamento**, tra cui esiste un legame di contemporaneità, nel senso che non vi è momento conoscitivo che possa ritenersi fine a se stesso e totalmente svincolato da ogni implicazione con il cambiamento.
- 2) Il rapporto tra **formazione e intervento formativo**: laddove si identifichi la prima come un fatto conoscitivo volto al cambiamento individuale, il secondo come un fatto operativo volto al cambiamento sociale.

Vediamo ora come i Comuni dell'Associazione hanno affrontato questi due tipi di rapporti ed, in generale, le soluzioni che sono state adottate fino ad ora per gestire la formazione dei dipendenti.

In primo luogo va detto che i Comuni della Bassa Romagna hanno deciso, fin dall'anno 2000, anno di costituzione dell'Associazione Intercomunale, di attribuire la gestione dei processi formativi all'Ufficio Sviluppo del Personale accanto a tutte le attività tese alla valorizzazione e alla gestione delle risorse umane: ossia la valutazione della prestazione, la produttività, le progressioni di carriera del personale. La scelta ha perciò immediatamente chiarito come la volontà fosse quella di gestire la formazione come uno strumento per migliorare l'organizzazione e le prestazioni professionali.

L'idea, fin dall'inizio, è stata quella di non gestire la formazione come un adempimento rispetto al quale l'art.23 del CCNL '99 ci impone di spendere l'1% della spesa complessiva di personale, bensì come uno strumento teso alla valorizzazione delle risorse umane, uno strumento di innovazione e mutamento a garanzia di un'elevata qualità dei servizi, o, più semplicemente, "*...una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane*" (Direttiva Frattini 13/12/01).

Come premessa dell'analisi che stiamo per fare, credo sia opportuno sottolineare come l'esperienza di gestione associata della formazione e del percorso avviato fino ad oggi dai dieci Comuni dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna, sia stata inserita nei casi di eccellenza del 6° Rapporto nazionale sulla formazione da parte del FORMEZ.

Vediamo ora di analizzare il percorso che ci ha consentito di raggiungere questo risultato.

Il modello adottato

Nell'individuazione del modello da adottare si è partiti dal presupposto che gli obiettivi generali della formazione sono:

- 1) il miglioramento del SAPERE (conoscenza);
- 2) il miglioramento del SAPERE FARE (capacità);
- 3) il miglioramento del SAPERE ESSERE (comportamenti).

Da ciò si è valutata la necessità di gestire la formazione in termini di processo, attraverso una sequenza di operazioni ordinate in modo logico:

1. analisi dei bisogni;
2. progettazione dell'intervento formativo;
3. attuazione dell'intervento;
4. verifica e valutazione del progetto formativo.

Il processo formativo si è articolato, fin dall'inizio, su due livelli di gestione:

- 1) l'aggiornamento;
- 2) la formazione continua.

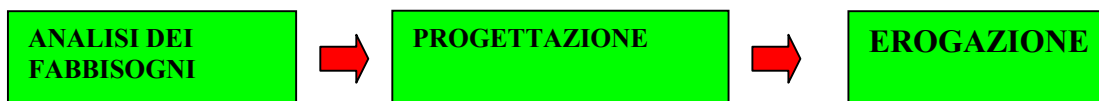
Per ciò che riguarda l'aggiornamento l'Ufficio Sviluppo gestisce tutta la procedura di iscrizione dei dipendenti che devono partecipare ai corsi e di impegno di spesa per i Comuni associati.

Per ciò che riguarda invece la formazione continua il processo è articolato su due livelli di pianificazione:

- 1) un livello sovracomunale;
- 2) un livello comunale o di singolo ente.

Il modello adottato è stato, nel corso del triennio di lavoro, incrementato dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

Nell'anno 2000, il primo anno di gestione associata del processo formativo, il modello prevedeva tre momenti:



1. Analisi del fabbisogno

L'analisi del fabbisogno nell'anno 2000 era condotta principalmente attraverso il coinvolgimento dei Direttori Generali, oggi invece è condotta attraverso una duplice rilevazione:

- a) indagine del fabbisogno sui Responsabili dei Servizi dei Comuni dell'Associazione;
- b) indagine del fabbisogno sui Direttori Generali dei Comuni.

Dall'incrocio di questi due tipi di rilevazioni le esigenze formative vengono suddivise in due livelli:

- 1) interventi formativi sui quali si possono richiedere i finanziamenti alla Provincia di Ravenna partecipando in collaborazione con il Centro di Formazione della Provincia di Ravenna al bando annuale emesso;
- 2) interventi formativi rispetto ai quali invece si decide di procedere autonomamente incaricando consulenti esterni o interni.

L'obiettivo dell'anno 2003 sarà quello di prevedere anche una rilevazione sui dipendenti in modo tale da riuscire ad incrociare tutti gli elementi a disposizione.

2. La progettazione dell'attività formativa

La fase della pianificazione, quindi della progettazione, è preceduta dalla contrattazione con le OOSS che viene condotta nel modo di seguito descritto.

Una volta definite le esigenze formative si procede alla definizione di un piano formativo comune a tutti gli enti e quindi alla contrattazione con le organizzazioni sindacali. La contrattazione viene condotta dalla delegazione di parte pubblica di area composta dal Dirigente Coordinatore della gestione associata del Personale, dal Responsabile dell'Ufficio Associato Sviluppo del Personale, dal Responsabile delle Relazioni Sindacali, da un Direttore Generale di un Comune dell'Associazione e dal Sindaco di riferimento per le politiche del Personale. La Delegazione di area agisce per conto di tutti i Comuni dell'Associazione e contratta il piano con la delegazione sindacale integrata con un componente della rappresentanza sindacale unitaria di ogni ente.

Il piano formativo comune contrattato costituisce la base per poi definire all'interno di ogni singolo ente un piano di formazione che sarà integrato con le esigenze specifiche dell'ente.

La fase della progettazione degli interventi, avviene in collaborazione con il consorzio di formazione professionale nel caso di **corsi sui quali si chiedono i finanziamenti alla Provincia.**

Nel caso invece di **corsi gestiti autonomamente** si procede all'individuazione dei docenti e alla definizione del programma del corso dopo avere verificato le esigenze specifiche del Comitato dei Direttori Generali dei Comuni o del singolo Direttore dell'ente che ha commissionato il corso.

L'Ufficio provvede sempre nel caso di corsi gestiti autonomamente ad organizzare gli elementi di supporto ossia l'individuazione dei partecipanti dei dieci Comuni, la preparazione del materiale didattico, l'individuazione della sala, la consegna del registro presenze.

Per alcuni corsi, si provvede ad organizzare incontri con i partecipanti per illustrare gli obiettivi e le finalità dei corsi.

Sull'adozione del PAF va sottolineato come dall'anno 2000 al 2003 la percentuale degli enti che hanno adottato il Piano Annuale della Formazione è passata dal 30% al 100% .

Comuni	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
Alfonsine			PAF	PAF: in fase di approvazione
Bagnara				PAF: in fase di approvazione
Bagnacavallo	PAF	PAF	PAF	PAF: in fase di approvazione
Conselice				PAF: in fase di approvazione
Cotignola				PAF: in fase di approvazione
Fusignano				PAF: in fase di approvazione
Lugo	PAF	PAF	PAF	PAF: in fase di approvazione
Massa Lombarda	PAF	PAF	PAF	PAF: in fase di approvazione
Russi			PAF	PAF: in fase di approvazione
Sant'Agata sul Santerno				PAF: in fase di approvazione

3. L'erogazione

L'Ufficio provvede sempre nel caso di corsi gestiti autonomamente a curare sia la "parte pedagogico-didattica" sia la "parte organizzativa".

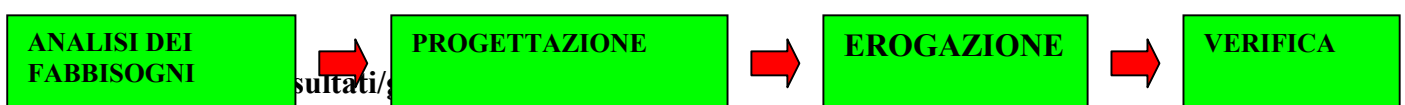
Per ciò che riguarda la parte pedagogico-didattica provvede ad individuare:

- i docenti;
- le metodologie formative;
- i contenuti;
- i destinatari.

Per ciò che riguarda la parte organizzativa provvede ad individuare:

- l'articolazione;
- la durata;
- la sede di svolgimento;
- la documentazione del corso;
- il registro presenze;
- il rilascio degli attestati a fine corso.

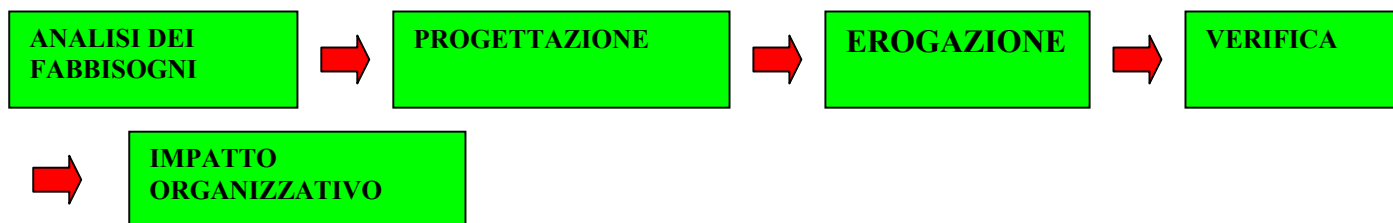
Nell'anno 2001, il modello del processo formativo è stato implementato con un'ulteriore fase:



L'Ufficio Associato Sviluppo del Personale, nel caso di corsi organizzati autonomamente, ha cominciato a presidiare la fase di verifica dei risultati in quanto la definizione della qualità dell'apprendimento costituisce poi un elemento utile ai fini dei processi di valorizzazione delle risorse umane (progressioni orizzontali, progressioni verticali). Per ciò che riguarda invece il

gradimento si è imposta la necessità di reperire elementi per valutare complessivamente l'intervento formativo realizzato, il docente incaricato, le modalità di coinvolgimento dei partecipanti.

Nell'anno 2002, il modello del processo formativo è stato nuovamente implementato con la fase più innovativa che stiamo ancora sperimentando, quella dell'impatto organizzativo.



L'inserimento di un'ulteriore fase nel modello è stata possibile grazie alla partecipazione dei Comuni dell'Associazione, nel corso del 2002, insieme agli altri Comuni della Provincia di Ravenna, ad un progetto di sperimentazione dal titolo: *"L'analisi del fabbisogno come parte di un processo di valutazione dell'impatto organizzativo della formazione"*.

I soggetti promotori di questo progetto sono stati: la Provincia di Ravenna, il Comune di Ravenna, il Comune di Faenza, l'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna, l'Unione dei Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Riolo Terme. Il soggetto gestore è stato il Consorzio di formazione provinciale per la formazione professionale di Ravenna (Sede di Bagnacavallo), che ha incaricato quali consulenti le seguenti società: Logica Ingegneria dei Processi, MTA SHL, Oliver.

Assunti e ipotesi di partenza del progetto

Due sono stati gli assunti su cui si è fondato il progetto di sperimentazione:

- 1) l'efficacia della formazione continua è funzione di diverse variabili:
 - Strategie di analisi dei fabbisogni e coinvolgimento degli utenti nella fase progettuale;
 - Coerenza del progetto formativo e qualità della formazione erogata;
 - Metodologie e strategie individuali degli utenti rispetto al cambiamento;
 - Sensibilità e reattività dell'organizzazione di appartenenza degli utenti.
- 2) La formazione ha un impatto non solo sulla prestazione e sulla professionalità del personale ma anche sull'organizzazione.

L'attenzione è quindi rivolta non alla semplice rilevazione dei ritorni sul piano cognitivo e delle capacità operative sui soggetti in formazione ma, in maniera più ampia, all'impatto delle azioni formative sul modo di operare e sui risultati dell'intera organizzazione.

Finalità, obiettivi del progetto

Il progetto aveva come fine quello di mettere a punto una metodologia di valutazione delle azioni formative che consentisse ai diversi attori sociali implicati nella formazione stessa di misurarne i risultati in termini di contributo al miglioramento delle performances organizzative e, quindi, di incremento della qualità delle politiche sociali come indotto.

Più in dettaglio gli obiettivi del progetto sono stati quelli di:

- 1) mettere a punto un modello di valutazione composto da un “set di strumenti” che, valicato attraverso l’esperienza progettuale, possa costituire una modalità di gestione del percorso circolare della formazione continua;
- 2) presidiare con metodi e strumenti specifici le strategie di analisi dei fabbisogni e di coinvolgimento degli utenti nella fase progettuale;
- 3) evidenziare le variabili e il processo che, nella specificità dell’organizzazione pubblica influenzano in maniera determinante il cambiamento;
- 4) rilevare e valutare il contributo della motivazione e delle strategie individuali degli utenti rispetto al cambiamento nonché la sensibilità e reattività del sociale e della organizzazione di appartenenza degli utenti quali fattori critici rispetto all’efficacia dell’intervento formativo stesso.

TIPOLOGIA DEI CORSI ORGANIZZATI A LIVELLO ASSOCIATO NEGLI ANNI 2000-2003

Negli anni 2000, 2001 e 2002 i Comuni dell’Associazione si sono indirizzati verso una formazione di tipo generalista, soprattutto nei confronti del personale appartenente alle categorie B e C organizzando da una parte corsi sull’innovazione legislativa, il cambiamento della P.A. e, dall’altra, aggiornando le conoscenze informatiche di tutto il personale dipendente. Per i Responsabili di Settore si è iniziato a lavorare su temi quali lo sviluppo manageriale, la comunicazione, il controllo di gestione, l’ottimizzazione dei processi.

Più in dettaglio si rileva dalla tabella di seguito riportata, che confronta i dipendenti formati con corsi finanziati e con corsi gestiti direttamente dall’Ufficio Associato, la tendenza nel triennio di un aumento del numero dei dipendenti che viene formato con corsi organizzati direttamente rispetto a quelli finanziati. Tale andamento trova una spiegazione anche nel fatto che nell’anno 2002 si è organizzata una formazione di informatica di base ed avanzata per tutti i Comuni dell’Associazione e si sono formati circa **202** dipendenti.

Si osserva inoltre che il numero dei dipendenti formati nel triennio 2000-2002 è pari a **944** su 836 dipendenti complessivi dei dieci Comuni nel caso della formazione finanziata, mentre sia pari a **464** relativamente ai corsi o seminari organizzati direttamente dall’Ufficio Associato Sviluppo del Personale.

Anno	N° dipendenti formati con corsi finanziati	N° dipendenti formati con corsi organizzati autonomamente dall’Ufficio
2000	332	65
2001	467	38
2002	145	361
Tot.	944	464

Nella seconda tabella di seguito riportata si rileva invece come l’Ufficio sia in grado di formare una media di circa 500 dipendenti all’anno sommando i dipendenti formati con corsi finanziati e con corsi organizzati direttamente. Inoltre si osserva che nel triennio la percentuale dei dipendenti formati rispetto al numero dei dipendenti dell’Associazione Intercomunale (836) sia pari al 168,42%, ossia il dato che emerge chiaramente è che dal 2000 al 2002 il 68,42% dei dipendenti, cioè circa 571 dipendenti, hanno avuto occasione di partecipare a due corsi di formazione continua progettati dall’Ufficio Associato.

Anno	N° dipendenti formati complessivamente
2000	397
2001	505
2002	506
Tot.	1408

Per l'anno 2003, si è avvertita la necessità di organizzare una formazione di tipo specialistico da rivolgere al personale di categoria A, B e C: infatti si è deciso di organizzare corsi per il personale operaio (aree verdi e manutenzione) e corsi per il personale amministrativo di categoria B e C che approfondissero elementi relativi alla comunicazione, all'orientamento del cliente interno/esterno, al lavoro di gruppo.

Oltre a questa macro-esigenza si sono rilevate le seguenti necessità:

1. proseguire la formazione specialistica rivolta al personale delle biblioteche;
2. migliorare la capacità organizzativa del personale cui è attribuita la responsabilità di settori;
3. migliorare la capacità di resistenza allo stress del personale della polizia municipale.

Bilancio sul percorso avviato.

In sintesi, si è passati da un contesto in cui solo i Comuni più grandi pianificavano l'attività formativa ad un contesto in cui tutti gli enti progettano l'attività formativa in funzione degli obiettivi organizzativi. Si è trattato di un percorso graduale che ha visto come tappe:

- L'anno 2000, primo anno di vita dell'Associazione, nel quale si è dato avvio alla contrattazione di area sugli interventi formativi sui quali si sarebbero chiesti i finanziamenti alla Provincia effettuando una rilevazione del fabbisogno non del tutto strutturata.
- L'anno 2001, nel corso del quale si è avviata un'analisi del fabbisogno formativo che, grazie al contributo dei Direttori degli enti, è stata effettuata in funzione delle necessità organizzative dei Comuni; per cui oltre agli interventi su cui si sono chiesti i finanziamenti alla Provincia e che vengono organizzati in collaborazione con il CPF si è avvertita l'esigenza di cominciare ad organizzare autonomamente interventi formativi rivolti a tutti i Comuni dell'Associazione. L'Ufficio Associato ha assunto perciò un ruolo di organizzatore e gestore oltre che di pianificatore.
- L'anno 2002 ha visto il consolidamento della gestione a livello centrale, cioè da parte dell'Ufficio Associato, delle fasi del processo formativo relative all'analisi del fabbisogno, alla pianificazione/progettazione, all'erogazione e alla verifica dei risultati delle attività formative, alla creazione di una banca dati per poter valutare i costi diretti e indiretti della formazione.
- L'ufficio Associato da pianificatore della formazione per i Comuni dell'Associazione ha assunto anche il ruolo di gestore degli interventi formativi anche perché si è evidenziata l'efficacia dei corsi organizzati direttamente in termini di tempi, costi, qualità dei docenti incaricati.

Obiettivi per l'anno 2003

1. misurazione dell'impatto organizzativo della formazione;
2. pianificazione della formazione in stretto collegamento con il piano di utilizzo del personale;
3. inserimento nei piani della formazione delle attività formative rivolte a tutto il personale dipendente, quindi anche il personale educativo che ancora gestisce autonomamente la formazione;
4. motivazione del personale dipendente a vivere la formazione come momento di crescita professionale e non solo come criterio cui sono collegati i sistemi incentivanti;

5. analisi dei bisogni di formazione degli individui (dipendenti) attraverso un'indagine su quattro aree in particolare:
 - 1) l'attività: ciò che gli individui fanno;
 - 2) il ruolo: la posizione che gli individui occupano nell'organizzazione e la rete di relazioni entro cui si muovono;
 - 3) gli eventi critici: episodi o avvenimenti critici;
 - 4) il sistema delle attese: relazione con l'organizzazione stessa.

L'idea è quella di collegare sempre più l'attività formativa al sistema delle competenze che ciascuno è chiamato ad esercitare in un particolare contesto organizzativo.

La gestione delle problematiche disciplinari e di contenzioso del lavoro

di SYLVIA KRANZ

(Responsabile Ufficio Provinciale Disciplinare e Contenzioso del Lavoro)

Il progetto di gestione associata della funzione gestione del personale, come illustrato dai relatori che mi hanno preceduto, inizialmente intendeva individuare un modello organizzativo atto a condurre alla gestione associata di tutti i servizi riguardanti direttamente o indirettamente il personale tra una molteplicità di enti locali di piccole e medie dimensioni, poiché tale modalità era ritenuta dai sindaci dei Dieci Comuni dell'Associazione come una delle modalità più efficaci sia per il conseguimento di economie di scala da un lato, sia per la formazione di competenze altamente specializzate ed infine per il mantenimento dei municipi quali referenti naturali delle loro comunità per l'erogazione di servizi efficienti. Tale modello organizzativo doveva tuttavia fin dall'origine porsi l'obiettivo di giungere ad una progressiva estensione della gestione in forma associata di tutti i servizi e funzioni degli Enti e l'attivazione, da subito, in forma associata delle funzioni nuove, trasferite o delegate col decreto legislativo n. 112/98.

Dal 1 gennaio 1999 fu attivato l'Ufficio Associato Contenzioso del lavoro, avente sede ad Alfonsine e dal 1/7/99 iniziarono le attività dell'Ufficio Associato per Le Relazioni Sindacali, avente sede a Lugo.

Dal 1/1/2000 i due suddetti uffici furono unificati sotto la Responsabilità di un unico funzionario ritenendosi essenziale per l'efficacia di entrambe le funzioni che le stesse venissero esercitate appunto unitamente in modo da garantire che per il tramite delle conoscenze e competenze acquisite sul fronte delle Relazioni Sindacali si potesse prevenire il maggior numero di controversie di lavoro e che vicendevolmente nelle fasi di contrattazione e raggiungimento di accordi relativi agli strumenti della gestione del personale potesse costituire un buon apporto in termini di equità e di parità di trattamento la competenza e l'abitudine ad affrontare le principali vicende concernenti le controversie e le relative modalità di soluzione in un'ottica generale di prevenzione più che di repressione.

Per meglio descrivere l'attività dell'ufficio Relazioni Sindacali e Contenzioso del Lavoro si individuano i seguenti moduli.

Modulo Disciplinare e contenzioso

Questo modulo prevede:

1. *la gestione dei procedimenti disciplinari dalla fase della contestazione all'irrogazione della sanzione al dipendente interessato.* L'esperienza consente di affermare che necessita un costante rapporto tra il funzionario dell'ufficio incaricato di volta in volta per la gestione del caso con il Direttore/Segretario dell'Ente e con il Dirigente da cui dipende la persona sottoposta al procedimento al fine di raccogliere tutti gli elementi necessari. Si auspica anzi un contatto diretto tra il Dirigente che si trovi ad affrontare comportamenti suscettibili di condurre ad una contestazione disciplinare e l'ufficio fin dal momento dell'evidenziarsi di prime avvisaglie in tale possibile direzione. Il metodo fondato su una stretta collaborazione e l'instaurazione di un rapporto di fiducia tra l'Ente Associato e l'Ufficio può consentire di condurre le attività conseguenti in modo soddisfacente ed allo stesso tempo legittime ed eque per il lavoratore;
2. *la gestione della successiva eventuale fase di ricorso avverso il provvedimento disciplinare irrogato, tale fase comprende, a scelta del lavoratore:*

- a) un tentativo di conciliazione di fronte all'Ufficio Provinciale del Lavoro prima del ricorso al Giudice del Lavoro competente per territorio. Dinanzi al Giudice del Lavoro l'Ente ha facoltà di farsi rappresentare da un Funzionario dell'Ufficio cui l'Ente aderisce (limitatamente al primo grado di giudizio) o da un legale esterno. In tale ultima ipotesi l'Ufficio mantiene tutti i rapporti tra l'Ente ed il consulente esterno;
 - b) la fase stragiudiziale dinanzi all'Arbitro del Lavoro istituito con Contratto Collettivo Nazionale Quadro del 23 gennaio 2001, in alternativa al ricorso al Giudice Ordinario. Per tale ipotesi come per la successiva di cui al n. 3 si valuterà, nell'ambito dell'attuazione del progetto la costituzione di un vero e proprio Ufficio Segreteria dell'Arbitro, alle dipendenze dell'ufficio Associato, onde evitare di dover gestire tutte le relative fasi e procedure negli Uffici Regionali del Lavoro come sarebbe necessario in base al CCN Quadro, in assenza di tale costituzione. Tale Ufficio Segreteria dell'Arbitro del Lavoro potrebbe essere messo a disposizione, sempre tramite stipula di convenzione, anche di tutti gli altri Enti Pubblici aventi competenza Provinciale (ASL, Provveditorato ecc.) per la gestione amministrativa dei conflitti del lavoro con tali dipendenti, mediante eventuale opportuna integrazione con funzionari appartenenti a tali altri Enti, ovvero semplice collaborazione con gli stessi.
 - c) la fase alternativa alla precedente di convocazione del Collegio Arbitrale Unico di Disciplina che potrebbe essere costituito da funzionari ed esperti appartenenti a tutti gli Enti aderenti alla convenzione chiamati a far parte dei Collegi sulla scorta di un calendario annuale a rotazione. L'Ufficio si occuperebbe in tal caso delle attività di segreteria e verbalizzazione delle attività del Collegio nonché dell'istruzione degli atti ed infine dei rimborsi spesa e riconoscimento dei gettoni di presenza sulla scorta delle disposizioni regolamentari che saranno stabilite.
3. *la gestione dei conflitti del lavoro non nascenti da un procedimento disciplinare bensì da controversie derivanti da interpretazioni divergenti degli accordi sindacali ed altre situazioni derivanti da presunte violazioni di diritti.* Si gestisce in tal caso la fase preventiva di consulenza tra il Dirigente ed il dipendente, con predisposizione di note di chiarimenti sulle reciproche posizioni ed eventualmente incontri, ove possibili e proficui, tra gli interessati ed eventuali loro consulenti, al fine di giungere ad un possibile accordo stragiudiziale (transazione). Si gestisce, di seguito il tentativo di conciliazione o la fase arbitrale e la successiva eventuale fase giudiziale nei termini già illustrati al punto 2.

Modulo Consulenze

L'ufficio fornisce alle Amministrazioni ed ai Dirigenti consulenze e pareri scritti sulle materie attinenti la gestione del Personale ed i Contratti di lavoro nazionali, Integrativi Decentrati ed individuali soprattutto allo scopo di prevenire l'insorgere di conflitti del lavoro.

Modulo Servizio Ispettivo

L'Ufficio svolge le funzioni concernenti le attività di controllo, a campione o su segnalazione dell'Ente di appartenenza o su richiesta degli Organi Ministeriali, sulle attività dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo pieno, degli Enti aderenti alla convenzione così come previsti

dalla Legge finanziaria n. 662/1996 e successive circolari attuative del Dipartimento della Funzione Pubblica.

In questi anni l'attività dell'Ufficio nelle sue funzioni fondamentali può riassumersi nei seguenti numeri ma prima di illustrarveli tengo a precisare che se i numeri appaiono a prima vista rappresentare una scarsa attività dell'Ufficio non rendono l'idea della fondamentale attività di prevenzione e ricerca di soluzione a monte dei problemi che man mano emergevano. Si tratta in realtà di quei casi che si potrebbero definire senza possibilità di soluzione bonaria e che in ogni caso sarebbero sfociati in controversie e contenzioso in quanto era venuto a mancare un indispensabile dialogo e rapporto fiduciario tra il dipendente ed i relativi Responsabili di Settore.

Prospetto 1 – Carico di lavoro dell'Ufficio Disciplinare e Contenzioso del Lavoro (1999 – 2002)

Ente	Procedimenti Disciplinari	Tentativi di Conciliazione Disciplinare	Tentativi di Conciliazione Contenzioso	Transazioni	Ricorsi al Giudice del Lavoro	Totale	%
Alfonsine						0	0,00
Bagnacavallo	1					1	2,27
Bagnara di R.						0	0,00
Conselice						0	0,00
Cotignola	4	2	2			8	18,18
Fusignano						0	0,00
Lugo dirigenti			1			1	2,27
Lugo dipendenti	7	1	6	2		16	36,36
Massa Lombarda	5	4	1		1	11	25,00
Russi	3	1	1		1	6	13,64
Sant'Agata s/S	1					1	2,27
	21	8	11	2	2	44	100,00

Dal 1 gennaio 2003 l'Ufficio ha ampliato la sua competenza nelle materie del Disciplinare e del Contenzioso del Lavoro e Servizio Ispettivo ad altri Enti della provincia di Ravenna assumendo la denominazione di Ufficio provinciale Disciplinare e del Contenzioso del Lavoro. La proposta iniziale preveda la messa a disposizione delle competenze maturate in materia a tutti gli Enti Locali della provincia ritenendosi che in questa particolare situazione di territorio e di popolazione la dimensione Provinciale sia la più adeguata ed efficace. Purtroppo non tutti gli Enti locali si sono dichiarati interessati per il momento ad una gestione associata di queste funzioni. Attualmente l'Ufficio è al servizio di 15 enti tra Comuni e Comunità montana e si auspica che nel 2004 giunga a compimento la realizzazione del progetto iniziale che consentirebbe un ulteriore recupero di economie di scala ed una maggior efficacia, efficienza e professionalizzazione del personale assegnato alla struttura.

Associazione Intercomunale della Bassa Romagna: verso la contrattazione territoriale

di MARINELLA MELANDRI

(Segretario provinciale della FP CGIL di Ravenna)

I processi associativi che hanno messo in atto i dieci Comuni aderenti all'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna hanno profondamente inciso sulle modalità delle relazioni sindacali negli ultimi anni.

E' indubbio che per le ricadute che tali scelte hanno determinato e determineranno, sui diritti di cittadinanza, sulla qualità e la quantità dei servizi erogati, sui processi riguardanti il personale, necessita una discussione aperta alla cittadinanza che coinvolga i soggetti aventi rappresentanza sociale, a partire dal Sindacato Confederale e dalla nostra categoria.

Per quanto ci riguarda, in sostanza tutta l'ultima tornata contrattuale, compresa la parte inerente la classificazione del personale, è stata guidata da orientamenti comuni fra le varie Amministrazioni, anche in considerazione del progressivo estendersi delle gestioni associate e quindi della progressiva integrazione fra personale appartenente ad Amministrazioni diverse.

Dal punto di vista strettamente contrattuale le OO.SS. e le R.S.U. possono inserirsi in questo processo esercitando il diritto all'informazione preventiva e alla concertazione in capo ai singoli Enti, con specifico riferimento agli atti di valenza generale concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane.

Esiste la possibilità inoltre, prevista dall'art.6 del CCNL 1998-2001, di definire appositi protocolli d'intesa a livello regionale, provinciale, di comunità montana, di consorzi ed unioni di comuni o con riferimento diretto a più enti locali per l'esercizio della contrattazione territoriale.

Sotto l'aspetto degli strumenti manca quindi una modalità di relazioni sindacali propedeutica alla nascita delle associazioni ed adeguata ad accompagnare in modo condiviso tali processi, manca inoltre un modello di rappresentanza dei lavoratori coerente con la forma associativa e rappresentativo delle gestioni associate.

La piattaforma presentata da CGIL, CISL e UIL per il rinnovo contrattuale affronta questa tematica ma questo non è certo sufficiente, visto che, a 18 mesi dalla scadenza del precedente contratto, non si sono ancora aperte le trattative per il rinnovo, anche per responsabilità degli Enti Locali!

Nella prima fase della nostra esperienza, caratterizzata inizialmente da posizioni non sempre univoche da parte degli Enti, abbiamo ritenuto opportuno svolgere la contrattazione in modo capillare, Ente per Ente, cercando di costruire la consapevolezza dell'importanza della partecipazione di tutti i lavoratori e le lavoratrici e valorizzando a pieno l'apporto delle R.S.U. In questo contesto la contrattazione, tenuto conto anche delle esperienze precedenti, ha portato a risultanze anche molto diversificate e a trattamenti disomogenei che non possono continuare a coesistere sul medesimo territorio.

Contestualmente abbiamo cominciato a trattare alcune tematiche, a prevalente contenuto giuridico e normativo, confrontandoci con la delegazione d'Area dell'Associazione e cominciando così a costruire un quadro di regole e di diritti tendenzialmente omogeneo, sulla base di un primo protocollo d'intesa sulle relazioni sindacali.

Tale protocollo sancisce l'impegno a discutere dell'organizzazione dei servizi associati, a partire dalla loro progettazione e dall'incentivazione, e di tutte le materie oggetto di concertazione che le parti condividono di affrontare congiuntamente.

In applicazione di tale protocollo è stata svolta la concertazione su larga parte delle materie legate all'applicazione del Contratto sulla classificazione del personale e dei CCNL successivi (ridefinizione dei profili professionali, criteri per le progressioni verticali, le regolamentazioni per la concessione del part-time, per la trasferta, per l'orario di lavoro e lo straordinario, il diritto allo studio, le sanzioni disciplinari e il contenzioso, il regolamenti per le selezioni esterne, le incentivazioni alla progettazione interna, i criteri per l'organizzazione dei servizi all'infanzia).

L'esito della concertazione svolta con l'Associazione è stato successivamente recepito dalle singole Amministrazioni, previo ulteriore passaggio con le R.S.U. dei singoli Enti sulle sole parti che prevedevano tale rinvio.

Questo ha consentito di ridurre i tempi del confronto sindacale sul territorio, armonizzando i comportamenti dei singoli Enti per garantire trattamenti omogenei e semplificando l'attività dell'ufficio associato per il personale ma non ha prodotto risultati apprezzabili dal punto di vista della gestione amministrativa degli atti che devono essere comunque riprodotti e adottati nei singoli Enti.

Senza contare che in alcuni casi le Amministrazioni non hanno recepito gli accordi, lo hanno fatto con grave ritardo o con indebite manomissioni.

Credo sia necessario, oltre che sollecitare i necessari adempimenti, riflettere sulle motivazioni profonde di tali comportamenti che evidenziano una scarsa convinzione rispetto ai percorsi adottati, originata da un deficit di partecipazione e di coinvolgimento e quindi di analisi delle problematiche e delle specifiche realtà comunali.

Per quanto riguarda i servizi gestiti in forma associata, oltre al confronto sull'organizzazione, compresi i processi di mobilità ad essi connessi, sono stati definiti principi volti a favorire trattamenti economici omogenei, senza tuttavia giungere ad un reale equilibrio nelle erogazioni di risorse a lavoratori e lavoratrici di Enti diversi impegnati nel medesimo ufficio. In questo aspetto risiede il limite dell'esperienza realizzata, che necessita nei prossimi mesi di un salto di qualità.

Inoltre, nel caso di convenzioni per l'esercizio associato di servizi che coinvolgono parte dei 10 comuni a gruppi si sono prodotti risultati anche sostanzialmente diversificati, in funzione delle diverse sensibilità, delle priorità e dei diversi livelli della nostra rappresentanza. E' il caso, ad esempio, della Polizia Municipale, per i cui lavoratori sono stati realizzati trattamenti disomogenei per aree del medesimo territorio che non possono perdurare nel tempo.

Per queste ragioni ed alla luce del contesto finanziario nel quale si muovono gli Enti Locali, con il rischio tangibile di un arretramento sul piano della qualità/quantità dei servizi erogati, la FUNZIONE PUBBLICA CGIL ritiene prioritario per la propria azione sindacale giungere alla contrattazione territoriale, con l'obiettivo di impegnare le Amministrazioni alla definizione di percorsi di omogeneizzazione economica dei trattamenti, oltre a quelli giuridici già realizzati e all'individuazione di fondi specifici destinati alle gestioni associate.

A monte è necessario riaprire la discussione sulla scelta politica delle Associazioni, che devono porsi come reale alternativa alle esternalizzazioni nella gestione dei servizi e alle forme di lavoro precario sempre più diffuse anche nel pubblico impiego, soprattutto a seguito del blocco delle

assunzioni determinato dalla Legge Finanziaria. La FUNZINE PUBBLICA CGIL ritiene sia necessario uscire da una logica di basso profilo che utilizza l'associazione dei servizi unicamente per ottenere finanziamenti, per scaricare costi di personale o per alimentare facili carriere.

Il progressivo consolidamento dell'Associazione ci consente anche di avere un interlocutore più qualificato, per dimensione, per riaffermare principi di qualità nella gestione dei servizi comunali non più gestiti direttamente, chiedendo che anche i soggetti gestori privati applichino le regole ed i trattamenti economici del pubblico.

Questi obiettivi presuppongono la ripresa di una discussione ampia e approfondita con le lavoratrici ed i lavoratori perché siano parte di un progetto finalizzato al rafforzamento del ruolo sindacale, mirato a gestire i cambiamenti in atto anziché subirli. E' necessario costruire l'azione sindacale partendo dal basso attraverso un ruolo fortissimo delle R.S.U. La contrattazione territoriale deve essere una opportunità da cogliere per unire le forze, per uniformare i trattamenti e le tutele, per ricercare maggiori possibilità di valorizzazione professionale e di incentivazione del personale. Non possiamo e non dobbiamo correre il rischio di trasformarla nell'espropriazione di una sede di confronto o la semplice delega alle OO.SS. territoriali.

In questo processo il ruolo delle R.S.U. e dei delegati più attivi è centrale e determinante: la conoscenza diffusa delle singole realtà, il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le lavoratrici ed i lavoratori, la discussione necessaria alla sintesi delle diverse istanze non potranno realizzarsi se non con l'apporto di chi è stato eletto con funzioni di rappresentanza.

Per fare questo sarà necessario individuare modalità che consentano ai rappresentanti sindacali una maggiore agibilità sindacale, oltre alla possibilità di prevedere pacchetti di ore di assemblea retribuita aggiuntivi, se necessario, finalizzati alla contrattazione e alla concertazione territoriali.

Una possibilità di ottimizzazione dei permessi potrebbe essere trovata in sede di accordo accorpando i permessi di spettanza delle OO.SS. di tutti gli Enti per un utilizzo che prescindendo dalla appartenenza del singolo delegato. Si tratta in sostanza di attivare, nel corso dell'anno, i meccanismi di compensazione e di recupero previsti a livello regionale dall'art.23 CCNL 5.10.2001.

In sostanza la FP CGIL ritiene che la contrattazione territoriale possa essere un valido strumento di equità e di sostegno dei processi di valorizzazione delle risorse umane se preceduto da una condivisione di tipo politico degli obiettivi da perseguire.

In particolare vorremmo poter definire delle politiche di sviluppo delle risorse umane valide per l'intera Area dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna, individuando impegni precisi delle Amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi condivisi.

Le tematiche su cui confrontarci fin da ora possono essere le seguenti:

- Politiche inerenti gli organici e l'utilizzo delle cosiddette forme flessibili di lavoro, con la definizione di diritti anche per i lavoratori atipici e la verifica circa l'utilizzo improprio di forme di precariato;
- L'omogeneizzazione delle regole per l'erogazione di compensi regolati dalla contrattazione integrativa, con una progressiva equiparazione anche in termini economici (produttività, indennità di rischio, disagio, particolare responsabilità, ecc) da realizzarsi in un tempo dato;
- L'omogeneizzazione dei sistemi di valutazione;
- L'omogeneizzazione dei sistemi di progressione orizzontale, con stanziamenti di risorse adeguati a consentire percorsi analoghi per il personale dei diversi Enti e a sostenere le

trasformazioni in atto anche sotto il profilo della flessibilità e delle riconversioni connesse alle gestioni associate;

- L'estensione e l'ampliamento a tutte le professionalità dei processi formativi e di aggiornamento avviati;
- L'attivazione di tavoli di confronto specifici per i servizi già associati o da associare: ho già accennato all'esigenza di intervenire in modo organico sulle problematiche della Polizia Municipale, analoghe attenzioni andranno poste sul Servizio Associato per la gestione del Personale, sulla gestione Associata dei servizi educativi ecc e sulle altre esperienze in essere o future.

Intervento

di ALDO SOLOFRIZZO

(Segretario Regionale UIL FPL)

Il Convegno, per sua natura, ha una connotazione politica; non essendo esso un tavolo sindacale non si può chiedere alle Organizzazioni Sindacali di assumere delle decisioni o degli orientamenti o degli indirizzi.

Prima di proporre, il Convegno dovrebbe chiedersi seriamente se, quanto finora realizzato in materia di personale a livello di gestione associata funzioni.

Per quanto riguarda l'Organizzazione che rappresento, anche dal mio osservatorio regionale in quanto anche Segretario Regionale UIL - FPL posso affermare quanto segue:

- a) L'organizzazione spesso "si perde per strada" nel tragitto tra singolo Ente e Associazione;
- b) I costi di cui si fanno carico i singoli Enti per la gestione associata sono elevatissimi. Questo non lo dice la UIL: lo dicono le dichiarazioni formali dei funzionari dell'Associazione; lo confessano i Sindacati e gli Assessori nelle sedi informali. Le risorse in quota all'Ente per l'Associazione gravano pesantemente sui bilanci. A distanza di ormai diversi anni, il negativo trend economico avrebbe dovuto invertirsi. Evidentemente c'è qualcosa che non va!
- c) I lavoratori utilizzati al 100% o in quota, parte per l'Associazione, presi singolarmente, lamentano onerosi carichi di lavoro ed altro;
- d) L'Associazione, frutto di una scelta politica di cui ovviamente la UIL prende atto, ha avuto ed ha un notevole costo i cui effetti negativi si ripercuotono per quanto ci riguarda anche sulle non disponibilità economiche dei singoli Comuni per la costituzione dei fondi per la produttività.

Questa, a parere della UIL, è l'analisi da farsi e sulla quale dovrebbe incentrarsi il dibattito.

Tuttavia, dal momento che la UIL non è il Sindacato di retroguardia ed è culturalmente attrezzato e professionalmente preparato per guardare anche avanti, rispetto alle proposte inviateci dal Dr. Suzzi siamo in condizione di esprimere alcune considerazioni.

- 1°) All'armonizzazione della normativa DEVE corrispondere contestualmente l'armonizzazione economica. A parità di prestazione professionale deve necessariamente corrispondere la medesima quota di emolumento. Ci sono garanzie perché ciò avvenga?
- 2°) I fondi sono costituiti a livello di singolo Ente! Se a parità di prestazione deve corrispondere la medesima quota economica, ciò significa che oggi per esempio in una forbice che va da £.0 a £.2.000.000 chi percepisce £.0 deve prendere come chi percepisce £.2.000.000. Questa è la posizione della UIL! Ma siamo davvero tutti d'accordo che l'uniformazione economica deve andare in questa direzione? E se anche fosse, in quanto tempo si realizza questo processo? I vigili urbani di Fusignano – Bagnacavallo - Cotignola sono molto, molto indietro rispetto a Conselice e Massa Lombarda; quanti anni debbono "fermarsi" i vigili di Massa Lombarda e Conselice affinché quelli di Fusignano – Bagnacavallo - Cotignola li raggiungano?

Come UIL ripetiamo: ad armonizzazione del quadro normativo deve corrispondere contestuale armonizzazione del modello economico. Per la UIL è condizione pregiudiziale.

3°) Il sistema di valutazione deve, inoltre, tenere nel debito conto il modello organizzativo del singolo Comune. Quindi prima di parlare di sistema unico di valutazione discutiamo di omogeneizzare il sistema organizzativo. In quanto:

- le ripercussioni sui lavoratori degli interventi di innovazione organizzativa e tecnologica;
- i criteri generali sulle modalità di gestione del personale in esubero, hanno implicazioni e producono effetti diversi a seconda se ci troviamo nel Comune di Bagnara di Romagna o di S.Agata sul Santerno anziché nel Comune di Russi o di Lugo.

Intervento

di FRANCESCO ARMIENTO
(FPS CISL di Ravenna)

L'attenzione primaria che classe sindacale e classe dirigente siamo chiamati ad avere è innanzi tutto nei confronti della persona in qualità di lavoratore. Un input fondamentale è cercare la centralità della persona nel mondo del lavoro. Cercare dunque di eliminare nel limite del possibile, tutto quello che, anche nel linguaggio comune, sa di "burocrazia". Portare quindi al centro della nostra attenzione e del nostro agire, in particolare nel momento della concertazione e della contrattazione, la centralità della persona facendo sì che il mondo in cui lavora diventi più dignitoso e sereno possibile. Un'eliminazione della burocratizzazione e una centralità maggiore della persona, richiamando nel nostro modus operandi uno slogan di alcuni anni fa: "più Società, meno Stato – più Società fa bene allo Stato".

I nuovi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dovranno sempre più limitarsi ad assumere le funzioni di vere e proprie "cornici" all'interno delle quali andranno definiti gli aspetti normativi generali (ad esempio: ordinamento professionale, ferie, malattie, procedure disciplinari, ecc.), nonché i livelli minimi ma omogenei di ciascun comparto contrattuale. Andrà, sin dai prossimi rinnovi contrattuali, ulteriormente potenziata la contrattazione integrativa, nonché quella decentrata di posto di lavoro, sviluppandola fortemente nei vari livelli in cui il negoziato con le controparti sostanzialmente si colloca.

La contrattazione integrativa dovrà conseguire come obiettivo principale e prioritario il miglioramento dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni alla collettività, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo delle prestazioni erogate con la logica conseguenza che essa dovrà svilupparsi a sostegno e supporto delle specifiche e peculiari missioni istituzionali. Riguardo a ciò va preliminarmente incrementata l'azione politico sindacale tesa a contrastare l'incondizionata liberalizzazione dell'esternalizzazione, con valutazioni di principio, di merito e spesso anche di economicità. Le Autonomie Locali fin dall'approvazione della 142/90 sono state coinvolte nella trasformazione dei servizi fino ad allora erogati direttamente.

L'erogazione di servizi alla comunità locale quali luce, gas, acqua, la raccolta di rifiuti con collegate pulizie ed igiene ambientale, i trasporti urbani costituiscono il completamento di altri servizi classicamente riservati all'ente locale. A questi vanno aggiunti i servizi in fase di esternalizzazione quali ad esempio quelli della cultura e del tempo libero. Altri servizi si intersecano con il comune, quando non sono direttamente gestiti, e riguardano prestazioni dirette alla persona, dall'infanzia alla terza età. Al di là della nuova connotazione giuridica determinata dalle varie leggi succedutesi nell'ultimo decennio fino a quella della riforma dall'assistenza (328/2000) noi assistiamo in questi servizi, ed anche in altri analoghi nell'ambito del terzo settore e della sanità, ad una organizzazione che si caratterizza sempre più per un affidamento ad esterni di aspetti anche fondamentali: si comincia con le pulizie degli ambienti, per arrivare alle mense ed anche all'assistenza diretta dell'ospite.

E' evidente che sono comunque tutti servizi difficilmente "frazionabili" e che non sono assolutamente assimilabili a quelli di carattere alberghiero strettamente intesi: la caratteristica dei soggetti fruitori della prestazione è radicalmente diversa. I lavoratori che erogano questi servizi devono quindi avere alcune caratteristiche particolari che i loro datori di lavoro non possono non ricercare. La coincidenza che le cooperative, specie quelle classificate di solidarietà sociale, raggruppino la quasi totalità di questi lavoratori che possono essere utilizzati in altre fattispecie, non è motivo sufficiente per non far prevalere considerazioni circa la necessità del raggiungimento di un'unicità della titolarità di rappresentanza sindacale.

Attenzione dunque alla persona lavoratore che dovrà trovare unici interlocutori politici e sindacali e risposte economico occupazionali il più possibile omogenee. Con la depubblicizzazione del rapporto di lavoro, con l'attuazione delle varie riforme, la Pubblica Amministrazione ha poi superato il classico rapporto di lavoro a tempo indeterminato e con l'obiettivo più o meno palese di aggirare gli ostacoli con il blocco delle assunzioni, con l'intento non sempre credibile di contenere la spesa, sempre più ricorre all'attivazione di contratti di lavoro atipici e flessibili, assolvendo gli stessi compiti precedentemente espletati con le preesistenti tipologie di lavoro.

Questi lavoratori di atipico hanno solo la tipologia del rapporto di lavoro, ma essi sono totalmente incardinati operativamente nel processo produttivo dell'amministrazione dalla quale dipendono funzionalmente per l'erogazione del servizio. Cercare, dunque, di portare una garanzia dei diritti e una garanzia anche delle prerogative sindacali in maniera equanime tra tutti i lavoratori a tempo indeterminato e non impiegati in una stessa struttura pubblica. Ecco questo è un impegno fortissimo che noi dobbiamo avere altrimenti si creano, e già esistono, scollamenti profondi tra i lavoratori stessi tutelati da diverse ramificazioni sindacali e gli Enti locali che hanno diversi interlocutori sindacali. Quindi abbiamo una pluralità di contratti di lavoro che determinano anche ad oggi una frammentazione degli interventi sia amministrativi che sindacali.

Quindi cercare di portare ad una uniformità di trattamento in quanto a diritti e doveri di tutti i lavoratori impegnati in una stessa struttura organizzativa. Poi quello che c'è da dire per migliorare la situazione dei lavoratori sia all'interno dell'amministrazione stessa attraverso l'utilizzo degli strumenti innovativi della tecnologia come ad esempio il telelavoro. E' un'esperienza che non decolla se non in certe piccole aree del privato e del terziario avanzato, ma non parte all'interno delle amministrazioni pubbliche, nonostante siano stati fatti sforzi anche a livello di contrattazione sindacale a livello nazionale per portare il telelavoro anche nei processi lavorativi delle amministrazioni pubbliche.

Il telelavoro potrebbe garantire anche un maggiore risparmio negli spostamenti del personale tra un ente e l'altro e nello stesso tempo potrebbe consentire, se strutturato in maniera efficace ed efficiente, un risparmio all'amministrazione ma anche una libertà e serenità maggiori del lavoratore. E' difficile da raggiungere ma è un traguardo che dobbiamo porci come obiettivo.

Un impegno concreto per i servizi alla cittadinanza sarà inoltre quello, attraverso il principio di sussidiarietà, di creare una sinergia tra associazionismo di volontariato, fra cooperazione sociale in maniera tale che certi servizi possano essere o coperti da strutture già esistenti nel nostro territorio oppure in sinergia con queste strutture creare comunque degli strumenti efficaci che possano dare servizi evitando di appaltarli ad aziende esterne che magari non conosciamo e che non appartengono e non conoscono il nostro territorio. Chiaramente noi non vediamo percorribile una strada di esasperazione delle conflittualità tra l'amministrazione e le parti sindacali, anzi auspichiamo comunque come strumento primario, quello della mediazione.

Quindi il lavoro che la CISL ha sempre fatto e che comunque tenderemo a fare sempre nel futuro è quello che ha dato più frutti all'interno di un rapporto civile, è quello della mediazione. Quindi attraverso la mediazione cercheremo di portare maggiore centralità della persona, meno burocrazia, attenzione al complesso mondo del lavoro con i contratti atipici, con le cooperative sociali, cercando di condurre ad una uniformità di diritti tutti i lavoratori impegnati in una medesima struttura. Una contrattazione decentrata poi che dovrà raggiungere parametri economico lavorativi omogenei all'interno di tutti i Comune della Bassa Romagna in maniera tale da eliminare quelle sperequazioni oggi esistenti all'interno delle singole realtà lavorative. Un impegno concreto che insieme possiamo perseguire per raggiungere obiettivi migliori per i lavoratori e gli utenti.

Intervento

di SERGIO MENEGATTI

(Segretario provinciale del DICCAP - SULPM di Ravenna)

Volevo solo dire alcune parole in aggiunta a quanto già detto dai colleghi della CISL e della UIL. Io sono un sindacato che ha un'ottica un po' più ristretta in quanto mi occupo solamente di polizia locale.

Volevo fare alcune precisazioni. Innanzitutto ci sono stati dati una serie di dati da cui emerge che questa Associazione Intercomunale ha fornito un certo numero di servizi che sicuramente sono migliorativi rispetto a quando i servizi erano erogati da ogni singolo comune. Ritengo che ad un servizio migliore debba corrispondere anche una retribuzione migliore di coloro che lavorano in questa Associazione.

Di conseguenza bisogna che ci sia un impegno in sede di contrattazione decentrata a livello dei comuni associati, un impegno di tutti i comuni di cercare di retribuire in maniera migliore quelli che sono i loro dipendenti prendendosi un impegno economico, non dico di quantificare già da ora, ma un impegno economico al fine di accantonare questo impegno di spesa per i dipendenti e metterlo a disposizione per la contrattazione decentrata.

Sicuramente una contrattazione a livello di comuni associati rappresenta un risparmio di energia, è una ottimizzazione di quelli che possono essere i trattamenti dei lavoratori che svolgono uno stesso tipo di servizio e quindi di conseguenza è una cosa che io ritengo da fare il prima possibile, naturalmente questa contrattazione di comuni associati deve avere una certa valenza nel senso che tutti i comuni si devono impegnare a quello che è questa contrattazione.

Vorrei fare alcune critiche a quella che è l'Associazione dei comuni, nel senso che come contrattazione rispetto ad altri enti vicini, a mio avviso è in ritardo nel senso che ci sono comuni o enti vicini che hanno raggiunto livelli di contrattazione decentrata migliore. Nel senso che ci sono alcune realtà, parlo di polizia locale, che hanno già raggiunto le 35 ore. Cosa che qui nei comuni dell'Associazione ne abbiamo accennato ma non ne abbiamo ancora parlato. Si è raggiunto in alcuni comuni limitrofi e vicini un accordo su quello che è l'impiego delle risorse dell'art. 208 del Codice della Strada, cioè remunerare per particolari servizi con fondi a parte, che non vanno ad intaccare quelli che sono i fondi degli altri dipendenti comunali, premiare quello che è la tipologia del servizio e delle polizie locali, per il disagio o altro.

Quindi mi auspico che a livello di comuni associati si prendano in considerazione queste cose che fino ad ora non sono state trattate, voglio precisare che io non è da molto che frequento l'Associazione, sono circa 7 o 8 mesi, non ho una grossa esperienza di quello che è tutto il complesso dei 10 comuni. Ho frequentato 3 o 4 comuni fino ad ora, ma in nessuno si è parlato di art. 208 o di 35 ore. Auspico che se ne parli, con l'impegno di tutti i comuni dell'Associazione per portare i lavoratori ad avere le stesse retribuzioni per la stessa tipologia di servizio. Mi auguro che si possano trovare i fondi necessari a livello di contrattazione nei comuni associati, per armonizzare quelle che sono le retribuzioni dei dipendenti sia per quello che sono le progressioni che la produttività che nell'associazione dei Comuni sono abbastanza basse.

Ci sono enti con produttività molto più elevate e che in ambito di progressioni sono leggermente più avanti di noi. Mi sembra che le persone che sono in contrattazione sia da parte pubblica che da parte sindacale siano disponibili quindi presumo che con il dialogo e con il confronto si possa arrivare a quello che è un risultato soddisfacente sia per l'utenza che mi sembra abbia un servizio concreto che sicuramente può migliorare ma anche per coloro che lavorano nell'Associazione dei comuni in

quanto vedranno un servizio migliore pagato anche in maniera migliore per arrivare ad avere una omogeneizzazione su quello che è il servizio fornito con il lavoro espletato.

Intervento

di ANTONIO CURZI

(Coordinatore RSU del Comune di Lugo)

Chiedo pochissimi minuti di attenzione per un breve intervento informale, direi quasi sentimentale, che nasce dall'esperienza di una decina di anni di attività nell'RSU quale rappresentante dei lavoratori del Comune di Lugo.

Vorrei esprimere sia come lavoratore ma soprattutto come rappresentante sindacale quelle che sono le problematiche, le aspettative e i timori dei pubblici dipendenti di Lugo, che credo siano i medesimi dei lavoratori degli altri comuni dell'associazione.

Da 10 / 15 anni la pubblica amministrazione italiana e quindi anche i Comuni sono in continua evoluzione normativa, organizzativa, tecnologica, quindi cambiamenti di obiettivi, strategie e strumenti...

Non solo il Comune, ma il mondo stesso è cambiato, possiamo affermare che viviamo in un cambiamento pressoché continuo sul lavoro e fuori, e questo crea nei dipendenti, anche in quelli più consapevoli e informati, quelli più al passo con i tempi, molto disagio e difficoltà, legati alla necessità di adattamento alle nuove mansioni, alle attività che cambiano, agli spostamenti frequenti da un servizio a un altro perché nel campo di attività precedente il lavoro non c'è più, o il comune ha esternalizzato il servizio ecc.

Capite quindi qual è la problematica che io cerco di affrontare. Visto che in questa sede si parla di associazione, si parla di funzioni svolte in modo sempre più unificato da uffici al servizio dei comuni associati, questo comporta spesso difficoltà, ansia, disagio per le persone, uomini e donne, che i comuni hanno alle loro dipendenze, e io affermo che la via migliore per affrontare questi problemi è quella di coinvolgere maggiormente i dipendenti stessi. Questo è il limite fondamentale che io ho visto e che ho vissuto.

Sento tanti dipendenti che molte volte fanno fatica, non riescono a capire quali siano le motivazioni oggettive, concrete, in base a cui si cambiano procedure, attività, servizi ecc, e il perché si fanno certe scelte anche organizzative.

Secondo me occorre da parte delle amministrazioni, a cominciare dai politici, poi dirigenti, funzionari, direttori, capi servizio, cercare di stare più vicino ai dipendenti stessi, coinvolgerli, sforzarsi di far capire le ragioni dei cambiamenti proposti, i problemi da affrontare e cercare di motivarli fortemente a impegnarsi nella loro soluzione. Questo a mio parere è ciò che manca molto.

Conclusioni

Di Luciano Vandelli

Assessore Affari Istituzionali e Autonomie Locali della Regione Emilia Romagna

Posso veramente occupare pochi minuti anche data l'ora perché credo che buona parte dell'utilità della mia presenza qui fosse costituita dal fatto di ascoltare. Perché mi pare di grande interesse e di grande importanza la precisione, l'attendibilità e vorrei dire la franchezza con cui avete sottoposto ad analisi l'esperienza che andate conducendo. Devo dire analisi, come ricordata Paolo Pirazzini, che può essere comparata sia con i dati che abbiamo a livello regionale anche particolarmente in materia di personale, sia con i dati esposti a livello nazionale. Abbiamo quindi degli strumenti che ci consentono di capire dove stiamo andando e quali siano le esigenze concrete.

Vorrei fare qualche passaggio di carattere generale in quanto nel corso della mattina avete toccato anche altri argomenti. Noi ci troviamo di fronte ad un passaggio importante che si è verificato nel 2001 e che sta producendo i suoi effetti adesso sia per i normali ritardi che le riforme costituzionali impiegano per arrivare fino al livello operativo dei vari Comuni, sia perché è stata una riforma particolarmente osteggiata nella sua applicazione, sia perché abbiamo oggi una catena di provvedimenti che finalmente ci danno un quadro più preciso di come muoversi.

Tra i punti che sono cambiati nel 2001 con la riforma del titolo V c'è anche quel tema fondamentale che riguarda le potestà normative degli enti locali, che significa un ampliamento notevole delle capacità di auto-organizzazione dei comuni e c'è dall'altro lato l'affermazione del principio di adeguatezza e di sussidiarietà che comporta la ricerca di dimensioni diverse da quelle di sempre per dare le migliori risposte alle esigenze dei cittadini.

Oggi ci troviamo di fronte a delle novità rilevanti, molto recenti, la ultima è costituita dalla Legge 131 del 5 giugno, recentissima, la quale prevede una delega tra le altre cose, per ridisciplinare tutti gli aspetti toccati dal testo unico e dalla disciplina e normativa in materia di enti locali e allude variamente ad aspetti che riguardano i temi che ci interessano. Tutti quanti anche gli aspetti dell'equilibrio tra le scelte organizzative degli Enti locali e le cose da riservare alla legge, la presenza dei meccanismi di garanzia e di controllo. I margini quindi dei poteri regolamentari.

Per quanto riguarda la nostra regione stiamo elaborando una legge ampia sull'amministrazione locale dopo il titolo V che dovrebbe andare all'esame delle autonomie nella Conferenza regione autonomie locali il 7 luglio, quindi tra poco. In questa legge tra le altre cose puntiamo fortemente sui poteri normativi degli enti locali, quindi non riteniamo che la legge regionale debba andare al di là della determinazione del nucleo minimo delle regole omogeneizzanti; al contrario riteniamo che debba rimanere del tutto al di fuori del tema dell'organizzazione interna degli enti locali, la quale organizzazione avrà una diretta derivazione dalla Costituzione all'autonomia statutaria, fino alla disciplina dei regolamenti degli stessi enti locali.

In questa legge premeremo anche fortemente sull'associazionismo così come sull'associazionismo in materia di polizia locale preme notevolmente un progetto che è già stato approvato dalla giunta e prima dalle autonomie, in cui pensiamo a un salto rilevante nella consistenza nei corpi dei vigili soprattutto nelle realtà minori. Questo perché ormai i dati, anche grazie a questa pluralità di monitoraggi che abbiamo potuto svolgere nelle forme associative nostre e nelle forme associative delle altre regioni, ci dicono che in una numerosa serie di realtà dove non era garantito un servizio di polizia locale accettabile - uso questo termine in senso eufemistico perché nei piccolissimi comuni non esisteva un servizio di questo tipo - si è arrivati via via aggregando i corpi e facendoli

lavorare insieme ad ampliare la gamma dei servizi, per esempio di polizia commerciale, dell'ambiente, giudiziaria, di rilevazione di incidenti, di vigilanza del territorio, passando anche da una media delle piccole realtà che non copriva neppure un turno al giorno di sei ore a una reale effettuazione di due turni e talora anche di tre. E' inutile sottolineare quanto questo risponda a una domanda oggi molto diffusa nelle realtà minori.

Dunque questa ottica di moltiplicazione dei servizi e di capacità di risposta è quella che viene sottolineata dagli indicatori di efficacia. E' un'ottica che costituisce per noi un obiettivo primario che tendiamo a sostenere fortemente, per quanto le risorse attuali consentono.

I dati di quest'anno ci segnalano che quello che si è mosso nella nostra regione è rilevante anche in questa realtà che tra le altre cose, tra le associazioni, è stata quella che ha avuto un riconoscimento maggiore.

Da quest'anno abbiamo una certa esperienza nel valutare le domande e nel compararle. Pertanto abbiamo escluso una serie di domande che non dimostravano di avere contenuti adeguati relativamente alle azioni svolte. Alla fine ci siamo trovati di fronte a una diffusione rilevante del fenomeno, sono ormai quasi 290 i comuni associati nella nostra regione e i 6 miliardi 400 milioni che avevamo allocato su questa iniziativa si sono dimostrati evidentemente insufficienti rispetto all'ammontare delle domande attendibili.

Il tema del personale e il tema dell'Associazione Bassa Romagna rispetto alle vostre verifiche ed ai vostri monitoraggi.

Dunque l'Associazione Bassa Romagna diciamo francamente che è una delle più ambiziose, si pone gli obiettivi più importanti con delle peculiarità che sottolinea Paolo Pirazzini nella sua relazione che sono le peculiarità delle dimensioni 100.000 abitanti quasi 1.000 dipendenti, dell'estensione delle azioni interessate, estensione che è particolarmente evidente nel settore personale perché si tratta della globalità sostanzialmente dei versanti che riguardano questo tema e anche la saggia conduzione, secondo un approccio graduale, che ha portato questa associazione a fare vari passaggi. I risultati confermano quelli che abbiamo noi.

Nella mia difficoltà di gestione delle carte perché tutti i giorni io ne ho dei pacchi perché - le e-mail hanno moltiplicato l'uso cartaceo in maniera mostruosa - faccio fatica a gestire e controllare ma avevo un pacchetto con dati nostri rispetto alle vicende degli uffici personale e in particolare sulla vostra realtà. Purtroppo li ho dimenticati, ma sostanzialmente comprovavano quello che voi dite. Cioè i risultati importanti ottenuti e le luci e le ombre.

A me pare che ci siano alcuni elementi che i dati statistici fanno fatica a mettere in evidenza ma che secondo me sono strategicamente fondamentali. A parte i dati statistici che in qualche modo si leggono in filigrana, quello che sta avvenendo - a mio avviso senza essere troppo evidenziato - è la crescita complessiva. Mi spiego, c'è una serie di indicatori che ci dicono come ormai nei 10 comuni compresi quelli di dimensione minore si stia facendo politica del personale. Si stia facendo una politica di qualificazione del personale, si stia seguendo una strategia che prima faccio fatica ad immaginare che potesse essere perseguita anche da tutti i comuni comprese le realtà minori. Comunque ci sono alcuni dati che sono significativi in questa ipotesi che si intravede. La crescita della pianificazione dei fabbisogni formativi da 2 a 10. I nuclei di valutazione da 1 a 10. L'estensione della metodologia di valutazione delle prestazioni legate al controllo di gestione da 2 a 10. La riduzione dei tempi di certi procedimenti per esempio i concorsi.

Ho l'impressione che al di là del dato del singolo problema si stia muovendo qualche cosa di importante e di sostanziale. Mi pare che ad obiettivi ambiziosi aspirino anche i discorsi sul codice di

condotta, sulla prevenzione e superamento dei conflitti, i cui dati sono interessanti. Sulla omogeneizzazione delle procedure. Ci sono anche ulteriori dati che non sono quantificabili ma mi paiono rilevanti e sono lo stesso impatto che politiche di questo tipo danno su chi è strutturalmente interlocutore delle amministrazioni. Oggi credo che le Organizzazioni Sindacali ci diano un buon esempio e credo che queste trovino un elemento di forte valorizzazione, di rafforzamento nell'aver interlocutori robusti rappresentando un bacino così significativo, piuttosto che a trattare in modo frantumato con una serie numerosa di enti di dimensioni spesso molto limitate.

Ora naturalmente sono state messi in evidenza anche i limiti di questo che sono fondamentalmente di percorso. Mi pare che in definitiva nessuno abbia posto in discussione un obiettivo come elemento positivo di trattamento dei lavoratori che in questa area arrivi ad avere un quadro complessivo tendendo a una omogeneizzazione. Nessuno abbia messo in discussione l'obiettivo dello snellimento e del coordinamento delle varie azioni che riguarda la qualificazione del personale. Mi pare che il punto chiave sia, per quanto riguarda la contrattazione, quell'obiettivo di ribaltare il rapporto tra contrattazione associata e contrattazione del singolo comune.

Qui naturalmente tocchiamo alcuni aspetti rilevanti. In primo luogo l'associazione ha 3 anni sostanzialmente da quanto operativamente ha cominciato a lavorare, che nei tempi delle istituzioni è quasi nulla. Siamo alle prime sperimentazioni, abbiamo bisogno di irrobustire la gestione associata, affinché effettivamente il dna di una istituzione si traduca in una ossatura che penetra nelle singole realtà amministrative.

C'è anche una intrinseca complessità dell'associazione come forma. Qualcuno richiamava che non è una distinzione giuridica tra un ente che da certe risposte a domande sindacali, è una associazione che ente non è ma è un coordinamento tra enti e c'è qualche differenza, nel senso che è vero che le decisioni assunte dall'associazione devono inevitabilmente tradursi in decisioni che vengono fatte proprie dai singoli enti. Questo è un elemento di complessità rilevante che ad esempio le unioni non hanno. Quando si unifica la contrattazione e il rapporto con i sindacati in un'unione il sindacato può chiedere all'unione più cose perché se certe materie sono delegate all'unione quell'unione è un ente che gestisce quelle materie in prima persona.

Ecco questi mi paiono i punti di fondo. Penso di aver ripreso tutte le ombre che avete citato perché mi pare che il dato positivo della giornata di oggi fosse anche il carattere di estrema operatività come strumento di lavoro del discorso e del confronto avviato. Credo che anche sugli indicatori di efficienza ci sia qualche spazio di ulteriore miglioramento anche se qui effettivamente il dato dei costi dovrebbe essere depurato da aumenti e da ulteriori eventi che non attengono semplicemente al raffronto pre associazione o post associazione. Io valuterei la vostra esperienza soprattutto per le iniziative innovative, citavo il caso della qualificazione, della formazione ecc. Credo che una struttura di questo tipo ed il lavorare sul personale insieme tra enti consenta anche di fare crescere e di trattenere le energie che tendono a una forte specializzazione, a una forte professionalizzazione; energie che, normalmente, soprattutto gli enti minori tendono a perdere non appena un giovane cresce e vuole crearsi una professionalità, perché in un ente piccolo non trova modo di esprimersi.

Infine dico solo due cose sottolineate nell'elenco delle criticità delle slide presentate. Credo che alcune siano transitorie. I limiti delle connessioni informatiche, stiamo andando avanti, ci arriveremo, la rete informatica regionale credo che aiuterà molto poi si diramerà nelle varie realtà. Si tratta di andare avanti. Ci sono invece dati che la tecnologia non risolve, rapporti conflittuali con gli uffici dei singoli comuni ma anche qui vengono segnalati più nella fase di avvio che non nella fase di funzionamento a regime.

Vorrei dire infine che occorre puntare sul coinvolgimento delle organizzazioni a partire da quelle sindacali, ma anche il personale nel suo insieme e quindi la società. Questo mi sembra un discorso centrale.

PROTOCOLLO DI INTESA PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA TERRITORIALE

L'anno duemilatre, il giorno _____, del mese di _____, nella sede comunale di Lugo:

TRA

- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Alfonsine;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Bagnacavallo;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Bagnara di Romagna;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Conselice;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Cotignola;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Fusignano;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Lugo;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Massa Lombarda;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Russi;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di S.Agata sul Santerno;

E

- la Sig.ra Marinella Meandri in rappresentanza della F.P. - C.G.I.L.;
- il Sig. Francesco Armiento in rappresentanza della F.P.S. - C.I.S.L.;
- il Sig. Aldo Solofrizzo in rappresentanza della F.P.L. U.I.L.;
- il Sig. Sergio Menegatti in rappresentanza del DICCAP - SULPM;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Alfonsine;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnacavallo;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnara d. R.;
- il Sig. _____ in rappresentanza del Comune di Fusignano;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Conselice
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Cotignola;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Lugo;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di M.Lombarda;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Russi;
- il Sig. _____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di S.Agata s/S;

PREMESSO CHE

- i comuni di Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa lombarda, Russi e Sant'Agata sul Santerno fanno parte dell'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna, il cui scopo è di gestire in forma associata servizi per gli abitanti del territorio di riferimento;
- dal 1999 l'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna gestisce in forma associata il personale e l'organizzazione per i dieci comuni che la compongono;

SI APPROVA LA SEGUENTE INTESA

ART.1 CONTRATTAZIONE DI AREA

Ai sensi dell'art.6 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei Dipendenti degli Enti Locali le parti concordano di effettuare parte della contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello dei dieci comuni secondo le modalità di seguito elencate.

Le materie riservate alla contrattazione decentrata integrativa territoriale nei dieci Comuni, previste dall'art. 4 del C.C.N.L. per il periodo 1999-2001 sono quelle riportate nel comma 2 lettere b), riguardante i criteri generali del sistema di valutazione dei dipendenti (posizioni, prestazioni, progressioni), c), riguardante riutilizzi di risparmi a fini di incentivazione ai dipendenti, d), riguardante i piani di formazione del personale, e), riguardante gli indirizzi ed i criteri per il miglioramento, la prevenzione degli infortuni e la sicurezza degli ambienti di lavoro, f), riguardante le ripercussioni sui lavoratori degli interventi di innovazione organizzativa e tecnologica, g), riguardante le pari opportunità, h), riguardante i criteri per l'incentivazione delle attività previste da specifiche norme di legge, i), riguardante le modalità e le verifiche per la riduzione dell'orario di lavoro per i turnisti e per gli addetti con articolazione oraria plurisettimanale, l), riguardante i criteri generali sulle modalità di gestione del personale in esubero, m), riguardante i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro.

Per la lett. a) del suddetto comma 2 la delegazione trattante territoriale formulerà indicazioni dalle quali le singole delegazioni trattanti di ente attingeranno elementi da inserire nei propri accordi.

La delegazione trattante territoriale potrà affrontare ulteriori argomenti di discussione su richiesta di una delle parti.

Per i restanti argomenti di contrattazione, già previsti dal C.C.N.L. provvede la delegazione trattante di ogni Comune.

ART. 2 CONCERTAZIONE DI AREA

Ai sensi dell'art.8 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei Dipendenti degli Enti Locali le parti concordano di effettuare parte della concertazione a livello dei dieci comuni, e precisamente saranno trattate le seguenti materie:

- 1) modalità di organizzazione del lavoro degli uffici associati;
- 2) sistema di valutazione dei dirigenti, dei quadri intermedi e dei dipendenti (posizioni, prestazioni, progressioni);
- 3) regolamenti sull'ordinamento degli uffici e servizi;
- 4) regolamenti sull'articolazione degli orari di servizio;
- 5) calendari delle attività degli asili nido e delle scuole materne;
- 6) criteri per la determinazione dei carichi di lavoro, per gli enti che sono tenuti alla rilevazione.

Per le restanti materie di concertazione provvede la delegazione trattante di ogni Comune.

ART. 3
DELEGAZIONE TRATTANTE DI PARTE PUBBLICA DI AREA

La delegazione trattante nelle materie riservate alla contrattazione decentrata integrativa ed alla concertazione territoriale, come indicato negli artt.1 e 2, sarà composta per la parte pubblica dai seguenti componenti permanenti:

Pirazzini Paolo, Sindaco di Fusignano, in qualità di Presidente;
Suzzi Roberto, Responsabile gestione associata del personale e dell'organizzazione dell'Associazione;
Direttori Generali dei dieci comuni dell'Associazione;
Kranz Sivia, Responsabile Relazioni Sindacali dell'Associazione.

Quando verranno affrontate questioni relative ai singoli Comuni la delegazione di parte pubblica è integrata dal Sindaco o suo delegato di ciascun Ente.

A far parte della delegazione di parte pubblica possono essere chiamati anche i responsabili degli uffici e servizi cui si riferisce la materia oggetto di trattativa.

ART. 4
DELEGAZIONE SINDACALE DI AREA

La delegazione trattante di parte sindacale è costituita dai seguenti componenti permanenti:

Marinella Melandri in rappresentanza della F.P. CGIL;
Francesco Armiento in rappresentanza della FPS - CISL;
Solofrizzo Aldo in rappresentanza della FPL UIL;
Sergio Menegatti in rappresentanza del DICCAP SULPM;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Alfonsine;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnacavallo;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnara d. R.;
_____ in rappresentanza del Comune di Fusignano;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Conselice;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Cotignola;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Lugo;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di M.Lombarda;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Russi;
_____ in rappresentanza della R.S.U. del Comune di S.Agata s/S.

ART. 5
INDIRIZZI ALLA DELEGAZIONE DI PARTE PUBBLICA

La Conferenza dei Sindaci dell'Associazione, per gli aspetti generali e la Giunta di ciascun Ente, per aspetti specifici, formuleranno prima dell'avvio alle trattative gli indirizzi cui dovrà attenersi la delegazione trattante di parte pubblica nella definizione dei contratti decentrati integrativi territoriali.

ART. 6

PROCEDURA PER LA STIPULA DEL CONTRATTO DECENTRATO INTEGRATIVO

Una volta raggiunto un accordo decentrato le delegazioni trattanti siglano una preintesa. Il testo della preintesa, corredato da una relazione illustrativa tecnico-finanziaria, viene inviato dal Presidente della delegazione trattante di parte pubblica ai collegi dei revisori dei conti di ciascun Ente, per il controllo sulla compatibilità dei costi dell'accordo con i vincoli di bilancio.

Trascorsi quindici giorni senza che siano pervenuti rilievi il testo della preintesa, se riguardante aspetti generali e comuni, viene inviato alla Conferenza dei Sindaci, o alle singole Giunte, se riguardante aspetti specifici dell'Ente, per l'autorizzazione alla sottoscrizione.

Una volta ottenuta l'autorizzazione le parti si riuniscono per la firma definitiva. Nel caso di rilievi da parte dei collegi dei revisori o della mancata autorizzazione alla sottoscrizione che comunque saranno espressi in forma scritta, le delegazioni trattanti riapriranno la trattativa.

Entro 5 giorni dalla firma definitiva il Contratto integrativo decentrato territoriale è inviato dal Comune di Lugo per tutti gli enti all'ARAN con una relazione nella quale sono indicate le modalità di copertura con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

ART. 7

NORMA DI SALVAGUARDIA

Le parti si riservano di riaprire il confronto qualora intervenissero nuove indicazioni contrattuali o di legge che riguardino tutti o specifici punti del presente accordo.

Letto confermato e sottoscritto.

PER LE AMMINISTRAZIONI

- il Sig. in rappresentanza del Comune di Alfonsine;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Bagnacavallo;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Bagnara di Romagna;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Conselice;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Cotignola;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Fusignano;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Lugo;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Massa Lombarda;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di Russi;
- il Sig. in rappresentanza del Comune di S.Agata sul Santerno;

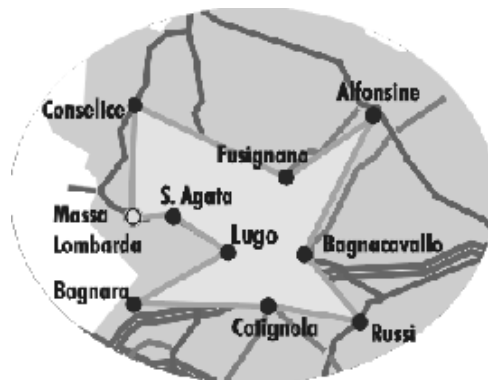
PER LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

- la Sig.ra Marinella Meandri in rappresentanza della F.P. - C.G.I.L.;
- il Sig. Francesco Armiento in rappresentanza della F.P.S. - C.I.S.L.;
- il Sig. Aldo Solofrizzo in rappresentanza della F.P.L. U.I.L.;
- il Sig. Sergio Menegatti in rappresentanza del DICCAP - SULPM;

PER LE R.S.U. DEI 10 COMUNI

- | | |
|---------|---|
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Alfonsine; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnacavallo; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Bagnara d. R.; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Fusignano; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Conselice |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Cotignola; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Lugo; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Massa
Lombarda; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di Russi; |
| il Sig. | in rappresentanza della R.S.U. del Comune di S.Agata s/S; |

Allegato 2



L'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE DELLA BASSA ROMAGNA

(estratto dal testo di Marco Mordenti *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2003)

ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE DELLA BASSA ROMAGNA

c/o comune di Lugo – Piazza Martiri, 1 – 48022 LUGO (RA)

Tel. 0545-38485/38473 E.mail: cps@racine.ra.it

Sito: www.comune.lugo.ra.it

(pagine dedicate all'Associazione, accessibili anche dal portale www.labassaromagna.it e dal portale www.racine.ra.it)

Presentazione

I Comuni di Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Russi e S.Agata sul Santerno hanno istituito dal 1° gennaio 2000 l'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna, portando a compimento una lunga tradizione di coordinamento e cooperazione. Si tratta di dieci Comuni situati nel cuore della Provincia di Ravenna, al centro di importanti vie di comunicazione (A. 14 - S.S. 15 - S.S. 253 - S.S. 610) e con una popolazione complessiva di 105.221 abitanti.

Nata per gestire assieme le competenze trasferite ai Comuni dalla L.R. 3/99, l'Associazione Intercomunale si pone le seguenti finalità principali:

- valorizzare le risorse economiche, sociali, ambientali e culturali dei dieci comuni;
- elevare la qualità della vita, del lavoro e delle relazioni sociali dei cittadini;
- assicurare una gestione economica ed efficiente dei servizi comunali.

L'ambito territoriale dell'area Bassa Romagna comprende 10 Comuni e oltre 100 mila abitanti. Si tratta di un'area di notevoli dimensioni, che rende la gestione associata forse complessa da realizzare ma certamente assai ricca di potenzialità; tale prospettiva consente infatti di attuare nel lungo periodo un progetto culturale, sociale ed economico di più ampio respiro, per lo sviluppo dell'intero territorio.

Il progetto in esame si ispira al concetto di "*Città diffusa*", intesa come ambito territoriale che, *senza mortificare l'autonomia e l'identità dei singoli comuni*, sappia prefigurare un piano di sviluppo che per dimensioni e qualità offre concrete possibilità di crescita economica, sociale e culturale.

La scelta stessa del modello "Associazione" deriva dall'esigenza di conciliare gli obiettivi di sviluppo di area vasta con l'autonomia dei singoli comuni: si tratta di una forma di collaborazione leggera ma al tempo stesso stabile e organizzata, in grado quindi di realizzare nel medio-lungo periodo i vantaggi della gestione associata, salvaguardando però l'identità, l'autonomia e valorizzando le eccellenze di ciascuno.

I vantaggi della gestione associata

La collaborazione tra enti viene solitamente finalizzata alla riduzione dei costi dei servizi: in effetti si possono conseguire sensibili recuperi di efficienza, specialmente nel lungo periodo.

A ben vedere con la gestione associata si può ottenere un vantaggio ulteriore rispetto alla semplice diminuzione dei costi, costituito dalla maggiore professionalità degli addetti, in quanto ogni ufficio associato si può specializzare in un singolo campo (ad es. sviluppo del personale; concorsi unici; controllo di gestione, ecc.). Potrebbe aversi dunque un miglioramento del servizio anche sotto il profilo della efficacia, intesa sia come ottimizzazione dei servizi già erogati, sia come possibilità di fornire servizi aggiuntivi.

In un ambito più grande rispetto a quello del singolo comune, si possono dunque realizzare significativi miglioramenti in termini *sia di efficacia che di efficienza*, a patto che sussistano le seguenti condizioni essenziali:

- la condivisione del progetto da parte di tutti i soggetti interessati, politici e tecnici;
- l'adeguatezza dell'ambito territoriale;
- il coinvolgimento delle migliori risorse umane disponibili;
- l'uso di soluzioni tecnologiche in grado di connettere efficacemente tutto l'ambito (sito INTERNET; INTRANET);
- la determinazione tempestiva di regole chiare e semplici, valide per tutti (regolamenti unici; manuale delle procedure).

Una gestione associata deve porsi anche altri obiettivi:

- semplificazione dei procedimenti amministrativi
- estensione delle pratiche migliori (*benchmarking*)
- omogeneità delle scelte sia politiche che gestionali
- recepimento uniforme e tempestivo delle novità legislative
- reperimento di contributi statali e regionali, grazie all'ambito sovracomunale del soggetto richiedente.

Funzioni e servizi associati

L'Associazione intercomunale della Bassa Romagna è stata costituita per l'esercizio in forma associata delle competenze conferite ai Comuni dalla L.R. n. 3/1999, ma soprattutto per l'esercizio associato di funzioni e servizi propri dei Comuni aderenti. In via di prima applicazione, il regolamento affida all'Associazione i seguenti servizi:

- a) ***Personale e organizzazione;***
- b) ***Rete Civica (Racine);***
- c) ***Statistica;***
- d) ***Protezione Civile;***
- e) ***Turismo;***
- f) ***Programmazione Territoriale (PRG di area vasta);***
- g) ***Sportello unico per le imprese;***
- h) ***Ufficio Casa;***
- i) ***Progettazione ed eventuale gestione dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza, la pubblica istruzione;***
- j) ***Gestione della fiera biennale e di eventi espositivi.***

La gestione associata delle funzioni e dei servizi è disciplinata dalle singole convenzioni, che devono stabilire:

- a) la tipologia di servizi e funzioni oggetto di gestione associata;
- b) la durata e le modalità di recesso;
- c) le modalità organizzative di gestione;
- d) i rapporti finanziari tra gli Enti ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le proposte di convenzione devono essere supportate da relazioni analitiche, con particolare riferimento al rapporto costi - benefici. Le convenzioni devono essere strutturate in modo da non lasciare in capo al Comune competenze gestionali residuali nella materia di volta in volta disciplinata.

Gli obiettivi indicati dal Regolamento sono stati sostanzialmente raggiunti nel giro di nemmeno due anni. Alcuni obiettivi sono stati ritirati su altre finalità oppure potenziati (ad esempio si è passati dalla semplice segreteria associata dello Sportello Unico alla realizzazione di un settore complesso dedicato allo Sviluppo economico); altre convenzioni, relative a importanti funzioni, sono al momento in fase di avvio (Servizio tributi ecc.).

L'esperienza associativa è divenuta un valido punto di riferimento a livello regionale e nazionale ed ha goduto di importanti riconoscimenti anche da parte del Ministero della Funzione Pubblica (premio nazionale "*Cento progetti al servizio dei cittadini*").

La sfida a questo punto è quella di implementare ulteriormente il grado di collaborazione, secondo un percorso che dev'essere necessariamente condiviso dai rappresentanti di tutti gli enti.

Organi dell'Associazione

Gli organi dell'Associazione, individuati dal Regolamento, sono:

- Il **Presidente** (eletto tra i Sindaci dei dieci comuni aderenti);
- La **Conferenza dei Sindaci** (composta dai sindaci di tutti gli enti aderenti);
- L'**Assemblea dell'Associazione** (composta da una rappresentanza dei dieci Consigli e dotata di una Commissione di Garanzia);
- Il **Comitato di Direzione** (composto dai direttori dei dieci comuni).

Il **Presidente** è l'organo di vertice dell'Associazione, cui è affidato l'esclusivo compito di rappresentare l'Associazione, nonché di convocare e presiedere la Conferenza dei Sindaci. Il Presidente non dispone peraltro di poteri pregnanti come quelli affidati dall'ordinamento al Sindaco (o al Presidente dell'Unione); nel corso dei lavori della Conferenza dei Sindaci, non ricoprendo una posizione gerarchicamente superiore rispetto agli altri Sindaci, egli può essere considerato un "*primus inter pares*".

Per assicurare le funzioni di rappresentanza in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente, si è stabilito che la Conferenza dei Sindaci nomini al suo interno anche un **Vice-Presidente**.

L'**Assemblea dell'Associazione** è l'organo che determina l'indirizzo politico-amministrativo e ne controlla l'attuazione; *in un certo senso*, svolge a livello sovracomunale un ruolo analogo a quello svolto dal Consiglio nel singolo comune, fermo restando che le principali scelte dell'Associazione si perfezionano necessariamente con l'approvazione, da parte di tutti i consigli comunali interessati, di conformi delibere contenenti le singole convenzioni.

Tra i compiti di indirizzo, segnaliamo l'approvazione di una serie di documenti:

- la relazione di indirizzo e programmatica di legislatura presentata dal Presidente dell'Associazione;
- il programma annuale presentato dal Presidente dell'Associazione;
- il bilancio riepilogativo preventivo e consuntivo dell'Associazione;
- il regolamento per la partecipazione dei cittadini.

All'**Assemblea** è anche affidata la funzione di promuovere, nei confronti dei singoli enti dell'Associazione, orientamenti omogenei in materia di programmazione territoriale sovracomunale, politiche sanitarie e socio-assistenziali, politiche associative.

L'**Assemblea**, infine, verifica periodicamente l'andamento della gestione in relazione agli obiettivi stabiliti.

L'**Assemblea** dell'Associazione, riproponendo uno schema tipico dei singoli Comuni, al fine di assicurare un'ampia diffusione delle informazioni e di esercitare il controllo sull'attività dell'Associazione, è dotata di un'apposita **Commissione di Garanzia**, che altro non è che l'omologo delle Commissioni comunali, composta da tutti i Capigruppo consiliari dei Comuni aderenti all'Associazione. La **Commissione di Garanzia** ha la funzione di esaminare in dettaglio eventuali problemi rilevati nei singoli servizi associati: a tale scopo può costituire gruppi di lavoro per approfondire e/o contribuire alle deliberazioni dell'Associazione.

Quanto alla **Conferenza dei Sindaci**, analizzando le funzioni elencate nel Regolamento, potremmo definirla come l'organo di "governo" dell'Associazione Intercomunale, definizione che rimanda in parte al ruolo della Giunta comunale. Fra le funzioni di tipo politico-amministrativo si possono distinguere tre tipologie: organizzativa, contabile, di pianificazione (*una pianificazione nel dettaglio, in conformità ai programmi generali deliberati dall'Assemblea*).

Le *funzioni di tipo organizzativo* comprendono la progettazione dei servizi associati, che viene riesaminata ed eventualmente aggiornata con cadenza annuale in relazione soprattutto agli "uffici comuni". Alla Conferenza spettano inoltre tutte le nomine di natura politica a livello sovracomunale (Responsabili degli uffici comuni, ecc.); va evidenziato, in proposito, l'obbligo di nominare al proprio interno, per ogni servizio o funzione, un Sindaco referente per "sovrintendere"

al funzionamento della gestione del servizio in forma associata. Questa previsione costituisce sostanzialmente una riproposta dell'istituto della delega utilizzato per gli assessorati.

Sul fronte delle *funzioni contabili*, si attribuisce alla Conferenza la funzione di approvare i conti dei servizi gestiti in forma associata proposti dai responsabili dei servizi; di decidere sulle variazioni da apportare, in corso d'anno, ai conti approvati, su richiesta motivata dei responsabili dei servizi associati; di approvare i rendiconti finali dei singoli servizi; di predisporre il bilancio riepilogativo preventivo e consuntivo dell'Associazione.

Tra le *funzioni di pianificazione* assegnate alla Conferenza dei Sindaci, rientra l'approvazione delle bozze di convenzione sui servizi associati; ogni convenzione viene solitamente predisposta da un gruppo di lavoro coordinato dal Sindaco di riferimento. Va evidenziata inoltre la possibilità di proporre *servizi aggiuntivi* rispetto all'elenco contenuto nel Regolamento, nel rispetto dei programmi generali approvati dall'Assemblea: si tratta evidentemente del compito più delicato, in quanto per ogni servizio si ripropongono inevitabilmente tutte le valutazioni di efficacia e di efficienza che hanno accompagnato l'iter di istituzione dell'Associazione.

Il coordinamento delle attività

A fini di coordinamento è stato istituito il **Comitato di direzione**, composto dai direttori generali di tutti i Comuni aderenti all'Associazione. Il regolamento dispone la facoltà di nominare un Coordinatore, al vertice del Comitato; tale facoltà, al momento, non è stata esercitata.

Il Comitato di direzione provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti, elabora le proposte di fattibilità per la gestione associata delle funzioni e dei servizi, verifica l'andamento della gestione associata, svolge attività di impulso e di coordinamento; può avvalersi di specifici gruppi di lavoro per l'elaborazione di studi e progetti inerenti l'attività dell'associazione. A tale Comitato fanno riferimento, sul piano tecnico, i **responsabili degli uffici associati**.

Profili contabili

Le risorse necessarie a sostenere l'attività istituzionale dell'Associazione e la gestione dei servizi associati derivano dai trasferimenti ottenuti dalla Regione, da altri enti e da entrate proprie dei Comuni associati.

In corrispondenza dell'elaborazione dei bilanci preventivi dei Comuni e comunque entro il 30 settembre, la Conferenza dei Sindaci approva il conto dei singoli servizi gestiti in forma associata ed il conto per le attività proprie dell'Associazione. I conti dei singoli servizi, una volta approvati, vengono trasmessi al Comune capofila ed agli altri Comuni associati al fine di consentire il loro inserimento nei rispettivi bilanci.

In concomitanza con le scadenze previste per le verifiche ed i controlli sulla gestione finanziaria ed economica dei Comuni, i responsabili dei servizi associati trasmettono al servizio finanziario del Comune sede dell'Associazione apposite relazioni con la richiesta di eventuali modifiche da apportare ai rispettivi bilanci assegnati. Le richieste pervenute vengono sottoposte alla Conferenza dei Sindaci per l'esame di merito.

Le eventuali modifiche ai conti dei singoli servizi, qualora accolte, vengono trasmesse dal Presidente dell'Associazione ai Comuni capofila ed ai singoli Comuni associati per le necessarie modifiche ai rispettivi bilanci.

Il rendiconto di ogni esercizio viene predisposto dalla Conferenza dei Sindaci unitamente alla relazione illustrativa sulle risorse impiegate e sui risultati conseguiti. Il rendiconto viene approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Tutte le spese sostenute per le attività proprie dell'Associazione sono ripartite fra tutti i Comuni facenti parte dell'Associazione, in proporzione alla popolazione residente al 31 dicembre

dell'anno precedente. Le spese inerenti la gestione delle singole convenzioni dei servizi e delle funzioni associate vengono ripartite secondo le modalità specificate nelle convenzioni stesse.

Servizi gestiti in forma associata (2004)

- a) *Personale e Organizzazione;*
- b) *Entrate;*
- c) *Programmazione e Pianificazione Territoriale (Piano Strutturale);*
- d) *Sviluppo economico e Promozione Territoriale;*
- e) *Servizi educativi;*
- f) *Istituzioni culturali (musei, biblioteche, archivi);*
- g) *Agenzia locale per la Casa ai lavoratori in mobilità;*
- h) *Protezione Civile;*
- i) *Turismo;*
- j) *Statistica; Segreteria dell'Associazione*