

GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA

Area Generale di Coordinamento Gabinetto Presidente

*Giunta Regionale Settore Rapporti Con Province, Comuni, Comunità Montane e Consorzi – Delega e Subdelega
Comitato Regionale di Controllo (CO.RE.CO.)*

Federalismo fiscale e autonomie locali

**Interventi per la formazione e la riqualificazione del personale dei comuni ai sensi dell'art. 21
Legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2009**

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI.....	6
3. TEMATICHE E PERCORSI DIDATTICI.....	7
3.1 LA FORMAZIONE.....	8
3.2 LE CONFERENZE TEMATICHE REGIONALI	11
3.2.1 <i>Il federalismo fiscale</i>	11
3.2.2 <i>Piccoli comuni tra competizione e cooperazione: riorganizzazione degli enti e associazionismo comunale</i>	12
3.2.3 <i>Nuovi scenari di autonomia: attuazione del titolo v della costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane</i>	12
4. METODOLOGIA	13
5. DESTINATARI	15
6. ORGANIZZAZIONE	16
7. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO	19
8. PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE	21

1. Introduzione

Negli ultimi anni attorno al tema del federalismo fiscale si è sviluppato un intenso dibattito politico e istituzionale. Si tratta di un tema che è destinato a innovare profondamente lo scenario e la vita degli enti locali, con consistenti riflessi anche sulla loro organizzazione.

Accanto all'attuazione dei principi in materia di federalismo fiscale, è anche ripartito il processo di revisione dell'ordinamento locale. Infatti è all'esame del Senato il disegno di legge, approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati, concernente l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, la semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali e la Carta delle autonomie locali e le misure per i piccoli Comuni.

Il percorso delineato dovrebbe concludersi entro il 2012, termine entro il quale il Governo dovrebbe emanare la Carta delle autonomie con un decreto legislativo di riunificazione e coordinamento sistematico delle disposizioni statali relative agli Enti locali.

In sede di conferimento della delega legislativa al Governo in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 5.5.2009) e per perseguire le specifiche finalità in essa contenute, il Parlamento, peraltro, ha già individuato le funzioni rilevanti dei Comuni, che sono state così declinate:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

In questo quadro si sono inserite le norme contenute nella manovra di finanza pubblica 2010-2012, emanata dal Governo con il D.L. n. 78 del 31.5.2010 convertito nella legge n. 122/2010, che all'art. 14 (commi da 26 a 31) contiene disposizioni di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento delle spese inerenti l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni. In particolare, ai sensi del comma 27, le funzioni fondamentali sono provvisoriamente individuate proprio in quelle declinate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009, il cui esercizio è obbligatorio per l'ente titolare (come recita testualmente il comma 26). Il comma successivo (28) prevede espressamente che le predette funzioni debbano essere obbligatoriamente svolte in forma associata dai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Inoltre, in relazione alle medesime funzioni, i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e quelli appartenenti o già appartenuti a comunità montane (la cui popolazione viene fissata dalla Regione con proprio provvedimento legislativo) devono obbligatoriamente associarsi a mezzo di convenzione o unione di comuni. Al tempo stesso le funzioni fondamentali condotte in forma associata non possono più essere svolte singolarmente, né la relativa competenza può essere attribuita a più di una forma associativa (comma 29). Infine la Regione, nelle materie di propria competenza (Cost., art. 117, c. 3 e 4), previa concertazione con i Comuni interessati (in seno al Consiglio delle Autonomie Locali), individua la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni (al fine di conseguire obiettivi di economicità, efficienza e per ridurre le spese). Gli unici a non essere obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali sono i capoluoghi di provincia e quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti (comma 30). A queste norme vanno aggiunte quelle che disciplinano la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali, atteso che l'art. 18 dispone che i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono tenuti ad istituire, laddove non lo abbiano già fatto, il Consiglio Tributario. Invece i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, laddove non abbiano già provveduto in merito, devono obbligatoriamente consorziarsi, ai fini dell'istituzione del Consiglio tributario. Non appena costituiti (comma 3), i Consigli tributari saranno tenuti a deliberare in ordine alle forme di collaborazione con l'Agenzia del territorio ai fini del rintraccio e della verifica dei fabbricati non dichiarati in catasto (cfr. art. 19, comma 12). La disposizione in parola prevede il riconoscimento a favore dei Comuni di una quota pari al 33% delle maggiori somme, concernenti tributi statali e contributi, riscosse a titolo definitivo, tenuto conto del fattivo contributo del comune

alla procedura di accertamento stesso. L'art. 19 della stessa legge prevede, con decorrenza 1° gennaio 2011, l'attivazione della cosiddetta "Anagrafe Immobiliare Integrata", strumento giudicato indispensabile per attestare ai fini fiscali, il livello di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del Territorio, riguardanti ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali, garantendo la correlazione tra le informazioni catastali e le informazioni sui diritti reali contenute nei pubblici registri immobiliari. Nella corso della prima fase di operatività, l'accesso all'Anagrafe Immobiliare Integrata sarà consentito ai Comuni sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche, emanate con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. A ciò si aggiunga l'introduzione della attestazione integrata ipotecario-catastale, la previsione delle modalità di erogazione, gli effetti connessi, nonché la progressiva implementazione di ulteriori informazioni e servizi.

Sulla scorta della lettura combinata degli artt. 14 (commi 25-33), 18 e 19 del d.l. n. 78 del 31.05.2010, è possibile trarre alcune considerazioni fondamentali. Con riferimento ai comuni di piccole dimensioni, il tema dell'implementazione della gestione in forma associata e coordinata delle funzioni e dei servizi locali attualmente giudicati fondamentali dal legislatore appare non più oggettivamente rinviabile, stante il contenuto precettivo delle disposizioni contenute nel citato art. 14, avendo riguardo innanzitutto alle cosiddette funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

L'agenda 2011 segnala scadenze cruciali per il futuro tributario e finanziario delle Regioni e degli Enti locali. Il lavoro propedeutico svolto fin qui in materia di federalismo fiscale dovrà trovare sbocco in una serie di provvedimenti decisivi. Entro la prima metà dell'anno dovranno essere definitivamente varati i decreti legislativi sul federalismo municipale e regionale, sugli interventi speciali e sui meccanismi premiali e sanzionatori. Entro l'anno dovranno essere determinati i fabbisogni standard di Comuni e Province riguardanti almeno un terzo delle funzioni fondamentali, che entreranno in vigore nel 2012.

L'associazionismo tra i Comuni dovrà trovare soluzioni coerenti a livello regionale per organizzare in una dimensione meno asfittica le funzioni fondamentali degli enti sotto i 5 mila abitanti. Sarà tuttavia arduo il compito in relazione ad un'operazione così complessa, che coinvolge il 61 per cento dei Comuni campani (336 per l'esattezza), senza affrontare le questioni chiave: i modelli di aggregazione stabili per territori omogenei, la configurazione di organi politici legittimati da un sistema di elezione adeguato, il potenziamento delle tecnostrutture.

Ad ogni modo il Governo ha definito il nuovo volto della fiscalità locale in attuazione delle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale recate dalla legge 42/2009 che si baserà su una imposta municipale propria e su una secondaria facoltativa. Per effetto delle nuove disposizioni contenute nello schema di Dlgs di attuazione della riforma fiscale, a partire dal 2014, al Consiglio comunale è assegnato il compito di istituire l'imposta municipale propria. Presupposto del nuovo tributo è il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e il trasferimento di immobili, e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili, operando di fatto una vera e propria semplificazione della platea di imposte e tributi che a vario titolo sono corrisposti dal contribuente. L'imposta municipale secondaria facoltativa, invece, potrà essere introdotta, sempre dall'anno 2014, con esclusione degli immobili a uso abitativo e sul presupposto di consultazioni popolari svolte secondo le previsioni dello statuto comunale e le indicazioni contenute nella delibera del Consiglio Comunale, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza. Le novità sono completate con la disciplina della cedolare secca in vigore già dal 2011, anticipando di fatto gli effetti dell'introduzione dell'imposta municipale propria, l'istituzione di un fondo sperimentale di riequilibrio a favore dei Comuni con contestuale riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali per finire con la previsione di una compartecipazione attribuita allo Stato sul gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai Comuni e di un nuovi strumenti per rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivi per la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario.

La portata delle innovazioni che questo ampio processo di riforma delinea e determina una modifica sostanziale dello scenario nel quale operano gli enti locali. Il processo evolutivo che attende, sotto questo aspetto, i comuni è

di grande profilo coinvolgendo sul piano sostanziale le competenze e le organizzazioni degli enti, e, al tempo stesso, i principi e i criteri del rapporto tra le autonomie territoriali e l'organizzazione dello Stato.

ANCI Campania sulla scorta di queste valutazioni intende avviare nei comuni un processo di adeguamento delle competenze interne che, superando logiche episodiche e frammentarie, si basi sulla sollecitazione e sul recepimento dei bisogni degli associati nell'ottica della costituzione di un vero e proprio sistema di formazione continua rivolto al personale comunale e agli amministratori pubblici.

Il primo obiettivo che ci si pone è quello di realizzare un articolato programma di formazione e di qualificazione del personale dei comuni, al fine di un efficace assolvimento dei compiti legati al federalismo fiscale e all'autonomia finanziaria, tributaria e impositiva degli enti.

Sotto questo aspetto s'intende, infatti, focalizzare l'attenzione sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) e la garanzia dei principi di solidarietà e coesione sociale, anche alla luce del graduale superamento del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo. La linea evolutiva, a cui ispirare l'organizzazione delle autonomie locali, ha, in questo senso, come principi fondanti quello della massima responsabilizzazione dei livelli di governo e della garanzia dell'effettività e della trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Il contesto regionale della Campania offre da questo punto di vista un ulteriore elemento di interesse per gli enti locali connesso al nuovo approccio che si intende dare all'utilizzazione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, e per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

La definizione del ruolo, delle funzioni, dei compiti e delle organizzazioni degli enti locali non può, infatti, prescindere dalla contestuale valutazione del contesto europeo e internazionale e dalle numerose sfide che arrivano dai processi congiunti di globalizzazione e di europeizzazione che stanno modificando sostanzialmente i contesti interni ed esterni dei governi locali.

2. Obiettivi e risultati attesi

Formazione e informazione costituiscono per gli attori coinvolti, momenti di crescita culturale indispensabili per poter partecipare al cambiamento in un contesto legislativo caratterizzato da una dinamica evolutiva e da scenari che si vanno configurando e definendo quali risultati di un processo continuo di rinnovamento.

Gli Enti sono quindi chiamati, nell'esercizio degli ambiti di autonomia loro riconosciuti dall'ordinamento, ad operare strategie organizzative e gestionali dirette, in primo luogo, ad un'efficace progettazione degli assetti strutturali e, quindi, ad un efficace utilizzo delle risorse economico finanziarie, strumentali ed umane disponibili.

Gli Enti Locali sono sempre più protagonisti dello sviluppo sociale e attori strategici per la competitività territoriale. Con particolare riferimento alla realtà dei piccoli Comuni, enti locali di minore dimensione demografica che spesso si trovano ad operare senza strumenti adeguati a rappresentare le loro specifiche necessità di governo, si evidenzia la necessità di sostenere nuovi modelli di formazione e informazione partecipata e condivisa in grado di garantire l'adeguatezza degli enti di qualsiasi dimensione rispetto alle sollecitazioni legislative, prevedendo modalità formative e informative in grado di adeguarsi, con strutture variabili, modulari e scalabili, alle diverse esigenze esistenti e peculiari, sia tra i diversi enti, sia all'interno degli stessi enti.

Le attività previste dal programma, dunque, intendono agire da attivatore di contesto del processo di riforma connesso, conseguente all'introduzione del federalismo fiscale.

In termini di competenze, i destinatari avranno piena conoscenza delle innovazioni normative, tempo per tempo approvate, sia sotto l'aspetto dell'ispirazione complessiva e del quadro generale in cui si collocano, sia, nelle prospettive imminenti, per quanto attiene le procedure e i processi che riguardano più da vicino l'organizzazione dell'ente locale.

Il progetto intende supportare il sistema delle Autonomie Locali della Regione Campania nel processo di federalismo in atto all'interno delle Pubbliche Amministrazioni che prendendo le mosse dalla riforma del Titolo V della Costituzione è approdato al complessivo momento di riforma in atto. A tal fine si prevede l'approfondimento di alcune tematiche, divise per aree specifiche, relative alle nuove funzioni legislative delle Regioni e di alcune tematiche trasversali a tutte le Amministrazioni coinvolte.

Obiettivo del programma è promuovere e implementare nelle amministrazioni nuove conoscenze, capacità e competenze al fine di favorire l'attuazione del processo di riforma federale dello Stato, nella prospettiva di promuovere e realizzare nell'ambito delle autonomie locali un efficace processo di partecipazione.

In via generale il programma si pone l'obiettivo di:

- agevolare l'esercizio delle nuove funzioni attribuite alle Regioni e alle autonomie locali della Campania;
- promuovere la condivisione di soluzioni interistituzionali e organizzative;
- favorire la cooperazione tra i livelli di governo;
- promuovere l'adeguamento degli strumenti gestionali e procedurali alle più recenti novità normative.

Nello specifico è possibile individuare il seguente quadro di finalità:

- sollecitare le autonomie locali della Campania ad assumere un ruolo attivo e innovativo rispetto alla realizzazione del federalismo;
- supportare le autonomie locali nella definizione e gestione dei processi decisionali e organizzativi;
- individuare, con le amministrazioni, regole generali da condividere coi cittadini, di partecipazione stabile e continuativa ai processi decisionali;

- sollecitare comportamenti collaborativi tra i livelli di governo nella prospettiva sovra territoriale;
- sperimentare strumenti di razionalizzazione normativa e l'assistenza all'adeguamento dei regolamenti e delle soluzioni organizzative compatibili con le innovazioni apportate dall'introduzione del federalismo;
- costruire metodologie di diagnosi organizzativa finalizzata alla verifica del grado di attuazione e di integrazione della normativa;
- diffondere esperienze applicative avanzate, a livello regionale e locale, con l'obiettivo di favorire lo scambio;
- sensibilizzare gli enti locali rispetto al "ripensare le proprie strategie" nella prospettiva delle riforma federale;
- sviluppare competenze nelle amministrazioni su metodi e processi di applicazioni delle nuovo quadro normativo e istituzionale connesso all'introduzione del federalismo;
- elaborare proposte di rilettura dei processi decisionali e organizzativi nell'ambito delle politiche locali d'intervento.

3. Tematiche e percorsi didattici

Il programma formativo è articolato in quattro aree della conoscenza: Federalismo fiscale, Nuovi scenari di autonomia, Organizzazione pubblica, Piccoli comuni tra competizione e cooperazione.

Sul primo ambito, il tema del *Federalismo fiscale* viene proposto e sviscerato in tutti i suoi aspetti in un quadro evolutivo dinamico che prevede nuove prospettive dell'amministrazione, nuovi meccanismi e strumenti di governo della finanza locale, nuove competenze e responsabilità per gli enti locali.

I nuovi scenari di autonomia ripercorrono i temi e gli argomenti connessi all'attuazione del Titolo V della carta Costituzionale e della Carta delle Autonomie oltre che proporre uno specifico approfondimento tematico sull'individuazione e l'allocatione delle funzioni fondamentali di comuni, Province e Città metropolitane.

Il passaggio dall'attuale Testo Unico degli Enti Locali al nuovo Codice delle Autonomie prevede un percorso accidentato e pieno di rischi. L'Italia ha bisogno di modernizzare il suo sistema istituzionale mantenendo in vita le cose che funzionano, potando i rami secchi, eliminando le duplicazioni e i vincoli superflui, attribuendo poteri e responsabilità ad enti, organizzazioni e soggetti in grado di esercitarli compiutamente. Per realizzare questo disegno occorre una strategia condivisa e soppesata che parta dai rami alti dell'ordinamento per poi toccare in maniera coordinata, cadenzata e graduale quelli più bassi. In tale scenario di complessità, le singole unità didattiche dedicate all'area della conoscenza sui Nuovi scenari di autonomia, intendono offrire approfondimenti, temi e chiavi interpretative di un fenomeno nel pieno della sua evoluzione.

L'area della conoscenza dedicata all'Organizzazione pubblica focalizza l'attenzione sulla produttività del lavoro pubblico e sugli strumenti possibili di razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse, nel quadro di un'evoluzione legislativa e normativa che promette di stravolgere assetti funzionali e consuetudini a più riprese oggetto di critiche ed approfondimenti.

Se è vero che, nel pubblico impiego, ci sono consistenti sacche di disaffezione al lavoro non può disconoscersi il ruolo – produttivo ed irrinunciabile – svolto da tanti funzionari e tecnici di rango. L'approfondimento tematico riguarda la nuova legge delega che intende sancire la modifica della disciplina del rapporto di lavoro e della contrattazione collettiva, tra affermazioni di principio – miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia, introduzione di sistemi di valutazione, valorizzazione del merito, miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, trasparenza – e problemi ancora irrisolti nel complesso apparato amministrativo italiano.

Il tema dei *piccoli comuni* è affrontato nell'area della conoscenza dedicata ai temi della *competizione* e della *cooperazione*, nell'ambito del sistema delle autonomie locali, con un particolare focus alla realtà delle amministrazioni locali di dimensione contenuta.

Le unità didattiche affrontano il tema della riorganizzazione interna degli enti in relazione alle funzioni e ai compiti assegnati oltre che un approfondimento sulle tematiche attuali connesse al fenomeno attuale della spinta associazionistica tra enti locali e alla realizzazione concreta di una dimensione ottimale per l'esercizio di funzioni e compiti di governo locale. Bacini di utenza, economie di scala, diseconomie potenziali, allocazione delle risorse sono i fattori distintivi delle scelte istituzionali ed amministrative inerenti la definizione e la realizzazione dei servizi al territorio, per cittadini ed imprese.

Per l'aspetto connesso all'intensità ed alla specificità degli interventi formativi il piano prevede l'individuazione di una architettura differenziata dei momenti formativi, rivolti a fasce distinte di destinatari, per finalità, contenuti, durata e contestualizzazione.

Il piano è, dunque, articolato per momenti formativi così definiti:

- interventi di formazione d'aula rivolti ad una platea compresa tra i 20-30 destinatari;
- conferenze tematiche regionali rivolte ad una platea di oltre 30 destinatari da tenersi nelle province di Avellino, Napoli e Salerno.

3.1 La formazione

Il programma d'interventi è strutturato per offrire ai destinatari una formazione di contesto che, nell'ambito del mutamento normativo ed istituzionale in atto, sia capace di rendere compiuto un processo di informazione, formazione e aggiornamento per ciascuna delle tipologie di partecipanti individuate.

Il piano, articolato per oggetti formativi, trova forma compiuta nell'abbinamento tra profili formativi e cluster di argomenti trattati, definiti in maniera dinamica secondo una struttura flessibile della formazione di contesto innanzi richiamata.

Nel rapporto profili formativi/temi e argomenti trattati si evidenziano alcune peculiarità che attengono, da un lato, ad un ambito metodologico e, dall'altro, ad un ambito "organizzativo" connesso al peso formativo degli interventi.

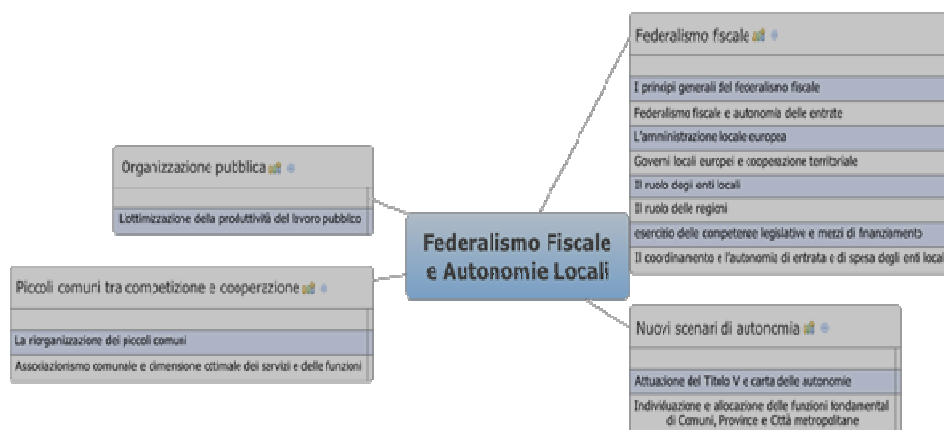


Figura 1 - Mappa tematica del programma

La figura precedente rappresenta, in forma sintetica, la mappa tematica degli interventi. Di seguito viene fornito un articolato delle unità didattiche previste, programmate nella logica degli oggetti formativi. Il complesso delle unità didattiche previste potrà essere integrato/modificato in sede di progettazione esecutiva del programma. Il loro "peso" in termini di carico formativo, nonché la stessa metodologia di fruizione (corso, seminario, web, etc) sarà determinato in funzione delle specificità dei destinatari.

Di seguito si riporta il dettaglio del percorso formativo organizzato in aree, moduli e unità:

AREA	MD	MODULO	UD	CONTENUTI
FEDERALISMO FISCALE				
		1	I principi generali del federalismo fiscale	1 Autonomia di entrata e di spesa 2 La lealtà istituzionale 3 Razionalità e coerenza dei singoli tributi 4 Introduzione del Federalismo municipale e riforma della fiscalità locale 5 Istituzione dell'imposta municipale propria, della cedolare secca sugli affitti e dei tributi di scopo 6 Compartecipazione comunale al gettito di tributi erariali 7 Disamina degli effetti del federalismo fiscale sul bilancio degli enti locali 8 Costo standard e fabbisogno standard 9 Correlazione tra prelievo fiscale e beneficio 10 Criteri uniformi di redazione dei bilanci 11 Federalismo demaniale e la gestione del patrimonio degli enti locali
		2	Federalismo fiscale e autonomia delle entrate	1 Il contrasto all'evasione e elusione fiscale 2 La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo 3 Aggiornamento del Catasto e introduzione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata 4 La semplificazione delle operazioni relative agli immobili 5 L'istituzione dei Consigli Tributarî 6 Flessibilità fiscale 7 Trasparenza e efficienza delle decisioni di entrata e di spesa
		3	L'amministrazione locale europea	1 Governance locale e integrazione europea 2 Il comune d'Europa: percorso locale di sviluppo 3 Amministrare territori e comunità nella dimensione europea 4 L'amministrazione locale in Europa: problemi comuni e fattori distintivi 5 Sovranità economica e servizi pubblici locali
		4	Governi locali europei e cooperazione territoriale	1 L'associazionismo comunale nella prospettiva delle politiche comunitarie 2 Le esperienze europee di associazionismo tra comuni 3 Il rafforzamento delle reti intercomunali nelle strategie comunitarie 4 Regionalismo economico e modelli territoriali efficienti 5 Economie di scala e diseconomie delle reti intercomunali
		5	Il ruolo degli enti locali	1 Le funzioni dei Comuni, province e Città metropolitane 2 L'attribuzione delle risorse autonome a comuni, province, città metropolitane e il finanziamento delle funzioni pubbliche 3 L'autonomia dei Comuni 4 Misure premiali nei confronti di province e comuni 5 Entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali
		6	Il ruolo delle regioni	1 L'attribuzione delle risorse autonome alle regioni e il finanziamento delle funzioni pubbliche 2 Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali 3 Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni 4 Il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni
		7	Esercizio delle competenze legislative e mezzi di finanziamento	1 Classificazione delle spese 2 Il costo "standard" 3 Il trasporto pubblico locale 4 Il finanziamento delle spese

AREA	MD	MODULO	UD	CONTENUTI
			5	Spese essenziali: fonti di finanziamento e somme da finanziare
			6	Spese non essenziali: fonti di finanziamento
			7	Spese per funzioni amministrative trasferite dallo Stato alle regioni
		8	Il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali	
			1	Le competenze dello Stato in materia di entrate degli enti locali
			2	Le competenze delle regioni a statuto ordinario in materia di entrate locali
NUOVI SCENARI DI AUTONOMIA				
		1	Attuazione del Titolo V e carta delle autonomie	
			1	La disciplina degli organi di governo e dell'organizzazione degli Enti locali di competenza esclusiva dello Stato
			2	I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli Enti locali.
			3	Gli organi politici dei Comuni e delle Province, di altri Enti locali e delle forme associative
			4	Le misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso
			5	I diritti di elettorato passivo dei Comuni e delle Province e status degli amministratori locali
			6	Il sistema integrato di garanzie e controlli
			7	Il sistema di programmazione del bilancio e di gestione delle entrate e delle spese e la revisione economico-finanziaria
			8	Norme specifiche per i piccoli Comuni
		2	Individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	
			1	L'organizzazione dell'ente e al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità e dei territori
			2	L'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali
			3	Funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane
			4	L'individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali dei Comuni operata dall'art. 14 della legge n. 122/2010
			5	L'individuazione delle funzioni fondamentali nelle materie riservate alla competenza legislativa della Regione
			6	Le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni
			7	L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali in attuazione dell'art. 118 della Costituzione
			8	Le problematiche concernenti il trasferimento delle risorse agli enti locali
			9	Esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie previste dall'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione
			10	Il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità
			11	I criteri per garantire l'ottimale gestione e i livelli essenziali delle prestazioni
ORGANIZZAZIONE PUBBLICA				
		1	L'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico	
			1	La riforma della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni
			2	La nuova disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico
			3	Valorizzazione del merito e sistema di responsabilità dei dipendenti pubblici
			4	La nuova disciplina del sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale dipendente
			5	Metodi per l'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa
PICCOLI COMUNI				
		1	La riorganizzazione dei piccoli comuni	
			1	I bacini di utenza dei servizi pubblici locali e il processo di riorganizzaione delle strutture amministrative

AREA	MD	MODULO	UD	CONTENUTI
			2	Principi e criteri direttivi in materia di riorganizzazione delle strutture burocratiche
			3	La minimizzazione dei costi unitari dei servizi offerti e degli effetti esterni ricollegabili alla spesa pubblica
			4	La redistribuzione del reddito operata a livello locale
			5	Il livello di partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica locale
			6	La riforma dell'ordinamento dei piccoli comuni: prospettive a confronto
	2	Associazionismo comunale e dimensione ottimale dei servizi e delle funzioni		
			1	L'inesistenza di una dimensione "ideale"
			2	La collaborazione istituzionale e il processo di integrazione intercomunale a livello europeo
			3	Profili evolutivi del sistema dell'associazionismo in Italia
			4	Vantaggi e benefici dell'integrazione: economia di scala, potenziamento dell'offerta di servizi, innovazione dei modelli organizzativi, sviluppo di nuove conoscenze
			5	Gli ostacoli ai processi di integrazione: campanilismo, interessi divergenti delle amministrazioni, scarse competenze professionali, sistema informativo
			6	Le condizioni per favorire l'integrazione: volontà politica, cultura amministrativa, ruolo del personale, coerenza interna alla partnership, tecnologie informatiche disponibili
			7	Tassonomia dei servizi associati e relativo assetto funzionale
			8	Pluralità dei modelli di integrazione amministrativa a livello locale
			9	L'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali posta a carico dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

3.2 Le Conferenze tematiche regionali

In particolare, si prevede l'organizzazione di n. 3 conferenze tematiche regionali concernenti le seguenti problematiche:

1. Il Federalismo fiscale;
2. Piccoli Comuni tra competizione e cooperazione: riorganizzazione degli enti e associazionismo comunale;
3. Nuovi scenari di autonomia: attuazione del Titolo V della Costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Più in dettaglio in seno a ciascuna delle citate conferenze tematiche regionali verranno affrontati e approfonditi i seguenti temi.

3.2.1 Il federalismo fiscale

L'approfondimento delle tematiche strettamente inerenti il federalismo è di stretta attualità, soprattutto in dipendenza dell'avvenuta definizione, a cura del Governo, del nuovo volto della fiscalità locale in attuazione delle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale recate dalla legge 42/2009, sistema poggiato sull'introduzione di un'imposta municipale propria e di una secondaria facoltativa, nonché su un sistema di compartecipazione al gettito di taluni tributi erariali. Infatti l'introduzione del federalismo fiscale ha l'obiettivo di garantire il superamento della finanza derivata, basata su trasferimenti che alimentano la spesa storica, per passare a un sistema che valorizzi la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa a livello locale, nel quadro di un sistema di fiscalità locale in grado di incentivare l'efficienza dei Comuni attraverso la semplificazione degli adempimenti tributari e una rinnovata accountability dei governi locali nei confronti dei cittadini. Di qui la necessità di valutare con attenzione i vantaggi e gli svantaggi scaturenti dal varo delle nuove misure tributarie e la connessa ridefinizione degli assetti finanziari locali e i conseguenti riflessi del nuovo sistema sui bilanci degli enti locali, come pure la disamina di se e come, in termini concreti, la riforma legislativa contenga il riconoscimento di un'effettiva autonomia per responsabilizzare gli Enti locali nei confronti dei loro amministratori sia sul versante della modulazione delle entrate che su quello delle decisioni di spesa, per consentire di effettuare scelte strategiche e gestionali calibrate sulle specifiche esigenze territoriali.

3.2.2 Piccoli comuni tra competizione e cooperazione: riorganizzazione degli enti e associazionismo comunale

Gli Enti locali di ridotte dimensioni e le corrispondenti aggregazioni territoriali (Comunità montane e Unioni di comuni in primo luogo) stanno attraversando forti vicissitudini, soprattutto in dipendenza degli effetti prodotti dalle manovre economico-finanziarie dell'ultimo biennio sul sistema dei trasferimenti erariali. Inoltre l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, che in Campania dovrebbe coinvolgere 336 Comuni con meno di 5 mila abitanti, deve ancora partire. È questo il quadro che emerge in Campania a distanza di nove mesi dall'emanazione dell'articolo 14 della manovra finanziaria dell'estate 2010, che impone ai Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti e ai Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane (con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3 mila abitanti) di esercitare le funzioni fondamentali mediante convenzione o Unione di comuni sulla base di una legge regionale che individui la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica. Di qui la necessità di partire dall'esperienza concreta delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni, valutandola nei suoi aspetti positivi e negativi, per correggere gli errori del passato e salvaguardare quanto di buono è stato costruito fino a oggi. In tal senso vanno individuati modelli stabili e non sovrapposti, che aggregino territori omogenei (montani, collinari, isolani, rurali), organi politici legittimati da un sistema di elezione più diretto, tecnostrutture qualificate, meccanismi di finanziamento certi e duraturi. Cosicché occorrerà valutare se gli enti di secondo livello possono costituire una soluzione ragionevole al problema della frammentazione municipale, se possono godere di un forte riconoscimento sociale, se possono appropriarsi di specifica denominazione tipologica che ne evidenzi le peculiarità geografiche, nonché se sono suscettibili di essere destinatari diretti non solo delle funzioni dei Comuni membri ma anche di quelle sparse in agenzie, enti, consorzi e organismi vari. Occorre inoltre esaminare i meccanismi di sostegno di tale processo, riguardanti non solo i flussi di risorse adeguati, ma anche i meccanismi di elezione in grado di assicurare rappresentanze forti e snelle, governi stabili, decisioni efficaci. Nel corso della conferenza si dovrà necessariamente valutare se la riorganizzazione su nuove base dei predetti enti potrà sostanziarsi in espressione politica delle loro comunità per promuoverne e diffonderne con autorevolezza i valori e il senso di appartenenza, per tutelare gli interessi dei territori locali. Occorrerà, infine, verificare se, per il tramite di un processo evolutivo, strategicamente impostato e progettualmente definito, tali enti potranno assurgere al rango di istituzioni forti, capaci di affermare davvero la propria identità e di sostituirsi, senza traumi ma anche senza tentennamenti, ai singoli Comuni associati.

3.2.3 Nuovi scenari di autonomia: attuazione del titolo v della costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane

La conferenza tematica in oggetto si occuperà di tutte le questioni, di stretta attualità politico-istituzionale, afferenti l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, la semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali e la Carta delle autonomie locali, che costituiscono una tappa fondamentale per la vita degli Enti locali, anche in considerazione del fatto che l'introduzione degli istituti concernenti il federalismo fiscale va supportata in maniera appropriata dal riordino complessivo delle istituzioni locali, al fine di favorire l'abbattimento dei costi della pubblica amministrazione, la semplificazione del sistema tributario e della vita sia delle imprese sia dei cittadini, mediante la razionale edificazione di un sistema istituzionale fondato sull'autonomia e sulla responsabilità di ogni livello di governo previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione. In tale ottica verrà condotto ogni utile approfondimento in ordine all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, nella consapevolezza che ciò costituisce la premessa necessaria per avviare una profonda razionalizzazione di tutto il sistema amministrativo italiano, per la distribuzione della gran parte delle funzioni amministrative tra i diversi livelli istituzionali in cui si articola la Repubblica e per decidere su quali istituzioni e livelli di governo debba ricadere la responsabilità della cura di interessi di rilevanza pubblica: insomma ciò potrà essere l'occasione per chiarire "chi fa che cosa" e per semplificare e riordinare la pubblica amministrazione nel suo complesso. Ulteriore tema da affrontare è quello concernente il riordino istituzionale, che dovrà necessariamente basarsi sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che l'art. 118 della Costituzione pone a guida della ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Cosicché l'individuazione delle funzioni fondamentali rappresenta un momento chiave di tutto il processo riformatore, poiché comporta una scelta precisa di allocazione di funzioni amministrative che oggi sono ripartite su diversi livelli di governo o su strutture amministrative che non hanno una diretta legittimazione democratica. Inoltre essa è legata al riavvio di un processo di decentramento amministrativo che trasferisca la gran parte delle funzioni amministrative a Comuni e Province in base all'art. 118 della Costituzione, attraverso chiare norme di

trasferimento delle funzioni che non invadano l'autonomia normativa e organizzativa che la Costituzione riconosce agli enti locali. Le disposizioni contenute nel DDL 2259, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati e ora all'esame del senato, relative all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione, vanno compiutamente valutate e approfondite, con particolare riguardo alla previsione del processo di trasferimento di funzioni amministrative verso le autonomie locali, sia da parte del legislatore statale che da parte del legislatore regionale.

4. Metodologia

Per l'aspetto legato all'ambito metodologico, il piano formativo prevede la realizzazione di interventi differenziati in funzione della partecipazione a agli specifici interventi di formazione previsti nel presente progetto.

Il programma prevede un'integrazione della struttura formativa di collaborazione secondo la metafora web 2, orientata alla condivisione dei contenuti, all'arricchimento e distribuzione multicanale dei prodotti formativi, al coinvolgimento dei destinatari nella qualità di autori e co-autori della conoscenza.

La metodologia di intervento si caratterizza per l'integrazione di azioni di progettazione, informazione e formazione che, grazie anche all'attivazione di un processo continuo di accesso ai contenuti formativi/informativi, concorre a sviluppare un sistema di competenze e capacità coerente con le esigenze espresse e inesprese dei destinatari.

Il progetto si fonda sulla partecipazione di una pluralità di attori in grado di trasferire competenze, capacità, metodologie ed esperienze adatte tanto a creare le capacità e le competenze necessarie per affrontare i cambiamenti legislativi in atto e migliorare al contempo anche la motivazione e la condivisione del cambiamento. In questo senso, in fase di progettazione esecutiva dell'intervento, si prevede di pervenire ad un'integrazione del programma dell'intervento che, anche in considerazione dei risultati raggiunti e delle specificità dei destinatari, possa modificarsi e integrarsi in ragione di specifiche esigenze.



Figura 2 - Ciclo della programmazione degli interventi

Le azioni formative, basate su metodologie di comunicazione orientate a ottimizzare la partecipazione e la condivisione di obiettivi ed esperienze, sono orientate a creare un circolo virtuoso di trasferimento e disseminazione di informazioni, esperienze concrete e modalità di lavoro collaborativi.

In altri termini, si creano le condizioni fondanti, non solo attraverso i contenuti della formazione ma anche attraverso la loro modalità di offerta ai destinatari, per la creazione della base culturale e di metodo per una piena crescita dei destinatari concorrendo a modificare i cambiamenti organizzativi ma anche di atteggiamento personale necessari.

Caratteristica della metodologia prescelta è quella di attivare processi di formazione continua e rinforzo delle competenze acquisite, grazie alla replicabilità nel tempo dei contenuti formativi offerti, e la possibilità di accessi non lineari a quei medesimi contenuti, indicizzati in base ai diversi profili individuati di destinatari. Simulazioni d'aula, presentazione di casi concreti e invito alla partecipazione e alla discussione, d'altra parte, facilitano l'apprendimento e motivano i destinatari.

I destinatari, inoltre, vengono motivati ad arricchire il proprio bagaglio conoscitivo anche attraverso l'applicazione di metafore del Web 2.0 quali i Wiki, con la possibilità di postare nuovi contenuti, collaborare all'ampliamento o alla modifica di quelli inseriti e valutare quelli esistenti. In questo modo, docenti e destinatari potranno avere, attraverso regole codificate di partecipazione e secondo una predeterminata regia organizzativa, ruoli intercambiabili.

Le caratteristiche della metodologia di formazione/informazione prescelta, possono essere sinteticamente così schematizzati:

- Scalabilità: il processo di apprendimento è strutturato sulla base di esigenze specifiche, indipendentemente dal numero di utenti e ciò significa che il costo per la formazione decresce proporzionalmente all'aumento del numero dei destinatari.
- Modularità: i corsi, basati sui Learning Object, possono essere organizzati in sessioni che rispondono ai fabbisogni formativi dei destinatari ed essere distribuiti nel lungo periodo, evitando che i destinatari si allontanino dal posto di lavoro per una o più giornate. La modularità consente, inoltre, la personalizzazione del corso. In questo modo, vengono rispettate le effettive necessità del partecipante, adeguandosi ai particolari aspetti della sua professione. D'altra parte, la centralizzazione dell'apprendimento via Internet consente una maggiore uniformità dell'insegnamento, favorendo la diffusione univoca di contenuti trasversali e di base.
- Monitoraggio: misurazione continua della reale efficacia del percorso formativo grazie alla possibilità, offerta dalle soluzioni Web 2.0, di suddividere e moltiplicare le occasioni di verifica.

Coerentemente con i bisogni formativi, infatti, i destinatari potrebbero percepire l'aula come la modalità ideale per la trasmissione di un certo tipo di conoscenze, tacite, frutto di esperienze, di culture, di riflessioni, che sono difficilmente trasmissibili attraverso interfacce tecnologiche.

In un tale contesto, l'introduzione e l'uso di strumenti Web 2.0 è realizzata in chiave non sostitutiva ma integrativa, quale potenziamento dell'aula attraverso la costituzione di un ambiente di collaborazione e condivisione delle conoscenze.

I contenuti, sono organizzati in oggetti di apprendimento nella forma di unità autoconsistenti e autoreferenziate.

L'architettura formativa, in tal modo, si caratterizza per la sua modularità e scalabilità in quanto, in relazione al modello didattico definito in sede di progettazione esecutiva ed in funzione degli stili cognitivi dei partecipanti, i diversi contenuti, scomposti in unità elementari, potranno essere ricomposti per definire i singoli percorsi di apprendimento.

Le fonti saranno sia interne che esterne all'organizzazione di appartenenza dei destinatari. L'utilizzo di metodi di *Collaborative eLearning* consentono di facilitare e stimolare la condivisione di esperienze personali legate alle funzioni di ruolo, con l'obiettivo di esplicitare e diffondere la conoscenza individuale (implicita o tacita).

La progettazione per oggetti di apprendimento, offre la possibilità di riuso dei singoli oggetti grazie alla loro capacità di essere composti o destrutturati in funzione dei fabbisogni formativi, degli stili cognitivi dei destinatari e degli obiettivi dei singoli percorsi di formazione. Ne deriva una logica di apprendimento modulare, in cui i contenuti complessi vengono scomposti in singole unità autoconsistenti utilizzabili in contesti diversi, in modo da costituire un database di oggetti formativi immediatamente disponibili per creare percorsi personalizzabili in relazione alle esigenze dei partecipanti.

La rappresentazione grafica della struttura dei Learning Object, mostra i metadati, la struttura dei contenuti e le relazioni con i processi formativi.

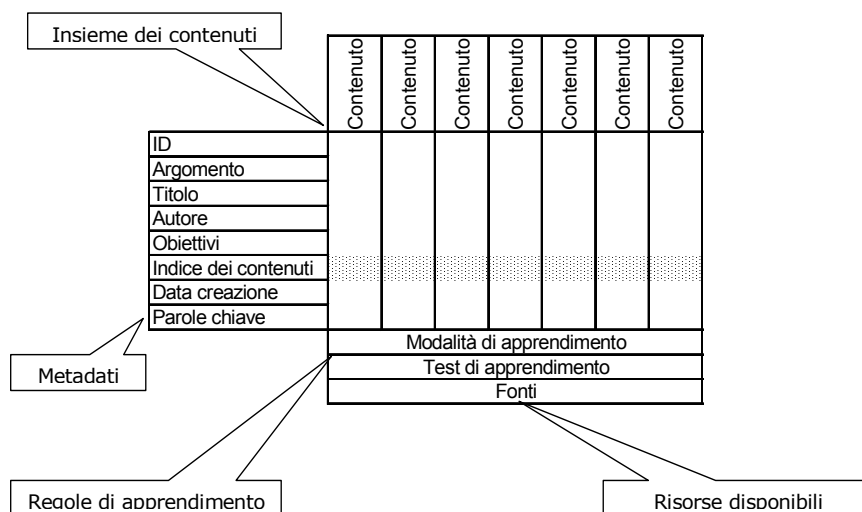


Figura 3 - Struttura dei Learning Object

I contenuti rappresentano gli argomenti che compongono i Learning Object. Da questo punto di vista, i Learning Object possono essere scomposti e ristrutturati in funzione delle competenze possedute da ciascun destinatario e dagli obiettivi che si intendono raggiungere.

Le regole di apprendimento individuano tanto le modalità (apprendimento attraverso informazioni, interazioni o collaborazioni), quanto le modalità e gli strumenti di verifica e monitoraggio del grado di apprendimento e delle competenze e capacità acquisite.

Le risorse disponibili indicano le risorse bibliografiche utilizzate per la composizione dei contenuti strutturati, utilizzabili per eventuali approfondimenti, e le fonti informative destrutturate (leggi, regolamenti, articoli, ecc.).

5. Destinatari

Il potere di autonoma determinazione nella scelta dei modelli e delle forme organizzative riservato agli Enti locali, lungi dal costituire un mero adempimento di osservanza delle prescrizioni dettate dal legislatore, costituisce valido strumento per l'adozione di assetti organizzativi realmente rispondenti alle esigenze di efficacia ed economicità dei processi gestiti e della qualità delle prestazioni erogate all'utenza. A tal fine, si vuole intervenire in funzione del potenziamento dei meccanismi diretti alla percezione e al soddisfacimento delle esigenze di aggiornamento e informazione, nonché per l'introduzione di efficaci strumenti di programmazione e pianificazione dell'azione formativa diretta all'efficace perseguimento degli obiettivi e per l'attivazione di puntuali e adeguati meccanismi di crescita delle competenze e capacità di ruolo.

Nel definire il progetto formativo, si tiene conto del fatto che l'assetto organizzativo dell'ente si attegga in funzione della massima flessibilità strutturale, in relazione all'esigenza di fronteggiare competenze istituzionali nuove e sopravvenute, come anche di consentire l'attivazione di piani o progetti specifici di attività legati al conseguimento di specifici obiettivi di mandato, temporalmente circoscritti (creazione di strutture di staff, di gruppi di lavoro intersettoriali, di forme di coordinamento ecc.).

Nell'individuazione dei destinatari del programma, si farà riferimento alla valutazione dell'assetto organizzativo e funzionale degli enti, tenendo conto dei criteri di riferimento per l'attribuzione delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative, degli uffici di maggior rilevanza, dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici.

Le categorie di destinatari, corrispondenti ad autonomi e distinti profili formativi, sono individuate, *a monte* della definizione programmatica delle attività, come segue:

- amministratori rappresentanti istituzionali locali;
- funzionari comunali e dipendenti amministrativi,

ma, la platea potrà essere organizzata, *a valle* della strutturazione del processo di erogazione, secondo un assetto variabile in ragione del rapporto tra esigenze formative e di aggiornamento, di interessi ed aspirazioni specifici, di fabbisogni operativi emergenti nelle singole realtà amministrative ed organizzative coinvolte.

Sotto questo profilo, viene favorita, nel rispetto dei ruoli istituzionali e delle funzioni e dei compiti assegnati, nell'ambito delle singole strutture organizzative, la partecipazione e l'adesione al percorso di costruzione della conoscenza, alle categorie di destinatari composte da giovani e donne, individuati e selezionati quali vettori dell'innovazione.

Nel complesso il personale comunale in Campania rappresenta il 76,1% del comparto "Regione e Autonomie Locali". Se a questi si aggiungono i livelli sovracomunali (Unioni e Comunità Montane) si superano le 40mila unità.

Tabella 1

Dipendenti pubblici nelle Campania al 31 dicembre 2007 (Fonte Ragioneria Generale dello Stato)

Tipo Ente/Istituzione	Totale	di cui Donne
COMUNI	39.951	10.335
COMUNITA' MONTANE	779	127
UNIONE DI COMUNI	10	0
Totale enti locali	40.740	10.462
Totale Comparto Regione e Autonomie locali	52.464	14.327

A questi vanno aggiunti, nella logica d'integrazione che la formazione di contesto che si vuole realizzare richiede, gli oltre 10mila amministratori locali.

Tabella 2

Anagrafe Amministratori Locali Campani (Fonte Ministero dell'Interno Dipartimento per gli Affari interni e territoriali 2009)

Carica	AV	BN	CE	NA	SA	Totale
SINDACO	115	74	93	86	153	521
VICESINDACO	110	52	55	47	127	391
VICESINDACO NON CONSIGLIERE	1	1	6	18	7	33
ASSESSORE	383	282	298	250	528	1.741
ASSESSORE ANZIANO	11	3	8	7	4	33
ASSESSORE NON CONSIGLIERE	30	10	55	246	79	420
COMMISSARIO PREFETTIZIO	1		1			2
COMMISSARIO STRAORDINARIO	3	3	14	6	5	31
COMMISSIONE STRAORDINARIA			3	3		6
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO	10	11	19	48	15	103
VICEPRESIDENTE CONSIGLIO COMUNALE		1		2	3	6
CONSIGLIERE	1.540	1.015	1.127	1.667	2.241	7.590
Totale	2.204	1.452	1.679	2.380	3.162	10.877

6. Organizzazione

L'ANCI Campania avverte la necessità di dare un contributo alla profonda trasformazione delle modalità di funzionamento della pubblica amministrazione locale attraverso il rafforzamento delle competenze delle risorse umane puntando, in particolare, alla costruzione e sperimentazione di modelli e best practice in tema di programmazione degli interventi sul territorio, anche a livello sovracomunale, nonché alla formazione di nuove professionalità che assumano un ruolo direzionale in tutte le articolazioni delle tecnostutture comunali.

L'esigenza di trasformazione che viene dalla società in coerenza con i programmi di sviluppo territoriale e rurale richiama ad un rinnovato impegno per contribuire, in maniera attiva e strutturale, alla realizzazione di nuove opportunità per gli enti locali che possano garantire un concreto orientamento alle esigenze delle comunità locali, degli utilizzatori dei servizi e ad una più generale e diffusa efficacia dell'azione amministrativa pubblica. In tale ambito, l'associazione regionale, già nel recente passato, ha avuto modo di collaborare, sui temi innanzi richiamati, con il mondo della ricerca e dell'università, sulla base di un proficuo accordo quadro di cooperazione, che ha consentito di cogliere nei diversi settori d'intervento, significativi risultati con l'individuazione di ulteriori spazi di sviluppo tecnico scientifico¹. A tali esperienze si farà ricorso anche per l'attuazione dell'iniziativa in parola nell'ottica di contribuire a soddisfare le esigenze operative dei comuni per il rafforzamento delle linee di responsabilità amministrative e gestionali nel governo delle risorse finanziarie, tecnologiche e umane legate all'attuazione degli interventi sui territori.

Data la complessità che il programma comporta, per la partecipazione di risorse e professionalità diverse e composite, le azioni di coordinamento sono orientate a garantire la coerenza di ciascun apporto professionale in relazione agli obiettivi e ai contenuti degli interventi.

Il coordinamento, dunque, si sostanzia nella verifica delle attività e nell'esecuzione corretta dei compiti e, soprattutto, nella definizione di metodi e modalità di lavoro in grado di stimolare il senso di collaborazione tra le diverse risorse e la propensione a definire interventi didattici integrati tra di loro.

A tale scopo, saranno previste riunioni di gruppo e incontri individuali finalizzati alla presentazione e alla condivisione di obiettivi e metodi di lavoro, in modo da garantire un'organizzazione didattica omogenea per quanto concerne le modalità di offerta.

Obiettivo delle riunioni e degli incontri sarà anche la individuazione di metodologie comuni per stimolare l'interesse dei destinatari in relazione ai singoli profili, concordando strategie per il loro coinvolgimento e per stimolarne la motivazione. Saranno perciò definiti casi studio da presentare e modalità di interazione e coinvolgimento, orientate a stimolare la propensione al lavorare in gruppo e per obiettivi.

Oltre a garantire la gestione di singole attività e delle risorse umane implicate, per il raggiungimento degli obiettivi specifici del corso, le azioni di coordinamento saranno orientate a garantire la corretta tenuta di tutta la documentazione di progetto.

Le azioni di coordinamento riguarderanno in particolare:

- la didattica: definizione dei calendari in relazione alle esigenze dei destinatari; coordinamento delle attività dei docenti e definizione di interventi correttivi in relazione ai risultati ottenuti, in termine di acquisizione delle competenze e di motivazione da parte dei destinatari; coordinamento attività dei tutor;
- delle azioni di valutazione e monitoraggio: definizione di tempi e metodi per le azioni di monitoraggio, analisi dei risultati delle azioni di monitoraggio e valutazione;
- la logistica: progettazione, predisposizione e distribuzione del materiale didattico; sopralluogo e predisposizione delle aule;

Sotto questo profilo, l'expertise dell'ANCI Campania potrà essere integrato da specifiche competenze professionali.

In via generale, la docenza sarà assicurata da personale esperto laureato, con idonea e comprovata esperienza nel settore di riferimento e con spiccate attitudini all'attività formativa.

¹ ANCI Campania ha recentemente attivato una specifica collaborazione con laboratorio CRAET, ente cooperativo partecipato dalla SUN Seconda Università degli Studi di Napoli, sulle tematiche della finanza locale, gestione economico-finanziaria e politiche per gli investimenti (analisi e sperimentazione di nuovi modelli gestionali e di programmazione finalizzati al rafforzamento dell'autonomia finanziaria e impositiva degli enti locali e della loro capacità di attrarre le risorse strategiche per gli investimenti); dei servizi pubblici, innovazione e introduzione delle nuove tecnologie (analisi delle tendenze evolutive nell'assetto gestionale dei servizi pubblici, nonché sperimentazione di nuove applicazioni tecnologiche finalizzate al miglioramento qualitativo delle prestazioni pubbliche erogate e dell'interazione con le realtà sociali ed economiche della regione) e dello sviluppo del territorio e attività produttive (ricerca dei modelli funzionali idonei al consolidamento delle strategie territoriali di sviluppo e promozione, nonché attivazione di iniziative connesse al rafforzamento del rapporto tra autonomie locali e sistema delle imprese).

Verranno inoltre individuati esperti e docenti in relazione alla specificità degli argomenti oggetto dei diversi moduli formativi. In particolare, saranno coinvolti nelle azioni formative:

- esperti, docenti/codocenti esterni di fascia A, (docenti universitari, ricercatori senior, esperti di settore o professionisti, con esperienza decennale), per assicurare il trasferimento di capacità specifiche legate ai compiti di ruolo, attraverso esercitazioni, casi studio, esperienze dirette e risultati di attività di ricerca;
- esperti docenti/codocenti esterni di fascia B, (ricercatori universitari, esperti di settore o professionisti, con esperienza triennale), per assicurare il trasferimento delle competenze di base e specialistiche in relazione ai profili di destinatari coinvolti.

Le docenze, nel loro insieme, assicureranno l'adeguato trasferimento delle competenze e capacità richieste anche attraverso l'adozione di una metodologia didattica che privilegerà il coinvolgimento dei destinatari attraverso la presentazione di casi pratici e casi di studio, in relazione agli argomenti dei diversi moduli didattici. Il corpo docente, inoltre, sarà caratterizzato, oltre che da un'adeguata preparazione e competenza nelle materie oggetto della formazione, anche da buone e comprovate capacità relazionali e di insegnamento, e dalla capacità di coinvolgere e motivare i discenti. Al fine di garantire un supporto e un monitoraggio nel rapporto tra allievi e processo di apprendimento, tra coordinamento e attività didattica, nonché per supportare e coadiuvare le attività di docenza, saranno coinvolti tutor in grado di stimolare l'attenzione, la partecipazione e la motivazione degli allievi.

In via preliminare il programma prevede una prima fase di "preparazione" in cui verrà predisposto un progetto esecutivo, verrà, sulla base delle esigenze tecnico scientifiche, costituito il Team di lavoro che vedrà la partecipazione di Professori ordinari, ricercatori, esperti e consulenti junior, e verrà costituita la segreteria tecnica del programma.

In questa fase, sarà attivata una specifica unità di supporto per ciò che attiene gli aspetti inerenti il presente programma di attività, al Settore Rapporti con Province, Comuni, Comunità Montane e Consorzi – Delega e Subdelega Comitato Regionale di Controllo (CO.RE.CO.), al fine di assicurare il necessario coordinamento continuo e la condivisione di obiettivi, metodi e strumenti.

Uno specifico ambito d'intervento riguarderà il supporto web al programma rivolto allo sviluppo di strumenti web necessari per la realizzazione della valutazione e del monitoraggio delle attività, per la diffusione e la circolazione dei materiali, per il sostegno alle attività collaborative a distanza e a quelle di animazione delle reti, per la realizzazione di percorsi di e-learning e di assistenza tecnica, per la gestione del flusso informativo delle redazioni web che alimentano, gestiscono, amministrano banche dati e servizi internet, per la creazione e condivisione della conoscenza tra i destinatari, anche costituiti in gruppi di lavoro, che partecipano alle attività del programma.

Una particolare attenzione è stata posta nel rendere i contenuti raggiungibili da chiunque, eliminando gli ostacoli alla fruizione derivanti da diverse condizioni oggettive o personali particolari quali, per fare qualche esempio, computer non aggiornati, differenti browser e risoluzioni video, connessioni lente, difficoltà visive, motorie o percettive, ma anche semplici difetti visivi dovuti a stanchezza e a condizioni ambientali di fruizione non ottimali.

La strumentazione di cui ci si doterà costituirà un elemento essenziale per il proseguimento delle attività intraprese oltre l'orizzonte temporale del programma, contribuendo all'allargamento della platea dei destinatari coinvolti nell'ottica di sollecitare e sviluppare nuove iniziative e nuove attività. In tal senso la strumentazione sarà orientata ad offrire ricchezza di contenuti, logica della struttura, funzioni di ricerca e tempi di aggiornamento, garantendo accessibilità e fruibilità. A tale strumentazione sarà attribuita la funzione di principale nodo di accesso alle attività del programma, ai materiali informativi e didattici, ad ambienti collaborativi e formativi, ad ambienti di supporto e ad ambienti di lavoro riservati.

Il valore aggiunto del sistema delineato sopra, rispetto al programma, risiede nella funzionalità di aggregazione fornita che rappresenta l'elemento di raccordo tra il coordinamento del programma e i suoi destinatari, e che costituisce così un luogo centralizzato dove si raccoglieranno l'informazione, la fornitura di servizi e i feedback da parte dell'utenza.

Il profilo logistico verrà utilmente definito in fase di progettazione esecutiva. In via generale le sedi di attività saranno individuate presso le sedi degli enti locali partecipanti ed eventualmente attrezzate (lavagna a fogli mobili, lavagna luminosa, videoproiettore per presentazioni multimediali, PC portatile, etc) secondo le specifiche esigenze. La loro numerosità sarà legata alla distribuzione degli interventi presso i destinatari. Il team di lavoro e la segreteria tecnica saranno costituiti presso la sede di ANCI Campania.

Nell'ambito delle diverse attività descritte saranno realizzati e diffusi materiali didattici e di studio originali per le attività di formazione e assistenza: materiale promozionale del progetto, materiali di documentazione e di approfondimento delle tematiche. Saranno distribuite, durante lo svolgimento degli interventi dispense di approfondimento degli argomenti delle singole unità didattiche e slide (con riferimento a quelle utilizzate durante l'esposizione degli argomenti). La distribuzione dei materiali privilegerà la produzione di documenti digitali. A tal fine potranno essere adottati strumenti di archiviazione elettronica portatili eco compatibili (USBcard, pendrive, etc) che consentono, essendo riutilizzabili, di ridurre la produzione cartacea e di supporti ottici.

7. Valutazione e monitoraggio

Il sistema di valutazione e monitoraggio che verrà adottato è finalizzato alla valutazione iniziale dell'adeguatezza delle risorse predisposte (v. ex ante), a supportare il processo di apprendimento/affiancamento (v. in itinere) e a verificare i risultati finali (v. ex post). Sotto altro aspetto, è predisposto per accertare l'esistenza (v. ex ante) e la permanenza (v. in itinere) delle condizioni perché il trasferimento delle competenze non sia fine a se stesso, ma raggiunga gli scopi voluti (v. ex post).

La valutazione complessiva, il coordinamento unitario e il monitoraggio delle attività sarà assicurato dalla costituzione del Comitato Tecnico Scientifico (CTS), a cui contribuiranno tutte le associazioni partecipanti, composto da un esperto individuato da ciascuna delle associazioni.

Lo scopo è correlare finalità e contenuti della formazione di contesto ad un'adeguata innovazione istituzionale ed organizzativa capace di rafforzare la capacità di governance dei processi e di migliorare in maniera significativa le performance operative dei settori e delle funzioni coinvolti.

Il sistema prende perciò in considerazione due processi, distinti ma interagenti tra loro:

- il processo formativo finalizzato alla evoluzione delle competenze (saperi + saper fare) al procedere del percorso formativo nell'interazione tra formazione istituzionale ed evolutiva.
- il cambiamento indotto nel clima e nel sistema organizzativo dall'introduzione delle nuove competenze.

Al livello del processo formativo si tratta di misurare la progressiva riduzione del gap inizialmente rilevato tra competenze effettivamente possedute dai partecipanti e competenze occorrenti. A proposito del processo di cambiamento si tratta di considerare se e di quanto si riduce nel sistema organizzativo il gap tra l'assetto preesistente e quello richiesto perché le nuove conoscenze, competenze ed abilità, dispieghino completamente le loro potenzialità (task analysis – gap analysis – skill analysis).

L'azione del monitoraggio procede parallelamente - ma in sincronia - su ambedue i livelli. Per tale motivo, si indicano distintamente per ciascuna delle tre fasi – ex ante, in itinere, ex post - le molteplici attività di controllo previste.

Per quanto attiene al percorso formativo, con congruo anticipo rispetto all'inizio delle attività corsali, vanno effettuate la valutazione delle risorse, con particolare riferimento alla qualità della preparazione del corso (progettazione del corso e materiali didattici); alla valutazione da parte dei destinatari in rapporto alle esigenze formative (rilevazione delle competenze possedute e confronto con quelle corrispondenti ai profili di ingresso) oltre che in rapporto alla motivazione.

Con riferimento al processo di cambiamento, sono dati importanza e spazio, in via preordinata, alle attività di rilevazione e valutazione - contemporaneamente alla valutazione dell'utenza - delle leve motivazionali predisposte dagli enti. In tale ambito priorità assoluta viene conferita alla rilevazione delle misure poste in atto dagli enti in termini di comunicazione e di incentivazione per motivare l'utenza nonché alla rilevazione dell'apprezzamento da parte dell'utenza delle misure poste in atto.

Particolare importanza viene riconosciuta alla rilevazione - all'inizio delle attività corsuali - presso gli enti del gap tra condizioni esistenti e clima e sistema organizzativo occorrenti.

Sul processo formativo, la valutazione in itinere, con riferimento a ciascun modulo o – quando del caso – a singole unità didattiche, prevede la valutazione della qualità dell'azione formativa, in termini di regolarità dello

svolgimento del processo formativo e sua efficacia nonché dell'apprezzamento da parte dei destinatari delle docenze, dei materiali, dell'azione di tutoraggio.

Viene altresì assicurata la valutazione dell'apprendimento in relazione all'acquisizione da parte dell'utenza dei saperi e delle abilità nuove ed alla percezione da parte dell'utenza della personale crescita professionale. Non meno importante, in questa fase, la valutazione della partecipazione/motivazione dell'utenza nei termini di un'attenta verifica della regolarità degli accessi/abbandoni; dell'interazione con il tutoraggio; dell'interazione tra utenti.

La valutazione in itinere del processo di cambiamento mira a verificare la formazione di una visione condivisa delle modificazioni dei ruoli e delle funzioni da svolgere oltre che la necessaria valutazione della risposta e della risonanza negli enti di appartenenza delle stesse attività corsali.

L'attività di valutazione finale del processo formativo, con riferimento ai risultati attesi prevede la valutazione dei risultati sia nella prospettiva del possesso da parte dell'utenza delle competenze previste che della consapevolezza da parte dell'utenza del livello professionale raggiunto.

La valutazione finale del processo di cambiamento, nel confronto con la rilevazione iniziale prevede la valutazione dei mutamenti delle condizioni rilevate in partenza sia nella direzione della consapevolezza da parte dell'utenza dei mutamenti necessari del clima organizzativo e delle modalità di sviluppo dei procedimenti negli enti di appartenenza sia dell'accettazione diffusa da parte dell'utenza del ruolo di agenti del cambiamento da dovere assumere all'interno degli enti di appartenenza.

8. Pianificazione delle risorse

VOCI DI SPESA		Parziale	Totale
(A) PERSONALE DOCENTE			
Collaborazioni professionali docenti esterni			
Numero docenti esterni	12		
Ore docenze	50		
Costo medio orario	93,00		
Totale collaborazioni professionali docenti esterni		55.800,00	
Ritribuzioni ed oneri tutor interni			
Numero tutor	1		
Ore di impiego	100		
Costo medio orario	19,00		
Totale retribuzioni ed oneri tutor interni		1.900,00	
Collaborazioni professionali tutor esterni			
Numero tutor	5		
Ore di impiego	100		
Costo medio orario	25,00		
Totale collaborazioni professionali tutor esterni		12.500,00	
Ritribuzioni ed oneri coordinatore interno			
Numero coordinatori interni	1		
Ore di impiego	240		
Costo medio orario	32		
Totale retribuzioni ed oneri coordinatore interno		7.680,00	
Collaborazione professionale coordinatore esterno			
Numero coordinatori esterni	1		
Ore medie di impiego	350		
Costo medio orario	60,00		
Totale collaborazione professionale coordinatore esterno		21.000,00	
Esperti e relatori esterni			
Numero	12		
Ore medie di impiego	20		
Costo medio orario	110		
Totale collaborazione professionale Direttori corso e progetto esterni		26.400,00	
Spese di viaggio, Trasferte, Rimborsi personale docente			
Giorni complessivi	300		
Costo medio giornaliero	55		
Totale spese di viaggio, Trasferte, Rimborsi personale docente		16.500,00	
TOTALE (A) PERSONALE DOCENTE			141.780,00
(C) FUNZIONAMENTO E GESTIONE			
Affitto attrezzature			
Totale affitto attrezzature		9.000,00	
Ammortamento attrezzature			
Totale ammortamento attrezzature		7.500,00	
Manutenzione ordinaria attrezzature			
Totale manutenzione ordinaria attrezzature		1.500,00	
Materiale didattico in dotazione collettiva			
Totale materiale didattico in dotazione collettiva		6.500,00	
Materiale in dotazione individuale			
Totale materiale in dotazione individuale		11.000,00	
Personale non docente dipendente – Retribuzioni ed oneri			

VOCI DI SPESA		Parziale	Totale
Numero personale non docente	1		
Ore di impiego	200		
Costo medio orario	19		
Totale personale non docente dipendente – Retribuzioni ed oneri		3.800,00	
Collaborazioni professionali personale non docente – Compensi			
Numero personale non docente	1		
Ore di impiego	150		
Costo medio orario	20		
Totale collaborazioni professionali personale non docente – Compensi		3.000,00	
Spese viaggi, vitto e alloggio			
Giorni complessivi	60		
Costo medio giornaliero	40		
Totale spese viaggi		2.400,00	
Affitto immobili			
Totale affitto immobili		12.000,00	
Manutenzione e spese immobili			
Totale manutenzione e spese immobili		2.500,00	
Fornitura per ufficio e cancelleria			
Totale fornitura per ufficio e cancelleria		3.500,00	
Assicurazioni			
Totale assicurazioni		2.500,00	
Spese telefoniche e postali			
Totale Spese telefoniche e postali		4.500,00	
Altre spese			
Totale altre spese		6.020,00	
TOTALE (C) FUNZIONAMENTO E GESTIONE			75.720,00
(D) ALTRE SPESE – ORGANIZZAZIONE			
Progettazione ed ideazione			
Numero persone	2		
Indennità oraria	75		
Ore presenza	60		
Totale progettazione ed ideazione		9.000,00	
Elaborazione materiali didattici e dispense			
Numero persone	2		
Indennità oraria	75		
Ore presenza	70		
Totale elaborazione materiali didattici e dispense		10.500,00	
Pubblicità e comunicazione WEB 2.0			
Totale Pubblicità e comunicazione		8.500,00	
Altre spese			
Totale altre spese		4.500,00	
TOTALE (D) ALTRE SPESE – ORGANIZZAZIONE			32.500,00

VOCE DI SPESA	IMPORTO	%
TOTALE (A) PERSONALE DOCENTE	141.780,00	56,71
TOTALE (C) FUNZIONAMENTO E GESTIONE	75.720,00	30,29
TOTALE (D) ALTRE SPESE – ORGANIZZAZIONE	32.500,00	13,00
TOTALE	250.000,00	100,00