

A.G.C. 03 - Programmazione, Piani e Programmi - Deliberazione n. 191 del 5 marzo 2010 – POR Campania FSE 2007/2013 - Asse VII "Capacita' Istituzionale". Approvazione del PROGETTO SERINN - ANCI Campania.

Premesso che

- il Parlamento ed il Consiglio Europeo hanno adottato il Regolamento (CE) n. 1081 del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Sociale Europeo, abrogante il Regolamento (CE) n. 1784/1999;
- il Consiglio Europeo ha adottato il Regolamento n. 1083 del 11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo di coesione ed abrogante il Regolamento (CE) n. 1260/1999;
- la Commissione, con Decisione C (2007) 3329 del 13 luglio 2007, ha approvato il QSN;
- la Regione Campania, con Deliberazione n. 1042/2006, ha adottato il "Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007/2013" predisposto dal Gruppo di Coordinamento di cui alla DGR 842/2005 di concerto con il partenariato istituzionale, sociale ed economico regionale, sulla base delle indicazioni delle Consiglio regionale espresse nella seduta del 18 luglio e degli indirizzi strategici di cui alla DGR 1809/05;
- con Delibera n. 1921 del 9 novembre 2007 la Giunta regionale ha preso atto della Decisione della Commissione Europea di approvazione del Programma Operativo Regionale Campania FESR 2007 – 2013;
- con Delibera n. 1 del'11 gennaio 2008 la Giunta regionale ha preso atto della Decisione della Commissione Europea di approvazione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) Campania 2007-2013;
- con Delibera n. 2 dell'11 gennaio 2008 la Giunta Regionale ha preso atto della Decisione della Commissione Europea di approvazione del Programma Operativo Regionale Campania FSE 2007 – 2013;
- con Delibera n. 1144 del 19 giugno 2009 la Giunta regionale ha approvato la proposta di Programma Attuativo Regionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2007-2013 (PAR FAS);
- D.G.R. n. 27 dell'11 gennaio 2008 è stato approvato il piano finanziario per Obiettivo Operativo del PO FSE;
- la sopra citata Delibera ha assegnato:
 - all' Ob. Sp. o) Ob. Op. 1 "Rafforzare la competenza dei funzionari della Regione e degli enti locali in materia di programmazione, gestione e valutazione innovativa dei servizi (incluso il personale dei Parchi)." la somma di MEuro 25;
 - all' Ob. Sp. o) Ob. Op. 2 "Consolidare i processi di sussidiarietà tra amministrazione regionale e locali anche attraverso l'implementazione di forme associate." la somma di MEuro 25;
 - all' Ob. Sp. o) Ob. Op.4 "Contribuire alla realizzazione di un portale delle Amministrazioni locali" la somma di Meuro 5;
 - all' Ob. Sp. p) Ob. Op.1 "Favorire la diffusione ed implementazione di buone pratiche in materia di misurazione della qualità dei servizi pubblici" la somma di Meuro 40;
- con D.P.G.R. n. 61 del 7 marzo 2008 e s.m.i. sono stati designati i Dirigenti di Settore ai quali è stata affidata la gestione, il monitoraggio ed il controllo delle operazioni previste dai singoli Obiettivi Operativi;
- il sopra citato D.P.G.R. n. 61 del 7 marzo 2008 e s.m.i. ha designato il Dirigente del Settore 02 dell'AGC 03 quale Responsabile degli obiettivi operativi di cui sopra (o1, o2, o4, p1) a valere sull'Asse VII "Capacità Istituzionale";
- con D.G.R. n. 1243 del 18 luglio 2008, nell'ambito della U.P.B. 22.84.245, sono stati istituiti appositi capitoli di spesa per Obiettivo Operativo, attribuiti alla responsabilità dei Settori Regionali preposti all'attuazione e correlati agli obiettivi operativi o1, o2, o4 e p1 abbiamo rispettivamente i capitoli di bilancio 4708, 4710, 4714, 4716;
- con Delibera n. 935 del 30 maggio 2008 la Giunta Regionale ha preso atto dell'approvazione dei criteri di selezione delle operazioni del POR Campania FSE 2007/2013;

- con Delibera n. 1856 del 20 novembre 2008 la Giunta Regionale ha preso atto del testo definitivo del Piano di Comunicazione del PO FSE 2007-2013, ritenuto conforme dalla Commissione Europea a quanto previsto dall'articolo 2 paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 1828/2006;
- con la DGR n. 1959 del 5 dicembre 2008 è stato approvato il Manuale dell'Autorità di Gestione per l'attuazione del Programma Operativo FSE Campania 2007 – 2013;
- con Decreto Dirigenziale n. 3 del 21/01/2010, al fine di proseguire nel processo di armonizzazione della manualistica a supporto dell'attuazione del Programma; coerentemente a quanto previsto dalla DGR n. 1959 del 5 dicembre 2008, l'Autorità di Gestione POR Campania FSE 2007/2013 ha approvato la nuova Versione 2 del Manuale dell'Autorità di Gestione per l'attuazione del POR Campania FSE 2007 – 2013 con Appendice “Disposizioni per l'attuazione e la rendicontazione delle operazioni P.O.R. Campania FSE 2007/2013” e relativi allegati, che ne costituiscono parte integrante e sostanziale;

Premesso, altresì, che

- il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede che per l'attuazione di una politica regionale unitaria occorre garantire la massima cooperazione istituzionale e la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti coinvolti, tra i quali il sistema delle autonomie locali;
- la strategia delineata nel Documento strategico regionale mira al rafforzamento del “policentrismo” attraverso la valorizzazione delle competenze e del potere decisionale dei diversi livelli di governo e di partenariato economico sociale in un'ottica di cooperazione in modo da concorrere tutti verso una unitaria linea di sviluppo strategica;
- l'Asse VII “Capacità Istituzionale” del POR CAMPANIA FSE 2007-2013 mira, da un lato, al rafforzamento della capacità di azione, della cultura amministrativa e delle competenze interne alle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, al raccordo multi livello ed inter-istituzionale, delineando una strategia che individua nella costruzione di reti orizzontali e verticali e di “accordi di reciprocità” tra amministrazioni e strumenti il punto di partenza nel perseguimento di politiche territoriali di crescita;
- con D.G.R. n.1521 del 02/10/2009, è stata approvata la Programmazione degli Obiettivi Operativi o1, o2, o4 e p1;
- in particolare, a valere sull'Obiettivo Operativo o1 “Rafforzare la competenza dei funzionari della Regione e degli Enti Locali in materia di programmazione, gestione e valutazione innovativa dei servizi (incluso il personale dei Parchi)”, è stata individuata l'Azione 2: *“Servizi formativi innovativi, anche attraverso scambi interregionali e comunitari, e di assistenza al personale dei Comuni e del personale delle PMI coinvolto nelle seguenti attività: riequilibrio economico-territoriale; salvaguardia delle risorse urbane, naturali e ambientali e conservazione e valorizzazione delle risorse culturali; sostegno all'apparato produttivo esistente; qualità della vita, ambiente e territorio”*;
- in particolare, a valere sull'Obiettivo Operativo o2 “Sostenere le autonomie locali nel miglioramento dei servizi e delle funzioni di programmazione, monitoraggio e valutazione e per la semplificazione dei processi”, è stata individuata l'Azione 1: *“Servizi innovativi di semplificazione amministrativa per le strutture organizzative delle Amministrazioni Locali coinvolte nella prestazioni di servizi ai cittadini e alle imprese. Le offerte tecniche devono prevedere contenuti e attività coerenti con le esigenze e i fabbisogni delle comunità territoriali con il riferimento al ciclo di vita del cittadino e dell'impresa nel rapporto con l'Ente locale”*.

Considerato che

- con Deliberazione n. 1860 del 20/11/2008 è stato approvato lo schema di Protocollo di Intesa tra la Regione Campania e l'A.N.C.I. Campania per azioni di sostegno al sistema degli enti territoriali campani;
- con medesima deliberazione è stato dato atto che eventuali progetti presentati dall'ANCI, rientranti fra le attività previste dal suddetto Protocollo, conformi alle priorità del FESR, FSE, del PSR o rientranti nell'ambito di intervento del FAS, potranno essere ammessi a finanziamento a valere su tali fondi;
- il Protocollo di intesa su indicato, prevede, inoltre, la possibilità che la partnership operativa con l'ANCI Campania si estenda altresì all'individuazione e attivazione di ulteriori modalità di accesso

dei Comuni agli interventi – diversi da quelli dell'ASSE VI POR FESR ma con questi complementari – previsti dai diversi Programmi Operativi 2007/2013;

Preso atto che

- con nota prot. n. 1028817 del 26/11/2009, il Dirigente del Settore 02 AGC03, Autorità di Gestione, nonché Responsabile degli obiettivi operativi o1 e o2, in attuazione della D.G.R.C. n. 1521 del 02/10/2009, al fine di definire le caratteristiche dei servizi e dei Comuni destinatari degli interventi da realizzare mediante procedure di evidenza pubblica, ha richiesto all'ANCI Campania la progettazione di un intervento di sostegno all'Amministrazione regionale, per la realizzazione sia di un'azione propedeutica di analisi territoriale dei fabbisogni di consulenza organizzativa e formativa degli EE.LL, sia di azioni successive di animazione territoriale e di disseminazione dei risultati;
- a seguito di tale richiesta, è stato inviato dall'ANCI Campania il progetto “SERINN”, acquisito agli atti dal Dirigente del Settore 02 AGC03, Autorità di Gestione, nonché Responsabile degli obiettivi operativi o1 e o2, con Prot. n. 0106481 del 05/02/2010;
- il progetto “SERINN” prevede attività in grado di soddisfare le esigenze di programmazione e attuazione delle politiche di potenziamento della Capacità Istituzionale, coerenti al relativo campo di applicazione del POR Campania FSE 2007/2013;

Ritenuto che

- per quanto su detto, è opportuno attivare un processo di collaborazione tra la Regione Campania e l'ANCI Campania coerentemente alla programmazione di cui alla D.G.R.C. n. 1521 del 02/10/2009 e all'Accordo interistituzionale di cui alla D.G.R.C. n. 1860 del 20/11/2009;
- in tal senso, è necessario approvare il progetto “SERINN” dell'ANCI Campania, parte integrante e sostanziale del presente atto, articolato in tre fasi e finalizzato alle seguenti attività:
 - 1) FASE PRELIMINARE:
 - analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei Comuni della Campania;
 - definizione e individuazione degli elementi identificativi delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi che costituiranno oggetto dell'appalto;
 - definizione dei criteri e identificazione dei target-group dei Comuni che costituiranno i destinatari dei servizi oggetto dell'appalto;
 - 2) FASE IN ITINERE:
 - Animazione territoriale;
 - Facilitazione nella governance interistituzionale anche in raccordo con la Lega delle Autonomie Locali della Campania;
 - Comunicazione istituzionale;
 - 3) FASE FINALE:
 - disseminazione dei risultati
 - riproducibilità delle metodologie e dei modelli organizzativi e formativi attesi.
- per la realizzazione di tale Progetto le risorse destinate ammontano ad € 505.360,00 comprensive di IVA a valere sul POR Campania FSE 2007/2013 Asse VII “Capacità Istituzionale” Ob. Sp. p) obiettivo Operativo p1 “Favorire la diffusione ed implementazione di buone pratiche in materia di misurazione della qualità dei servizi pubblici” e che la stesse possano essere imputata alla U.P.B. 22.84.245 capitolo di bilancio 4716, Esercizio Finanziario 2010;
- opportuno, in tal senso, demandare al Dirigente del Settore 02 AGC03, l'adozione di tutti gli atti connessi alla realizzazione di tale progetto;

Visto

- il parere dell'Avvocatura regionale, Settore Consulenza Legale e Documentazione, Nota prot. n. 0120611 del 11/02/2009, per provvedimento analogo riguardante l'ANCI; con il quale è stato esplicitato che il rapporto convenzionale che si va ad instaurare tra la Regione Campania e l'ANCI Campania rientra nel novero degli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 della

Legge del 7 agosto n. 241, nella considerazione che l'ANCI abbia natura di ente esponentiale dei Comuni che rappresenta;

DELIBERA

per i motivi ed i riferimenti espressi in narrativa, che qui si intendono integralmente riportati,

- di attivare un processo di collaborazione tra la Regione Campania e l'ANCI Campania coerentemente alla programmazione di cui alla D.G.R.C. n. 1521 del 02/10/2009 e all'Accordo interistituzionale di cui alla D.G.R.C. n. 1860 del 20/11/2009;
- di approvare il progetto "SERINN" dell'ANCI Campania, parte integrante e sostanziale del presente atto, articolato in tre fasi e finalizzato alle seguenti attività:
 - 1) FASE PRELIMINARE:
 - 1. analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei Comuni della Campania;
 - 2. definizione e individuazione degli elementi identificativi delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi che costituiranno oggetto dell'appalto;
 - 3. definizione dei criteri e identificazione dei target-group dei Comuni che costituiranno i destinatari dei servizi oggetto dell'appalto;
 - 2) FASE IN ITINERE:
 - Animazione territoriale;
 - Facilitazione nella governance interistituzionale anche in raccordo con la Lega delle Autonomie Locali della Campania;
 - Comunicazione istituzionale;
 - 3) FASE FINALE:
 - disseminazione dei risultati
 - riproducibilità delle metodologie e dei modelli organizzativi e formativi attesi.
- di destinare per la realizzazione di tale Progetto risorse pari ad € 505.360,00 comprensive di IVA a valere sul POR Campania FSE 2007/2013 Asse VII "Capacità Istituzionale" Ob. Sp. p) obiettivo Operativo p1 "Favorire la diffusione ed implementazione di buone pratiche in materia di misurazione della qualità dei servizi pubblici" e che la stesse possano essere imputata alla U.P.B. 22.84.245 capitolo di bilancio 4716, Esercizio Finanziario 2010;
- di demandare al Dirigente del Settore 02 AGC03, l'adozione di tutti gli atti connessi alla realizzazione di tale progetto;
- di inviare il presente provvedimento ad intervenuta esecutività all'AGC "Gabinetto Presidente della Giunta Regionale", all'AGC "Bilancio, Ragioneria e tributi", ai Settori proponenti, all'Autorità di Gestione del PO FSE 2007/2013, All'Autorità di Audit, All'Autorità di Certificazione, al Settore Stampa, Documentazione, Informazione e Bollettino Ufficiale per la pubblicazione sul B.U.R.C.

Il Segretario

D'Elia

Il Presidente

Bassolino



SERinn

Servizi innovativi di formazione e di semplificazione
amministrativa per le strutture organizzative delle
Amministrazioni Locali della Campania

La tua
Campania
cresce in
Europa



Unione Europea



REGIONE CAMPANIA

DEFINIZIONE DEI CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DEI COMUNI DESTINATARI DEI SERVIZI	Errore. Il segnalibro non è definito.	Il
DEFINIZIONE E INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI IDENTIFICATIVI DELLE CARATTERISTICHE E DEI CONTENUTI DEI SERVIZI	Errore. Il segnalibro non è definito.	
FASE IN ITINERE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
ANIMAZIONE TERRITORIALE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
FACILITAZIONE DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
AZIONI SPECIFICHE DI FORMAZIONE E TRASFERIMENTO	Errore. Il segnalibro non è definito.	
FASE FINALE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
DISSEMINAZIONE DEI RISULTATI	Errore. Il segnalibro non è definito.	
REPLICABILITÀ DELLE METODOLOGIE E DEI MODELLI	Errore. Il segnalibro non è definito.	
Costing del programma	Errore. Il segnalibro non è definito.	
Pianificazione temporale del programma	Errore. Il segnalibro non è definito.	
INDICE DELLE TABELLE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
INDICE DELLE FIGURE	Errore. Il segnalibro non è definito.	

INDICE

Premessa.....	7
PARTE PRIMA – IMMAGINANDO AZIONI DI SOSTEGNO AL SISTEMA DEI ENTI TERRITORIALI CAMPANI	9
Lo scenario, il contesto e le metodologie.....	10
L'ente locale come organizzazione: ruoli e funzioni.....	10
Lo scenario evolutivo dell'organizzazione comunale.....	12
<i>Il caso dei piccoli comuni.....</i>	19
La formazione nel settore pubblico.....	21
Lezioni del passato, innovazione e nuove frontiere della formazione per gli enti locali.....	26
La <i>prospettiva</i> di ricontestualizzazione del discorso formativo.....	28
Un percorso per l'analisi dei fabbisogni formativi e organizzativi.....	29
Il personale degli enti locali della Regione Campania	32
Elementi per l'analisi dei fabbisogni formativi e organizzativi negli enti locali campani.....	36
Gli indicatori nelle politiche di sviluppo	36
<i>Il sistema degli Indicatori con target QSN per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza</i>	37
<i>La dimensione degli obiettivi di servizio</i>	38
La contestualizzazione territoriale degli interventi.....	41
Funzioni organizzative e aree professionali negli enti locali.....	47
<i>Area economico-finanziaria.....</i>	54
<i>Area vigilanza.....</i>	55
<i>Area tecnica e manutentiva</i>	56
<i>Area servizi sociali.....</i>	57
Imparare dalle buone pratiche.....	59
La Buona Pratica.....	59
<i>Benchlearning.....</i>	63
<i>Il percorso di selezione delle best practice</i>	65
<i>La replica delle best practice nel sistema organizzativo</i>	67
I Learning Object.....	69
PARTE seconda - servizi innovativi di formazione e di semplificazione amministrativa per le strutture organizzative delle Amministrazioni Locali della Campania.....	71
Organizzazione del programma SERINN	78
Fasi di progetto.....	80
FASE PRELIMINARE.....	80
ANALISI DEI FABBISOGNI ORGANIZZATIVI E FORMATIVI DEI COMUNI DELLA CAMPANIA	80

DEFINIZIONE DEI CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DEI COMUNI DESTINATARI DEI SERVIZI.....	82
DEFINIZIONE E INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI IDENTIFICATIVI DELLE CARATTERISTICHE E DEI CONTENUTI DEI SERVIZI	83
FASE IN ITINERE.....	85
ANIMAZIONE TERRITORIALE.....	85
FACILITAZIONE DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE.....	86
COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE.....	87
AZIONI SPECIFICHE DI FORMAZIONE E TRASFERIMENTO	88
FASE FINALE.....	89
DISSEMINAZIONE DEI RISULTATI.....	89
REPLICABILITÀ DELLE METODOLOGIE E DEI MODELLI	90
Costing del programma	92
Pianificazione temporale del programma	94
INDICE DELLE TABELLE.....	95
INDICE DELLE FIGURE.....	96

Il gruppo di lavoro che ha partecipato alla redazione del programma è stato coordinato da Pasquale Granata, (ANCI Campania), ne fanno parte: Alfonso Marino e Alessandro Coppola (Seconda Università di Napoli) –Roberto Cacciapuoti e Gaetano Di Paolo (Laboratorio Craet)

La razionalità progettuale ha preso atto dell'illusione di pianificazione totale dell'attività amministrativa e della necessità di fare i conti con quello che Edgard Morin chiama giustamente "Il paradigma perduto della natura umana", ovvero col fatto che l'uomo, in qualunque contesto si trovi ad operare, è sempre capace di scardinare il sistema in cui viene rinchiuso e di mettere in moto la storia. La capacità del tutto umano di inventare una via d'uscita dal sistema mette inevitabilmente in crisi il progetto organizzativo, a meno che questo, fin dall'inizio, non venga pensato come "progetto incompleto", ovvero come progetto che lascia margini inesplorati di ambiguità, che verranno risolti di volta in volta con una progettazione dal basso dall'interazione tra gli attori organizzativi. Forse non c'è altra soluzione per rendere operativo l'ossimoro di una burocrazia che apprende.

G. Zollo

PREMESSA

Il presente documento – redatto a seguito della richiesta formulata dall’Autorità di Gestione PO FSE 200-2013 regione Campania 2009.1028817 2009.1050935 – è l’individuazione che la struttura tecnica di ANCI Campania ha formulato, sulla scorta di una puntuale analisi di pre-fattibilità, di un programma di servizi innovativi di formazione e di semplificazione amministrativa per le strutture organizzative delle Amministrazioni Locali della Campania.

Il tema è quello, non nuovo, del rafforzamento della capacità istituzionale. Il QSN 2007-2013 ha puntualmente enunciato, in sede di preparazione del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, i risultati più significativi delle azioni condotte nel periodo 2000-2006: maggiore efficienza finanziaria delle Amministrazioni attuatrici; migliore capacità di gestione; maggiore cooperazione fra Amministrazioni, specie fra Stato e Regioni, attivazione di un esteso partenariato economico e sociale. Allo stesso modo il QSN ha individuato le criticità ancora presenti.

L’elaborazione di ANCI Campania ha, dunque, preso le mosse dalla individuazione delle criticità ancora presenti sul fronte della capacità istituzionale: carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche, mancato adeguamento organizzativo delle Amministrazioni, inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni, difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali.

Tali criticità vanno lette alla luce della necessità di rafforzare “la capacità delle Amministrazioni di programmare, attuare e valutare gli interventi nonché di produrre beni pubblici (legalità, sicurezza, correttezza e imparzialità dell’azione amministrativa, certezza e prevedibilità dell’agire pubblico) e di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità (...) dando piena attuazione, secondo le specificità dei singoli ordinamenti regionali, al principio di sussidiarietà in modo da promuovere la *governance multilivello* e di settore nonché le forme più avanzate di *partenariato pubblico-privato* già sperimentate nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006”¹.

In altri termini, rafforzare la capacità di azione delle amministrazioni pubbliche significa far progredire una cultura amministrativa incentrata sulla qualità delle prestazioni, intesa come adeguatezza degli standard di professionalità degli operatori e attenzione alla soddisfazione delle utenze.

Le variabili cui si lega l’attuazione di una strategia del genere sono molteplici. La prima, la più evidente, la più logica e, al tempo stesso, la più complessa riguarda la capacità di accrescere il potenziale delle risorse umane impegnate nel settore pubblico locale.

Agire su questo potenziale richiede interventi rivolti all’aumento delle conoscenze e all’accrescimento delle competenze, i quali però costituiscono una condizione necessaria ma non sufficiente nella direzione della modernizzazione e dell’efficienza delle amministrazioni. “Bisogna rifiutarsi di erogare una formazione che si accontenti di enunciare le innovazioni, anziché accompagnarle. Non è infrequente (...) il caso di una formazione sull’innovazione usata come alternativa all’innovazione stessa, come antidoto contro di essa”².

“Il giudizio sulle molte iniziative di sostegno alle amministrazioni, che in questi ultimi anni si sono moltiplicate, complessivamente non appare positivo, pur con dichiarate eccezioni. (...) le questioni importanti, legate al sostegno di miglioramenti permanenti nel funzionamento dell’amministrazione, siano state sottovalutate (anche per propria responsabilità) a favore di progettazione legata a questioni più contingenti (mode) e non sempre portata avanti con il necessario respiro”³.

Il tema è dunque quello dell’accrescimento del potenziale delle risorse umane impegnate nel settore pubblico locale, cui si lega la razionalizzazione e la diffusione di modelli gestionali e organizzativi. A questo più ampio

¹ Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013” Ministero dello sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007

² N. Melideo “Bassanini in comune. Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei comuni”. D’Anselmi Editore / Hoepli 1999

³ “Documento Strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013 “- Il documento, previsto dalle Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 il frutto di un percorso di confronto e analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell’Economia e del Ministero del Lavoro - Dicembre 2005

contesto fa riferimento la stessa Regione Campania⁴ la quale - considerando le iniziative relative alla programmazione 2000-2006 ed il diverso apporto che tali interventi hanno prodotto sul territorio a livello locale - ha identificato come elementi di continuità per il 2007-2013 “l’investimento sulla crescita del sistema di governo e delle competenze della Pubblica amministrazione in particolare, inclusa la capacità di avviare un processo di confronto trasparente con la popolazione regionale e di coinvolgimento all’azione amministrativa attraverso processi sempre più efficaci e mirati di comunicazione. Un insieme di tasselli che necessitano di una prosecuzione di investimenti sia in un’ottica di continuità e rafforzamento (formazione del personale, azioni di comunicazione più ampie e continua, ecc.) sia in una di revisione di modalità attuative, strumenti e target di riferimento”.

Gli obiettivi perseguiti attraverso l’intervento di ANCI Campania consistono nel garantire il basilare supporto alla fase preparatoria, in itinere e successiva di progettazione/realizzazione degli interventi previsti dalla Regione Campania attraverso il POR/FSE la programmazione 2007-2013 in materia di sviluppo delle competenze istituzionali dei dipendenti degli enti locali campani.

L’ANCI Campania, con il programma SERINN, intende ottenere una quadro d’insieme clusterizzato ed articolato dei fabbisogni formativi ed organizzativi degli enti locali mediante una vasta opera di contestualizzazione e territorializzazione degli stessi, ciò per definire una cornice d’azione per le azioni di formazione coerente tanto con i fabbisogni professionali, quanto con quelli che emergono dalla peculiarità dei territori coinvolti.

Sul piano operativo, il programma SERINN è costruito in modo da promuovere il rafforzamento delle competenze delle risorse umane puntando alla costruzione e sperimentazione di modelli e best practice innovativi, non solo nel senso delle tecniche e tecnologie utilizzate, quanto degli approcci e delle visioni complessive. Si intende cioè costruire un sistema formativo, che stimola l’approfondimento, la formazione continua, la riproducibilità nel tempo dei contenuti.

⁴ Regione Campania Programma Operativo Obiettivo Convergenza Fondo Sociale Europeo 2007-2013 Decisione Commissione C(2007) 5478 del 07.11.07

PARTE PRIMA – IMMAGINANDO AZIONI DI SOSTEGNO AL SISTEMA DEI ENTI TERRITORIALI CAMPANI

Lo scenario, il contesto e le metodologie

L'approccio metodologico da cui ANCI Campania parte, al fine di ricostruire un quadro dei fabbisogni organizzativi e formativi degli enti locali campani si basa su due valutazioni.

La prima è quella di concentrare l'attenzione sulle specificità organizzative dell'ente comunale, sia, come vedremo, con riferimento ai compiti e alle funzioni che è chiamato a svolgere, e, naturalmente, alla loro evoluzione, che nella prospettiva dimensionale e di rapporto con il territorio che ne caratterizza di fatto la struttura e il funzionamento.

La seconda è quella di ancorare la formazione ai contesti concreti nei quali (e per i quali) essa è attivata. E poiché le organizzazioni sono il referente contestuale più rilevante delle azioni formative, gli sviluppi delle teorie e dei modelli organizzativi più significativi dal punto di vista della loro valenza applicativa diventano il punto di riferimento e lo sfondo a partire da cui si costituiscono le pratiche formative ed i loro orientamenti teorici e di metodo⁵.

Le riflessioni che seguono rappresentano il tentativo di ricostruire la molteplicità di scenari in cui il programma SERINN può potenzialmente declinarsi e le loro dinamiche evolutive.

Preliminarmente viene considerata l'organizzazione del comune, dal punto di vista dei ruoli e delle funzioni e delle loro evoluzione (*L'ente locale come organizzazione: ruoli e funzioni* pag.10) . Vengono poi poste in esame le specificità della realizzazione di azioni di formazione del settore pubblico (*La formazione nel settore pubblico* pag.21) , individuando i presupposti di un percorso di analisi dei fabbisogni sia da un punto di vista metodologico (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag.***Errore. Il segnalibro non è definito.***) che con riferimento alla dimensione delle risorse umane potenzialmente coinvolgibili (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag.***Errore. Il segnalibro non è definito.***).

Successivamente vengono presi in considerazione tre livelli di indagine su cui s'ipotizza di caratterizzare l'analisi dei fabbisogni degli enti locali al fine di pervenire alla definizione dei servizi da realizzare: il primo riguarda gli obiettivi previsti dalla programmazione delle politiche di sviluppo del QSN 2007-2013 (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag.***Errore. Il segnalibro non è definito.***), il secondo attiene il dimensionamento territoriale connesso alla pianificazione prevista dalla Regione Campania (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag.***Errore. Il segnalibro non è definito.***), il terzo riguarda le specificità professionali connesse alle principali aree d'intervento di un ente comunale (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag. ***Errore. Il segnalibro non è definito.***) .

Il percorso si conclude con l'approdo alla definizione di alcune impostazioni di metodo. Fermo restando le risultanze dell'attività di analisi che verranno condotte in fase di attuazione del programma, sin d'ora si ritiene di individuare nella metodologia del benchlearning (***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.*** pag. ***Errore. Il segnalibro non è definito.***) lo strumento attraverso cui fare sintesi delle attività connesse agli interventi formativi coniugandole con gli aspetti innovativi dei servizi orientati alla semplificazione amministrativa.

L'ente locale come organizzazione: ruoli e funzioni

Ai Comuni l'ordinamento affida le funzioni amministrative che riguardano la popolazione, particolarmente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, l'assetto e l'utilizzazione del territorio, lo sviluppo economico unitamente alla gestione dei servizi elettorali, di stato civile, anagrafici, di leva militare e statistica. La Costituzione, configurandoli quale fondamento della Repubblica, insieme con Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, attribuisce loro autonomia statutaria, poteri e funzioni, preoccupandosi però di commisurare le funzioni alle capacità di esercitarle.

⁵ D. LIPARI Logiche di azione formativa nelle organizzazioni Guerini e Associati, Milano 2002)

Nell'ambito del governo "locale" del territorio, sotto il profilo storico e istituzionale, i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni, i comprensori, le aziende miste, contraddistinti dalla dimensione territoriale quale comune denominatore, hanno rappresentato un vero e proprio 'laboratorio' dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione negli ultimi 20-25 anni.

Nei comuni, le funzioni di auto-governo della comunità locale sottendono ad un'azione diretta e immediata; le province, emanazione del governo centrale incarnano i principi del decentramento e del controllo sulla periferia anche in vista della garanzia di unitarietà e uniformità di governo da parte dello Stato sul territorio.

Una caratteristica propria del sistema delle autonomie locali è, storicamente, la marcata commistione di funzioni dell'ente per rispondere ai fabbisogni delle comunità amministrate e dei territori di riferimento nel quadro di un coordinamento dei rapporti istituzionali, regolati tra il centro e la periferia. Si tratta di un impianto complessivo che mette insieme, sulla base di una diffidenza dello Stato verso l'autogoverno locale in vista della garanzia di unità dello Stato, le funzioni e i compiti tipici delle forme di autonomia locale e le interazioni con i livelli superiori di governo, benché via via sotto forma di assetti concertativi e di cooperazione istituzionale⁶.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n° 3 del 2001, che ha comportato una significativa riorganizzazione dell'ordinamento della Repubblica italiana sono stati introdotti alcuni fondamentali principi che attengono al ruolo e alle funzioni delle autonomie locali, nel quadro di un più complessivo sistema di relazioni e raccordi tra il nuovo assetto istituzionale e le disposizioni della prima parte della Costituzione.

L'attribuzione delle funzioni ai comuni risponde ad una logica in cui vengono affermati i principi di: sussidiarietà verticale⁷, adeguatezza⁸ e differenziazione.

Dal punto di vista dell'organizzazione possono essere identificate una dimensione interna e una dimensione esterna. La dimensione interna attiene alle strutture burocratiche che, nel caso dei Comuni e delle Province, appaiono analoghe ovvero riferibili al modello ministeriale gerarchico-funzionale e caratterizzate da: settorializzazione per competenze, lunghe catene gerarchiche, assenza di ruoli specialistici di staff ed autoreferenzialità. In altre parole una forma di burocrazia meccanica, contraddistinta da assenza di una reale leadership, subalterna al potere politico e fedele allo Stato.

A tale impostazione si oppongono nuovi schemi organizzativi, divisionali o decentrati, basati sui principi del management e della gestione strategica, caratterizzati da margini di autonomia e responsabilità attribuiti a dirigenti.

Questo consente a ogni ente locale, con particolare riferimento a quelli di medio-grandi dimensioni, di definire una propria struttura, in base a strategie o soluzioni innovative, in taluni casi sperimentali come quando si

⁶ In una prima fase – dall'unità alla prima guerra mondiale – si assiste allo sgretolamento del modello 'francese' a causa della debolezza dell'autorità centrale nei confronti del localismo. Il raccordo tra il centro dello Stato e la periferia viene svolto dal clientelismo dei rappresentanti politici e un'azione di controllo ad opera dei Prefetti. Con la seconda fase storica – dall'avvento del fascismo sino agli anni '60 – continua, anche se meno intenso, il processo di attribuzione ai Comuni di funzioni e compiti di amministrazione locale. Nella terza fase – anni '70 - '80 – vi è il collasso dell'assetto complessivo: da un lato le regioni ordinarie, dall'altro la residualità delle Province, 'scatole vuote', dal punto di vista delle funzioni e dei compiti, ma ricche di rilevanza politica. La quarta fase – gli anni '90 – apre la stagione delle riforme con la distinzione delle funzioni tra regioni, province, comuni, basate su una logica di sistema.

⁷ Il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative vengano svolte dall'entità territoriale più vicina ai cittadini (i comuni), ma esse possono essere esercitate dai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente. Si parla di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica, attraverso forme di partecipazione attiva alla vita amministrativa. Se l'intervento pubblico viene attuato quanto più vicino possibile al cittadino, ovvero nella condizione di prossimità del livello decisionale a quello di attuazione, esistono tuttavia un nucleo di funzioni inderogabili che i poteri pubblici non possono alienare quali il coordinamento, controllo, garanzia dei livelli minimi di diritti sociali, equità. Il principio di sussidiarietà può quindi essere visto sotto un duplice aspetto: in senso verticale: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale: il cittadino, sia come singolo che attraverso forme aggregative deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime.

⁸ Il principio di adeguatezza, afferma che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti, per l'esercizio delle funzioni amministrative. Dal combinato di questo principio con il principio di sussidiarietà, si ricava che se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa, che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

attivano progetti trasversali, task forces, ecc.. Tale impostazione determina una grande varietà di configurazioni. Un comune medio grande può essere caratterizzato da un'articolazione per aree, settori, servizi di staff (specialisti); al segretario generale in posizione di staff, con funzioni preminentemente consultive, si connettono unità speciali intersettoriali alle dipendenze del sindaco. Le peculiarità principali sono una affermata distinzione del livello politico da quello manageriale, incarnato dalla figura del direttore generale, e una riduzione della gerarchia della struttura e del numero dei settori funzionali. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 residenti si palesa un'ampia varietà modelli strutturali⁹.

Nella dimensione esterna, ovvero nel rapporto tra l'ente locale e l'ambiente esterno, sono fortemente mutati i profili di interazione con particolare riferimento all'espansione dell'ente locale tramite la creazione di organizzazioni 'satellite', controllate in modo più o meno diretto. Non solo il processo di esternalizzazione di servizi – utilities (aziende o SpA), servizi alla persona (terzo settore), servizi interni (privati o consorzi) – offre un panorama assai composito del rapporto tra l'istituzione locale e il suo territorio di riferimento così come appare molto variegato il ventaglio di soluzioni gestionali, tecniche ed operative quali la gestione in concessione, tramite aziende speciali, SpA, istituzioni. Non meno importanti appaiono, altresì, anche le relazioni associative per la gestione comune funzioni: comunità montane le unioni comuni, i consorzi di enti locali.

In questo scenario la forte riallocazione di funzioni e competenze nella direzione dei Comuni, anche in relazione del mutato quadro costituzionale, impone agli enti locali, in particolare a quelli di più ridotte dimensioni demografiche, la definizione di maggiori capacità amministrative e la ricerca di profili operativi adeguati a tali nuove responsabilità. È, sotto altro aspetto, cresciuta la pressione dei cittadini e delle comunità, con domande e bisogni diversificati e con una forte richiesta quantitativa e qualitativa di servizi.

In concreto l'esercizio effettivo del principio di sussidiarietà può essere correttamente interpretato dai Comuni medio-piccoli attraverso la ridefinizione di una nuova e più adeguata *governance* locale, in grado di interpretare al meglio i mutamenti intervenuti cosicché, nell'ambito d'intervento dei piccoli Comuni, l'affermazione del principio dell'adeguatezza delle funzioni e dei servizi ai fabbisogni e ai bacini di interesse, richiede una spiccata cooperazione intercomunale per la gestione associata delle funzioni e dei servizi¹⁰.

LO SCENARIO EVOLUTIVO DELL'ORGANIZZAZIONE COMUNALE

Il ruolo istituzionale degli Enti locali si è andato progressivamente evolvendo, negli anni, parallelamente al notevole cambiamento dei meccanismi di azione della Pubblica amministrazione complessivamente intesa, secondo un processo che ha determinato un sensibile incremento delle attività erogative e un significativo ampliamento delle funzioni e degli ambiti di intervento istituzionalmente attribuiti.

All'intensificarsi della complessità e della variabilità delle funzioni assegnate al sistema delle Autonomie locali ha, conseguentemente, fatto seguito l'adozione di modelli organizzativi che sono andati gradatamente evolvendosi, assumendo dapprima fisionomie semplificate (sostanzialmente riconducibili al modello gerarchico funzionale), che sono state progressivamente sviluppate per approdare a schemi organizzativi maggiormente evoluti, che caratterizzano, sia pure con variazioni determinate dalle diverse dimensioni strutturali, anche gli Enti di dimensioni ridotte.

Il processo di progressiva devoluzione di nuove funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, prodotto a partire dalla Legge n. 59/1997, la prima delle leggi di riforma Bassanini, e dai successivi

⁹ In primo luogo, può aversi una struttura bicefala con la figura del direttore generale impegnato nella gestione cui si associa la figura del segretario generale cui compete invece la cura degli aspetti eminentemente legali legati alle politiche regolative. In secondo luogo, può aversi una struttura monocratica: il segretario generale è anche direttore generale. In ultimo, può aversi un modello policentrico basato sul forte ruolo decisionale ed organizzativo svolto dai dirigenti di settore in assenza della figura del direttore generale.

¹⁰ L'affermazione dell'art. 114 della Costituzione, a pena di compromettere la stessa Autonomia dei Comuni. In molti Paesi UE, in particolare in Francia, concrete politiche di sostegno all'intercomunalità sono già state avviate da tempo tenuto conto che oltre un certo livello di integrazione territoriale per singoli settori, quali quello rurale e turistico, si possa procedere efficacemente attraverso una forte intesa politica tra gli Enti locali per ottimizzare politiche e risorse comuni.

provvedimenti attuativi determina l'assunzione sempre più marcata, da parte degli Enti locali, del ruolo di soggetti erogatori di servizi, il che implica una significativa estensione della platea dei cittadini-utenti.

L'esigenza di presidiare la celerità, l'efficienza e l'economicità delle attività dirette al soddisfacimento dei bisogni della collettività implica un'attenta attività di verifica delle più opportune forme gestionali dei servizi, potendo l'Ente locale orientarsi anche su forme di gestione partecipata.

La complessità degli assetti organizzativi che si vengono a determinare con il ricorso a tali forme di gestione dei servizi pubblici locali impone di attivare meccanismi che assicurino all'Ente un efficace presidio delle funzioni di coordinamento e di controllo nel governo del territorio, al fine di orientare le complesse dinamiche gestionali ed organizzative determinate da un comparto pubblico "allargato", in cui l'Ente locale abbandona progressivamente il ruolo di gestore diretto dei servizi erogati per assumere le vesti di controllore nei confronti di soggetti terzi che operano nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

In tal senso, si afferma dunque un modello organizzativo, particolarmente riferito ai Comuni, che possiamo definire di Ente "holding", che implica l'assunzione, da parte dell'Ente locale nei confronti dei terzi gestori, di un ruolo assimilabile a quello della "azienda madre" nei confronti delle società controllate, in quanto unico strumento per garantire all'Ente locale il mantenimento di una reale funzione di governo delle strategie erogative dei servizi sul territorio.

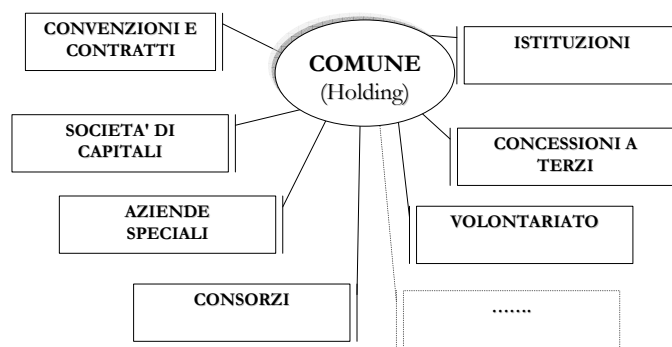


Figura 1 - Il comune "holding"

Tale assetto determina, in primo luogo, la necessità di una profonda revisione dei meccanismi di controllo dell'Ente, attraverso lo sviluppo di un'efficace sistema di controllo cosiddetto "esterno", che implichi efficaci forme di interazione dei vertici strategici con le direzioni aziendali dei soggetti gestori ed adeguati strumenti di verifica e intervento sulle attività in relazione ai costi, all'efficienza e alla qualità dei servizi erogati alla collettività.

La necessità di potenziare il ruolo di governo dell'Ente sul territorio implica inoltre l'introduzione di strumenti giuridici atti a consentirne l'espletamento, sia a livello statutario e regolamentare, che nell'ambito delle convenzioni stipulate con i terzi gestori (attuazione di politiche tariffarie e di investimento, efficace esercizio delle funzioni di controllo e di verifica delle attività affidate all'esterno, promozione dei necessari adeguamenti delle formule gestionali, creazione di sinergie virtuose tra le aziende affidatarie) e, di riflesso, impone all'Ente di dotarsi di strutture e professionalità in grado di presidiare adeguatamente gli aspetti di pianificazione strategica, programmazione e controllo delle attività e, più a monte, le complessive strategie che determinano la scelta della gestione diretta del servizio o l'affidamento all'esterno dello stesso e, in quest'ultimo caso, l'individuazione delle forme gestionali più opportune e la cura delle complesse fasi procedurali che conducono all'affidamento.

La definizione dell'assetto organizzativo non può infatti non tener conto del fatto che l'attuale quadro normativo si caratterizza per l'estrema variabilità degli obiettivi istituzionalmente assegnati, che impongono agli Enti di dotarsi di modelli organizzativi estremamente flessibili e dinamici che, a fronte della rapida evoluzione che caratterizza i processi lavorativi, si dimostrino funzionali agli obiettivi di incremento quali quantitativo del livello dei servizi che gli Enti sono chiamati ad erogare e, in forma correlata, della capacità di efficacemente e tempestivamente rispondere ai bisogni della collettività amministrata.

La riforma in senso federalista che sta interessando il nostro paese si declina anche a livello locale con l'attribuzione di nuove funzioni agli enti locali. Nell'imminenza dell'adozione di un nuovo quadro normativo che riguarda le autonomie locali¹¹, la tabella che segue mette in relazione il nuovo assetto delle "funzioni fondamentali dei comuni", secondo l'articolo 2 del disegno di legge 3118, con le aree di policy di interesse comune individuate dal Documento Strategico Mezzogiorno 2007-2013.

Tabella 1 - Nuove funzioni fondamentali dei comuni e aree di policy DSM 2007-2013

Riferimento	Capacità amministrativa	Infrastrutture e servizi infrastrutturali per il territorio, le imprese e i residenti	Funzioni urbane	Istruzione, Formazione e Politiche del lavoro	Fruizione estesa dei benefici della società dell'informazione	Promuovere una società inclusiva	Politiche per le imprese	Legalità, sicurezza e contrasto delle attività della criminalità organizzata	Migliorare le capacità di imprese e istituzioni sui mercati internazionali	Politiche per il turismo
Dlg. 267/200 smi Art. 13. Funzioni ¹²	x		x			x	x	x		
Art. 2 Funzioni fondamentali dei comuni DDL 3118 ¹³										
a) b) c) d) e) f)	x	x	x	x	x	x	x	x		x
g)	x	x	x	x						
h)		x	x			x	x	x		x
i)	x	x	x		x		x			x
l)	x	x	x			x				
m)	x	x	x			x				
n)		x	x					x		
o)	x	x	x							
p)	x	x	x				x			
q)			x	x		x		x		

¹¹ "Assistiamo ad un dibattito particolarmente acceso in merito alla riforma federalista dello Stato: molti provvedimenti, dal federalismo fiscale alla Carta delle Autonomie, dalle norme sulla sicurezza a quelle sul catasto, dovrebbero dare grande impulso al decentramento delle funzioni così come previsto dal Titolo V. Non che quel dibattito si sia comunque mai sopito: tuttavia, una delle poche cose su cui sono tutti d'accordo è che l'interpretazione normativa della riforma costituzionale ha palesemente prodotto per ora montagne di scritti e di convegni, ma ha influito poco in termini di reale efficacia del sistema nel suo complesso. La polverizzazione della governance locale italiana, peraltro, non è dovuta al grande numero di autonomie locali presenti sul territorio (in altri Paesi come la Francia, ad esempio, sono molto più numerose), bensì all'assenza di un quadro chiaro per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni. E la riforma del Titolo V è mancata proprio nelle componenti "accessorie", in quello che oggi si chiama "change management" e che vuol dire semplicemente che ogni grande trasformazione, in particolare quelle normative, non è efficace se non adeguatamente accompagnata da processi attuativi e culturali che sfuggono alla sfera giuridica e concernono precipuamente quella organizzativa" - Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione La formazione come strumento a supporto del decentramento di Paolo Zocchi 2008

¹² "1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico" Dlg. 267/200 smi Art. 13. Funzioni

¹³ "ART. 2. - (Funzioni fondamentali dei comuni). a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni; b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) il controllo interno; e) la gestione finanziaria e contabile; f) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza; g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale; h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale; i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive; l) le funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale di base; m) la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio; n) l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi; o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente; p) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale; q) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; r) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado; s) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali; t) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale; u) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni; v) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale; z) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici". CAMERA DEI DEPUTATI DISEGNO DI LEGGE N. 3118 - "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati"

Riferimento	Capacità amministrativa	Infrastrutture e servizi infrastrutturali per il territorio, le imprese e i residenti	Funzioni urbane	Istruzione, Formazione e Politiche del lavoro	Fruizione estesa dei benefici della società dell'informazione	Promuovere una società inclusiva	Politiche per le imprese	Legalità, sicurezza e contrasto delle attività della criminalità organizzata	Migliorare le capacità di imprese e istituzioni sui mercati internazionali	Politiche per il turismo
r)	X	X	X	X						
s)		X		X						X
t)		X	X					X		
u) v)	X		X					X		
z)										

Il processo di revisione della normativa riferita all'assetto degli organici nella Pubblica amministrazione è stato indotto nel legislatore dalla volontà di affrontare un problema di natura essenzialmente organizzativa, derivante dalla constatazione che, pur in presenza di una sostanziale identità quantitativa della consistenza organica del personale pubblico, ben inferiore era lo standard dei servizi erogati alla collettività nel nostro paese rispetto ad altri Stati europei.

Tale fattore critico è stato interpretato come sintomo di una inefficace distribuzione del personale sulle funzioni: a fronte di situazioni di forte squilibrio degli organici che, sul piano organizzativo, davano luogo a fenomeni di duplicazione delle funzioni, sussistevano contesti in cui, al contrario, si registrava una forte carenza di personale e, conseguentemente, un'inadeguatezza delle prestazioni erogate.

Il superamento di tali elementi di criticità si è reso indifferibile dal momento in cui si è andata configurando una Pubblica amministrazione che, anziché agire per atti, è venuta ad assumere, principalmente, il ruolo di soggetto erogatore di servizi.

L'analisi di pre-fattibilità - alla base della redazione del programma ANCI Campania di sostegno ed affiancamento alla Regione in ordine alle tematiche attuative alle misure del POR/FSE destinate agli enti locali in tema di interventi formativi e di riqualificazione del personale - è stata condotta avendo come riferimento un quadro strategico di intervento che considerasse l'adeguamento delle competenze e il rafforzamento delle conoscenze del personale nella dimensione, più complessiva e complessa, dei contesti organizzativi. In altri termini, si vuole considerare l'ente locale quale insieme organizzativo evitando di confondere l'organizzazione con le sue risorse umane¹⁴.

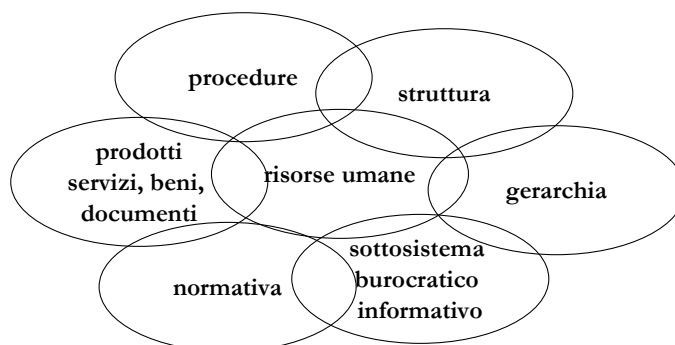


Figura 2 Articolazione delle componenti organizzative

¹⁴ "Un'organizzazione si articola in diversi componenti. È importante individuare tutte queste componenti. Le risorse umane sono solo una di queste componenti, anche se, nella nostra cultura si tende a ridurre l'organizzazione alle sue risorse umane.(...) le componenti di una organizzazione sono: 1. i prodotti, intesi come servizi, beni, documenti; 2. le procedure; 3. la struttura; 4. le risorse umane; 5. la normativa; 6. la gerarchia; 7. il sottosistema burocratico informativo" - M. Balducci "Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale" - F. Angeli 1996.

Per ricondurre ad una prospettiva unitaria il complesso degli interventi normativi che, nell'ultimo decennio, hanno interessato l'ordinamento degli Enti locali occorre innanzi tutto considerare che il legislatore ha inteso attuare un programma di rinnovamento istituzionale diretto ad accrescere la capacità di autogoverno di tali Enti, valorizzandone l'autonomia organizzativa e finanziaria. Tale processo è il frutto di un radicale mutamento della concezione riferita al ruolo istituzionale delle autonomie locali, che trova il suo culmine nell'affermazione del principio di sussidiarietà, in forza del quale sono conferite alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni relative agli interessi delle relative comunità e localizzabili nei rispettivi territori (art. 1, comma 2, Legge n. 59/97), nel rispetto del principio di adeguatezza, ossia della reale idoneità dell'Ente, per dimensione istituzionale, a garantire l'efficace esercizio delle funzioni attribuite. Costituisce, quindi, logico corollario di tale principio la piena affermazione dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali che, in quanto destinatari di nuove e accresciute funzioni, devono poter disporre di poteri di azione commisurati al ruolo istituzionale conferito.

Per delineare lo scenario in cui si trovano oggi ad operare le amministrazioni pubbliche locali e svolgere una ricognizione del sistema organizzativo vanno evidenziate le invarianti, ovvero quei dati di contesto strutturali che qualificano la natura dell'amministrazione comunale stessa¹⁵. L'invariante organizzativa forse più importante delle amministrazioni pubbliche locali – oltre a quella relativa al principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione¹⁶ – è il principio di autorganizzazione.

Frutto del costante processo di autonomizzazione delle pubbliche amministrazioni inteso come paradigma chiave dell'evoluzione dal modello centralista a quello federalista, il principio di autorganizzazione si concreta nel potere, riconosciuto alle amministrazioni locali, di “dotarsi” dell'organizzazione ritenuta più idonea per realizzare gli obiettivi strategici prefissati. L'autorganizzazione si concretizza nel riconoscimento agli enti locali della propria autonomia organizzativa e regolamentare¹⁷.

Se, dunque, l'ente locale dispone di una propria autonomia organizzativa è anche vero che esso si struttura in base ad un sistema di norme nazionali e, in conseguenza, struttura la propria organizzazione sulla base di disposizioni di legge. Si ritrovano nelle disposizioni che influenzano l'organizzazione dell'ente locale due tipi di approcci sostanziali: uno legato alla sua definizione in termini funzionali in cui si tende a descrivere l'organizzazione in termini di cose da fare, l'altro, per così dire, più strutturale, in cui si fa perno sul presidio che l'ente deve assicurare rispetto a servizi fondamentali.

Il progressivo estendersi degli ambiti di competenza istituzionale attribuiti agli Enti locali ha determinato un progressivo incremento della complessità strutturale di tale Enti, che ha portato all'adozione di modelli organizzativi sempre più articolati, nel tentativo di adeguatamente presidiare le esigenze di multidisciplinarietà e specializzazione implicate dalla pluralità delle funzioni gestite.

La potestà conferita alle autonomie locali di regolamentare autonomamente l'ordinamento degli uffici e dei servizi costituisce il fulcro attorno a cui ruota la definizione formale dell'assetto organizzativo dell'Ente e, quindi,

¹⁵ “Occorre identificare i principi generali che regolano il sistema organizzativo e gli elementi strutturali sui quali si innestano le politiche di gestione del personale. Tali elementi rappresentano l'ossatura del sistema organizzativo delle PP.AA., le regole di struttura rispetto alle quali qualsiasi politica di gestione del personale deve essere confrontata. (...) qualsiasi ragionamento sulle politiche del personale non può non partire dal modello di organizzazione delle amministrazioni locali e dai principi generali che lo informano”. PDCM- Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni “Analisi e ricerche per la gestione delle risorse umane - Laboratorio di assistenza tecnica per le pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni” a cura di Solco 2005

¹⁶ “Il principio di separazione delle funzioni è uno dei principi chiave di funzionamento delle amministrazioni pubbliche la cui rilevanza organizzativa è strettamente connessa alle dinamiche gestionali del sistema delle dotazioni organiche. Le funzioni di programmazione e di guida strategica delle amministrazioni per la definizione degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, sulla base della distinzione di competenze tra potere politico e struttura amministrativa, spettano agli organismi di direzione politica di un'amministrazione (Sindaco, assessore ecc.)”. - PDCM- Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni “Analisi e ricerche per la gestione delle risorse umane - Laboratorio di assistenza tecnica per le pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni” a cura di Solco 2005

¹⁷ Dlgs 18 agosto 2000, n. 267 Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 - Art. 89 “La potestà regolamentare degli enti locali si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie: a) responsabilità giuridiche attribuiti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi; c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici; d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva; f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”.

costituisce lo strumento principale di cui avvalersi per introdurre un modello strutturale e funzionale realmente rispondente alle esigenze di efficacia ed economicità nei processi gestiti.

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. L'assetto organizzativo deve atteggiarsi in funzione della massima flessibilità strutturale, in relazione all'esigenza di adeguatamente 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.).

In termini strutturali una definizione dell'organizzazione dell'ente locale può essere ritrovata nella relazione previsionale e programmatica¹⁸ nella quale l'ente indica gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio, e fornisce elementi che dimostrano la coerenza delle previsioni annuali e pluriennali.

Nella sua parte descrittiva la relazione previsionale e programmatica fornisce un quadro delle risorse umane e professionali a disposizione dell'ente. La descrizione delle risorse viene effettuata sulla base di un'organizzazione tipica per aree organizzative che, seppur in maniera teorica, descrive la struttura minima di un ente. Accanto alle aree descritte viene definita un'area residuale "altre aree", in cui vengono riportate tutte le risorse non riconducibili alle precedenti descrizioni.¹⁹

¹⁸ L'art. 170 del TUEL stabilisce che al bilancio annuale di previsione è allegata una relazione previsionale e programmatica, estesa ad un periodo corrispondente a quello del bilancio pluriennale. Il modello per la relazione previsionale e programmatica è stato approvato con D.P.R. 3 agosto 1998, n. 326, pubblicato sul s.o. alla G.U. 18 settembre 1998, n. 218. La relazione previsionale e programmatica ha carattere generale. Illustra le caratteristiche della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente, precisandone risorse umane, strumentali e tecnologiche. Comprende, per la parte entrata, una valutazione sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli. La relazione è redatta per programmi e per eventuali progetti, coordinata con i programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento. Per ciascun programma è data specificazione della finalità che si intende conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso e sono illustrate motivazioni e finalità delle scelte effettuate. La relazione previsionale e programmatica fornisce, inoltre, informazioni circa le variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente.

¹⁹ Le categorie sono il sistema adottato a partire dal 1999 che persegue le finalità del miglioramento della funzionalità degli uffici, dell'accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse e del riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali. **CATEGORIA A** - Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: conoscenze di tipo operativo generale (la cui base teorica si sviluppa con la scuola dell'obbligo) acquisibile attraverso esperienza diretta sulla mansione; contenuti di tipo ausiliario rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi; problematiche lavorative di tipo semplice; relazioni organizzative di tipo prevalentemente interno basate su interazione tra pochi soggetti. **CATEGORIA B** - Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: buone conoscenze specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola dell'obbligo generalmente accompagnato da corsi di formazione specialistici) ed un grado di esperienza discreto; contenuto di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi; discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili; relazioni organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale. Relazioni con gli utenti di natura diretta. **CATEGORIA C** - Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: approfondite conoscenze mono specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento; contenuto di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi; Media complessità dei problemi da affrontare basata su modelli esterni predefiniti e significativa ampiezza delle soluzioni possibili; relazioni organizzative interne anche di natura negoziale ed anche con posizioni organizzative al di fuori delle unità organizzative di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) anche di tipo diretto. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale. **CATEGORIA D** - Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: elevate conoscenze pluri-specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento; contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi; elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili; relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

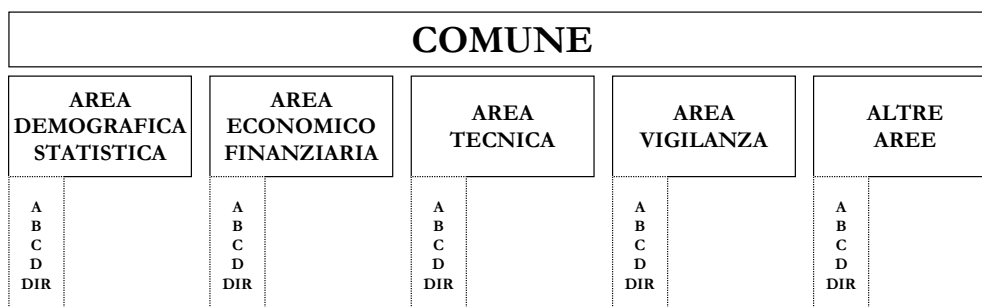


Figura 3 - Struttura dell'ente comunale secondo lo schema della relazione previsionale e programmatica

Un'ulteriore valutazione può essere condotta in termini funzionali. Questo approccio propone la classificazione delle funzioni dell'ente locale in coerenza a quella che è alla base del bilancio comunale. In esso la parte spesa è ordinata in *titoli, funzioni, servizi ed interventi*²⁰, in relazione ai principali aggregati economici, alle funzioni degli enti, ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività ed alla natura economica dei fattori produttivi nell'ambito di ciascun servizio.

Tabella 2 - Funzioni e servizi nell'organizzazione comunale

FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO	organi istituzionali, partecipazione e decentramento - segreteria generale, personale e organizzazione - gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione - gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali - gestione dei beni demaniali e patrimoniali - ufficio tecnico - anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico - altri servizi generali
FUNZIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA	uffici giudiziari - casa circondariale e altri servizi
FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE	polizia municipale - polizia commerciale - polizia amministrativa
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA	scuola materna - istruzione elementare - istruzione media - istruzione secondaria superiore - assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi
FUNZIONI RELATIVE ALLA CULTURA ED AI BENI CULTURALI	biblioteche, musei e pinacoteche - teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale
FUNZIONI NEL SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	piscine comunali - stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti - manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo
FUNZIONI NEL CAMPO TURISTICO	servizi turistici - manifestazioni turistiche
FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITÀ E DEI TRASPORTI	viabilità, circolazione stradale e servizi connessi - illuminazione pubblica e servizi connessi - trasporti pubblici locali e servizi connessi
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	urbanistica e gestione del territorio - edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare - servizi di protezione civile - servizio idrico integrato - servizio smaltimento rifiuti - parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente
FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE	asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori - servizi di prevenzione e riabilitazione - strutture residenziali e di ricovero per anziani - assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona - servizio necroscopico e cimiteriale
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	affissioni e pubblicità - fiere, mercati e servizi connessi - mattatoio e servizi connessi - servizi relativi all'industria - servizi relativi al commercio - servizi relativi all'artigianato - servizi relativi all'agricoltura
FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	distribuzione gas - centrale del latte - distribuzione energia elettrica - teleriscaldamento - farmacie - altri servizi produttivi

²⁰ I titoli aggregano le spese in base alla loro natura e destinazione economica, le funzioni in maniera più articolata individuano le spese in relazione alla tipologia delle attività effettuate dall'ente locale. I servizi sono costituiti dagli uffici e strutture, con reparti organizzativi semplici o complessi, composti da persone e mezzi e dalle attività che vi fanno capo per l'esercizio di una funzione propria dello stesso ente, preposta all'erogazione di prestazioni ai cittadini ovvero a fini interni di supporto. A ciascun reparto organizzativo è preposto un responsabile e a ciascun servizio è affidato un complesso di mezzi finanziari specificati negli interventi assegnati, del quale risponde il responsabile del servizio. Gli interventi debbono invece individuare i fattori produttivi ossia la tipologia e l'uso dei mezzi per il raggiungimento del fine a cui il singolo servizio è preposto. Tale classificazione permette di stabilire le singole dotazioni finanziarie costituenti parti del complessivo "budget" del servizio e di istituire, nell'ambito di uno stesso servizio, centri di costo che costituiscono le articolazioni orizzontali dello stesso. L'intervento costituisce l'unità elementare della parte spesa del bilancio. Ciascun servizio è organizzato in reparto, semplice o complesso, composto da persone e mezzi, al quale è preposto un responsabile. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, adottato dalla giunta nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio, determina l'organizzazione dell'ente e definisce i reparti che lo costituiscono.

Il caso dei piccoli comuni

Un ulteriore elemento di riflessione utile alla definizione del contesto di analisi del programma SERINN, sia sotto il profilo dell'analisi delle esigenze formative che di quelle organizzative, riguarda la questione dei piccoli comuni.

In Italia il complesso delle autonomie locali è estremamente frammentato e caratterizzato da un numero elevato di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni dal punto di vista demografico: gli oltre ottomila Comuni italiani rappresentano una realtà assai eterogenea: coesistono, al suo interno, amministrazioni contraddistinte sia da dimensioni minime e provviste di scarssissimi mezzi quanto le istituzioni chiamate a reggere le grandi città. Il 72% dei Comuni ha una dimensione demografica inferiore ai 5 mila abitanti pari a circa il 20% della popolazione complessiva nel nostro paese; il 10% circa degli enti non raggiunge i cinquecento abitanti, il 24% circa non supera i mille abitanti ed il 45% circa i duemila. Di contro, sono molto vasti i territori amministrati dagli enti di piccola dimensione.

I 5.838 Comuni fino a 5 mila abitanti, ovvero la stragrande maggioranza dei Comuni italiani, nei quali risiedono più di 10 milioni e mezzo di abitanti, amministrano territori molto vasti; quelli montani governano più della metà del territorio nazionale ed appena un sesto della popolazione.

La Campania ha 339 piccoli Comuni, pari all'incirca al 61% dei 551 Comuni della Regione. La popolazione residente in questi territori è pari circa al 13% della popolazione campana.

I Comuni rappresentano sicuramente una frontiera avanzata della pubblica amministrazione: hanno gli stessi servizi e le stesse funzioni da assicurare, a prescindere dalle loro dimensioni. I problemi dei piccoli Comuni dipendono dalla contraddizione tra titolarità di funzioni e carenza oggettiva di risorse e competenze per assolverle. Sotto quest'aspetto, le piccole realtà evidenziano profili di marginalità essenzialmente riconducibili alla carenza di professionalità e competenze e di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche; alla difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo del territorio; alla scarsa capacità di adattamento ai cambiamenti, all'impossibilità concreta di ottenere economie di scala e di raggio d'azione²¹.

L'assenza di servizi, il disagio e la mancanza di opportunità per i giovani, l'invecchiamento della popolazione e il degrado della qualità della vita, l'abbandono dei territori, la perdita di tradizioni e culture acuiscono i problemi di marginalità benché sia molto presente, nei piccoli Comuni, lo sforzo di concentrare sullo scarno personale in servizio tutto il complesso delle attività amministrative proprie di un ente locale: dalla tenuta delle anagrafi alla manutenzione di strade e cimiteri, dai servizi sociali al trasporto scolastico²².

Le normative che assegnano le funzioni agli Enti locali non differenziano le attribuzioni con riguardo al parametro dimensionale²³. Le riforme in atto sono più vicine alle esigenze dei grandi enti. Il federalismo amministrativo e finanziario presuppone una distinta solidità e capacità gestionale delle amministrazioni locali. Il conferimento di nuovi compiti agli Enti locali determina un forte impatto, specie sui Comuni di minori dimensioni, sotto il profilo della sostenibilità organizzativa e funzionale, oltre che sotto quello finanziario.

È evidente che la dimensione demografica gioca il ruolo di variabile chiave nella scelta dei confini organizzativi degli Enti locali e della soluzione organizzativa più appropriata per la gestione dei servizi. Se i Comuni di maggiori dimensioni possono avvalersi della gestione diretta attraverso le proprie tecnostutture, quelli piccoli hanno evidenti difficoltà²⁴.

²¹ Eduardo Racca "La riorganizzazione dei piccoli comuni" Unione Nazionale Comuni, Comunità Enti Montani – Formambiente 2009.

²² Si tratta, in maggioranza, di organizzazioni molto piccole e poco strutturate, con un livello di formazione dei funzionari presenti prevalentemente indirizzato su materie giuridico-amministrative e per nulla su tematiche tecniche e manageriali.

²³ Nel contesto degli enti di più ridotte dimensioni la complessità dei processi di natura politica e organizzativa risulta certamente attenuata, ma sicuramente non eliminata. Gli enti corrono il serio rischio di restare schiacciati sotto il peso eccessivo delle competenze. Le loro incombenze non sono calibrate sulle effettive capacità di assolverle. Occorre riconsiderare l'assetto delle competenze assegnate indistintamente a tutti i Comuni, a prescindere dalla possibilità di esercitarle in concreto, eliminando quelle superflue ed alleggerendo i carichi eccessivi addossati sulle spalle degli enti più fragili. Non è, oggettivamente, possibile ottenere un equilibrio nel sistema generale della pubblica amministrazione se il Comune, che appare il più direttamente coinvolto nella tutela degli interessi delle collettività, rimane fragile dal punto di vista organizzativo e gestionale perché nella stragrande maggioranza dei casi di dimensioni modeste. Nel contesto di un numero così elevato di piccoli Comuni la diffusione sempre più capillare di attività di regolazione – europee, nazionali, regionali, locali – ha moltiplicato situazioni normative sovrapposte, sovente tra di loro confliggenti, trascurando il raccordo tra i vari soggetti.

²⁴ La numerosità degli enti di dimensioni modeste rappresenta uno snodo fondamentale da superare, dal momento che è impensabile allo stato dei fatti e dei provvedimenti legislativi adottati, anche di natura costituzionale, riproporre un ritorno al centralismo. È evidente che, al di sotto di una soglia strutturale

Il tema della necessità di accorpare in comprensori i comuni, nel nostro paese già emergente negli anni '70, rappresenta l'altra faccia di una eccessiva frammentazione e polverizzazione delle amministrazioni più vicine al cittadino. Una serie di fattori influisce sulla adeguatezza delle strutture politico-amministrative locali. Un primo fattore è costituito dal progresso tecnico nella produzione di beni e servizi pubblici locali. L'aumento della dimensione ottima per la produzione di un dato servizio innalza i costi per quelle comunità che sono al di sotto di tale dimensione. In altri termini, la mancata riorganizzazione dimensionale delle comunità locali in presenza di un notevole progresso tecnologico non solo impedisce il perseguimento delle cosiddette economie di scala ma fa aumentare i costi unitari dei servizi che le comunità locali continuano ad offrire. Un altro fattore che rende obsolete le esistenti strutture politico-amministrative locali è il processo di urbanizzazione e di mobilità della popolazione. La tendenza delle persone a muoversi verso le città ha generato ampie conurbazioni urbane e notevoli concentrazioni metropolitane, nelle quali vengono cancellati gli originari confini delle singole realtà locali.

L'esigenza di una riorganizzazione dei servizi pubblici su un'area più vasta risiede in modo essenziale sull'ipotesi delle economie di scala, cioè sulla riduzione dei costi unitari di produzione conseguente all'incremento delle unità prodotte. È tuttavia incontestabile che la maggior parte dei servizi pubblici non riguarda prodotti standardizzati. Invece un aspetto fondamentale è connesso al profilo qualitativo nell'erogazione del servizio²⁵. La prospettiva è dunque quella di individuare criteri di riorganizzazione delle strutture amministrative locali nell'ottica di considerare le specificità dimensionali del fenomeno "ente comunale".

Tabella 3 - I criteri di riorganizzazione delle strutture amministrative

minimizzazione dei costi unitari del servizio offerto	Il progresso tecnico comporta che, al crescere della produzione, il costo unitario del servizio diminuisce, almeno fino a un certo punto. Esiste quindi una dimensione dell'area amministrativa che minimizza il costo unitario di produzione. Questa dimensione è detta dimensione ottima dell'area per il servizio considerato.
minimizzazione degli effetti esterni della spesa pubblica	Non necessariamente vi è perfetta corrispondenza tra l'area geografica entro la quale si estendono i benefici di un certo servizio pubblico e l'area amministrativa della giurisdizione. Può accadere che l'area dei benefici sia superiore a quella della giurisdizione, dando luogo ai cosiddetti "effetti di traboccamento" (spillover effects), che sono causa di inefficienza. Ad esempio la lotta all'inquinamento fatta da una data comunità produce effetti benefici anche per le comunità vicine. Questo è il cosiddetto fenomeno delle esternalità positive. L'area amministrativa è ottimale quando le sue dimensioni sono tali da internalizzare o minimizzare gli effetti della spesa sostenuta da un ente (vale a dire che tali effetti si esauriscono all'interno dei confini dell'area amministrata) o quando i benefici goduti da altre comunità vengono pagati alla comunità che ha effettuato la spesa
redistribuzione del reddito	Ogni spesa pubblica comporta degli effetti redistributivi. Quando questi effetti sono molto importanti, la fornitura o il finanziamento del servizio considerato devono essere prevalentemente riservati ai livelli di governo superiori. Una comunità locale, che volesse attuare una profonda azione di redistribuzione del reddito attraverso l'aumento della pressione fiscale sulle più alte classi di reddito, dovrebbe fare i conti con notevoli processi di migrazione di "basi imponibili". Un simile programma creerebbe, infatti, forti incentivi per i residenti ricchi a trasferirsi altrove e per i poveri di altre comunità a trasferirsi nella giurisdizione considerata
partecipazione politica dei cittadini al governo locale	La partecipazione presenta molte facce. Si può esprimere nel semplice voto, nell'interesse verso la gestione dei servizi pubblici locali, nell'organizzazione di dibattiti sui problemi locali oppure nella partecipazione attiva alla vita politica. L'intervento e l'adesione dei soggetti alla vita politica locale decrescono al crescere della dimensione dell'area amministrata. Le difficoltà di partecipazione, infatti, aumentano al crescere del tempo, dei costi e delle distanze da superare.

Emerge in modo evidente il problema del conflitto tra efficienza economica e partecipazione politica. Infatti, se da un lato i criteri di minimizzazione dei costi unitari dei servizi, di minimizzazione delle esternalità e di

minima, le possibilità di azione reale dei Comuni sono decisamente limitate. L'attuale dimensione territoriale, finanziaria e organizzativa del settanta per cento dei Comuni italiani al di sotto della soglia dei cinquemila abitanti non consente l'effettiva attuazione delle riforme messe in campo. La mancanza di una cultura politica e gestionale appropriata e il basso livello delle professionalità e di utilizzo delle tecnologie innovative privano queste riforme della necessaria carica innovativa.

²⁵ Generalmente è possibile realizzare risparmi di costo unitario, producendo un servizio finale di qualità inferiore: nel campo dell'istruzione, ad esempio, la riduzione dei costi unitari del servizio può avere come conseguenza un maggiore affollamento delle aule. Lo stesso per gli ospedali, le biblioteche e così via. Il problema delle economie di scala può quindi essere posto in termini di fornitura di un servizio pubblico per una popolazione più vasta a costi unitari inferiori, senza che a ciò si accompagni il deterioramento qualitativo del servizio. La fruizione di servizi quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, le biblioteche, i campi sportivi è condizionata in modo essenziale dai mezzi, dai tempi e dai costi di trasporto necessari per accedervi ed è questo il campo sul quale i piccoli comuni sono chiamati a misurarsi.

redistribuzione del reddito spingono verso un accrescimento della dimensione ottimale, dall'altro lato il criterio della partecipazione dei cittadini richiede una dimensione più piccola della comunità locale.

Le funzioni che sono svolte in presenza di forti economie di dimensioni del servizio, di ampi e diffusi effetti esterni, che comportano rilevanti effetti redistributivi del reddito e per le quali la partecipazione del cittadino non è di grande importanza, sono funzioni che dovrebbero essere organizzate e gestite non su scala locale ma su area vasta. Al contrario, quelle funzioni che non comportano rilevanti economie di dimensioni, che non hanno ampi effetti esterni e redistributivi, ma che richiedono la partecipazione del cittadino al loro governo e alla loro gestione sono tipiche funzioni da assegnare ai governi locali.

Sembrerebbe non esistere una dimensione di gestione dei servizi pubblici che possa definirsi economicamente efficiente per la globalità dei servizi di interesse locale. I costi unitari di produzione dei singoli servizi possono risultare minimi in corrispondenza di livelli di popolazione servita diversi fra loro.

Nei piccoli enti l'impegno politico-amministrativo deve partire dall'approfondimento degli scenari presenti e futuri per avere una maggiore consapevolezza dei fenomeni sociali ed economici che investono le comunità. La conoscenza dei fenomeni reali deve spingere ad un processo continuo e costante di apprendimento da parte di amministratori, tecnostutture, operatori attraverso la circolazione delle idee e l'interazione con il contesto esterno, rese oggi possibili dalla diffusione degli strumenti telematici.

La formazione nel settore pubblico

La formazione ha assunto un'importanza via via crescente nell'ambito delle politiche di gestione delle organizzazioni pubbliche. Nel 2001, con il Dlgs 165, viene stabilito l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni²⁶, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, di disporre un piano di formazione del personale sulla base "fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche"²⁷.

Per quanto riguarda lo specifico degli enti locali, la Carta Europea dell'Autonomia Locale²⁸, nello stabilire che le collettività locali devono poter definire strutture amministrative adeguate alle loro esigenze specifiche, richiama la necessità che "lo statuto del personale delle collettività locali" debba garantire "adeguate condizioni di formazione".

²⁶ DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Art. 1. Finalità ed ambito di applicazione – "2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

²⁷ DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Articolo 7-bis Formazione del personale - "1. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari".

²⁸ Carta Europea dell'Autonomia Locale ratificata con la legge 30/12/1989 n.439 - Art.6. - Adeguamento delle strutture e dei mezzi amministrativi alle missioni delle collettività locali – "1. Senza pregiudizio di norme più generali emanate dalla legge, le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace. 2. Lo statuto del personale delle collettività locali, deve consentire un reclutamento di qualità, che si basi sui principi del merito e della competenza; a tal fine, deve associare adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera".

La Direttiva Frattini²⁹ sulla formazione e valorizzazione del personale delle Amministrazioni Pubbliche del 2001, ha riconosciuto la centralità della formazione quale strumento indispensabile per governare i percorsi di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni, ponendo l'attenzione sui temi specifici della formazione del personale delle PA: il principio cardine della formazione permanente, l'analisi dei fabbisogni e la programmazione, nell'ottica più ampia dell'evoluzione del sistema verso logiche di anticipazione dei fabbisogni, di pianificazione degli interventi formativi per il personale pubblico e di accompagnamento nella realizzazione delle riforme amministrative.

Alla formazione viene, quindi, attribuito un ruolo decisivo nei processi di riorganizzazione della PA che possono realizzarsi solo "attraverso il pieno coinvolgimento del personale e di una sua riqualificazione, partendo dal presupposto che gli stessi dirigenti non potranno che beneficiare della formazione, in quanto potranno adeguarsi al processo di riforma che conduce a una forte integrazione della dirigenza pubblica con quella privata e con quella degli altri Paesi dell'Unione Europea".

A partire dal 1999³⁰ allo sviluppo delle attività formative rivolte al personale è stato dato rilievo contrattuale, assegnando al loro finanziamento una quota pari all'1% della spesa complessiva del personale. L'art.23 del CCNL Comparto Regioni – Autonomie Locali, partendo dai processi di trasformazione degli apparati pubblici in atto, individua la necessità di un'efficace politica di sviluppo delle risorse umane da realizzare mediante la rivalutazione del ruolo della formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari del cambiamento. L'accrescimento e l'aggiornamento professionale del personale degli enti locali viene assunto come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze, per favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, per sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa e di iniziativa delle posizioni con più elevata responsabilità.

Gli obiettivi individuati dal CCNL sono rappresentativi di un input tendenziale al quale tutti gli enti locali territoriali sono tenuti ad ottemperare in modo omologato: sono però fissate tre direttrici (la cultura del risultato, la responsabilità individuale del dipendente, la meritocrazia) ognuna delle quali consente ai singoli enti locali territoriali di sviluppare percorsi formativi tra loro molto variati attraverso i quali, almeno potenzialmente, è possibile pervenire a risultati finali di elevato spessore³¹.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica "Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni" -a) Individuazione dei destinatari della formazione e delle loro esigenze -" La responsabilità delle amministrazioni nella formazione del personale emerge in modo chiaro già nella fase dell'individuazione dei destinatari dei programmi di formazione. Tale attività richiede: una banca dati del personale contenente informazioni sui titoli di studio, le esperienze lavorative interne ed esterne e i precedenti percorsi formativi; il quadro aggiornato delle risorse umane con le previsioni dei flussi del turn-over, in base alla "programmazione delle assunzioni";

Il quadro delle missioni e dei compiti già attribuiti e in via di attribuzione ai vari uffici; la conoscenza del proprio personale, delle relative esigenze ed aspettative di carriera, anche attraverso l'utilizzo delle tecniche del "bilancio delle competenze"; la considerazione delle esigenze familiari o personali, al fine di garantire le pari opportunità, individuando i percorsi e le metodologie formative più appropriate. L'insieme di tali informazioni va raccolto e organizzato in apposite banche dati, anche per evitare di destinare ad attività formative personale non interessato, non impiegabile a copertura dei nuovi compiti degli uffici e non dotato di professionalità adeguata per livello o settore. Un primo impiego ottimale delle risorse finanziarie e umane richiede un'attenta individuazione dei destinatari della formazione, tenendo conto che quando calcoliamo il costo per la formazione dobbiamo considerare anche il costo per la eventuale mancata prestazione presso la propria amministrazione. La qualità della formazione, intesa anche come adeguatezza ai bisogni dei singoli oltre che delle amministrazioni, è importante soprattutto per gli effetti rilevanti che può avere sulla motivazione del personale".

³⁰ CCNL comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente - parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999 (G.U. Serie Generale n. 81 del 24.4.1999) - ART. 23 Sviluppo delle attività formative - 1. Le parti concordano nel ritenere che per la realizzazione dei processi di trasformazione degli apparati pubblici occorre una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, rivolta anche al personale in distacco o aspettativa sindacale, che può realizzarsi, tra l'altro, mediante la rivalutazione del ruolo della formazione che costituisce una leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari del cambiamento. L'accrescimento e l'aggiornamento professionale vanno, perciò, assunti come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze, per favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, per sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa e di iniziativa delle posizioni con più elevata responsabilità ed infine per orientare i percorsi di carriera di tutto il personale. 2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, le parti convengono sulla esigenza di favorire, attraverso la contrattazione collettiva decentrata integrativa, un significativo incremento dei finanziamenti già esistenti da destinare alla formazione, nel rispetto delle effettive capacità di bilancio, anche mediante l'ottimizzazione delle risorse dell'Unione europea ed il vincolo di reinvestimento di una quota delle risorse rese disponibili dai processi di riorganizzazione e di modernizzazione. In conformità a quanto previsto dal Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997, nel quadriennio 1998-2001, si perrà alla destinazione alle finalità previste dal presente articolo di una quota pari almeno all'1% della spesa complessiva del personale. Le somme destinate alla formazione e non spese nell'esercizio finanziario di riferimento, sono vincolate al riutilizzo nell'esercizio successivo per le medesime finalità. 3. In sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa, una quota delle risorse di cui al comma 2 può essere destinata alle finalità previste dall'art. 35 bis, comma 5, del D.Lgs. 29/93. 4. Gli enti di minori dimensioni demografiche appartenenti agli ambiti territoriali definiti ai sensi dell'art. 6 possono associarsi per realizzare iniziative formative di comune interesse.

³¹ La formazione dei dipendenti degli enti locali - Un contributo all'orientamento - Dipartimento della Funzione Pubblica – Fornez - Osservatorio P.A. Locale

La trasformazione del modo di operare della Pubblica Amministrazione necessita di essere accompagnata da una altrettanto incisiva modifica degli interventi formativi delle risorse umane utilizzate perché il dipendente pubblico locale ha generalmente poca dimestichezza con la cultura del risultato. Anche perché la cultura del risultato opera non soltanto come fase terminale, irrigidita nel “provvedimento finale espresso” del procedimento amministrativo, ma opera anche come permanente misura di efficienza al servizio del funzionamento della struttura dell’Ente Locale. Tale deficit formativo ha matrici che sono ad un tempo culturali, comportamentali e conoscitive. Si tratta di un deficit che non può essere recuperato attraverso attività formative mutate da quanto elaborato in materia dal management privato, perché diversi sono gli obiettivi e le finalità tra area del pubblico ed area del privato. Ne consegue che nella Pubblica Amministrazione si è in presenza di debiti formativi di tipo nuovo il cui recupero richiede capacità progettuali dell’attività formativa fortemente innovative. Fermo restando i fabbisogni formativi in attività specifiche di settore, alcune tematiche formative sono state individuate come necessarie per colmare i deficit esistenti:

- ruolo delle misure di organizzazione nella gestione delle attività amministrative
- conseguimento dell’equilibrio tra efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa
- apprendimento delle tecniche di ganntizzazione dell’atto di gestione
- uso corretto dell’attività di monitoraggio e referto
- procedure di assolvimento dell’attività di supporto strategico
- padronanza della gestione dei parametri di qualità
- cultura del risultato e qualità totale³².

Il contesto in cui le organizzazioni degli enti locali si muovono, prima ancora di rappresentare la necessità di approcci nuovi alla progettazione e gestione dei sistemi amministrativi, evidenzia l’esigenza di marcare una discontinuità con tutto ciò che di pesante, macchinoso ed illogico le burocrazie pubbliche evocano, almeno nel nostro Paese. Il New Public Management sposta il baricentro delle amministrazioni dalle strutture ai processi, ponendo al centro della progettazione organizzativa le finalità del lavoro piuttosto che la natura del compito. Il principio della razionalità progettuale che Weber mette alla base del funzionamento della burocrazia, lentamente, fa strada ad una metafora alternativa, che appare particolarmente seducente, perché introduce due temi nuovi: la complessità dell’organizzazione e l’autorganizzazione³³.

Tabella 4 – L’introduzione di elementi di managerialità (dal burocrate weberiano al manager amministrativo)

Il controllo del lavoro ...	<i>... attiene alle regole e procedure</i>	<i>... è la misurazione della qualità del servizio erogato</i>
Il coordinamento dei comportamenti delle risorse umane ...	<i>... deve essere conforme alle regole</i>	<i>... deve essere conforme al servizio erogato</i>
Le mansioni rispondono ...	<i>... al requisito formale</i>	<i>... al processo di erogazione del servizio</i>
L’integrazione delle mansioni ...	<i>... attiene unicamente all’aiuto reciproco che si struttura tra le risorse umane</i>	<i>... è prevista nei gruppi di lavoro come modalità di apprendimento di nuove abilità lavorative</i>
L’apprendimento delle risorse umane è legato ...	<i>... all’acquisizione di margini di libertà individuale</i>	<i>... al lavoro di gruppo e al percorso di studio svolto prima e durante l’attività lavorativa</i>
La valutazione delle risorse umane ...	<i>... è gerarchico funzionale</i>	<i>... attiene al processo, il manager è owner del processo</i>
La direzione degli uffici che erogano il servizio è affidato...	<i>... alla procedura</i>	<i>... all’implementazione di tecniche di gestione del tipo management per obiettivi (MbO)</i>

³² La formazione dei dipendenti degli enti locali - Un contributo all’orientamento - Dipartimento della Funzione Pubblica – Formez – Osservatorio P.A. Locale

³³ Secondo Weber la burocrazia può essere progettata così come l’ingegnere progetta una macchina. La macchina è molto più che una metafora: essa è l’essenza di un approccio che trasporta nell’ambito dell’organizzazione i principi di coerenza, efficienza, potenza, trasparenza, necessità, essenzialità e finalizzazione, che sono le caratteristiche di qualsiasi macchina. (...) nessun modello, nessuna descrizione esaurisce l’organizzazione, perché esistono sempre aspetti, relazioni ed eventi che sfuggono al modello e quindi al progetto. Inoltre, proprio a causa di questi buchi progettuali, il coordinamento dell’azione organizzativa viene in parte realizzato mediante processi di auto-organizzazione degli attori organizzativi, che, tra l’altro, possono usare i margini di discrezionalità per costruire posizioni di vantaggio - Alfonso Marino Le organizzazioni burocratiche Novus Campus 2003

L'attività di direzione delle risorse umane risponde ...	<i>... al controllo amministrativo</i>	<i>... al controllo di gestione</i>
Il burocrate ...	<i>... diventa dirigente in base all'anzianità di servizio e alla possibilità di partecipare al concorso interno</i>	<i>... (il manager amministrativo) risponde ad un percorso scolastico e lavorativo che evidenzia abilità e competenze professionali</i>
La razionalità ...	<i>... è la logica rispetto alla quale è possibile nascondere le inefficienze della burocrazia</i>	<i>... viene affiancata da una forte comunicazione con l'utenza, esempio carta dei servizi</i>

Il fenomeno formativo nella Pubblica Amministrazione è da anni oggetto di indagini e di studi volti a identificare, accanto alla mera rilevazione di dati, le linee di tendenza e di sviluppo specie nella prospettiva di cogliere la complessità del fenomeno in un comparto così ampio come quella della PA, nel quale si ritrovano, accanto alle specificità professionali diversificate, una molteplicità di soggetti coinvolti diversi per organizzazioni, funzioni e dimensioni.

L'Osservatorio sui bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche - istituito dall' art.1 del D.Lgs. 381/2003 e affidato alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione - ha il compito di monitorare le attività formative di tutte le amministrazioni pubbliche, "nell'ambito del progetto globale di governo della formazione pubblica su cui sta intensamente lavorando il Dipartimento della Funzione Pubblica". L'Osservatorio, con la collaborazione del Formez, del Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province Autonome e dell'Istituto Tagliacarne, pubblica per il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri il Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione che osserva e misura le attività formative di tutti i livelli di Governo³⁴.

L'ultima rilevazione dell'Osservatorio mostra come il fenomeno della formazione degli enti locali presenti caratteri di sostanziale uniformità nell'ultimo triennio. Circa il 60% degli addetti viene coinvolto in iniziative formative.

Tabella 5 - L'evoluzione del fenomeno formativo nei comuni (valori %)

	2006	2007	2008
Personale formato sul totale del personale in servizio	61,7	60,1	61,1
Spesa per formazione sul monte retribuzioni	0,54	0,50	0,45
Enti che hanno effettuato attività di valutazione della formazione	44,8	48,5	46,5
Enti con piano annuale	30,3	30,9	29,6
Enti con piano pluriennale	22,2	21,4	19,3

Fonte 12° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2008 - Osservatorio sui Bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche - Formez

Lo scenario della formazione per enti locali, secondo i dati dell'Osservatorio vede una forte diversificazione dei canali di finanziamento dell'investimento formativo. In generale quasi tutti gli Enti locali hanno impiegato risorse proprie per finanziare i programmi formativi, ma il contributo degli altri Enti territoriali è più incisivo tra i Comuni del nord ovest e tra quelli intermedi (da 50.000 a 250.000 abitanti) e tra le Province del Mezzogiorno. Il FSE continua ad essere poco utilizzato: solo dal 15% dei Comuni italiani, nel meridione il dato sale al 19%. Nel 2008 vi hanno fatto ricorso soprattutto le città con più di 100.000 abitanti e i Comuni del centro, le Province dell'Italia centrale (48%) e del Mezzogiorno (32%). Permane un ricorso limitato al FSE e il "vuoto" del minor supporto ai Comuni più piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti), costretti, più degli altri, a ricorrere all'autofinanziamento.

³⁴ 12° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2008 - Lo Scenario della formazione nel sistema delle Autonomie Locali – Il rapporto si basa sui risultati dell'indagine, condotta dal Formez nel periodo febbraio-aprile 2009, relativa all'attività formativa svolta nell'anno 2008 dalle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti (1.086 Comuni) e provinciali (104 Province). All'indagine, condotta tramite questionario, hanno partecipato 84 Province e 412 Comuni.

La formazione a “catalogo” continua a rappresentare la maggior parte dei costi di formazione sostenuta dagli enti (49,1%), così come resta la tradizionale modalità d’aula resta la metodologia largamente diffusa (82,4%).

Tabella 6 - Tipologia, metodologie e fornitori della formazione (% sui costi)

		2006	2007	2008
Tipologie	Da catalogo	45,7	42,8	49,1
	Su specifiche dell’Ente	39,7	41,2	35,5
	Su domanda dei dipendenti	14,6	16,0	15,3
Metodologie	Aula	85,2	80,3	82,4
	Aula e laboratorio informatico	9,2	12,1	8,4
	Auto apprendimento	0,8	0,1	0,2
	Videoconferenza formazione a distanza	0,3	0,3	0,3
	E learning	1,0	2,4	1,9
	Formazione intervento	3,6	3,7	5,6
Fornitori	Corsi realizzati in proprio	12,6	12,0	9,4
	Soggetti privati	52,2	56,5	53,2
	Associazioni di rappresentanza	7,9	2,3	9,1
	Università e altri soggetti pubblici	20,4	24,1	21,3
	Altro	6,9	5,1	7,0

Fonte 12° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2008 - Osservatorio sui Bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche - Formez

Il fenomeno formativo evidenzia due modelli territoriali distinti con riferimento alle modalità di determinazione dei fabbisogni formativi: i Comuni nel 51%-57% utilizzano l’analisi organizzativa e il bilancio delle competenze; mentre nel Mezzogiorno, tali strumenti sono presenti in un terzo dei Comuni. Nella stragrande maggioranza (92%) dei casi le fonti finanziarie che i Comuni utilizzano per la spesa in formazione sono fondi propri. Il Fondo sociale europeo è strumento che interessa soprattutto i Comuni maggiori (in particolare, quelli sopra i 100.000 abitanti) ma è largamente sottoutilizzato dai Comuni più piccoli. Più usato dai Comuni del centro e del Mezzogiorno, lo è poco tra i Comuni del nord est. I Programmi nazionali di formazione operano soprattutto nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno.

Tabella 7 - Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per ampiezza demografica (% degli Enti)

Tipologia finanziamenti	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	TOTALE
Fondi propri	91,6	95,0	94,2	91,1	91,8
Fondi degli Enti Territoriali	25,0	45,0	39,1	29,4	31,7
FSE	33,3	40,0	24,7	11,2	15,6
Programmi nazionali	41,7	15,0	14,5	5,3	8,4
Altro	16,7	5,0	2,9	2,6	3,2
Totale	208,3	200,0	175,4	139,6	150,7

Fonte 12° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2008 - Osservatorio sui Bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche - Formez

Un’altra fonte di dati per quanto riguarda la problematica della formazione è rappresentata dal Censimento generale del Personale degli Enti Locali condotto dal Ministero dell’Interno³⁵. Secondo tale rilevazione, al 2008

³⁵ Al Ministero dell’Interno è demandato il compito di aggiornare periodicamente il Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali. Il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero ha sottoscritto un Protocollo d’Intesa con la Ragioneria Generale dello Stato³, in base al quale le rilevazioni di rispettiva competenza in materia di personale (Conto annuale e Censimento), sono state integrate, unificando metodologia e tempistica. Pertanto, le informazioni relative al Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane e Unioni di Comuni), definite dal Ministero dell’Interno, sono state acquisite, fotografando la situazione alla data del 31 dicembre 2008, attraverso il sistema SICO del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

negli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane e Unioni di Comuni, sono in servizio 457.840 unità le quali, nello stesso anno, sono state complessivamente impegnate in formazione per 13.113.256 giornate. La formazione nel 2008 ha coinvolto maggiormente la fascia di età fino ai 50 anni (n. 88.553), ma è stata effettuata anche per i dipendenti di età superiore (n. 47.015).

Tabella 1 - Giornate di formazione 2008 negli enti locali

Categoria	GG
A	745.150
B	3.886.303
C	5.283.243
D	3.024.763
DIR	173.797

Fonte Ministero dell'Interno "Censimento generale del Personale degli Enti Locali" 2008

Si tratta di dati sui quali alcuni studiosi esprimono perplessità. Se da un lato, infatti, la nuova metodologia adottata dal Ministero dell'Interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la rilevazione ha consentito di rilevare le informazioni relative alla quasi totalità (98%) degli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane e Unioni di Comuni), dall'altro il dato sembra sovrastimare l'effettiva quantità di giornate di formazione del personale degli enti locali che, considerando le oltre 11 milioni di giornate effettuate per gli oltre 450mila dipendenti in servizio, avrebbe come risultato un numero medio di giornate procapite di formazione di 28,64. Il dato, considerando anche che non tutte le unità di personale seguono corsi di formazione, appare irragionevole. Se, infatti, si prende per buona la stima dell'Osservatorio sui bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, secondo cui il 61,1% del personale viene formato, le giornate di formazione effettuate dalle sole unità impegnate effettivamente salirebbe a 47,7 pro capite, cioè equivarrebbe a oltre due interi mesi dedicati alla formazione.

LEZIONI DEL PASSATO, INNOVAZIONE E NUOVE FRONTIERE DELLA FORMAZIONE PER GLI ENTI LOCALI

Nel 1944 Luigi Einaudi si chiedeva provocatoriamente: "Chi, se non un funzionario statale, può interpretare ed eseguire le leggi, i regolamenti, le circolari, i moduli i quali quotidianamente, attraverso le prefetture, arrivano a fasci a Roma per ordinare il modo di governare ogni più piccola faccenda locale?".

A molti anni di distanza il tema dell'aggiornamento e dell'interpretazione di nuove norme giuridiche continua ad impegnare l'attenzione della Pubblica Amministrazione in genere, e di quelle locale, in particolare. "(...) La situazione dell'attività formativa soffre, nel suo complesso, di sovrabbondanza, di eccessi e, in alcuni casi, di inutilità. L'eccessivo peso assegnato al commento della legislazione rappresenta (...) un caso emblematico della presenza di una "surplus" legislativo".¹

Il problema della produzione normativa si riflette sulle necessità di aggiornamento del personale, fino quasi ai limiti del paradosso: "il giornale della Confindustria e l'altra pubblicistica simile costituiscono un potente fattore di stimolo della iper-produzione normativa (...), favoriscono da un lato il bizantineggiare degli accademici e dei burocrati, e quindi anche della giurisprudenza, e dall'altro l'aspettativa opposta dell'opinione comuni, con i titoli e gli articoli che promettono continui miracoli di semplificazione esaltando la normazione che criticano nel dettaglio(...)"²

¹ "Sciogliere i nodi di alcune leggi è diventato un mestiere anche per i formatori che, nella maggior parte dei casi, sono quegli stessi dirigenti amministrativi che, nella fase di elaborazione normativa, hanno concorso alla loro formulazione" - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica "Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni" - 1993

² N. Melideo "Bassanini in comune. Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei comuni". D'Anselmi Editore / Hoepli 1999

I dati sull'attività di formazione degli enti locali confermano questa tendenza. La formazione giuridica resta un filone prevalente. Nella distribuzione delle attività, le aree tematiche tecnico-specialistica e giuridica comprendono il 56% dei corsi. Le Amministrazioni del nord assegnano uno spazio molto maggiore ai corsi nell'area tecnico-specialistica rispetto a quelli delle altre aree geografiche del Paese; all'opposto, i Comuni del centro e del Mezzogiorno attribuiscono maggiore peso, rispetto a quelli del nord, all'area giuridica.

Tabella 2 - La formazione nei comuni per aree tematiche (valori%)

Area tematica	Comuni con Attività formative	Corsi	Giornate
Giuridico-normativa generale	84,3	18,8	13,3
Organizzazione e personale	83,7	9,4	6,2
Manageriale	33,1	1,9	4,0
Comunicazione	49,1	3,8	5,0
Economico-finanziaria	84,8	12,3	6,5
Controllo di gestione	23,4	1,1	0,9
Informatica e telematica	57,0	10,8	13,7
Linguistica	18,6	2,1	10,7
Tecnico-specialistica	88,7	37,4	33,8
Internazionale	15,5	0,8	1,4
Multidisciplinare	16,8	1,6	4,5
Totale		100,0	100,0

Fonte 12° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2008 - Osservatorio sui Bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche - Formez

Molti esperti sottolineano tale tendenza come un elemento di freno all'innovazione. “E’ fondamentale che i sistemi formativi rivolti ai dirigenti pubblici abbandonino la logica del puro e semplice aggiornamento giuridico-amministrativo, per dirigersi verso le nuove tecnologie della Rete che devono essere percepite come lo strumento principe per motivare una nuova classe dirigente”³.

La norma amministrativa è una “condizione necessaria ma non sufficiente” nell’attuazione di qualunque riforma per le autonomie. Il fabbisogno emergente, la necessità, è quella di supportare i processi di innovazione e di riforma con un’attività di formazione che metta gli attori di questo scenario in grado di gestire i processi di cambiamento. Le nuove competenze degli Enti Locali, non solo sul terreno normativo, ma di crescita economica e sociale, richiedono nuovi saperi, nuove tecnologie, nuove figure professionali e/o la riconversione di quelle esistenti, specie di quelle direzionali. Basti pensare al superamento della visione del governo locale tradizionale come dispensatore di servizi, laddove oggi molti di questi servizi sono progressivamente forniti da agenzie esterne, dotate di svariate nature giuridiche, ed alla conseguente esigenza di figure professionali capaci di assicurare funzioni di verifica e controllo⁴.

La storia della formazione, e in particolare di quella pubblica, non è priva di alcuni peccati originali: spesso l'approssimazione metodologica, la frammentazione dell'azione, la poca coerenza con la quotidianità, l'applicazione di un principio di *auctoritas* che, nella maggior parte dei casi, non serve se non a chi lo proclama, hanno assegnato ai processi formativi un ruolo ancillare e del tutto avulso dalle strategie generali delle organizzazioni. Oggi, con le nuove tecnologie e, in particolare, con il fatto che la diffusione di Internet rende i sistemi a distanza eccezionalmente fruibili non solo durante la formazione, ma nel corso di tutta la propria vita lavorativa, in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo (connessi *anytimeanywhere*, come afferma Nicholas Negroponte), è dunque possibile instaurare un dialogo formativo continuo con i propri utenti; ciò costituisce uno strumento essenziale per supportare, in modo concreto ed efficace, i processi di riforma; a maggior ragione, il processo di decentramento può trarre da una adeguata strategia di formazione permanente, una nuova linfa per attuare profondi processi di cambiamento, per semplificare il sistema nel suo complesso e per ridefinire, su

³ P.Zocchi – I.Nicotra “FORMARE PER RIFORMARE. Federalismo e creazione di una nuova classe - dirigente locale”, Donzelli Editore

⁴ Andrea Piraino “La formazione dell’alta dirigenza per l’attuazione del federalismo istituzionale” SSPAL Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale

nuove basi, il rapporto tra cittadino e amministrazione. Occorre, quindi, che la formazione venga concepita come un oggetto vivo, continuo, di supporto costante all'individuo e all'organizzazione in cui l'individuo opera; che la ricerca metodologica vada di pari passo con l'attenzione ai processi; che i processi formativi tengano sempre conto dei problemi quotidiani dell'amministrazione locale, spesso relativi ad interpretazione di norme e alla loro applicazione; che tutto questo si coniughi con l'unico vero obiettivo di tutto il processo di riforma, che non può che essere la maggiore qualità di servizio che l'ente locale offre ai propri cittadini⁵.

LA PROSPETTIVA DI RICONTESTUALIZZAZIONE DEL DISCORSO FORMATIVO

Di fronte agli obiettivi perseguiti attraverso l'intervento di ANCI Campania di garantire un supporto alla fase preparatoria, in itinere e successiva di progettazione/realizzazione degli interventi previsti dalla Regione Campania attraverso il POR/FSE la programmazione 2007-2013 in materia di sviluppo delle *competenze istituzionali* dei dipendenti degli enti locali campani, si rendono necessarie alcune riflessioni sul significato della formazione nel contesto generale delle organizzazioni.

Come ha recentemente scritto G. Zollo: *"la razionalità progettuale ha preso atto dell'illusione di pianificazione totale dell'attività amministrativa e della necessità di fare i conti con quello che Edgard Morin chiama giustamente "Il paradigma perduto della natura umana", ovvero col fatto che l'uomo, in qualunque contesto si trovi ad operare, è sempre capace di scardinare il sistema in cui viene rinchiuso e di mettere in moto la storia. La capacità del tutto umano di inventare una via d'uscita dal sistema mette inevitabilmente in crisi il progetto organizzativo, a meno che questo, fin dall'inizio, non venga pensato come "progetto incompleto", ovvero come progetto che lascia margini inesplorati di ambiguità, che verranno risolti di volta in volta con una progettazione dal basso dall'interazione tra gli attori organizzativi. Forse non c'è altra soluzione per rendere operativo l'ossimoro di una burocrazia che apprende"*.

La prospettiva, dunque, è quella indicata dalla riflessione di Domenico Lipari di ri-contestualizzazione del discorso formativo: una prospettiva che ha a che fare con il duplice movimento analitico di decostruzione e di ricontestualizzazione della fitta trama dei temi tecnici, i saperi di base, che costituiscono il tessuto connettivo e (almeno in parte) il fondamento di 25/30 anni di esperienze formative fatte di riflessioni e di lavoro sul campo. Di fronte al venir meno forme organizzative tradizionali basate sulla burocrazia, sulla gerarchia, sulla specializzazione, sull'integrazione verticale/orizzontale, sulla standardizzazione, sul controllo – connesse alla necessità di logiche rispondenti alle esigenze del nuovo contesto relazionale, culturale e produttivo della società – si affermano e prendono forma configurazioni organizzative basate sulla logica reticolare, sul parziale appiattimento delle gerarchie, sulla diffusione della comunicazione orizzontale, sul decentramento delle responsabilità, sul depotenziamento delle separazioni rigide tra settori della stessa organizzazione.

"(...) Da questo punto di vista, analizzare le organizzazioni, significa innanzitutto decostruire le rappresentazioni consolidate, accogliere la molteplicità dei fenomeni connessi alle pratiche organizzative ed accedere alle narrazioni ed ai significati, localmente dati, attorno ai quali gli attori costruiscono la loro esperienza ed i loro apprendimenti. Anche la riflessione sulla formazione, così come la stessa pratica formativa, muove verso una significativa revisione del suo bagaglio di teorie, di tecniche e di metodi di intervento. Maturano nuove consapevolezze sulla necessità di sintonizzare l'azione formativa alle tendenze in atto nelle organizzazioni in una prospettiva che tende ad accogliere prioritariamente la *logica dell'apprendimento* che, reinterpretata secondo le visioni prevalenti anche sul terreno degli orientamenti manageriali emergenti, diventa una delle metafore più diffuse tra gli operatori ed al tempo stesso un approccio al management delle risorse umane.

Da un lato, la *decostruzione* spinge ad interrogarsi su quanto di vitale possa essere recuperato e riproposto in una prospettiva rinnovata; dall'altro, e al tempo stesso, la *ricontestualizzazione* porta a ragionare sugli effetti di una

⁵ P.Zocchi Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione La formazione come strumento a supporto del decentramento 2008

⁶ G. Zollo A.Marino - Le organizzazioni burocratiche- Novus Campus 2003

dislocazione (di temi, concetti, modelli e schemi d'azione) da un ambito di senso – anche temporalmente determinato – ad altri, meno definiti, più fluidi e cangianti.

Alla luce di un simile processo analitico – appena abbozzato essendo in parte uno dei risultati della mia riflessione più recente e che naturalmente occorrerà articolare meglio – emergerebbe, almeno così mi pare, *una diffusa perdita di senso di gran parte del bagaglio concettuale, «strumentale» e terminologico che si è venuto consolidando e radicando nelle culture e nelle pratiche professionali*. A questa perdita di senso fa da contrappunto (nella gran parte delle elaborazioni e delle pratiche innovative) non tanto una radicale tensione alla rifondazione, quanto un vistoso slittamento di significati: in altri termini, si elabora dell'«altro» avendo *ancora* come referente concettuale e lessicale allusivo ciò che effettivamente – e senza dichiarazioni esplicite – è stato radicalmente ripensato e ritematizzato”⁷.

UN PERCORSO PER L'ANALISI DEI FABBISOGNI FORMATIVI E ORGANIZZATIVI

L'intervento di ANCI Campania necessariamente parte dall'analisi e dalla verifica dei fabbisogni formativi in materia di sviluppo delle *competenze istituzionali* dei dipendenti degli enti locali campani. Nella prospettiva di ricontestualizzare i processi connessi all'azione formativa⁸, può essere utilmente ridefinita *l'individuazione del fabbisogno formativo*.

La definizione più classica di tale azione può essere rinvenuta nella Direttiva Frattini: “Una corretta analisi serve a definire gli obiettivi della formazione. L'analisi deve essere condotta partendo dai fabbisogni individuali e dai ruoli e dai bisogni organizzativi, alla luce delle norme che attribuiscono nuovi compiti, e tenendo conto dell'attività di programmazione delle assunzioni e di quanto previsto dai contratti e dagli accordi sindacali”.

L'analisi dei fabbisogni formativi viene tradizionalmente condotta mediante diversi strumenti e metodologie, che consentono, in relazione alle caratteristiche dei percorsi di intervento da progettare (vale a dire sia in base ai destinatari/discenti che ai moduli/unità didattiche in cui il percorso formativo si sviluppa), un diverso grado di conoscenza delle problematiche a cui si intende rispondere, in tutto o in parte, tramite la formazione del personale: colloqui e interviste guidate con i vertici della struttura organizzativa, con i responsabili dei soggetti da formare e con gli stessi potenziali allievi; somministrazione assistita di questionari ad hoc sull'organizzazione e lo sviluppo delle risorse umane della struttura (impresa o ente locale) per cui si progetta l'intervento; compilazione di una “*scheda di rilevazione dei fabbisogni formativi*”, con indicazione del numero di destinatari e delle ore di docenza per area tematica e per modulo formativo.

Secondo una concezione consolidata, la verifica dei fabbisogni formativi può essere condotta su tre livelli di analisi.

Tabella 3 - Livelli d'analisi dei fabbisogni

Livello	Obiettivo	
Organizzativo ⁹	identificare le	che derivano dalle scelte strategiche dell'impresa
Professionale ¹⁰	esigenze di	derivanti dalla definizione dei contenuti delle posizioni e dagli

⁷ D. Lipari op.cit

⁸ “Un processo di istruzione oppure di formazione (anche professionale) è un percorso di natura intenzionale (= progettato, orientato verso determinati obiettivi di cambiamento), relazionale (= basato su interazioni significative tra soggetti e non sul mero trasferimento di informazioni) e programmato (= basato su un dispositivo che delinea mezzi, fasi e metodi dell'azione), volto ad accrescere (= trasformazione osservabile e valutabile) il valore delle persone/destinatari in rapporto – a seconda dei casi e del tipo di percorsi - alla società, alle comunità di riferimento, ai gruppi dei pari, ai contesti organizzati di lavoro”. A. Vergani “La valutazione nelle organizzazioni e nei processi di istruzione e formazione: alcune note introduttive” 2002

⁹ “Questo tipo di indagine comincia con una definizione delle scelte di business a breve e a lungo termine dell'azienda: in questo modo viene esplicitato se e in che misura la formazione può essere considerata come uno strumento utile per raggiungere gli obiettivi strategici. In altre parole, l'analisi organizzativa può essere utilizzata come mezzo per approfondire i fabbisogni complessivi della struttura, per accompagnare lo sviluppo strategico, per verificare la coerenza tra gli esiti attesi di un piano di formazione e gli obiettivi e i valori dell'azienda. (...). Nel caso in cui l'impresa sia in grado di identificare in modo chiaro gli obiettivi strategici (...), la definizione dell'intervento formativo potrà avvenire senza eccessivi problemi. (...)l'analisi dei fabbisogni formativi si concentrerà sulla determinazione degli esiti dell'intervento e dei potenziali problemi di organizzazione (risorse, tempi di realizzazione, lavoratori da coinvolgere, modalità didattiche) che devono essere tenuti in considerazione nella successiva fase di progettazione”. G. Costa – M. Gianecchini “Risorse umane. Persone, relazioni e valore” Mc Graw Hill 2009

	formazione....	scostamenti tra prestazione attesa e realizzataderivanti dal sistema dei ruoli
Individuale ¹¹		della singola persona in base alle sue potenzialità di sviluppo individuale, alla fase del suo ciclo di vita professionale, alle sue motivazioni, al suo piano di carriera

Riferendosi a tale schema concettuale, l'analisi che ANCI Campania condurrà nell'ambito del percorso di supporto alla Regione Campania in materia di sviluppo delle *competenze istituzionali* dei dipendenti degli enti locali campani riguarderà i primi due livelli: quello organizzativo e quello professionale.

Nell'ottica della ricontestualizzazione¹² l'analisi verrà incentrata sulla valutazione delle specificità organizzative dell'ente comunale, sia con riferimento ai compiti e alle funzioni che è chiamato a svolgere – considerando anche la loro evoluzione – sia nella prospettiva dimensionale e di rapporto con il territorio che ne caratterizza di fatto la struttura e il funzionamento. Nell'ambito del programma SERINN Verranno dunque presi in considerazione i ruoli e le funzioni e la loro evoluzione, successivamente saranno presi in considerazione tre livelli di indagine su cui s'ipotizza di caratterizzare l'analisi dei fabbisogni degli enti locali al fine di pervenire alla definizione dei servizi da realizzare: il primo riguarda gli obiettivi previsti dalla programmazione delle politiche di sviluppo del QSN 2007-20013 (*Gli indicatori nelle politiche di sviluppo* pag.36) , il secondo attiene il dimensionamento territoriale connesso alla pianificazione prevista dalla Regione Campania (*La contestualizzazione territoriale* pag.41), il terzo riguarda le specificità professionali connesse alle principali aree d'intervento di un ente comunale (*Funzioni organizzative e aree professionali negli enti locali* pag. 47).

Sotto altro aspetto vanno considerati tutti quegli elementi di flessibilizzazione, oramai formalizzati ed usufruibili anche dagli enti pubblici, che vanno sempre di più caratterizzando la gestione della risorsa umana nelle pubbliche amministrazioni (il telelavoro, il part-time, il lavoro interinale e il contratto di formazione e lavoro e, in prospettiva, strumenti moderni ed innovativi di gestione flessibile del rapporto). Tali elementi hanno determinato l'esigenza di definire l'effettivo fabbisogno di risorse in termini di tipologia ed estensione del rapporto, coniando concetti diversi di determinazione dei bisogni di professionalità, come, ad esempio, il concetto di *promista professionale*, intesa come insieme delle necessità produttive di un ente in uno specifico contesto temporale determinate in ragione delle tipologie di rapporti professionali da costituire, delle modalità di esplicazione del rapporto di lavoro, di estensione temporale del rapporto stesso, di livello quali-quantitativo della prestazione e di profilo economico connesso al costo della prestazione stessa¹³.

Non si tratta di un ridimensionamento dell'importanza dell'individuo nel processo formativo, quanto, piuttosto di considerare il personale quale parte del patrimonio intangibile dell'amministrazione, cioè di considerare la ricchezza dell'organizzazione di un "ente locale" non solo nella componente finanziaria ma, e ciò vale ancor più in questo momento storico, in tutte le risorse a disposizione della sua mission. E , tra queste, il personale

¹⁰ "L'analisi dei fabbisogni professionali identifica le esigenze di formazione che provengono dalla valutazione delle posizioni organizzative, mettendo in evidenza il gap esistente tra i compiti e le performance realizzate e quelle desiderate. Il primo step di questa analisi è rappresentato da una fase di tipo descrittivo in cui (...) la posizione organizzativa viene scomposta e analizzata nelle proprie componenti e attività elementari. L'obiettivo di questa fase è la descrizione dei compiti previsti da ciascuna posizione. Il secondo step è relativo alla definizione delle competenze necessarie per svolgere in modo appropriato le attività identificate (...) in termini di: conoscenze (sapere), intese come sistema di informazioni e nozioni teoriche relative alle competenze sia professionali sia comportamentali; skills (saper fare), intese come capacità di mettere in atto un sistema o una sequenza di comportamenti funzionali all'obiettivo da raggiungere; comportamenti (saper essere), intesi come l'insieme di azioni messe in atto per gestire il proprio ruolo organizzativo, la propria sfera affettiva e relazionale". G. Costa – M. Gianecchini "Risorse umane. Persone, relazioni e valore" Mc Graw Hill 2009

¹¹ L'analisi dei fabbisogni individuali identifica le esigenze formative della singola persona (...). In base a un approccio "largo", usato per adeguare il comportamento della persona rispetto alla posizione che sta ricoprendo, la necessità di formazione viene determinata confrontando la performance attuale con lo standard minimo accettabile. In base a un approccio "sfidante", usato per progettare lo sviluppo futuro del lavoratore, la necessità di formazione viene determinata indagando in modo analitico i punti di forza e di debolezza del suo portafoglio di competenze e agendo sulle competenze necessarie per il suo sviluppo di carriera". G. Costa – M. Gianecchini "Risorse umane. Persone, relazioni e valore" Mc Graw Hill 2009

¹² "Un esempio tipico di questo fenomeno è «l'analisi dei bisogni» che da pietra angolare della volgarata metodologica corrente (ma al tempo stesso oggetto misterioso sul piano teorico ed oggetto introvabile nelle pratiche), è diventata tutt'altro in molte esperienze innovative pur continuando ad essere denominata allo stesso modo. Questa perdita di senso/slittamento di significati riguarda anche la stessa idea di formazione". D. Lipari op.cit

¹³ "Pianificare l'organizzazione, i fabbisogni, le culture: analisi delle strutture, delle dotazioni organiche e dei fabbisogni di risorse umane delle amministrazioni pubbliche" a cura del Gruppo Tecnico Scientifico in dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni - Dipartimento della Funzione Pubblica 2004

rappresenta una delle componenti più importanti di una organizzazione e, di conseguenza, una delle attività patrimoniali sulla quale investire.

Sotto l'aspetto professionale il bisogno formativo che s'intende rilevare non è legato solo al gap tra una condizione iniziale e una condizione ipotetica che si desidera raggiungere; esso è piuttosto dato dalle specifiche esigenze connesse alla preparazione professionale delle persone che hanno come contenuto, non solo ciò che le persone fanno (la loro attività) ma anche ciò che si propongono di fare (i loro piani e progetti) e il come (modello culturale) in riferimento alla loro relazione con l'organizzazione di appartenenza¹⁴.

Recenti studi¹⁵ focalizzano l'attenzione, secondo una prospettiva più ampia, sull'importanza del processo formativo per migliorare l'efficienza dei gruppi di lavoro e l'efficienza dell'organizzazione in senso lato, passando dal livello individuale, a quello grupppale fino a quello organizzativo di supporto ai cambiamenti organizzativi.

Il concetto di cambiamento dell'organizzazione dell'ente locale in relazione allo sviluppo della competenze dei dipendenti degli enti locali campani. Capacità istituzionale, cioè l'abilità delle istituzioni, formali ed informali, di definire obiettivi e di creare le condizioni per il loro conseguimento, e capacità organizzativa degli enti, cioè l'abilità aggregata dell'organizzazione o di un sistema di realizzare, costituiscono due ambiti su cui misurare il "cambiamento".

Il cambiamento è fortemente collegato alle attività di formazione. Nelle organizzazioni pubbliche e private di lavoro gli obiettivi formativi sono pensati per essere in linea con gli obiettivi organizzativi. Di fronte ad un cambiamento che influenza i propri obiettivi un'organizzazione si pone per fronteggiarlo e adattarsi ad esso, affinché possa continuare ad essere competitiva nel proprio mercato. Ciò significa valutare il cambiamento e quanto questo influenza i requisiti dei compiti e delle attività lavorative e, di conseguenza, le conoscenze, abilità e competenze necessarie per portarli a termine. A nuovi obiettivi organizzativi corrispondono nuovi obiettivi formativi di cui la progettazione formativa deve necessariamente tenere conto, superando la dicotomia tra una formazione orientata essenzialmente all'incremento della potenzialità organizzativa e una formazione orientata essenzialmente alla crescita delle persone. La stessa valutazione della formazione viene a riallocarsi in una dimensione in cui l'attenzione è spostata dall'"agire formativo" in se, ai risultati dell'attività di formazione.

Tabella 4 - Dalla formazione ai risultati della formazione

Focus tradizionale	Focus sui risultati
Focus sui fabbisogni formativi (ciò che le persone devono conoscere); l'obiettivo è acquisire conoscenze e capacità	Focus sui fabbisogni lavorativi (ciò che le persone devono fare); l'acquisizione di conoscenze e capacità è il mezzo per conseguire un obiettivo
Orientamento all'evento formativo	Orientamento al processo formativo
Orientamento a soluzioni formative precostituite, che di norma sono progetti formativi strutturati	Mancanza di soluzioni precostituite, dove la formazione è solo una delle possibili leve di apprendimento
La valutazione frontale al termine dell'evento è opzionale; sono raramente identificate le barriere organizzative al raggiungimento dei risultati attesi dalla formazione.	La valutazione frontale al termine dell'evento è obbligatoria; si identificano le barriere organizzative al raggiungimento dei risultati attesi dalla formazione.
Il successo è misurato in termini di qualità dell'evento formativo.	Il successo è misurato in termini di contributo al miglioramento dei risultati e di impatto operativo.

Fonte: Robinson, Robinson (1998)

La prospettiva di ricontestualizzazione, infine, non può prescindere dalla valutazione dell'adozione, accanto al modello tradizionale di formazione in aula di nuove metodologie di apprendimento¹⁶, in una logica di integrazione.

¹⁴ Quaglino, G.P. e Carozzi, G.P. (1987). Il processo di formazione. FrancoAngeli, Milano

¹⁵ Goldstein, I.L. e Ford, K.J. Training in Organisations; Needs assessment, development and evaluation. Belmont, CA: Wadsworth Thomson Learning 2002

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE CAMPANIA

Il potere di autonoma determinazione nella scelta dei modelli e delle forme organizzative riservato agli Enti locali 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.

Nel definire qualche intervento formativo rivolto al personale degli enti locali occorre tenere 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.).

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 50mila unità.

Tabella 5 - Dipendenti pubblici nelle Campania al 31 dicembre 2007

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

Fonte Ragioneria Generale dello Stato 2009

Accanto a questi occorre considerare, nell'ottica di definire il complesso dei soggetti coinvolti nella fase di analisi, gli oltre 10mila amministratori degli enti locali campani.

Tabella 6 - Anagrafe Amministratori Locali Campani

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

Fonte Ministero dell'Interno Dipartimento per gli Affari interni e territoriali 2009

¹⁶ Accompagnamento formativo sul campo (training on the job); Tutoring sul posto di lavoro (breafing, costituzione di sistemi relazionali, lavoro in team, valutazione, etc); Coaching-supporto; benchmarking con le aziende e con modelli virtuosi del sistema pubblico; sviluppo di partnership con il management; laboratori di ricerca nei quali sperimentare l'applicazione e l'attuazione di nuove metodologie sviluppati in project work; sviluppo di strumenti in back-office partecipato; costruzione di best-case e di best-performer per la referenzialità dei comportamenti virtuosi.

I dati forniti del Censimento generale del Personale degli Enti Locali del Ministero dell'Interno evidenziano la distribuzione del personale in servizio presso gli enti locali della Campania, con riferimento agli enti di appartenenza e alle categorie contrattuali.

Tabella 7 - Dipendenti degli enti locali della Campania

CAT	Province	Comuni	Comunità Montane	Unioni di comuni	TOTALE
A	122	5495	103	0	5.720
B	1.284	11.795	210	0	13.289
C	1.150	14.888	133	0	16.171
D	809	8.325	97	0	9.231
DIR	75	475	31	0	581
TOT.	3.440	40.978	574	0	44.992

Fonte Ministero dell'Interno "Censimento generale del Personale degli Enti Locali" 2008

La tabella che segue, sempre su dati del del Censimento generale del Personale degli Enti Locali del Ministero dell'Interno, evidenzia la distribuzione del personale in servizio presso gli enti locali della Campania, con riferimento al titolo di studio e alle categorie contrattuali.

Tabella 8 - Dipendenti degli enti locali della Campania per titolo di studio

Categoria	Fino scuola obbligo	Lic. media superiore	Laurea breve	Laurea	Post Laurea	Dott. Ricerca
a1	448	56	-	1	-	-
a2	298	47	-	2	-	-
a3	515	67	-	1	-	-
a4	879	99	-	5	-	-
a5	2.808	121	-	4	-	-
TOT	4.948	390	-	13	-	-
b1	401	209	-	18	-	-
b2	334	186	-	9	-	-
b3	581	294	2	10	-	-
b4	1.813	654	-	23	1	-
b5	816	560	1	12	-	-
b6	1.932	494	1	25	-	-
b7	2.179	651	1	22	-	1
TOT	8.056	3.048	5	119	1	1
c1	127	650	9	86	-	-
c2	109	647	7	46	-	-
c3	153	894	8	81	-	-
c4	888	2.320	16	210	-	2
c5	1.736	6.006	53	425	2	-
TOT	3.013	10.517	93	848	2	2
d1	7	294	16	137	-	3

Categoria	Fino scuola obbligo	Lic. media superiore	Laurea breve	Laurea	Post Laurea	Dott. Ricerca
d2	16	398	8	104	-	4
d3	29	471	6	231	1	2
d4	169	1.818	18	657	-	4
d5	27	361	28	427	1	1
d6	25	697	24	1.203	2	5
TOT	273	4.039	100	2.759	4	19
dir	1	20	1	453	-	2
TOTALE	16.290	17.994	198	3.739	7	22

Fonte Ministero dell'Interno "Censimento generale del Personale degli Enti Locali" 2008

La tabella che segue evidenzia la presenza di personale con molti anni di servizio (il 40% è impiegato nell'ente da oltre 25 anni) degli enti locali campani. Il dato rappresenta da un lato il consolidamento di posizioni professionali di notevole esperienza, ma al tempo stesso potrebbe comportare non pochi problemi dovuti alla tradizionale resistenza all'innovazione. Sotto questo profilo, nel rispetto dei ruoli istituzionali e delle funzioni e dei compiti assegnati, nonché nell'ambito delle singole strutture organizzative, potrà particolarmente essere sollecitata la partecipazione e l'adesione al percorso di costruzione della conoscenza, di destinatari composte da giovani e donne, individuati e selezionati quali vettori dell'innovazione.

Tabella 9 - Dipendenti degli enti locali della Campania per anzianità di servizio

Categoria	Anni di servizio								
	0-5 anni	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	oltre 40
a1	488	13	1	2	1	-	-	-	-
a2	95	219	3	10	8	11	1	2	-
a3	227	230	9	36	40	36	5	2	-
a4	11	509	49	96	165	112	33	1	1
a5	20	103	73	268	486	1.219	737	2	1
TOT	841	1.074	135	412	700	1.378	776	7	2
b1	269	46	6	67	62	159	11	4	2
b2	80	142	13	89	79	110	15	1	-
b3	110	247	20	123	190	168	22	2	-
b4	29	327	76	246	316	1.084	401	6	4
b5	28	92	40	197	386	552	84	23	1
b6	10	102	44	173	328	1.637	149	15	1
b7	1	56	34	159	461	1.421	689	11	3
TOT	527	1.012	233	1.054	1.822	5.131	1.371	62	11
c1	496	42	14	48	92	157	21	2	-
c2	124	177	10	203	107	155	26	11	3
c3	86	176	39	145	256	352	71	22	-
c4	41	811	81	235	504	1.121	620	11	1
c5	23	415	175	733	1.934	3.616	1.182	190	12
TOT	770	1.621	319	1.364	2.893	5.401	1.920	236	16
d1	104	24	12	50	43	190	31	3	-
d2	30	41	11	23	88	264	65	8	-
d3	81	64	16	43	119	306	89	19	1
d4	27	129	48	54	592	1.242	517	25	1
d5	22	65	25	67	115	388	136	26	1
d6	19	154	63	147	204	872	425	7	9
TOT	283	477	175	384	1.161	3.262	1.263	88	12
dir	130	48	12	31	41	107	91	2	3
TOTALE	2.551	4.232	874	3.245	6.617	15.279	5.421	395	44

Fonte Ministero dell'Interno "Censimento generale del Personale degli Enti Locali" 2008

Elementi per l'analisi dei fabbisogni formativi e organizzativi negli enti locali campani

GLI INDICATORI NELLE POLITICHE DI SVILUPPO

L'utilizzo di indicatori per la misurazione e l'osservazione nel tempo di fenomeni di interesse per le politiche (condizioni di contesto economico e sociale; livello e articolazione di servizi pubblici e privati; dotazione e utilizzo di capitale pubblico; etc.) sono ormai un corredo indispensabile per la programmazione a tutti i livelli.

Si tratta di una necessità in cui trova corrispondenza l'esigenza di porsi obiettivi concreti che possano contribuire alla promozione di una società inclusiva. Ai programmi di sviluppo sono stati spesso legati target legati agli indicatori di contesto piuttosto che target specifici collegati alle azioni da finanziare. Ciò, se da un lato ha garantito una certa opportuna flessibilità operativa, dall'altro lato, - corrispondendo a logiche di individuazione largamente tecniche e senza un adeguato coinvolgimento delle sedi decisionali di indirizzo operativo - non ha determinato un chiaro quadro di vincoli per i responsabili della policy.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo che possono anche produrre risultati fruibili non necessariamente a lunghissimo termine, i target delle azioni possono corrispondere a chiari obiettivi di resa di servizio ai cittadini e alle imprese. La fissazione di obiettivi concreti in sede di programmazione corrisponde, invece, alla necessità di costruire indicatori o comunque meccanismi adeguati alla loro misurazione.

Le politiche di sviluppo regionali connesse alla programmazione dei fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013, confermando l'esperienza condotta tra il 2000-2006, prevedono la costituzione, l'utilizzo di una base dati organizzata contenente una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di policy, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) viene seguito nella sua evoluzione attraverso diverse batterie di indicatori, che si distinguono per:

- il livello della politica regionale a cui sono associati (di singolo progetto, programma o sua componente);
- l'amministrazione responsabile per la loro individuazione e successivo calcolo;
- il grado di "prossimità" di ciò che essi misurano rispetto agli interventi posti in essere
- la loro funzione ed utilizzo.

Gli indicatori per misurare e osservare le politiche di sviluppo, le sue realizzazioni e l'evoluzione indotta sui territori, sono un corredo indispensabile per sostenere la programmazione, affiancare la valutazione e fornire ai decisori elementi oggettivi per monitorare ed eventualmente re-indirizzare gli interventi finanziati. Nello specifico, gli indicatori si riferiscono, pertanto, alle criticità e potenzialità individuate nel QSN 2007-2013 e alle aree di intervento delle politiche regionali; descrivono il contesto in cui queste operano; individuano punti di forza e di debolezza dei territori coinvolti e aiutano a misurare in maniera multidimensionale lo stato e l'evoluzione dei territori e contribuiscono all'apprezzamento degli effetti degli interventi¹⁷.

In generale per lo sviluppo del Mezzogiorno l'azione pubblica per lo sviluppo - sul solco delle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, Göteborg e Nizza in cui si è progressivamente arricchita l'ispirazione comune delle politiche europee degli ultimi anni - va orientata verso i seguenti fondamentali obiettivi: (a) la promozione ed il consolidamento di un tessuto imprenditoriale innovativo e competitivo sui mercati globali; (b) la coesione, la promozione dell'inclusione sociale e la riduzione del disagio sociale; (c) la sostenibilità ambientale; (d) la promozione di nuovi e migliori posti di lavoro e l'investimento sulle risorse umane; (e) la promozione della società della conoscenza e dei suoi benefici diffusi.

¹⁷ Gli indicatori fissano alcuni traguardi comuni per diverse aggregazioni di territori obiettivo delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie: indicatori con target per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza; indicatori con target per Centro-Nord e Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione; indicatori, per il solo Mezzogiorno, collegati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio, in quattro ambiti: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato.

Il sistema degli Indicatori con target QSN per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza

Per un numero assai limitato di indicatori, rappresentativi di aree di policy caratterizzate da un rilevante impegno comune, sono stati esplicitati target cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione 2007-2013 nell'intento di ridurre il grado di indeterminazione delle politiche e la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Il percorso per la selezione di questi indicatori e per la definizione dei traguardi da raggiungere, ha visto il coinvolgimento diretto delle Amministrazioni Regionali e Centrali titolari di Programmi Operativi.

Gli indicatori con target espliciti, che fissano cioè alcuni traguardi comuni per diverse aggregazioni di territori obiettivo delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie, a livello di QSN sono sei per l'area del Mezzogiorno e per i territori dell'Obiettivo Convergenza, di cui tre rilevanti anche per il Centro-Nord e l'area Obiettivo Competitività.

Tabella 10 - Indicatori con target QSN per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza

INDICATORE	VALORI/TARGET REGIONI MEZZOGIORNO	valore QSN (2005)	ultimo valore disponibile (2008)	target ¹⁸	
				2010	2013
Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)	La non balneabilità per inquinamento comprende: l'inquinamento permanente (costa vietata per immissioni di fiumi, torrenti, ecc.) e l'inquinamento temporaneo accertato annualmente in base ai parametri del DPR 470/1992 e succ. modifiche e per parametri non compresi in tale provvedimento	6,2	6,4	5,5	5,5
Presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi	L'indicatore rappresenta le giornate di presenza di turisti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante. Per mesi non estivi si intende tutti i mesi dell'anno ad eccezione dei mesi di giugno, luglio, agosto e settembre	1,02	1,05	1,21	1,44
Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente	L'indicatore misura la percentuale della popolazione adulti in età 25-64 anni che dichiara di aver frequentato un corso di studio o di formazione professionale nelle 4 settimane precedenti all'indagine sulle forze di lavoro.	5,5	5,8	6,6	8,5
Spese in R&S delle imprese pubbliche e private sul PIL (%)	L'indicatore rileva la spesa per attività di ricerca e sviluppo intramuros, ossia svolta all'interno dell'impresa con proprio personale e proprie attrezzature, inclusa l'attività di ricerca e sviluppo affidata a singoli ricercatori che hanno con l'impresa un rapporto di collaborazione o di consulenza e non sono quindi vincolati da un rapporto di lavoro subordinato.	0,24	0,27	0,31	0,38
Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)	L'indicatore rappresenta la quota delle unità di lavoro irregolari sulle unità di lavoro totali. Secondo la definizione standardizzata a livello internazionale, il lavoro irregolare corrisponde alle attività continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente: occasionali; svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe, pensionati; svolte da stranieri residenti e non regolari; plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.	19,2	19,6	18,3	16,8
Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (a meno dell'idroelettrico)	Per fonti rinnovabili si intende la fonte eolica, fotovoltaica, geotermoelettrica e biomasse (inclusa la parte dei rifiuti non biodegradabili).	4,0	7,1	10,0	17,4

¹⁸ I target preliminari sono stati definiti dalle singole Regioni al maggio 2007, rivisti a giugno 2008 e definitivamente verificati ad aprile 2009, sulla base dell'avanzamento della programmazione complessiva 2007-2013 anche in relazione alle risorse nazionali del FAS.

INDICATORE	VALORI/TARGET REGIONI MEZZOGIORNO	valore QSN (2005)	ultimo valore disponibile (2008)	target ¹⁸	
				2010	2013
(in %)					

Il target di ciascun indicatore (al 2010 e al 2013) è riportato a livello aggregato è ottenuto per combinazione diretta del valore atteso indicato dalle singole Regioni (sulla base degli interventi programmati, di quelli in fase di attuazione e di quelli eventualmente previsti anche nell'ambito delle politiche ordinarie).

La dimensione degli obiettivi di servizio

L'offerta di servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese caratterizza l'Italia ancora come un paese a due velocità: i divari tra le regioni meridionali e il resto del Paese non riguardano solo il PIL, il reddito, il mercato del lavoro, etc.

La valutazione complessiva dell'esperienza di politica di sviluppo compiuta nell'ambito della programmazione 2000-2006 mostra una persistente difficoltà del Mezzogiorno nella disponibilità di servizi pubblici rispetto al resto del paese.

Il QSN 2007-2013 contiene l'indicazione di quattro obiettivi finali della politica regionale, esplicitamente espressi in termini di servizio reso, in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, nei quali si registra un grave svantaggio del Mezzogiorno, per i quali non solo è rilevante l'azione pubblica, ma che presentano un alto grado di comprensione e condivisione da parte dei cittadini e che pertanto possono stimolare forme di partecipazione della cittadinanza attiva, particolarmente importanti per il conseguimento dei risultati, migliorando le condizioni di contesto per l'attività economica

I quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale sono: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani, Servizio idrico integrato. Per i quattro obiettivi strategici sono selezionati undici indicatori statistici adeguati a misurare tali obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti. Gli indicatori sono stati selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili e poter identificare le responsabilità in capo ai diversi livelli di governo per l'ottenimento di risultati e la conseguente modifica desiderata nei valori degli indicatori.

I quattro obiettivi strategici¹⁹ connessi al miglioramento dell'offerta di servizi pubblici essenziali possono così sintetizzarsi:

- innalzamento delle competenze degli studenti e della capacità di apprendimento della popolazione
- incremento dei servizi di cura alla persona
- miglioramento della gestione dei rifiuti urbani
- miglioramento del servizio idrico integrato

Per ognuno dei quattro obiettivi sono stati individuati specifici indicatori che rappresentano “gli standard minimi per garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi e le strategie europee” al fine di superare al 30 novembre 2013 i diversi gap territoriali. Con la Delibera CIPE n. 82/2007 sono stati stanziati 3

¹⁹ Gli indirizzi del QSN sono stati esplicitati nel documento “Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013” approvato con **D. Cipe n. 82 del 3 agosto 2007**, che esplicita le **regole** della premialità per il Mezzogiorno 2007/2013, istituisce un **Gruppo tecnico centrale** di accompagnamento per il coordinamento del meccanismo e prevede **progetti di azioni di sistema e di assistenza tecnica** a supporto del meccanismo nonché una attività ad hoc per il rafforzamento della **informazione statistica** necessaria a garantire l'andamento del meccanismo premiale. Gli Obiettivi di servizio sono stati dettagliati nel documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 1 agosto 2007, recepito dal CIPE con la citata delibera che ha stanziato i fondi per il meccanismo premiale “Obiettivi di servizio” e per le attività connesse (“Gruppo tecnico centrale di accompagnamento”, progetto “Azioni di sistema”, “Attività di supporto per la disponibilità statistica”).

miliardi di euro del FAS 2007-2013 come premio alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi di servizio e ha definito che il raggiungimento dei target sarà valutato sulla base di 11 indicatori statistici a cui sono associati espliciti traguardi da raggiungere nel 2013. Il premio finanziario previsto per la Regione Campania, in caso raggiunga i target nel 2013, ammonta a 667,68 milioni di euro.

*“Il raggiungimento degli Obiettivi di servizio rappresenta per le Regioni del Mezzogiorno e per la Campania, in particolare, una sfida la cui portata va oltre la mera dimensione finanziaria del programma. Infatti, come l’esperienza anche più recente ha dimostrato, la capacità delle istituzioni di garantire adeguati standard nei servizi di pubblica utilità, in ambiti essenziali, incide in modo radicale sulle condizioni di vita di cittadini e imprese e genera effetti moltiplicativi sugli atteggiamenti e sulle scelte che questi adottano, anche in termini di partecipazione attiva alla vita democratica”.*²⁰

Tabella 11 - Indicatori obiettivi di servizio: competenze e target

OBIETTIVO	INDICATORE			COMPETENZE ISTITUZIONALI
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01	Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	Percentuale di giovani (18-24 anni) con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative	Ministero della Pubblica Istruzione, le Regioni, le Province i Comuni e sugli Istituti scolastici
	S.01	Studenti con scarse competenze in lettura	Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) della lettura	
	S.01	Studenti con scarse competenze in matematica	Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell’area della matematica	
Aumentare i servizi di cura della persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.01	Diffusione dei servizi per l’infanzia	Percentuale dei comuni (sul totale dei comuni della Regione) che hanno attivato servizi per l’infanzia	Regioni e dei Comuni, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Dipartimento della Famiglia. Per il solo indicatore S06, la responsabilità ricade sul Ministero della Salute, con una prevalenza dei livelli di governo locale
	S.01	Presa in carico degli utenti dei servizi per l’infanzia	Percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l’infanzia (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)	
	S.06	Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	
Tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	S.07	Rifiuti urbani smaltiti in discarica	Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (in kg)	Ministero dell’Ambiente e del Territorio, sulle Regioni, sulle Autorità di Ambito e sui Comuni
	S.08	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	
	S.09	Quantità di fraz. Umidità trattata in imp. Di compost. per la produz. Di compost di qualità	Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost di qualità	
Tutelare e migliorare la	S.010	Efficienza nella	Percentuale di acqua erogata sul totale dell’acqua	Ministero dell’Ambiente e

²⁰ Regione Campania - Deliberazione Giunta Regionale n. 210 del 06/02/2009 “Piano d’azione per l’ottenimento degli obiettivi di servizio”

OBIETTIVO	INDICATORE		COMPETENZE ISTITUZIONALI
qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato		distribuzione dell'acqua per il consumo umano	del Territorio, delle Regioni, delle Autorità di Ambito e dei Comuni
	S.011	Quota di popolazione Equivalente servita da depurazione	
		immessa nelle reti di distribuzione comunale	
		Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (%)	

La strategia regionale in materia di obiettivi di servizio poggia su due presupposti cardine:

- strutturazione di una governance che sappia porre, ai vari livelli di competenza amministrativa, il raggiungimento dei risultati prefigurati come principio di efficacia dell'azione pubblica²¹.
- specificazione e concentrazione delle azioni e degli interventi attraverso il principio della territorializzazione della spesa²²

La Regione Campania ha basato il suo Piano d'azione per l'ottenimento degli obiettivi di servizio su un approccio incrementale, sviluppando le peculiarità di ciascun obiettivo di servizio - in relazione agli interventi capaci di produrre risultati tangibili nella direzione del perseguimento del target prefissati - gestendo il processo di concertazione e negoziazione con i settori specifici della Regione competenti, a secondo dell'obiettivo di servizio. Allo stesso tempo il sistema di governance del piano coinvolge i soggetti dell'azione pubblica secondo meccanismi di efficacia della spesa, di consistenza e rilevanza strategica attraverso la costruzione della dimensione territoriale del piano, secondo i principi della responsabilizzazione al plurale degli attori coinvolti nel processo²³.

Tabella 12 - Sistema della governance del Piano d'azione per l'ottenimento degli obiettivi di servizio

costruzione del piano	costruire la decisione intorno al reale fabbisogno differenziato a seconda dei contesti territoriali, definendo, in tal modo, la dimensione territoriale del piano
attuazione del piano	coinvolgere gli attori locali attraverso meccanismi di individuazione degli interventi coerenti con la localizzazione del fabbisogno.
gestione del piano	attivare meccanismi di sorveglianza con il coinvolgimento della rete dei soggetti dell'azione locale per garantire il raggiungimento dei target prefissati secondo le modalità e i tempi stabiliti.

La logica del coinvolgimento locale, insieme con la necessità dell'adozione di meccanismi di concertazione con le parti sociali e con i soggetti della filiera, costituiscono, quindi l'approccio metodologico che la Regione Campana ha inteso assumere per l'adozione delle decisioni relative alle politiche di sviluppo. Coerentemente con tale impianto, la Regione, inoltre, ha inteso adottare il sistema di premialità sub-regionale previsto dalla Delibera CIPE n. 82 del 2007²⁴. Tale sistema,

²¹ L'azione pubblica è caratterizzata dalla capacità di individuare e perseguire un obiettivo misurando opportunità e pertinenza delle proprie azioni sulla base dell'effettiva possibilità di avvicinare l'esito positivo all'azione stessa. In base a tale impostazione, la governance implica una "responsabilizzazione al plurale" degli attori coinvolti nel processo, produce un'azione pluridimensionale che investe i diversi livelli delle rappresentanze, i sistemi delle competenze, i sistemi delle relazioni, le forme dell'ascolto e del dialogo, integra le reti di elaborazione di politiche pubbliche al fine di dare un senso alla grande diversità dei meccanismi cooperativi e concorrenziali che costituiscono l'azione pubblica sul territorio. (Regione Campania - Deliberazione Giunta Regionale n. 210 del 06/02/2009 "Piano d'azione per l'ottenimento degli obiettivi di servizio")

²² La spazializzazione delle problematiche ha il ruolo di supportare il processo decisionale nell'allocatione della spesa, evidenziando le criticità in correlazione a specifici territori. L'indicatore spazializzato supporta il controllo dei processi decisionali nel tempo, attraverso una sistematica acquisizione dei dati. I due presupposti cardine delineati costituiscono il frame operativo e gestionale di costruzione del piano: da un lato l'applicazione delle tre funzioni della governance - la pluralità degli attori, la multidimensionalità dell'azione, l'integrazione delle reti decisionali - dall'altro la territorializzazione della spesa fanno sì che l'analisi del fabbisogno orientata agli obiettivi di servizio acquisisca un carattere di forte orientamento all'azione. (Regione Campania - Deliberazione Giunta Regionale n. 210 del 06/02/2009 "Piano d'azione per l'ottenimento degli obiettivi di servizio")

²³ Il principio della responsabilizzazione al plurale degli attori coinvolti nel processo. Esso si sostanzia mediante il consolidamento del ruolo attribuito all'Ufficio di gabinetto del Presidente quale struttura di coordinamento della politica regionale unitaria 2007-2013. A tale Ufficio partecipano le autorità di gestione del POR FESR, FSE e del PA FAS, nonché i dirigenti di staff rispettivamente incaricati in materia di: attività di supporto alla realizzazione della programmazione unitaria 2007-2013, attività di programmazione economica, di redazione dei documenti programmatici dei fondi comunitari e del FAS; attività connesse alla programmazione dei fondi comunitari con specifiche legate agli attrattori culturali, risorse naturali e turismo.

²⁴ La Delibera CIPE n. 82 del 2007 prevede che, qualora alla verifica finale del 2013 la Regione non abbia raggiunto il target per alcuni obiettivi (né rientri nella clausola di flessibilità), ma abbia attivato un sistema formale di premialità nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali siano sostenuti con l'attribuzione di risorse fino a un massimo del 50% delle risorse premiali destinabili alla Regione

basato su una logica di premio/sanzione, coinvolge gli enti erogatori/responsabili dei servizi sotto il profilo organizzativo finanziario in una logica di competitività tra territori, al fine di stimolare l'innalzamento degli standard medi di servizio su base regionale, pur facendo salva una riserva perequativa, legata all'esigenza di non penalizzare aree della Regione in cui insistono condizioni generali di contesto (demografia, morfologia del territorio, etc.) che frenano l'efficacia delle azioni volte al raggiungimento dei target degli Obiettivi di servizio.

LA CONTESTUALIZZAZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI

La conoscenza approfondita del contesto locale, delle sue "vocazioni territoriali", delle sue risorse naturali e storico-culturali, ma anche delle dinamiche relazionali che lo caratterizzano e dei flussi che lo attraversano, è la preconditione essenziale per una corretta valutazione dei punti di forza e di debolezza che definiscono le opportunità di sviluppo di un territorio. Su queste basi è possibile individuare politiche e linee programmatiche condivise, su cui far convergere gli attori strategici, pubblici e privati, dello sviluppo del territorio.

La Legge Regionale del 16 settembre 2008 adotta il Piano Territoriale Regionale (PTR) che (...) *al fine di ridurre le condizioni d'incertezza, in termini di conoscenza e interpretazione del territorio per le azioni dei diversi operatori istituzionali e non, (...), riporta cinque Quadri Territoriali di Riferimento: Quadro delle reti; Quadro degli ambienti insediativi; Quadro dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS); Quadro dei campi territoriali complessi (CTC); Quadro delle modalità per la cooperazione istituzionale e delle raccomandazioni per lo svolgimento di "buone pratiche"*. I Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati costituiscono una significativa opportunità per la Regione Campania di affrontare la programmazione dei fondi comunitari 2007/2013 in un quadro di pianificazione unitario²⁵.

La Programmazione dei Fondi Comunitari per il periodo 2007/2013 è fondata sull'identificazione condivisa, nel territorio della Campania, degli STS, ciascuno dotato di specifici documenti strategici per l'attuazione di politiche di sviluppo coerenti con le relative "dominanti", ovvero con le peculiarità e i tratti geo-politici e socio-economici prevalenti. Un'auspicabile convergenza di varie tipologie di finanziamenti nella attuazione delle politiche tracciate nei 45 STS, assegnando ad ogni territorio un numero adeguato e proporzionato di risorse per il perseguimento degli obiettivi definiti dai vari strumenti di Pianificazione e Programmazione, è concretamente realizzabile, evitando alcune sovrapposizioni o disomogeneità del POR 2000/2006.

Tale programmazione connette più tipologie di risorse: fondi Europei 2007/2013, fondi CIPE per lo sviluppo e una percentuale dei fondi di Bilancio regionale da vincolare all'attuazione di interventi coerenti con i Progetti Integrati proposti dai STS.

L'individuazione dei Sistemi Territoriali di Sviluppo, costituisce il presupposto per poter integrare, nelle attività dei vari settori regionali, tutti i provvedimenti o piani e/o programmi che si basano sull'individuazione di ambiti territoriali utilizzati come unità territoriali della programmazione.

Un primo livello – connesso ad esigenze amministrative/gestionali – attiene l'area dove esiste comunque un ente o un organismo che amministra o gestisce territorialmente gli ambiti di intervento, per esempio le Comunità Montane. Un secondo livello – connesso ad esigenze programmatiche – riguarda le politiche di sviluppo locale (dai distretti industriali ai patti territoriali) oltre che la programmazione Europea (dalle iniziative comunitarie alle azioni innovatrici pianificate attraverso i fondi strutturali). Un terzo livello – di carattere settoriale – raccoglie tutti gli ambiti che, non sottintendendo a dei veri e propri ambiti territoriali, prendono come base il comune singolo, che è chiamato a fronteggiare tematiche specifiche come il rischio sismico, idrogeologico, vulcanico, ecc., oppure gestire finanziamenti settoriali, come per le aree PIP, piani urbani traffico, piani urbani parcheggio, ecc.

In tal senso, i Sistemi Territoriali di Sviluppo costituiscono un'opportunità per il coordinamento tra le varie strutture regionali nell'ottica di una programmazione territoriale con riferimenti omogenei per aree di pertinenza.

per ciascun indicatore coinvolto nel sistema premiale. Per esiti positivi si intendono i casi in cui gli enti erogatori o responsabili del servizio abbiano incrementato la propria performance, relativamente agli indicatori scelti per gli obiettivi di servizio, di un valore almeno pari alla distanza tra il valore attuale nella media regionale considerato come anno base e il valore target, ferma restando la possibilità delle Regioni di stabilire target più elevati. Il premio sarà individuale (assegnato attraverso la Regione al singolo ente erogatore o responsabile) e tendenzialmente proporzionale alla popolazione/ bacino di utenza di riferimento servita.

²⁵ Patrizia Messina "L'associazionismo intercomunale" a cura di Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi "Giorgio Lago", Università degli Studi di Padova 2009

Essi non necessariamente coincidono con le varie suddivisioni territoriali della Regione, ma rappresentano unità di base, da aggregare o suddividere.

Al fine di ottenere una proficua contestualizzazione degli interventi di riassetto organizzativo e di sviluppo formativo, e mantenere pertanto una corretta aderenza tra i fabbisogni organizzativi e formativi dei comuni campani, si procederà mediante una clusterizzazione degli ambiti sub-provinciali omogenei, rappresentati dai Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati dal Piano Territoriale Regionale (PTR).

La disamina del tessuto geografico regionale, e la determinazione delle diversità locali nell'ambito di apposite macroaree, comportano una necessaria riconsiderazione delle dotazioni organiche e professionali degli enti che insistono su tali territori, e conseguentemente un'articolazione segmentata dei vari gradi d'intervento possibili.

Le caratteristiche territoriali che sono alla base della mappatura di cui ci si intende avvalere dal punto di vista metodologico impongono ragionamenti differenziati in merito al rapporto tra assetto organizzativo interno/istanze della comunità.

In tale ottica i Sistemi Territoriali di Sviluppo possono rappresentare un riferimento territoriale per tutte le pianificazioni e programmazioni regionali: i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo omogenei sono aggregati secondo le seguenti dominanti di sviluppo:

1. Sistemi a dominante naturalistica
2. Sistemi a dominante rurale - culturale
3. Sistemi a dominante rurale manifatturiera
4. Sistemi urbani
5. Sistemi a dominante urbano-industriale
6. Sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale

Ciascuno di questi 45 STS si colloca all'interno di una matrice di indirizzi strategici specificata all'interno dei sei tipologie di dominanti di sviluppo. Gli strati territoriali di segmentazione, come già riportato altrove, sono stati suddivisi in sei macroaree: A, B, C, D, E ed F. L'analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi tenderà ad allineare e poi sovrapporre piante organiche, profili professionali, istanze della comunità in ragione di una loro contestualizzazione all'interno proprio delle aree di riferimento A, B, C, D, E ed F.

Da una disamina della concentrazione e distribuzione territoriale dei vari enti locali all'interno delle macroaree considerate si potranno evincere i tratti preponderanti e caratterizzanti le esigenze in termini di presumibile crescita professionale e riadattamento organizzativo. L'analisi del contesto territoriale regionale, così compartimentalizzato, e con particolare riferimento alle linee di sviluppo delle diverse caratterizzazioni locali nell'ambito delle macroaree e soprattutto in una logica di inserimento e organizzazione delle risorse umane, renderanno possibili interventi di riqualificazione mirati.

Per quel che concerne la variabile territoriale, e quindi anche il suo impatto sulle scelte metodologiche, appare possibile individuare almeno due piani di intervento, vale a dire di individuazione delle esigenze di natura organizzativa e quelle di carattere formativo.

La tabella che segue (Tabella 13 – Articolazione su base provinciale dei 45 STS in Campania) mostra la composizione, per provincia, degli STS individuati con evidenziazione del numero di enti coinvolti, la superficie e la popolazione residente. Tra i *Sistemi A*, a dominante naturalistica, è assente la provincia di Napoli. Fortemente rappresentata la provincia di Salerno che coinvolge ben sette STS (A1-A7) per un totale di 83 enti su di un'area complessiva di oltre 2.500 Km² e una popolazione di circa 237.000 residenti. Due sono gli STS (A8 e A12) in provincia di Avellino con 51 comuni coinvolti e circa 132.000 residenti; in provincia di Benevento gli STS A8 (comune di Pannarano) e A9 hanno 23 comuni e superano di poco gli 82.000 abitanti. In provincia di Caserta gli STS A10 e A11 coinvolgono 28 comuni per una popolazione totale di circa 76.000 residenti. Complessivamente la dominante naturalistica caratterizza 185 comuni, su un territorio di circa 4.800 km² e una popolazione di poco superiore a 526.000 abitanti.

I sistemi B, a dominante rurale-culturale, sono presenti in tutte le province. B4 e B8 ad Avellino (36 enti e circa 120.000 abitanti); B3, B5 e B6 a Benevento (29 enti e circa 75.000 residenti); B7 a Caserta (20 enti e 54.000 abitanti) e B8 a Napoli; B1 e B2 a Salerno (31 enti e oltre 114.000 abitanti).

La dominante C, rurale manifatturiera, caratterizza gli STS in tutte le province. C1 e C3 in provincia di avellino (28 enti e circa 99.000 residenti); C2 a Benevento (14 comuni e una popolazione di circa 35.000 abitanti); C6 a Caserta (11 enti e 58.000 abitanti); C7 e C8 a Napoli (18 comuni e oltre mezzo milione di abitanti); C4 e C5 a Salerno (19 enti e circa 300.000 residenti).

I Sistemi urbani, dominante D, presenti in tutte le province, coinvolgono complessivamente 42 comuni ed oltre 1.700.000 residenti. La dominante urbano-industriale caratterizza le sole province di Napoli e Caserta. E1, E2, E3 a Napoli ed E4 a Caserta per complessivi 55 comuni ed una popolazione servita di poco più che un milione di abitanti.

I sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale sono l'F1 a Caserta (4 comuni e circa 80.000 residenti); F2, F3, F4 a Napoli (46 enti e oltre 850.000 abitanti).

Tabella 13 – Articolazione su base provinciale dei 45 STS in Campania

STS	Provincia	STS del PTR	Nr enti	superficie kmq	Popolazione residente
A	Sistemi a dominante naturalistica				
	Avellino	A12 Terminio Cervialto	25	635,83	67.476
		A8 Partenio	26	269,31	64.139
	Benevento	A8 Partenio	1	11,73	2.050
		A9 Taburno	22	425,67	80.058
	Caserta	A10 Matese	17	532,14	41.238
		A11 Monte Santa Croce	11	382,77	35.092
		A1 Alburni	11	437,06	15.609
		A2 Alto Calore	10	345,99	11.644
		A3 Alento Monte Stella	18	351,4	54.243
		A4 Gelbison Cervati	10	260,28	24.838
		A5 Lambro e Mingardo	14	465,63	36.788
		A6 Bussento	10	295,88	22.843
		A7 Monti Picentini	10	333,91	70.465
A Totale			185	4747,6	526.483
B	Sistemi a dominante rurale - culturale				
	Avellino	B4 Valle dell'Ufita	23	722,81	75.179
		B8 Alto Clanio	13	145,56	40.499
	Benevento	B3 Pietrelcina	3	76,58	7.820
		B5 Alto Tammaro	11	360,18	21.020
		B6 Terno	15	347,08	46.124
	Caserta	B7 Monte Maggiore	20	466,76	53.393
	Napoli	B8 Alto Clanio	1	2,63	1.681
		B1 Vallo di Diano	15	717,8	61.335
	Salerno	B2 Antica Volcei	16	616,6	53.244
B Totale			117	3456	360.295
C	Sistemi a dominante rurale manifatturiera				
	Avellino	C1 Alta Irpinia	17	754,27	40.998
		C3 Solofrana	11	178,49	58.367
	Benevento	C2 Fortore	14	571,54	35.869
	Caserta	C6 Pianura interna casertana	11	370,83	58.918
	Napoli	C7 Comuni vesuviani	12	151,92	230.850
		C8 Area giulianese	6	132,93	268.230
	Salerno	C4 Valle Irno	6	122,24	67.454
		C5 Agro Nocerino Sarnese	13	175,83	282.176
C Totale			90	2458,05	1.042.862
D	Sistemi urbani				
	Avellino	D2 Sistema Urbano Avellino	4	85,4	90.756
	Benevento	D1 Sistema Urbano Benevento	11	264,58	94.096
		D4 Sistema Urbano Caserta e Antica Capua	1	13,19	2.164
	Caserta	D4 Sistema Urbano Caserta e Antica Capua	22	380,5	364.761
	Napoli	D3 Sistema Urbano Napoli	1	117,27	984.242
	Salerno	D5 Area Urbana di Salerno	3	132,08	212.288
D Totale			42	993,02	1.748.307
E	Sistemi a dominante urbano-industriale				

STS	Provincia	STS del PTR	Nr enti	superficie kmq	Popolazione residente
	Caserta	E4 Sistema Aversano	19	198,74	254.311
	Napoli	E1 Napoli Nordest	9	133,39	297.533
		E2 Napoli Nord	9	41,37	285.546
		E3 Nolano	18	190,55	172.814
E Totale			55	564,05	1.010.204
F	Sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale				
	Caserta	F1 Litorale Domitio	4	324,67	79.045
	Napoli	F2 Area Flegrea	4	74,32	161.959
		F3 Miglio d'Oro Torrese Stabiese	10	121,21	436.218
		F4 Penisola Sorrentina	13	145,6	163.422
		F5 Isole minori	9	60,83	84.127
	Salerno	F6 Magna Gracia	6	303,2	44.629
		F7 Penisola Amalfitana	13	98,79	41.599
		F8 Piana del Sele	3	260,46	91.779
F Totale			62	1389,08	1.102.778
Totale complessivo			551	13607,8	5.790.929

La tabella seguente illustra i valori dimensionali medi per superficie e popolazione afferenti ogni singola aggregazione in STS.

Tabella 14 – Valori dimensionali medi degli STS

Provincia	STS del PTR	Popolazione media ente	Superficie medie per ente
Avellino	A12 Terminio Cervialto	2.699	25,43
	A8 Partenio	2.467	10,36
	B4 Valle dell'Ufita	3.269	31,43
	B8 Alto Clanio	3.115	11,20
	C1 Alta Irpinia	2.412	44,37
	C3 Solofrana	5.306	16,23
	D2 Sistema Urbano Avellino	22.689	21,35
Totale		3.676	23,46
Benevento	A8 Partenio	2.050	11,73
	A9 Taburno	3.639	19,35
	B3 Pietrelcina	2.607	25,53
	B5 Alto Tammaro	1.911	32,74
	B6 Terno	3.075	23,14
	C2 Fortore	2.562	40,82
	D1 Sistema Urbano Benevento	8.554	24,05
Caserta	D4 Sistema Urbano Caserta e Antica Capua	2.164	13,19
	Totale	3.708	26,55
	A10 Matese	2.426	31,30
	A11 Monte Santa Croce	3.190	34,80
	B7 Monte Maggiore	2.670	23,34
	C6 Pianura interna casertana	5.356	33,71
	D4 Sistema Urbano Caserta e Antica Capua	16.580	17,30
Napoli	E4 Sistema Aversano	13.385	10,46
	F1 Litorale Domitio	19.761	81,17
	Totale	8.527	25,54
	B8 Alto Clanio	1.681	2,63
	C7 Comuni vesuviani	19.238	12,66
	C8 Area giulianese	44.705	22,16
	D3 Sistema Urbano Napoli	984.242	117,27
Napoli	E1 Napoli Nordest	33.059	14,82
	E2 Napoli Nord	31.727	4,60
	E3 Nolano	9.601	10,59
	F2 Area Flegrea	40.490	18,58

Provincia	STS del PTR	Popolazione media ente	Superficie medie per ente
	F3 Miglio d'Oro Torrese Stabiese	43.622	12,12
	F4 Penisola Sorrentina	12.571	11,20
	F5 Isole minori	9.347	6,76
Totale		33.550	12,74
Salerno	A1 Alburni	1.419	39,73
	A2 Alto Calore	1.164	34,60
	A3 Alento Monte Stella	3.014	19,52
	A4 Gelbison Cervati	2.484	26,03
	A5 Lambro e Mingardo	2.628	33,26
	A6 Bussento	2.284	29,59
	A7 Monti Picentini	7.047	33,39
	B1 Vallo di Diano	4.089	47,85
	B2 Antica Volceja	3.328	38,54
	C4 Valle Irno	11.242	20,37
	C5 Agro Nocerino Sarnese	21.706	13,53
	D5 Area Urbana di Salerno	70.763	44,03
	F6 Magna Gracia	7.438	50,53
	F7 Penisola Amalfitana	3.200	7,60
	F8 Piana del Sele	30.593	86,82
Totale		6.905	31,12
Totale Campania		10.510	24,70

Altra variabile territoriale da considerare nel contesto di analisi degli enti campani è quella dei cosiddetti enti di secondo livello. Si tratta di Comunità Montane, Unioni di Comuni o, anche, semplici associazioni di enti, le quali gestiscono in forma associata alcuni servizi per i comuni partecipanti nell'ottica del dimensionamento ottimale dei livelli di erogazione.

In tabella sono riportati i dati sintetici relativi alla composizione delle Comunità montane della Campania per effetto del riordino operato con la Legge regionale n. 12 del 30 settembre 2008 "Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane". Le venti comunità montane aggregano complessivamente 262 comuni su un territorio di circa 8.100 kmq e contano, in totale, una comunità amministrata di oltre 790.000 residenti.

Tabella 15 – Le Comunità montane della Campania

CM DI APPARTENENZA	Nr enti	superficie kmq	Popolazione residente
Comunità Montana "Alburni"	12	503,58	19.417
Comunità Montana "Alento Monte Stella"	11	177,94	13.545
Comunità Montana "Alta Irpinia"	16	745,19	40.013
Comunità Montana "Bussento-Lambro e Mingardo"	14	462,92	19.641
Comunità Montana "Calore Salernitano"	14	525,66	33.945
Comunità Montana "Fortore"	12	516,98	31.060
Comunità Montana "Gelbison-Cervati"	8	218,39	20.415
Comunità Montana "Irno Solofrana"	9	169,03	82.133
Comunità Montana "Matese"	17	532,14	41.238
Comunità Montana "Monte Santa Croce"	8	250,24	18.050
Comunità Montana "Monti Lattari"	8	97,35	39.871
Comunità Montana "Monti Picentini"	7	291,41	45.961
Comunità Montana "Partenio-Vallo di Lauro"	23	337,34	91.126
Comunità Montana "Taburno"	12	255,36	37.548
Comunità Montana "Tanagro-Alto e Medio Sele"	16	616,6	53.244

CM DI APPARTENENZA	Nr enti	superficie kmq	Popolazione residente
<i>Comunità Montana "Terminio-Cervialto"</i>	18	559,47	51.235
<i>Comunità Montana "Tirerno e Alto Tammaro"</i>	17	560,84	44.469
<i>Comunità Montana "Ufita"</i>	17	425,21	32.040
<i>Comunità Montana "Vallo di Diano"</i>	14	711,59	60.625
<i>Comunità Montana "Monte Maggiore"</i>	9	186,9	14.680
Totale complessivo	262	8.144,14	790.256

La tabella che segue descrive le unioni di comuni presenti in Campania: sono in tutto 19 per una popolazione servita di quasi 675.000 residenti. Ad eccezione della Unione “Area Caserta Sud Ovest”, che aggrega dieci enti, in maggioranza le unioni campane sono, in media, costituite da 4/5 enti. Le aree territoriali di pertinenza sono assai variabili: si passa dai 13 kmq dell’unione “Terre dei Filangieri” ai 525,38 kmq proprio dell’unione “Area Caserta Sud Ovest”.

Tabella 16 – Le Unioni di Comuni in Campania

UNIONE COMUNI DI APPARTENENZA	Nr enti	superficie kmq	Popolazione residente
<i>Unione dei comuni "Antico Clanis"</i>	4	50,86	14.967
<i>Unione dei comuni "Agro Unito"</i>	3	23,08	26.721
<i>Unione dei comuni "Alto Calore"</i>	6	214,67	7.571
<i>Unione dei comuni "Alto Cilento"</i>	6	91,11	25.925
<i>Unione dei Comuni "Appia"</i>	5	21,81	49.026
<i>Unione dei Comuni "Area Caserta Sud Ovest"</i>	10	525,38	147.301
<i>Unione dei comuni "Atella"</i>	6	35,47	71.310
<i>Unione dei comuni "Calatia"</i>	3	63,95	64.657
<i>Unione dei comuni "Hyrrpinia Mirabilis"</i>	4	29,34	11.505
<i>Unione dei comuni "Medio Calore"</i>	3	33,38	6.465
<i>Unione dei comuni "Monti Lattari Aree Montane e Pedemontane"</i>	6	53,43	75.746
<i>Unione dei comuni "Monti Trebulani"</i>	4	85,55	5.716
<i>Unione dei comuni "Santi Sanniti"</i>	3	30,63	11.914
<i>Unione dei comuni "Terre dei Filangieri"</i>	3	13,21	3.320
<i>Unione dei comuni "Valle dell'Orco"</i>	4	50,94	30.357
<i>Unione dei comuni "Velini"</i>	3	74,25	8.376
<i>Unione dei comuni dell'Isola D'Ischia</i>	6	46,33	59.831
<i>Unione dei comuni di Sant'Arsenio, San Rufo, San Pietro al tanagro</i>	3	67,02	6.203
<i>Unione dei comuni di Trecase, Boscoreale, Boscotrecase</i>	3	24,83	47.355
Totale complessivo	85	1535,24	674.266

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi al fenomeno dell’associazionismo comunale sostenuto dalla Regione Campania a partire dall’annualità 2001-2002. Le aggregazioni di enti che in questi anni hanno scelto di attivare e gestire in forma unitaria servizi di competenza comunale sono assai numerose. Si passa dai 152 comuni pionieri del primo Bando, ai 119 del secondo, ai 108 del terzo; 138 e 125 rispettivamente per il quarto e quinto bando, 109 comuni rispondono al sesto bando, in 32 si propongono con il settimo bando. I bacini di utenza serviti sono ragguardevoli, sia nella rappresentazione per province che complessivamente considerati: oltre 400.000 abitanti nel 2002, intorno ai 300.000 tra il 2003 e il 2005, si giunge agli oltre 500.000 del 2006, per ritornare ai 400.000 nel 2007 e circa 114.000 nella scorsa annualità. È inoltre da considerare l’incremento

dell'utenza servita, di anno in anno, per effetto della permanenza dei servizi gestiti, dell'ampliamento a nuovi enti di servizi già in essere, degli investimenti aggiuntivi effettuati da ogni singola aggregazione.

Tabella 17 – Il fenomeno dell'associazionismo comunale

Bando	Avellino		Benevento		Caserta		Napoli		Salerno		TOTALE	
	NR	Pop.	NR	Pop.	NR	Pop.	NR	Pop.	NR	Pop.	NR	Pop.
1°BANDO	42	146.756	36	86.488	14	30.885			60	150.825	152	414.954
2°BANDO	49	122.709	24	69.307	14	27.611	3	15.727	29	60.674	119	296.028
3°BANDO	32	77.100	20	47.125	10	28.623	3	15.727	43	121.838	108	290.413
4°BANDO	44	102.224	34	81.190	9	20.555	8	40.805	43	91.665	138	336.439
5°BANDO	9	17.606	40	102.990	14	146.349	6	80.306	56	159.555	125	506.806
6°BANDO	42	98.445	29	75.934	12	150.816			26	76.087	109	401.282
7°BANDO	12	31.379	3	11.914	5	49.026			12	21.206	32	113.525

La tabella seguente mette in evidenza la distribuzione dei comuni per classi demografiche. I 336 enti con popolazione inferiore ai 5.000 residenti, ovvero circa il 61% del totale, ospitano poco più del 12% della popolazione campana. Circa un terzo della popolazione risiede nei 469 comuni sotto i quindicimila abitanti. Per superare la soglia della metà della popolazione campana è necessario scorrere la tabella fino alla classe 30.000-40.000 (56,61%); escluso il comune di Napoli in cui risiede circa un quinto della popolazione regionale bastano 24 comuni, tra i quarantamila e i duecentocinquantomila abitanti, per coprire il restante 40% della popolazione complessiva.

Tabella 18 – Classi demografiche dei Comuni della Campania

Classi demografiche	Numero dei comuni	Totali parziali	Totali parziali %	Popolazione residente	Totali parziali	Totali parziali %
Fino a 501	6	6	1,09%	2.414	2.414	0,04%
501 – 1000	53	59	10,71%	40.295	42.709	0,74%
1.000 - 2.000	124	183	33,21%	187.472	230.181	3,97%
2.000 - 3.000	78	261	47,37%	193.322	423.503	7,31%
3.000 - 4.000	47	308	55,90%	163.341	586.844	10,13%
4.000 - 5.000	28	336	60,98%	123.906	710.750	12,27%
5.000 - 10.000	90	426	77,31%	630.614	1.341.364	23,16%
10.000 - 15.000	43	469	85,12%	521.731	1.863.095	32,17%
15.000 - 20.000	17	486	88,20%	290.994	2.154.089	37,20%
20.000 - 30.000	24	510	92,56%	574.486	2.728.575	47,12%
30.000 - 40.000	16	526	95,46%	549.794	3.278.369	56,61%
40.000 - 50.000	5	531	96,37%	223.250	3.501.619	60,47%
50.000 - 65.000	12	543	98,55%	663.583	4.165.202	71,93%
65.000 - 80.000	2	545	98,91%	145.139	4.310.341	74,43%
80.000 - 100.000	3	548	99,46%	252.754	4.563.095	78,80%
100.000 - 250.000	2	550	99,82%	243.592	4.806.687	83,00%
oltre 500.000	1	551	100,00%	984.242	5.790.929	100,00%

FUNZIONI ORGANIZZATIVE E AREE PROFESSIONALI NEGLI ENTI LOCALI

L'organizzazione degli uffici e dei servizi comunali, esaminata dal punto di vista strettamente istituzionale, persegue le molteplici e non sempre concordanti finalità. Innanzi tutto rispondere tempestivamente ai bisogni della comunità locale attraverso modelli organizzativi e gestionali che garantiscano la duttilità della struttura e garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini all'attività dell'ente, anche attraverso l'accesso agli atti, nel rispetto delle norme vigenti, ed in conformità alle disposizioni adottate dal Comune in materia di trasparenza dell'attività amministrativa. A tale funzione di certo vanno affiancare quelle di carattere propulsivo quali il valorizzare le risorse umane presenti nei Comuni, promuovere azioni positive al fine di garantire condizioni oggettive di pari dignità nel lavoro e di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori nella formazione e nell'avanzamento professionale e di carriera ed assicurare piena autonomia operativa della dirigenza, nell'ambito degli indirizzi politico-programmatici, in attuazione del principio di separazione delle competenze e delle responsabilità degli organi istituzionali da quelle dei dirigenti. Per realizzare tali obiettivi l'ente locale deve in termini di assetto organizzativo assicurare la razionalizzazione del processo di programmazione e controllo, nonché l'integrazione tra le varie funzioni, attuando un sistema efficace di comunicazione interna prevedendo strumenti di coordinamento sia stabili che in forma di progetto; ed infine garantire l'armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle altre amministrazioni pubbliche oltre che a garantire la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello appartenente alla qualifica dirigenziale.

Cosicché la tipica struttura funzionale di un'amministrazione comunale si articola in unità organizzative, di diversa entità e complessità, ordinate, di norma, per funzioni omogenee e finalizzate allo svolgimento di attività finali, strumentali e di supporto, ovvero al conseguimento di obiettivi determinati o alla realizzazione di programmi specifici. In tal senso la struttura organizzativa di un Comune è suscettibile di essere articolata in Aree, concepite quali unità organizzative di massima dimensione. Ogni Area può riunire più unità organizzative di dimensioni intermedie, denominate Uffici, in base ad associazioni di competenze adeguate all'assolvimento autonomo e compiuto di una o più attività omogenee. A sua volta l'Ufficio svolge attività relative a specifiche materie e può essere disaggregato in più unità organizzative di base, che è possibile denominare Sezioni. Le Sezioni sono destinate all'assolvimento di compiti determinati, rientranti in ambiti particolari e definiti della materia propria dell'Ufficio di appartenenza. Le Aree sono affidate alla responsabilità di personale con qualifica dirigenziale.

Inoltre è possibile individuare anche specifici ambiti funzionali, comprendenti più strutture intermedie o di base appartenenti a diverse Aree, ovvero differenti unità organizzative autonome e uffici di progetto, per la cura di specifici adempimenti o per il perseguimento di particolari obiettivi che presuppongano l'apporto di funzionalità riferite ad unità organizzative tra loro disomogenee ed ordinariamente estranee ad un rapporto di immediata interconnessione.

Peraltro la definizione in termini concreti della struttura organizzativa degli enti locali è influenzata dall'assetto legislativo, a sua volta in continua evoluzione, dei diversi compiti e funzioni per legge loro attribuiti, che ne condiziona in maniera oggettiva i livelli di agibilità e discrezionalità sotto i diversi profili programmatici, operativi e gestionali. D'altro canto la stessa definizione della rilevanza dei servizi in termini di importanza per la comunità locale trovando un primo, fondante elemento nella essenzialità di alcuni dei servizi espletati dagli enti locali, comporta innegabili riflessi sull'assetto organizzativo concretamente riscontrabile presso i Comuni.

In tal senso, assumendo come paradigma il contesto della realtà nazionale, occorre necessariamente far riferimento al concetto di servizio pubblico essenziale, quale servizio rivolto a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

Invece, nell'esaminare più da vicino il comparto delle autonomie locali, sono considerati essenziali i seguenti servizi²⁶:

- Servizi di anagrafe, stato civile, leva, elettorale;

²⁶ cfr. art. 1 della legge n. 146/90 come modificata e integrata dalla legge n. 83/2000, recante norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, nonché art. 2 dell'Accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali del 19.09.2002

- Personale;
- Sviluppo risorse umane e relazioni sindacali;
- Gestione edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio;
- Strade comunali e verde pubblico;
- Appalti di lavori;
- Appalti di forniture e di servizi;
- Servizio economico-finanziario;
- Controllo interno;
- Ufficio tecnico;
- Servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico;
- Entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI);
- ICI;
- Servizi necroscopici e cimiteriali;
- Servizi informatici e telematici;
- Piani regolatori generali, delle varianti, dei piani attuativi e del regolamento edilizio;
- Protezione civile;
- Teatri e delle attività teatrali, delle attività culturali di rilevanza sovracomunale, delle funzioni e delle attività di valorizzazione del patrimonio locale;
- Sportello unico per le attività produttive.

Un ulteriore elemento di analisi sulla rilevanza dei servizi è quello relativo ai cosiddetti servizi locali indispensabili stabiliti per i Comuni, contenuto nel Decreto del Ministro dell'Interno del 28 maggio 1993, adottato di concerto con il Ministro del Tesoro. Nel sottolineare che - pur considerando il venir meno della competenza ministeriale a rivedere l'elencazione dei "servizi locali indispensabili" ai fini dell'inserimento di nuove tipologie (come quelle relative, ad esempio, ai servizi sociali agli anziani) rispondenti a bisogni delle collettività locali che l'evolversi della cultura amministrativa porta a ritenere essenziali - per questi servizi viene stabilito un vincolo di impignorabilità delle corrispondenti risorse finanziarie (art. 159, secondo comma, del Testo unico enti locali).

In carenza di una nuova elencazione di servizi pubblici è utile considerare che nel dibattito circa il carattere "esaustivo" dell'elencazione dei servizi indispensabili per i Comuni contenuta nel decreto del Ministro dell'Interno, la Corte dei Conti ha più volte evidenziato la validità della elencazione cristallizzata nel D.M. 28 maggio 1993²⁷.

Nell'ambito di tali servizi considerati essenziali deve essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati.

In questo contesto, tenuto conto del numero e delle intrinseche caratteristiche tecnico-operative dei servizi locali concretamente erogati, nonché del loro inquadramento dal punto di vista legislativo, è possibile affermare che negli enti locali la presenza delle sottoelencate aree amministrative:

- area economico-finanziaria;
- area vigilanza;
- area tecnica e manutentiva;
- area servizi sociali,

costituisca un indicatore sufficientemente rappresentativo delle caratteristiche tipologiche di fondo della struttura amministrativa di un Comune, quale oggettivamente e diffusamente riscontrabile su tutto il territorio nazionale, pur tenendo in debita considerazione le differenti e specifiche condizioni socio-demografiche ed economiche

²⁷ SERVIZI INDISPENSABILI (D.M. 28 maggio 1993) :servizi connessi agli organi istituzionali - servizi di amministrazione generale, compreso il servizio elettorale - servizi connessi all'ufficio tecnico comunale - servizi di anagrafe e di stato civile - servizio statistico - servizi connessi con la giustizia - servizi di polizia locale e di polizia amministrativa - servizio della leva militare - servizi di protezione civile, di pronto intervento e di tutela della sicurezza pubblica - servizi d'istruzione primaria e media inferiore - servizi necroscopici e cimiteriali - servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile - servizi di fognatura e depurazione - servizio di nettezza urbana - servizi di viabilità e di illuminazione pubblica

sussistenti a livello locale (quali, esemplificando, comuni di grandi, medie, piccole e piccolissime dimensioni, realtà urbane e rurali, comuni riveriaschi e comuni montani, aree collinari, nonché localizzazione geografica nel nord, nel centro e nel sud della penisola).

Le osservazioni sin qui condotte risultano ampiamente suffragate dalla disamina della rilevazione dei dati contenuti nei certificati del conto di bilancio delle amministrazioni comunali, anche di tipo campionario, condotta dall'Istat in collaborazione con il Ministero dell'Interno.

I dati pubblicati in questa sede costituiscono le elaborazioni finali inerenti la finanza locale, nel quadro delle statistiche delle amministrazioni pubbliche, effettuate dall'Istat sulla scorta dei dati finanziari concernenti l'esercizio 2007 contenuti nei certificati del conto di bilancio che i Comuni hanno trasmesso telematicamente al Ministero dell'Interno. Il campione è costituito dai dati di 7.536 comuni, elaborati sulla scorta delle informazioni trasmesse all'Istat dal Ministero dell'Interno nel mese di gennaio 2009). La predetta elaborazione ha lo scopo di consentire la conoscenza e la valutazione dei flussi finanziari tra livelli di governo e di trasferire specifiche informazioni sull'evoluzione dei processi di decentramento fiscale ed amministrativo.

Nelle tabelle di seguito esposte sono state effettuate delle specifiche rielaborazioni sulla scorta dei dati contenuti nella Tavola A3²⁸, pubblicata dall'ISTAT, in relazione, rispettivamente, all'andamento nazionale e campano dei flussi di spesa afferenti l'esercizio 2007.

Tavola 19 - Spese correnti 2007 dei Comuni del campione – dato nazionale

SPESE CORRENTI	TOTALE IMPEGNI 2007	IMPEGNI AREA TECNICA-MANUTENTIVA	IMPENGI AREA ECONOMICO FINANZIARIA	IMPEGNI AREA VIGILANZA	IMPEGNI AREA SERVIZI SOCIALI
FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE DI GESTIONE E DI CONTROLLO, DI CUI:	16.315.453.585,00				
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	1.633.337.319,00				
Segreteria generale, personale e organizzazione	4.553.716.774,00				
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	1.723.124.754,00		1.723.124.754,00		
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	920.294.545,00		920.294.545,00		
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	1.209.673.210,00	1.209.673.210,00			
Ufficio tecnico	1.792.439.614,00	1.792.439.614,00			
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	949.643.230,00				
FUNZIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA	301.098.145,00				
FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE, DI CUI:	2.901.801.622,00			2.901.801.622,00	
Polizia municipale	2.772.769.111,00				
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA, DI CUI:	5.019.294.827,00				5.019.294.827,00
Scuola materna	1.213.667.668,00				
Istruzione elementare	722.473.766,00				
Istruzione media	401.756.889,00				
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	2.515.765.104,00				
FUNZIONI RELATIVE ALLA CULTURA ED AI BENI CULTURALI, DI CUI:	1.756.059.980,00				

²⁸ Analisi delle spese correnti delle Amministrazioni Comunali con riferimento al totale degli impegni assunti nel corso dell'esercizio 2007

SPESE CORRENTI	TOTALE IMPEGNI 2007	IMPEGNI AREA TECNICA-MANUTENTIVA	IMPENGI AREA ECONOMICO FINANZIARIA	IMPEGNI AREA VIGILANZA	IMPEGNI AREA SERVIZI SOCIALI
Biblioteche, musei e pinacoteche	777.319.769,00				
FUNZIONI NEL SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO, DI CUI:	780.855.223,00				
Piscine comunali	78.043.632,00				
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	518.730.169,00				
FUNZIONI NEL CAMPO TURISTICO	347.965.918,00				
FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITÀ E DEI TRASPORTI, DI CUI:	4.447.610.500,00	4.447.610.500,00			
Viabilità circolazione stradale e servizi connessi	1.690.355.745,00				
Illuminazione pubblica	1.193.947.613,00				
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, DI CUI:	8.691.825.393,00	8.691.825.393,00			
Urbanistica e gestione del territorio	920.108.949,00				
Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare	241.049.380,00				
Servizio idrico integrato	1.156.788.960,00				
Servizio smaltimento rifiuti	5.189.986.153,00				
FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE, DI CUI:	7.816.028.805,00				
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	1.815.104.472,00				1.815.104.472,00
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	682.159.208,00				682.159.208,00
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	4.449.502.696,00				4.449.502.696,00
Servizio necroscopico e cimiteriale	442.284.923,00	442.284.923,00			
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	505.163.284,00				
FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	520.019.063,00				
TOTALE	49.403.176.345,00	16.583.833.640,00	2.643.419.299,00	2.901.801.622,00	11.966.061.203,00

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Ministero Interno

Tabella 20 -Spese correnti 2007 dei Comuni del campione – Regione Campania

SPESE CORRENTI	TOTALE IMPEGNI 2007	IMPEGNI AREA TECNICA-MANUTENTIVA	IMPENGI AREA ECONOMICO FINANZIARIA	IMPEGNI AREA VIGILANZA	IMPEGNI AREA SERVIZI SOCIALI
FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE DI GESTIONE E DI CONTROLLO, DI CUI:	1.727.325.841,00				
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	166.386.312,00				
Segreteria generale, personale	396.249.347,00				

SPESE CORRENTI	TOTALE IMPEGNI 2007	IMPEGNI AREA TECNICA-MANUTENTIVA	IMPENGI AREA ECONOMICO FINANZIARIA	IMPEGNI AREA VIGILANZA	IMPEGNI AREA SERVIZI SOCIALI
organizzazione					
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	127.199.914,00		127.199.914,00		
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	82.294.586,00		82.294.586,00		
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	97.394.139,00	97.394.139,00			
Ufficio tecnico	146.466.641,00	146.466.641,00			
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	99.476.367,00				
FUNZIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA	22.578.222,00				
FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE, DI CUI:	312.075.575,00			312.075.575,00	
Polizia municipale	307.045.689,00				
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA, DI CUI:	312.716.624,00				312.716.624,00
Scuola materna	60.627.029,00				
Istruzione elementare	51.737.799,00				
Istruzione media	34.558.156,00				
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	163.502.435,00				
FUNZIONI RELATIVE ALLA CULTURA ED AI BENI CULTURALI, DI CUI:	64.894.792,00				
Biblioteche, musei e pinacoteche	20.251.916,00				
FUNZIONI NEL SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO, DI CUI:	33.533.869,00				
Piscine comunali	2.913.278,00				
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	23.597.763,00				
FUNZIONI NEL CAMPO TURISTICO	15.456.207,00				
FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITA E DEI TRASPORTI, DI CUI:	403.061.716,00				
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	99.293.201,00	99.293.201,00			
Illuminazione pubblica	105.089.825,00	105.089.825,00			
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, DI CUI:	1.253.728.523,00				
Urbanistica e gestione del territorio	64.637.715,00	64.637.715,00			
Edilizia residenziale pubblica e locale e piani	13.516.911,00	13.516.911,00			

SPESE CORRENTI	TOTALE IMPEGNI 2007	IMPEGNI AREA TECNICA-MANUTENTIVA	IMPENGI AREA ECONOMICO FINANZIARIA	IMPEGNI AREA VIGILANZA	IMPEGNI AREA SERVIZI SOCIALI
di edilizia economico-popolare					
Servizio idrico integrato	159.215.678,00	159.215.678,00			
Servizio smaltimento rifiuti	907.722.020,00	907.722.020,00			
FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE, DI CUI:	465.085.426,00				
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	82.080.130,00				82.080.130,00
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	9.180.171,00				9.180.171,00
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	312.684.654,00				312.684.654,00
Servizio necroscopico e cimiteriale	49.350.417,00	49.350.417,00			
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	43.910.378,00				
FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	12.065.172,00				
TOTALE	4.666.432.345,00	1.642.686.547,00	209.494.500,00	312.075.575,00	716.661.579,00

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Ministero Interno

Dall'esame della tabella nazionale si evincono i seguenti dati fondamentali. Innanzi tutto il totale impegni dell'esercizio 2007 di parte corrente delle amministrazioni comunali del campione: € 49.403.175.345,00, mentre il totale impegni assunti in relazione all'area economico-finanziaria: € 2.643.419.299,00 (e questo con un'incidenza pari al 5,35% del totale degli impegni); totale impegni assunti in relazione all'area vigilanza: € 2.901.801.622,00 (con un'incidenza pari al 5,87% del totale degli impegni); totale impegni assunti in relazione all'area tecnica e manutentiva: € 16.583.833.640,00 (con un'incidenza pari al 33,56% del totale degli impegni); totale impegni assunti in relazione all'area servizi sociali: € 11.966.061.203,00 (con un'incidenza pari al 24,22% del totale degli impegni).

Pertanto, a livello nazionale, le attività gestionali 2007 riconducibili alle quattro aree amministrative sopra menzionate hanno comportato l'assunzione di impegni di spesa pari nel loro complesso a € 34.095.115.764,00, commisurate al 69% del totale.

Invece dall'esame della tabella relativa alla Regione Campania si evincono i seguenti dati fondamentali. Orbene il totale impegni dell'esercizio 2007 di parte corrente delle amministrazioni comunali del campione: € 4.666.432.345,00; mentre il totale impegni assunti in relazione all'area economico-finanziaria: € 209.494.500,00 (con un'incidenza pari al 4,48% del totale degli impegni); tra questi il totale impegni assunti in relazione all'area vigilanza: € 312.075.575,00 (con un'incidenza pari al 6,68% del totale degli impegni); mentre il totale impegni assunti in relazione all'area tecnica e manutentiva: € 1.593.336.130,00 (con un'incidenza pari al 34,14% del totale degli impegni) ed infine il totale impegni assunti in relazione all'area servizi sociali: € 716.661.579,00 (con un'incidenza pari al 15,35% del totale degli impegni).

Pertanto, a livello regionale, le attività gestionali 2007 riconducibili alle quattro aree amministrative sopra menzionate hanno comportato l'assunzione di impegni di spesa pari nel loro complesso a € 2.831.567.784,00, commisurate al 60,65% del totale.

L'ammontare degli impegni regionali non si discosta in maniera significativa dal dato nazionale, salvo che per l'ammontare degli impegni nel settore sociale che in Campania incidono in ragione del 15,35% sul totale degli impegni assunti nel corso del 2007, con uno scostamento negativo pari all'8,87% rispetto al corrispondente dato nazionale.

Area economico-finanziaria

L'area economico-finanziaria è preposta al coordinamento e alla gestione dell'attività finanziaria degli enti locali. In particolare, in fase di programmazione, il responsabile del servizio finanziario ha il compito di verificare la veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa da iscriverne nel bilancio annuale o pluriennale e di condurre la verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese. Deve pertanto valutare le proposte avanzate dai servizi dell'ente, ciascuno per quanto di sua competenza, relative alle previsioni da iscriversi nel bilancio annuale e pluriennale verificando:

- per quanto concerne le entrate, che esse siano state valutate in misura attendibile, in relazione ai trend del gettito degli anni precedenti, alla conferma o variazione delle tariffe, agli accertamenti relativi all'area imponibile e ad ogni altro elemento che il servizio competente deve illustrare e documentare a sostegno della sua proposta, comprovando la rispondenza dei presupposti che l'hanno motivata con risultanze oggettive dallo stesso acquisite;
- per quanto concerne le spese, che le previsioni alle stesse relative siano state determinate dal servizio che le propone in misura corrispondente all'effettivo fabbisogno valutato con criteri di economicità e di razionale utilizzazione, così che risultino compatibili con la quota delle risorse complessive dell'ente che possono essere destinate al servizio al quale le stesse si riferiscono.

I risultati del controllo effettuato sulla gestione dell'esercizio in corso e di quelli precedenti e l'analisi dei fattori determinanti l'andamento della spesa e delle entrate consentono al responsabile del servizio finanziario di operare le verifiche di propria competenza.

A tal fine l'area economico-finanziaria è tenuta a:

- verificare periodicamente che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvengano alle scadenze stabilite e in misura tale che, tenuto conto del tempo nel quale il controllo avviene, assicuri che il gettito a fine esercizio non sarà inferiore alla previsione e che le riscossioni escludano il costituirsi di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente;
- verificare periodicamente che gli impegni relativi alle spese correnti avvengano gradualmente con lo sviluppo dei tempi di gestione, tenuto conto della "stagionalità" di determinati servizi e che i relativi pagamenti siano effettuati tempestivamente, senza dar luogo a contenzioso ed oneri accessori;
- controllare che la consistenza preventivata delle entrate e delle spese correnti iscritte in bilancio sia gradualmente realizzata, salvo limitati scostamenti che trovano compensazione reciproca mediante tempestivi provvedimenti di assestamento, senza che si verifichino squilibri del bilancio;
- verificare periodicamente la dinamica degli impegni e dei pagamenti delle spese in conto capitale per controllare se i programmi d'investimento si sviluppano nel rispetto dei tempi previsti e delle risorse destinate a ciascun intervento, segnalando al responsabile del procedimento o del servizio ed alla giunta eventuali situazioni anomale, per accertarne le cause ed attivare rapidamente i provvedimenti necessari.

Sotto il profilo strettamente gestionale e al fine di adempiere in maniera puntuale alle attività sopra indicate, a carico dell'area economico-finanziaria sono attribuite le alcune specifiche incombenze. In primo luogo su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio che comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata deve essere richiesto il parere del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. Il parere di regolarità contabile è rilasciato previa verifica del rispetto della competenza del soggetto che ha emanato l'atto di spesa, della sussistenza del parere di regolarità tecnica rilasciato dal soggetto competente, del corretto riferimento della spesa alla previsione del bilancio annuale, ai programmi e progetti del bilancio pluriennale, e, ove adottato, del PEG ed infine degli ulteriori elementi richiesti dal regolamento di contabilità adottato dall'ente.

Sulle determinazioni adottate da ciascun responsabile dei servizi le attestazioni di copertura delle spese sono effettuate dal responsabile del servizio finanziario in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli

stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata ai quali la spesa è vincolata, secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità;

Competono poi all'area economico-finanziaria la segnalazione di fatti suscettibili di determinare il costituirsi di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio, l'annotazione delle entrate degli enti nelle scritture contabili, la rendicontazione dei contributi straordinari, relativamente ai profili di propria competenza oltre che la predisposizione e gestione dei bilanci, con il compimento delle attività previste ai sensi della Parte II, Titolo III, Capo I (entrate) e Capo II (spese) del decreto legislativo n. 267/2000.

Il servizio in parola è coinvolto nelle operazioni di verifica straordinaria di cassa; nella predisposizione, sottoscrizione e trasmissione delle certificazioni di bilancio inerenti la gestione contabile e del rendiconto di gestione (comprendente il conto del bilancio, il conto economico ed il conto del patrimonio), e cura degli adempimenti ad esso connessi.

Rientrano infine tra le attribuzioni del servizio di cui si parla la gestione dei rapporti, ivi comprese la trasmissione e la ricezione degli atti, con i revisori dei conti e con i soggetti responsabili della tesoreria; la gestione dei servizi di economato per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare; ed ovviamente la gestione dell'attività fiscale e tributaria dell'ente, con particolare riguardo a: elaborazione dati e criteri per la determinazione di aliquote e tariffe, elaborazione modulistica per il pagamento dei tributi, determinazione modalità di esecuzione dei pagamenti, liquidazione, accertamento e riscossione, ivi comprese le iscrizioni e ruolo e le procedure coattive, nonché gestione del contenzioso tributario.

Area vigilanza

La Polizia Locale può essere definita come l'attività di controllo, prevenzione e repressione di natura prevalentemente amministrativa affidata ad un determinato organo di polizia (municipale, provinciale, ecc.) per curare l'osservanza delle disposizioni contenute nelle leggi nazionali e regionali, nei regolamenti e nelle ordinanze emesse da un Ente territoriale. Gli organi di Polizia Locale sono tenuti ad operare nell'ambito del territorio dell'Ente dal quale dipendono ed i soggetti che ne fanno parte sono legati da rapporto gerarchico agli organi direttivi dell'Ente. Attualmente nell'ordinamento italiano i Corpi di Polizia Locale non solo svolgono le funzioni cui sono istituzionalmente preposti, ma sono chiamati a svolgere le funzioni di agente di polizia giudiziaria (art. 57 del Codice di procedura penale), funzioni di polizia di sicurezza (art. 5 legge 7/3/86 n. 65), nonché di agenti della polizia stradale (art. 12 Codice della strada).

Nel contesto delle generali attività di vigilanza e di controllo sul territorio locale espletate dai Comuni, la Polizia Municipale è chiamata a svolgere diverse importanti funzioni. In generale, il suo compito è vigilare sulla esatta osservanza, da parte dei cittadini, delle disposizioni contenute nello statuto, nei regolamenti, nelle ordinanze e nei provvedimenti comunali, nonché nelle leggi e regolamenti dello Stato. Attengono ai compiti di vigilanza il controllo sul rispetto delle normative e dei provvedimenti emanati dall'amministrazione Comunale relativamente alle materie oggetto delle funzioni amministrative dell'ente. Oltre alla attività di controllo ai fini di prevenzione, la Polizia Municipale svolge anche funzioni di accertamento e di repressione degli eventuali comportamenti illeciti. La competenza della Polizia Municipale è però comunque limitata al territorio comunale. La polizia Municipale vigila sul regolare svolgimento dei servizi e svolge, inoltre, servizi di notificazione, informazione, raccolta dati.

Più in dettaglio, l'espletamento delle funzioni di vigilanza può essere suddiviso in quattro comparti fondamentali: e cioè la polizia municipale, la polizia giudiziaria, la polizia stradale, e la polizia di pubblica sicurezza e collaborazione con le Forze di polizia dello Stato per specifiche operazioni.

Le funzioni di polizia municipale, in ambito comunale, consistono nel vigilare sulla osservanza delle leggi, dei regolamenti, delle ordinanze e degli altri provvedimenti amministrativi emanati dalle competenti autorità, la cui esecuzione sia di competenza comunale, nell'accertare e rilevare gli illeciti amministrativi, al fine di perseguirne la repressione e di applicare le relative sanzioni, nello svolgere servizio d'ordine, di vigilanza, di scorta e di rappresentanza connessi alle attività istituzionali dei comuni e nell'espletare attività inerenti la tutela del patrimonio comunale, della sicurezza, dell'ordine, del decoro e della quiete pubblica.

In realtà vi sono attribuzioni aggiuntive che comunque hanno un notevole interesse ed impatto sul territorio quali l'espletamento di attività di polizia amministrativa, edilizia, ambientale ed ittico-venatoria, l'attività di polizia commerciale ed annonaria ed infine l'attività di polizia tributaria limitatamente alle attività ispettive di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni relative ai tributi locali. Altre funzioni svolte consistono nell'informazione, accertamento e rilevazione connessi alle funzioni istituzionali comunali e comunque richiesti dalle autorità ed uffici legittimati a richiederli; nel partecipare ai servizi e alle operazioni di protezione civile demandate ai comuni, nel concorrere, d'intesa con le autorità competenti, alle operazioni di soccorso in caso di pubbliche calamità o disastri, nonché di privato infortunio ed infine nel collaborare nell'attività didattica di educazione alla sicurezza stradale negli istituti scolastici.

Le funzioni di polizia giudiziaria, in ambito comunale, consistono essenzialmente nel dovere, anche di propria iniziativa, di prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale e nello svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria; nell'esercizio di dette funzioni gli agenti addetti al Servizio assumono la qualità di agente di polizia giudiziaria, gli addetti al coordinamento ed al controllo la qualità di ufficiale di polizia giudiziaria, come stabilito dall'art. 5 della L. 7 marzo 1986, n. 65.

Le funzioni di polizia stradale, nell'ambito territoriale di competenza, consistono innanzi tutto nel prevenire ed accertare le violazioni delle norme in materia di circolazione stradale, rilevare gli incidenti stradali e predisporre ed eseguire i servizi idonei a regolare il traffico. Inoltre comprendono la scorta per la sicurezza della circolazione, il tutelare e controllare l'uso della strada, il concorrere al soccorso automobilistico e stradale ed il collaborare a studi sul traffico.

Le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza consistono nel collaborare con le Forze di polizia dello Stato per specifiche operazioni. La competente autorità della polizia di Stato, al fine di fruire della collaborazione degli addetti al servizio di polizia locale rivolge apposita motivata richiesta al Sindaco. Per l'esercizio di tali funzioni, il sindaco comunica i necessari dati anagrafici e giuridici degli addetti al servizio di polizia locale al Commissario del Governo, il quale conferisce la qualità di agente di pubblica sicurezza a coloro nei cui confronti sia stato accertato preventivamente il possesso dei necessari requisiti.¹

Il Commissario del Governo, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

Area tecnica e manutentiva

L'ufficio tecnico comunale, di norma, assicura l'espletamento di molteplici funzioni nell'ambito della struttura organizzativa dei Comuni: dalla definizione dei piani urbanistici generali e delle loro eventuali varianti per finire alla definizione dei Piani attuativi e relative varianti e alla loro conseguente attuazione; dalla gestione delle funzioni in materia di espropri per pubblica utilità a quelle specialistiche in materia di organizzazione e implementazione del SIT e della cartografia comunale e dei corrispondenti, periodici aggiornamenti; dalla programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche fino alla manutenzione e valorizzazione dei beni facenti parte del patrimonio comunale.

In particolare, le funzioni operative in materia di assetto e sviluppo del territorio comprendono la definizione dell'assetto del territorio, la pianificazione urbanistica, le autorizzazioni in campo edilizio (gestione sportello unico edilizia) le attività di tutela, supervisione, controllo e repressione in campo edilizio, oltre che la

¹ Godimento dei diritti civili e politici, di non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere sottoposto a misura di prevenzione; e di non essere stato espulso dalle Forze Armate o dai corpi militarmente organizzati e destituito dai pubblici uffici.

predisposizione e l'implementazione di programmi di edilizia residenziale pubblica e di recupero urbano e l'organizzazione e gestione del sistema informativo territoriale e cartografico alla scala comunale.

Le funzioni operative nel comparto dei lavori pubblici e di quello manutentivo, di norma, comprendono la progettazione ed esecuzione di nuove opere di pubblico interesse, di interventi manutentivi/conservativi, e l'esecuzione espropri per pubblica utilità. Rientrano inoltre tra queste attribuzioni anche la gestione e controllo appalti di servizi e di lavori e svolgimento lavori, la gestione diretta interventi nel campo della viabilità, della circolazione stradale e dei servizi connessi, degli interventi in campo immobiliare ed ambientali. Oltre a tali comparti competono anche il controllo in campo ecologico (terra/aria/acqua), la gestione verde pubblico, del servizio di igiene urbana e spazzamento di strade e aree pubbliche, dei servizi necroscopici e cimiteriali. Quanto alla garanzia di altri servizi essenziali rientrano in tali competenze la gestione e manutenzione rete idrica, il coordinamento della gestione e della manutenzione impianto di pubblica illuminazione ed il supporto e/o coordinamento degli interventi posti in essere dal servizio di protezione civile comunale.

Area servizi sociali

L'Area Servizi Sociali Comunali da sempre interviene nell'erogazione di una serie articolata di servizi a supporto e a completamento dell'offerta educativa propria della scuola dell'obbligo (scuola d'infanzia, scuola elementare e scuola secondaria di primo grado), organizzata a livello statale. Infatti, oltre alla costruzione e manutenzione degli edifici scolastici, nonché di laboratori didattici, vengono assicurati specifici servizi a domanda individuale, quali il trasporto alunni e la mensa scolastica.

Pertanto, tenuto conto delle evoluzioni legislative di inizio millennio, l'Area Servizi Sociali Comunali oggi ha il compito di programmare, organizzare e verificare un insieme articolato di interventi e servizi socio-assistenziali in risposta alle esigenze e ai bisogni dei cittadini. Gli interventi, di norma, sono rivolti a minori, giovani, famiglie, adulti in difficoltà, anziani, disabili, per rispondere al diritto di ciascun individuo di affrontare con dignità situazioni di difficoltà personale, sociale ed economica. L'area di cui si tratta collabora con diverse istituzioni pubbliche e private e con organizzazioni del terzo settore in un'ottica di sussidiarietà anche di tipo orizzontale. La gestione del sistema di interventi e servizi sociali comunali è strettamente correlato all'attività dell'Ufficio di Piano e alla programmazione di ambito che trova la propria sintesi nel Piano di Zona. L'Ufficio di Piano, istituito ai sensi della legge 328/2000, coordina le risorse umane e strumentali per il governo delle politiche sociali nei comuni appartenenti all'ambito di propria competenza.

In tal senso i servizi sociali erogati sono l'insieme degli interventi finalizzati a garantire i diritti di cittadinanza sociale e le pari opportunità, al fine di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia di cittadini con problemi di salute, anche assicurando una continuità di cura attraverso l'integrazione tra interventi sociali e interventi sanitari.

Il sistema dei servizi sociali, che focalizza i propri interventi sulla famiglia, sostiene ed affianca la famiglia nei momenti critici e nelle situazioni di disagio. A questo fine vengono erogati servizi di accudimento per la prima infanzia ed educativi per bambini e ragazzi. Nell'ottica della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza la rete dei servizi sociali comunali sostiene nella crescita tutti i bambini e ragazzi ed, in particolare, coloro che si trovano in situazioni di disagio familiare attraverso interventi di prevenzione, educativi e, quando necessario, di tipo residenziale.

Le politiche poste in essere nei confronti della popolazione anziana sono essenzialmente finalizzate a salvaguardarne l'autonomia e il benessere, sostenendo innanzitutto le attività promosse dalle associazioni e dal volontariato che permettono alla persona anziana di mantenere legami sociali ed un impiego sereno del tempo libero. In tale ottica vengono erogati un complesso di servizi diurni e a domicilio. Invece relativamente alle persone anziane non più assistibili a domicilio si promuove e si sostiene l'inserimento nella struttura residenziale ritenuta più idonea.

Inoltre i servizi sociali sono volti a favorire la partecipazione della persona con handicap alla vita della collettività, semplificando l'accesso alle attività quotidiane, con l'offerta di servizi di trasporto e servizi legati al tempo libero (attività sportive, soggiorni estivi). Come per le persone anziane, anche per le persone disabili i servizi sociali erogano al soggetto, non più autonomo negli atti della vita quotidiana, un insieme di interventi diurni e a domicilio. Questi interventi, rivolti a persone con disabilità più grave, sono realizzati in collaborazione con l'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio. A ciò si aggiunge l'erogazione di ulteriori prestazioni a favore dei soggetti disabili in termini di assistenza scolastica, di abbattimento delle barriere architettoniche negli spazi pubblici e privati.

Infine il contrasto alla povertà rappresenta un ulteriore ambito d'intervento dell'area servizi sociali comunali, al fine di perseguire obiettivi prioritari per garantire dignità a tutti i cittadini. Le misure economiche adottate a livello locale intervengono qualora situazioni di fragilità fisica o psichica non consentano alla persona di avere un'autonomia economica sufficiente a sostenere il costo della vita. In questi casi sono previsti sia contributi economici diretti, sia agevolazioni sulle tariffe dei servizi pubblici.

Imparare dalla buone pratiche

Garantire il miglioramento dell'assetto organizzativo e gestionale degli enti locali è condizione necessaria per il raggiungimento dei loro fini istituzionali nel rispetto degli standard qualitativi attesi dalla comunità da essi governata. Le esigenze di buon governo, l'ottica di risorse scarse (e non soltanto quelle di natura finanziaria), le difficoltà di ordine sociale ed amministrativo, impongono scelte che si fondano sulla alta competenza specialistica degli operativi, notevole versatilità dei quadri direttivi, serio impegno da parte della componente politica e partecipazione attiva/*proattiva* della cittadinanza e delle forze civili e sociali.

Data l'omogeneità dei contesti normativi/amministrativi e dei compiti istituzionali attribuiti agli enti locali, in linea di principio le soluzioni organizzative, sia in termini strutturali che soprattutto procedurali, che vengono adottate rispetto a problematiche concrete possono analizzate, studiate e con le dovute cautele riprodotte. Trattasi di scelte organizzative talvolta mutate dal settore privato, ovvero talaltra sono del tutto originali ed innovative, che però rispetto a circostanze e condizioni obiettivamente simili potrebbero essere introdotte in più e diversi enti locali.

Le tendenze più recenti della riflessione e della pratica organizzativa, muovono verso un radicale superamento delle visioni tradizionali e sono direttamente legate ai grandi fenomeni di cambiamento che in modo sempre più evidente, ed a partire almeno dagli ultimi 20/30 anni, hanno investito le società contemporanee maggiormente evolute trasformandole da società industriali in società postindustriali.

In simili nuove condizioni, ciò che appare decisivo per qualsiasi attività umana organizzata è la capacità di innovare e di trasformare. E poiché l'innovazione è in larga misura legata alla possibilità di organizzare capacità riflessive sull'esperienza accumulata nelle pratiche lavorative consolidate, emerge con forza la priorità e la centralità della risorsa umana, del «capitale intellettuale», dell'investimento in ricerca e in know-how innovativi.

I tratti salienti dei modelli organizzativi emergenti tendono a privilegiare soluzioni che aiutino a fronteggiare l'instabilità dell'ambiente, la frammentazione dei mercati, la moltiplicazione dei soggetti e che al tempo stesso siano in grado di sfruttare i vantaggi connessi alle potenzialità delle nuove tecnologie di produzione. Cominciano a prendere consistenza orientamenti e logiche d'azione che muovono verso approcci centrati sull'esperienza concreta che gli attori realizzano nelle organizzazioni, sui problemi quotidiani generati dalla dimensione relazionale della vita organizzativa, sulle modalità di soluzione dei problemi che localmente gli attori inventano e sedimentano in forme specifiche di sapere. Si vengono profilando, affinando e consolidando nelle pratiche formative, interessi, sensibilità e capacità orientate all'ascolto, nella consapevolezza del fatto che gli attori organizzativi dispongono di gradi di autonomia soggettiva, di competenze, di risorse e di capacità di inventare soluzioni innovative a problemi rispetto ai quali è utile, per l'organizzazione, prestare il massimo di attenzione².

LA BUONA PRATICA

L'attività svolta dagli enti locali abbisogna di un approccio teso alla ricerca di livelli di efficienza efficacia e produttività sempre più elevati in ragione di una sempre maggiore attenzione dell'utenza verso la qualità e la fruibilità dei servizi istituzionalmente deputati ai comuni. Al tempo stesso logiche non lontane operativamente da quella del profitto impongono il contenimento dei costi e la ottimizzarne delle performance connesse ai processi di allestimento ed erogazione dei servizi alla cittadinanza tout court. Eppure è importante, se non addirittura necessario, promuovere e incentivare le azioni di miglioramento dei servizi, le esperienze innovative e le politiche centrate sull'orientamento al cittadino, la tutela dei diritti dei cittadini, la promozione della partecipazione civica, la valorizzazione delle risorse umane impiegate.

² Apprendimento e comunità di pratica D. LIPARI (2005)

La sfida in tale prospettiva concerne non soltanto la soddisfazione dell'utenza, bensì anche la possibilità degli enti locali di accedere a determinate azioni progettuali assistite da finanziamenti e sovvenzioni nazionali e sovranazionali.

Il miglioramento degli standard di organizzazione e gestione dei processi e delle procedure dell'ente non si consegue esclusivamente mediante l'allestimento di un adeguato e sistematico programma formativo, ma necessita anche di un intervento diretto, mirato e finalizzato alla gestione dei servizi stessi. Il miglioramento di determinati procedimenti, di taluni assetti organizzativi e gestionali può essere raggiunto anche mediante il ricorso a tecniche come il benchmarking e soprattutto il benchlearning. Si tratta, come meglio si dirà nei prossimi paragrafi, di approcci innovativi tesi allo studio, analisi e replica di soluzioni organizzative adottate con successo da altri soggetti operanti nello stesso settore o in comparti in qualche modo contigui.

Questi approcci si estrinsecano prevalentemente nella ricerca e nella valorizzazione di c.d. Buone Pratiche alle quali tutti i soggetti pubblici dovrebbero ispirarsi, e cioè attraverso la ricognizione delle migliori esperienze in atto in enti simili da assumere come modello, da generalizzare, da applicare al proprio contesto.

Si tratta pertanto di una modalità di sviluppo dell'esperienza che presenta elementi significativi in ordine alle soluzioni adottate per ottenere gli obiettivi; alla qualità del contenuto delle singole azioni sul piano delle metodologie, dell'impiego delle risorse interne ed esterne; alla riproducibilità e alla trasferibilità dell'impianto progettuale³.

Pertanto almeno in questa fase ed ai fini delle applicazioni che meglio si descriveranno in seguito per buona pratica si può intendere ogni iniziativa che, all'interno di un determinato contesto, consente il conseguimento di un risultato atteso, valutato sia in termini di efficienza ed efficacia e che può pertanto essere assunto come modello, conseguentemente generalizzato e/o applicato anche ad altri contesti. D'altra parte la stessa buona pratica, almeno in termini concettuali, deriva da un processo di modellizzazione implicita delle soluzioni sperimentate in un dato contesto che sono risultate apprezzabili.⁴

Volendo schematizzare una Buona Pratica per ritenersi tale deve:

- essere misurabile (possibilità di quantificare l'impatto dell'iniziativa);
- essere innovativa (capace di generare soluzioni nuove e creative);
- aver raggiunto gli obiettivi attesi (generando anche valore aggiunto);
- aver adottato strategie qualitativamente rilevanti per raggiungere gli obiettivi programmati (piano progettuale);
- aver prodotto cambiamenti nel contesto (destinatari, organizzazioni, ecc.);
- essere sostenibile (orientata a fondarsi sulle risorse esistenti o capace di generare essa stessa nuove risorse);
- essere riproducibile tenendo presenti vincoli normativi, finanziari, organizzativi e culturali ed essere trasferibile a risolvere bisogni e problemi di natura analoga (piano meta-progettuale).

Esistono archivi di buone pratiche, classificati secondo i più disparati criteri, in relazione alle diverse tematiche come il contesto organizzativo, quello socio culturale ovvero i procedimenti gestionali oggetto di specifiche soluzioni⁵. La consultazione generica delle buone pratiche nella pubblica amministrazione non presenta in generale particolari problemi in termini di reperibilità, il vero problema risiede nella esigenza di individuare con chiarezza la buona pratica "valida", soprattutto ai fini della sua trasferibilità e trasformabilità in una nuova esperienza diretta mediante tecniche innovative come il benchlearning di cui si dirà in seguito. Ne derivano,

³ La Buona Pratica è tuttavia non sempre coincidente con la c.d. storia di successo, giacché un'iniziativa di successo potrebbe risultare unica e irripetibile e non consente, quindi, alcun processo di trasferibilità e riproducibilità.

⁴ Sovvente è un esempio di grande professionalità, di innovazione, di coraggio nello sperimentare nuove soluzioni volte a ridurre i costi, migliorare i servizi, rispondere meglio alle esigenze di cittadini e imprese e aprirsi alla loro partecipazione.

⁵ Si tratta di archivi generalisti o settoriali (e.g. innovatoripa.it; buoniesempi.it; sanità, ambiente, mobilità, formazione, comunicazione, partecipazione del cittadino, ecc.) tendenzialmente concentrati sull'ottimizzazione dell'efficienza del servizio erogato e solo di rado attenti anche al miglioramento dell'efficacia, specie quella esterna. Tali archivi sembrano, ancora oggi, solo frammentariamente orientati alla integrazione preliminare di criteri di responsabilità (economica, civica e sociale), probabilmente perché tali criteri sono assunti come certamente esistenti, in coerenza con i principi dell'azione amministrativa pubblica. Appaiono, in pratica, fermi al momento celebrativo ed espositivo e quindi poco adatti ad un processo organizzato di integrazione, sviluppo e diffusione delle singole buone pratiche archiviate.

quindi, difficoltà oggettive di uso di detti archivi da parte di un comune che sia alla ricerca del miglioramento verso l'eccellenza della propria funzione pubblica.

Questo progetto quindi ravvisa un percorso innovativo che, partendo da una ricognizione sul campo ed ex novo, senza ricorrere alle suddette banche dati già esistenti, delle buone pratiche:

- 50% sul territorio nazionale
- 20% sul territorio regionale
- 30% nel contesto europeo/internazionale

tende ad individuare quegli elementi di riferimento fondamentali non statuti, bensì per sviluppare un approccio innovativo (*benchlearning*) in affiancamento a quello formativo indirizzato alla miglioramento ed alla diffusione in più e differenti contesti pubblici delle Buone Pratiche.

Le buone pratiche utili agli enti locali partecipanti che saranno scelte, e poi assoggettate ad ulteriore procedura di screening ai fini dell'attività successiva di *benchlearning*, dovranno in via generale soddisfare i seguenti criteri:

- processo o parte di processo teso a migliorare il soddisfacimento degli interessi di tutti gli *stakeholder*;
- ottimizzazione della *corporate responsibility*, nello specifico dell'amministrazione pubblica locale⁶;
- orientamento della buona pratica, alla sua maggiore replicabilità e connessione ai momenti formativo.

In prima istanza si farà riferimento alle buone pratiche individuata nell'ambito del Piano d'azione regionale per il perseguimento degli obiettivi di servizio adottato dalla Regione Campania.

Tabella 1 - Buone pratiche individuate dal Piano d'azione per il perseguimento degli obiettivi di servizio - Regione Campania

SERVIZI DI CURA PER L'INFANZIA	Progetto "Nidi di mamma" Comune di Napoli
	Progetto Centri prima Infanzia Piano Sociale di Zona dell'Ambito A2, Consorzio dei servizi sociali Alta Irpinia
SERVIZI DI CURA PER GLI ANZIANI	Il caso della PUA ambito n. 18 - Napoli
	Il caso dell'ambito A2 - Consorzio Alta Irpinia
	Il caso del voucher sociale - Comuni del distretto rhodense (Regione Piemonte)
GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	Progetto: Sperimentazione compostaggio domestico Regione Abruzzo - Protocollo d'intesa con Cogesa s.r.l.
	Progetto: Biomass – Materiali biodegradabili per l'agricoltura e il turismo finanziato dal Programma comunitario Life Ambiente 2004-2007 Centro Regionale di Sperimentazione ed Assistenza Agricola della CCIAA di Savona – Progetto Life Ambiente
	Progetto: Organizzazione della raccolta differenziata per filiere ed aree omogenee - Provincia di Ravenna - Ente gestore dell'Ambito Territoriale Ottimale 7 - Gruppo Hera SpA
	Progetto: "Più ricicli più risparmi" - Comune di Mercato San Severino (SA)
	Progetto: "Pay-as-you-throw" - Comune di Broxbourne (UK)
	Progetto: "Ecovolontari" - Comune di Modena
	Progetto: Recupel – Gestione dei RAEE Belgio
	Progetto: Produzione di compost di qualità - Provincia di Siena - Siena Ambiente S.p.A
	Progetto: Marchio "Compost Veneto" - Regione Veneto
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	Progetto ASAP - Azioni per la Protezione Sistemica dell'Acquifero - Regione Toscana ATO 2 Basso Valdarno – Soggetto Gestore Acque S.p.A.
	Progetto sviluppato dall'ATI Proteo-Earth – Integrazione SIT-Modello e gestione delle perdite nelle reti di distribuzione idrica - Regione Calabria ATO 2 Catanzaro
	Progetto sviluppato dal CIRIAM (Centro Interdipartimentale Di Ricerche in Ingegneria

⁶ Il profilo partecipativo che deve connotare la Buona Pratica acquista particolare importanza poiché l'attenzione del progetto de quo è focalizzata sulla amministrazione pubblica locale. Infatti, la partecipazione dei cittadini nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche e di gestione della funzione amministrativa ha acquisito, negli ultimi anni, sempre più risalto nel dibattito politico e nelle attività di governo e di gestione delle amministrazioni pubbliche nazionali e territoriali. Accanto a forme già consolidate di partecipazione previste dall'ordinamento nazionale e locale cresce il numero delle amministrazioni che hanno avviato la sperimentazione di forme innovative di coinvolgimento dei cittadini: bilanci partecipativi, esperienze di progettazione partecipata. Il profilo partecipativo comprende anche le persone giuridiche (imprese e organizzazioni non profit) e i corpi intermedi di rappresentanza degli interessi.

	Ambientale -Seconda Università di Napoli) - Controllo Differenziato delle pressioni per la riduzione delle perdite in una rete idrica distrettualizzata - Regione Campania ATO 2
	Progetto Gestione sistema di telecontrollo - Regione Emilia Romagna – ATO di Ravenna, Forlì, Cesena e Rimini – Soggetto Gestore Romagna Acque – Società dle Fonti S.p.A.
	Progetto Sistema Unico di Telecontrollo -Regione Emilia Romagna Diversi ATO – Soggetto Gestore Hera S.p.A.
	Progetto “I sentieri dell’acqua” - Regione Emilia Romagna Diversi ATO – Soggetto Gestore Hera S.p.A
	Progetto: Carte per la qualità dei servizi e strumenti volontari di gestione sostenibile Regione Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Campania diversi ATO gestiti dal Gruppo Hera S.p.A., Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.A., Mondo Acqua S.p.A., GORI S.p.A.
	Progetto “Partecipazione pubblica ed analisi costi-benefici: linee guida per una gestione eco-compatibile del fiume Adige” Autorità di bacino dell’Adige

Le buone pratiche per essere considerate utili ai fini del presente progetto dovranno pertanto essere individuate e selezionate in ragione delle loro specificità territoriali e degli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi offerti dai comuni partecipanti :

- Dominanti dei Sistemi Territoriali di Sviluppo;
- indicatori connessi ai target QSN per Mezzogiorno e Obiettivi di Convergenza

Tabella 2 - Schema di ricerca (50%-20%-30%) e selezione delle buone pratiche

Indicatori Target QSN – Mezzogiorno e Obiettivi di convergenza	Dominanti dei Sistemi Territoriali di Sviluppo						
		Naturalistica	Rurale- Culturale	Rurale- Manifatturiera	\Sistemi Urbani	Urbano Industriale	Sistemi costieri
	Coste non balneabili	Bp ¹ , Bp ²Bp ⁿ					
	Turismo mesi estivi						
	Apprendimento permanente						
	Spese R&S imprese						
	Irregolarità del lavoro						
	Consumi energia rinnovabile						

Le buone pratiche così raccolte e selezionate dovranno – dopo una attenta analisi – essere iscritte in più *pool* di raccolta sistematici secondo la convergenza di:

- indicatori connessi agli obiettivi di servizio del QSN; e dei profili professionali e servizi cui esse possono essere afferenti,

Tabella 3 - Profili professionali Obiettivi di servizio del QSN

Profili professionali	Obiettivi di servizio del QSN			
	Istruzione	Infanzia e Anziani	Rifiuti Urbani	Servizio Idrico
	Ufficio Tecnico	Bp ¹ , Bp ²Bp ⁿ		
	Ragioneria			
	Servizi Sociali			
	Servizi Vigilanza			

Successivamente oltre ad essere inserite nel ciclo formativo tradizionale, le buone pratiche saranno oggetto di una attenta rielaborazione ed applicazione dell’esperienza appresa mediante tecniche combinate di benchmarking e benchlearning.

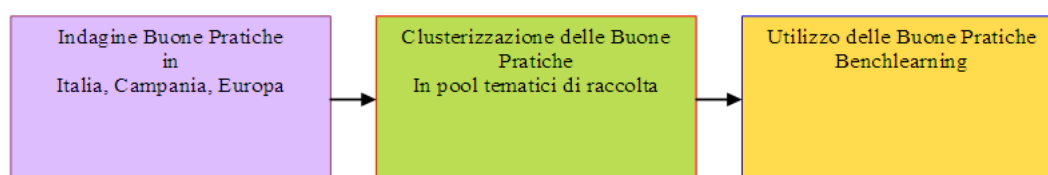


Figura 1 - Processo di raccolta ed elaborazione delle buone pratiche

Benchlearning

Il *benchlearning* consiste in una combinazione strategica di sviluppo organizzativo ed organizzazione dell'apprendimento che può aiutare le aziende pubbliche e private a diventare più efficaci nell'acquisizione delle conoscenze/esperienze necessarie alla loro crescita e di migliorare continuamente il loro assetto strategico/operativo attraverso il confronto con gli altri attori afferenti al loro mercato, industria, settore, ambiente.

Questo approccio innovativo combina la tecnica pratica del *benchmarking* con le idee più attuali di gestione della conoscenza e dell'apprendimento organizzativo. Il vero *core* su cui si poggia la *ratio* si fonda sulla possibilità di passare dal confronto puro al beneficiare delle conoscenze e dell'esperienza degli altri e in termini sistematici e continuativi creare una vera organizzazione di apprendimento. Benchlearning fornisce intuizioni, metodi e strumenti più direttamente connessi alla sempre crescente importanza del fattore umano nello sviluppo organizzativo, riconoscendo le teorie esistenti e consolidate in tema di formazione della conoscenza e tuttavia basandosi su di una vasta casistica di esperienze concrete e dirette di operatori con similari caratteristiche strutturali ed immersi nel medesimo scenario.

Benchlearning è un metodo per così dire *didattico* da svilupparsi all'interno dell'ente e teso ad ottenere una migliore comprensione e consapevolezza delle proprie dinamiche organizzative e gestionali alla luce delle esperienze di altri soggetti che vivono e condividono uno stesso problema, ambiente strategico e contesto operativo e scenario normativo di riferimento. La caratteristica principale della filosofia del benchlearning risiede nel modo di coniugare l'efficienza gestionale con l'apprendimento organizzativo. Pertanto prendendo a modelli buoni esempi da diverse organizzazioni il Benchlearning mostra come monitorare l'efficienza, ponendo la giusta enfasi sui benefici dell'apprendimento dall'esperienza di altre persone enucleati in contesti vincenti⁷.

L'obiettivo finale è quello di incoraggiare un atteggiamento di apprendimento organizzato e continuo sulla base di *best practices*. I vantaggi derivanti da questi *modelli/esempi* consistono nel generare cambiamenti, aumentando il livello di aspirazione, ed innescando una maggiore volontà di apprendere e migliorare. In effetti trattasi di offrire fonti di ispirazione abbinate ad una costruttiva trasmissione di esperienze con gli altri, riducendo in tal modo gli svantaggi derivanti dall'affrontare per la prima volta determinate tematiche o problemi, e quindi evitando la riproduzione di errori.

Ovviamente il Benchlearning prende a prestito alcuni dei suoi principi fondamentali dal *benchmarking*, precetti che possono essere utilizzati sia nel mercato sia negli scenari dell'economia pianificata. Nel primo caso, le organizzazioni possono ricercare esempi nell'ambito dei loro concorrenti, mentre nel secondo caso l'analisi, le osservazioni e le valutazioni possono riguardare i business partner o i soggetti afferenti ad un medesimo network. Dopo tutto, l'analisi comparativa dovrebbe agire sì come uno strumento di valutazione, ma soprattutto come una vera e propria fonte di ispirazione che si di stimolo al miglioramento ed allo sviluppo.

Esempi tratti da una serie di organizzazioni mostrano come monitorare l'efficienza sia la fonte di ispirazione per un volano di sviluppo capace di influenzare gli atteggiamenti delle persone all'interno delle organizzazioni. Apprendere dall'esperienza di altre persone, in combinazione con i principi di apprendimento organizzativo, è un

⁷ Il termine "Benchlearning" è stato coniato da Karoef e Oestblom in maniera da distinguere il fenomeno dell'apprendimento dal fenomeno del mero confronto. Insomma il termine è un disegno ibrido sul termine "benchmarking" ed concetto di "organizzazione dell'apprendimento". Benchlearning è quel il processo continuo di approfondimento delle proprie pratiche organizzative e gestionali alla luce di quelle sviluppate con successo da altri soggetti.

fattore critico di successo per lo sviluppo organizzativo. Tuttavia, il benchlearning si dimostra più efficace in termini di valutazione comparativa inquadrata in una prospettiva più ampia, all'interno della quale vi sia una maggiore possibilità di utilizzare la conoscenza tacita, la capacità di correlare l'apprendimento all'applicazione pratica e, la motivazione per convertire le informazioni in conoscenza, che è direttamente rilevante per qualsivoglia missione aziendale.

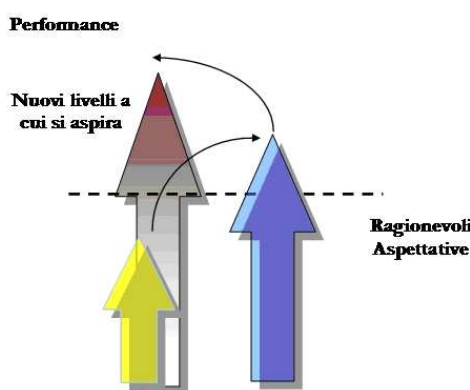


Figura 2 - Apprendimento e miglioramento

In effetti in un contesto allargato ed in considerazione congiunta con la teoria dell'apprendimento i requisiti del *benchlearning* per l'istruzione moderna sono una migliore integrazione di apprendimento e di efficienza, più veloce di apprendimento, e una partecipazione universale. Si parla anche dell'importanza di costruire sulle esperienze di altre persone, ma sottolineano che spesso è necessario provengono da un background simile, al fine di comprendere e interpretare le esperienze degli altri (cioè, prima legati conoscenza).

Ancor prima di delineare una sequenza logica di attività che consentano un efficace applicazione e sviluppo del benchlearning un primo problema da affrontare consiste nel definire in maniera inequivocabile cosa si intenda per *benchmarking* e a cosa ci si riferisca quando si tratta di *benchlearning* prima di procedere alla loro concreta utilizzazione. In effetti vale la pena sottolineare che sia in dottrina che nella prassi, tanto le definizioni che le concezioni del benchmarking non sono pacificamente condivise.

La ricerca internazionale sulla "valutazione comparativa" è invero sorprendentemente limitata. Ad ogni modo è innegabile che i principali cambiamenti nelle indagini di benchmarking sono dovuti in primo luogo all'avvento dei computer che ovviamente hanno migliorato sia l'estensione e l'accuratezza delle indagini, nonché la condivisione dei loro risultati. Si pensi ad esempio alla notevole propensione da parte di aziende pubbliche e private, nonché società di consulenza di promuovere attivamente le costituzione di banche dati internazionali di buone pratiche.⁸ Il secondo cambiamento è sul *focus* del *benchmarking*, in quanto nei primi studi, l'attenzione tendeva a focalizzarsi sulla misura della performance, spesso di concorrenti, ed esclusivamente finalizzata all'intento di fissare obiettivi più ambiziosi.

Recenti studi hanno invece esaminato come non concorrenti e gli outsider industriali possano imparare come migliorare i propri processi aziendali. In tale prospettiva il mero confronto delle misure di performance si è tramutato e sviluppato nel conoscere le migliori pratiche. Di qui il passaggio, neanche tanto facilmente evidenziabile dal benchmarking al benchlearning. Si tratta di infatti di due fenomeni ben distinti, con i propri scopi e metodi e tuttavia perfettamente compatibili se non addirittura indispensabilmente sequenziali.

Il Benchmarking è comunemente considerato come il confronto dei dati (sia che si tratti di fattori di produzione, in misure di processo e/o risultati), di solito dei concorrenti, per esempio a fini di misurazione e reporting, che potrebbe pertanto definirsi come la misura di un'operazione o di prestazione servizi rispetto ad altri. Infatti, tali

⁸ Ad esempio la International Benchmarking Clearinghouse della American Productivity & Quality Center. APQC è a base di una organizzazione di ricerca senza scopo di lucro che fornisce servizi alle organizzazioni di tutto il mondo in tutti i settori. I membri della associazione hanno accesso diretto a basso costo e ad alto valore aggiunto alle migliori pratiche di ricerca e dati di benchmarking. Più in particolare, l'associazione oltre a fornire misure di valutazione e statistiche suddivise per settore, comparto, regione etc. consente la consultazione di best practices di aziende leader, offre molteplici opportunità di networking mirate e, finanche, un servizio di accompagnamento personalizzato al benchmarking.

confronti degli indicatori chiave di performance (*Key Performance Indicators*) non sono nemmeno necessariamente usati per fissare obiettivi, ma sovente semplicemente a stabilire norme minime.

Il percorso di selezione delle best practice

Gli enti locali coinvolti dovranno mantenere una mente aperta, prima di iniziare a pensare a potenziali partner di benchmarking e benchlearning. Idee preconconcette sulle dinamiche delle aziende pubbliche e private sono in genere un gran limite in termini di efficacia comparativa.

Molte aziende, soprattutto i comuni, dovrebbero allargare i confini delle loro indagini ad altri settori o comparti per poi individuare le entità che vogliono coinvolgere nel panel di confronto benchlearning. Sebbene per quanto riguarda le organizzazioni che non sono così conosciute, può risultare difficoltoso poter accedere a determinati dati di carattere organizzativo e gestionale non reperibili nei bilanci o altri documenti istituzionalmente preposti alla comunicazione esterna di impresa. Un esempio perfetto potrebbe coinvolgere un consorzio di ospedali che operano benchlearning delle fasi di trattamento dei loro pazienti in fase di accettazione e ricovero contro l'ammissione di una compagnia aerea, un albergo e di un'agenzia di noleggio auto. Infatti a ben vedere in termini di mero benchlearning le procedure di ammissione e registrazione degli ospedali pur differenziandosi per ovvi motivi in quanto a contenuti ed effetti da altri settori vedono i loro principi trasferibili essere trasferiti da un settore all'altro. Proprio mediante una tale mentalità aperta, un ente può incontrare notevoli opportunità di apprendimento in ambienti e comparti del tutto trascurati perché lontani dal proprio settore.

A tal proposito, gli ambiti di ricerca delle *best practice* saranno segmentati per il 50% in enti locali ed aziende che insistono nel territorio nazionale, il 20% verranno reperiti sul territorio regional ed il 30% saranno selezionate dal contesto europeo/internazionale⁹.

Una volta individuati i bacini di reperimento delle *best practice* e ancor prima di intraprendere una ricerca dei partner da inserire nel processo di benchlearning ogni ente dovrà prima di tutto capire e poi definire esattamente che cosa intende apprendere ed in relazione a quali processi e soluzioni.

Normalmente la procedura prevede la creazione di due livelli diversi di criteri per aiutare a gestire questo compito.

- Il primo livello definisce le caratteristiche di una serie di aziende specifiche come il numero di dipendenti o di investimenti ed altri indicatori economico/finanziari e strutturali.
- Il secondo livello comprende le caratteristiche più genericamente definite come, "wishlist" di *best practices*.

E' bene tener sempre presente la regola della mentalità aperta di cui al paragrafo precedente. In effetti per ogni caratteristica che va ad aggiungersi alla lista di criteri selettivi dei componenti del panel di benchlearning si riducono le possibilità di trovare sempre quello giusto; pertanto i criteri non dovrebbero essere così rigidi che solo cinque società del paese si inseriscono nel processo. I criteri di selezione degli esempi di riferimento per l'apprendimento di una buona prassi non dovrebbero però essere così ampi da attrarre organizzazioni che poco abbiano a che vedere con i propri scenari aziendali. Similitudini strutturali possono scontrarsi con differenze tecnologiche, capacità di investimento superiori o curve di apprendimento di difficile imitazione. Se infatti si prende a modello un ente con un accesso illimitato alla tecnologia ovvero al credito, (e che non fa ragionevolmente parte dei criteri), l'apprendimento e lo sviluppo imitativo che il benchlearning implicano saranno diminuiti notevolmente, perché ovviamente non è possibile effettuare lo stesso tipo di modifiche per ottenere i miglioramenti che hanno caratterizzato il successo degli altri.

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica "Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni" -11. FORMAZIONE INTERNAZIONALE L'integrazione delle economie dei diversi Paesi, il rafforzamento della coesione europea e il rapporto costante tra le amministrazioni europee e gli organismi internazionali richiedono una formazione permanente sui temi internazionali, sulle istituzioni e sulle politiche europee. La rapida diffusione degli scambi di esperienze tra i paesi europei, la domanda di una più frequente mobilità dei funzionari e dei dirigenti tra le amministrazioni italiane e straniere, richiedono che una sempre maggiore attenzione venga dedicata alla formazione internazionale. Formazione adeguata a diversi livelli di qualificazione, non solo del personale specializzato nel settore internazionale, ma del maggior numero di dipendenti attualmente in servizio, per poter realizzare una piena e consapevole integrazione dei processi decisionali e amministrativi comunitari.

Come si è visto in precedenza non esiste una definizione standard di "buone pratiche"¹⁰. In effetti, al riscontro pratico molte innovazioni ovvero le storie di successo possono offrire informazioni preziose, ma non possono essere necessariamente considerate le migliori.¹¹ Sfortunatamente infatti questa terminologia ha sovente creato aspettative irrealistiche nella comunità di benchmarking e soprattutto del *benchlearning*. Insomma è un termine improprio quello delle cosiddette entità "*best-in-class*". Ciò che invece esiste è un numero spesso nutrito di enti ed aziende che hanno in atto processi e gestioni di un livello veramente buono. Saranno i criteri attraverso i quali si determina ciò in cui esse sono "*migliori*" i fattori determinanti del successo dell'attività di *benchlearning*. In tal senso potrebbe essere utile, e di certo meno fuorviante, riformulare il termine di "le migliori pratiche" con il concetto "*prassi che hanno dimostrato un certo successo*".¹²

L'attività di *benchlearning* applicata agli enti partecipanti al progetto, una volta individuata la fonte di ispirazione, consisterà nella creazione di un flusso continuo di comunicazione a doppio senso tra il modello di prassi di successo (sia essa provenienti dal settore pubblico ovvero privato) ed il comune che desidera far tesoro proprio di quell'esperienza di successo. Per tale motivo si dovrà affrontare il bisogno di reperire enti scarsamente gelosi di procedure faticosamente concepite, implementate, collaudate, rodiate e messe a regime – la qual cosa non è detto che sia meno ardua nel settore del non profit, o pubblico...

Pertanto normalmente si procederà mediante l'adozione di una soluzione maggiormente percorribile vale a dire quella della creazione di un partenariato ampio e misto (settore e comparto diversi) con quindi più potenziali partner di *benchlearning*, che mettendo a disposizione le proprie prassi creano un pool di procedure/soluzioni gestionali da poter commentare ed eventualmente implementare in affiancamento/accompagnamento in entità diverse.

In affiancamento alle metodologie di ricerca precedentemente analizzate, normalmente, per completezza e metodo si procederà anche ad una ricerca di *livello secondario*, sempre di potenziali partner. In questa fase si procederà mediante attività *screening* sulla base di più banche dati e pubblicazioni specializzate. In pratica l'obiettivo è quello di creare una lista di enti (sia pubblici che privati) che mostrino alcune prove delle "*migliori pratiche*". Questa ricerca, può essere facilitata dall'uso di internet, attraverso servizi specializzati (ovviamente a pagamento). Chiaramente internet ha aperto un nuovo campo di ricerca per l'analisi comparativa, tuttavia Internet deve essere usato con cautela perché gran parte delle informazioni è stata scritta da parte dei servizi della società di marketing. Ad ogni modo, e con le dovute accortezze, moltissimo materiale di ricerca, *booklets*, *slideshows*, ed i famosi "*white paper*" e spesso i risultati di ricerche già svolte possono essere trovati nel web.

Il passo successivo nel processo di selezione delle buone pratiche che costituiscano l'aspirazione all'apprendimento consisterà nello sfrondare questo insieme di enti partner potenziali partendo dal basso fino ad individuare quei per pochi *eletti* che soddisfacendo i criteri di *benchlearning* verranno ammessi al *pool* delle *buone pratiche*.

Ciò implica la raccolta di informazioni, sia interne che esterne. Alcune aziende utilizzano uno strumento di raccolta dati per l'indagine di screening - per sollecitare ulteriori informazioni dalle aziende partner potenziali (questionari, interviste etc.). Inviato ad un ampio elenco di aziende, questa indagine identifica i migliori sulla base delle risposte dettagliate. Professionisti specializzati, ed esperti del settore offriranno ulteriori pareri per la comprensione dei dati e per completare la ricerca, e quindi in special modo professori universitari che sono ben a conoscenza dei processi organizzativi e gestionali del settore di riferimento. Inoltre, chiaramente con le dovute cautele, anche i fornitori e dipendenti potranno offrire elementi utili alla comprensione delle realtà sottoposte a screening.

¹⁰ "Best" di General Motors, per esempio, è definito come "le informazioni che possiamo usare".

¹¹ Presso la APQC, circa il 90% dei servizi di informazioni richieste riguardano i processi o le pratiche migliori, pertanto la stessa APQC preferisce individuare le aziende i cui miglioramenti si "mostrano significativi" e cerca di minimizzare il termine "migliore".

¹² Tale approccio contempla anche una interessante verità più volte riscontrata sul campo, e cioè che non semplicemente le grandi aziende a livello mondiale sono le migliori organizzazioni cui ispirarsi nella risoluzione di problematiche gestionali e quindi generatrici di buone pratiche. Ci può essere molto da imparare dalle piccole imprese ad alta crescita.

Sovente la verifica della reale bontà di una *best practice* consiste nello svelare se trattasi davvero di una soluzione organizzativa efficiente ed originale, piuttosto che di un “*mito*” chissà come creatosi e consolidatosi mediante un cieco *passaparola*. Ed è in realtà proprio questa la difficoltà più grande che si incontrano nella selezione dei partner. Pertanto bisogna ben guardarsi dal basare la propria decisione in sede di *electio* su fatti e dati meramente discendenti dal parere personale di qualcuno o di capriccio del top management/proprietà.¹³

In realtà il processo secondario di ricerca già descritto può rivelarsi laboriosa, giacché viviamo in un mondo sovraccarico di informazioni e le aziende spesso faticano nel ricercare informazioni realmente utili in rete. Pertanto pur essendo importante ottenere rapidamente informazioni su una o più entità ed i loro processi organizzativi, è necessario utilizzare le risorse nel modo più efficace ed i mezzi più intelligente possibile.

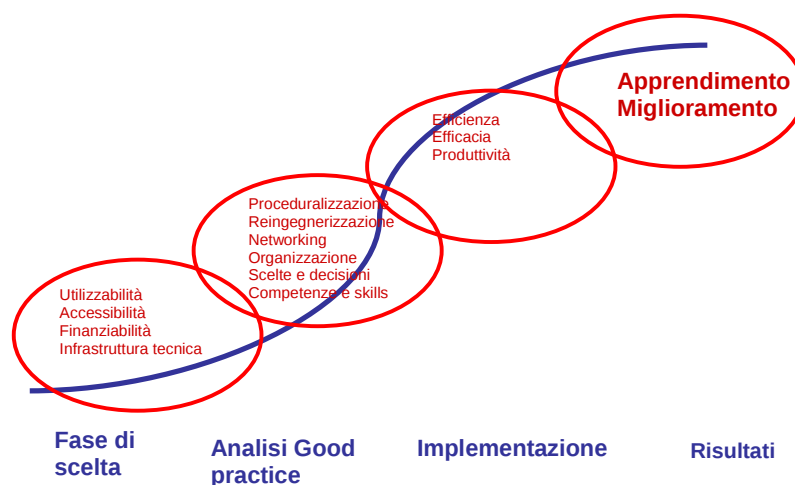


Figura 3 - Processo di benchlearning

La replica delle best practice nel sistema organizzativo

Il passo finale dell'attività di benchlearning applicata ai comuni consisterà nella disamina attenta e circostanziata delle *practice* selezionate che pertanto sono state assunte come modello, al fine di poterle replicare nella propria organizzazione.

Questa fase è delicatissima, in quanto lo studio del procedimento in quanto tale non può procedere senza una fondamentale opera di contestualizzazione sia dell'ente/processo “*donante*” che ovviamente del comune o ente locale “*donatario*”.

In tale circostanza è importante l'esperienza dei soggetti che depositari della prassi da trasmettere si prestano a descrivere e poi sviluppare la soluzione in un contesto, che per quanto simile, è naturalmente diverso da quello di provenienza. Ovviamente a questi devono essere affiancati degli esperti di benchlearning che possano favorire dapprima la profonda comprensione della prassi e successivamente la sua adozione nella struttura ricevente. Il ruolo di tali esperti *facilitatori* risulta essenziale alla riuscita dell'operazione apprendimento/utilizzo, stante la non infrequente ritrosia dei membri dell'ente locale donatario ad accogliere persone e procedenti nel loro *alveo* organizzativo. A tale problema sovente si aggiunge quello più generale della naturale riluttanza di tutte le organizzazioni, e più segnatamente quelle pubbliche, a qualsiasi processo innovativo – ancorché questo possa

¹³ In generale, per non incorrere in tale errore, si devono ricercare numerosi elementi distintivi di questa credibilità, come ricevere un premio di fama nazionale/internazionale assegnato da una da un'organizzazione di elevato standing e comunque super partes. Altri potenziali elementi possono essere il riconoscimento da parte di un esperto nel campo, attraverso stampa o discorsi, miglioramenti quantificabili in vigore o società di presentazioni in occasione di un evento ben noto.

presentare e comportare vantaggi in termini di riduzione del carico di lavoro e miglioramento della qualità del risultato prodotto¹⁴.

In definitiva, la buona riuscita del processo di benchlearning applicato ai comuni partecipanti al progetto non si misura esclusivamente nell'effettiva messa a regime della prassi individuata come *best solution*, bensì anche dal comprovato miglioramento dell'assetto procedurale ed organizzativo dell'ente adottante la procedura stessa.

A tale scopo parallelamente a tutte le attività di benchlearning, vale a dire giova ripeterlo:

- selezione primaria,
- selezione alternativa,
- screening e scelta,
- creazione pool di partner
- invito partner alla descrizione e replica
- adozione

deve indispensabilmente affiancarsi una attività di controllo in itinere e monitoraggio in modo da evitare che errori procedurali possano ripercuotersi sulle fasi della procedura sabotandola e rendendola vana.

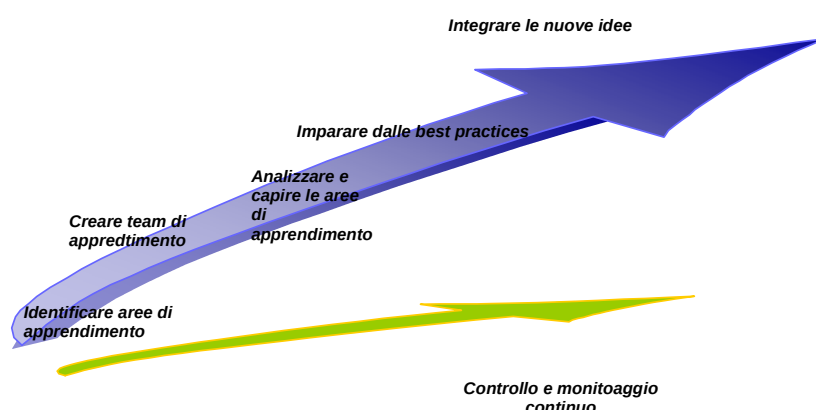


Figura 4 - Timeline delle attività di benchlearning

¹⁴ "Ricordati che ogni volta che innovi minacci te stesso e gli altri" Seconda legge della burocrazia secondo Andrea Cmilleri. Cfr. "La Pubblica Amministrazione che cambia" in "IL - Bimestrale di informazione dell'INAIL" Maggio-Giugno 2001. N. 3

1 Learning Object

Per assicurare la replicabilità delle azioni formative e la possibilità di definire un sistema di formazione continua in grado di stimolare anche processi di aggiornamento autonomo e auto apprendimento da parte dei destinatari, nella definizione delle specifiche di fornitura delle azioni di formazione si darà rilievo alla necessità di progettare i contenuti formativi secondo la metodologia dei Learning Object.

Quello dei learning object è un approccio metodologico sviluppato per ottimizzare la costruzione di percorsi formativi in modalità e-learning. In particolare, si basa sul principio della riusabilità dei contenuti, che consente di rendere più efficiente tutte le fasi di progettazione e costruzione dei percorsi formativi, una migliore fruibilità dei contenuti e la possibilità, per i discenti, di poter gestire più facilmente modalità e tempi di fruizione.

All'interno del programma SERINN si intende utilizzare quei principi in un senso più ampio e non necessariamente legato alla modalità e-learning di erogazione della formazione. L'obiettivo è promuovere l'utilizzazione delle caratteristiche dell'approccio per LO nella progettazione della formazione erogata anche in modalità tradizionale.

Per ciò che attiene gli aspetti rilevanti per le forniture dei servizi di formazione previsti nella fase in itinere del programma SERINN, i Learning Object sono risorse di apprendimento auto consistenti, modulari, riusabili e indipendenti dal contesto¹⁵.

Sono autoconsistenti in quanto rappresentano un'unità minima di apprendimento costituita da uno o più *asset* (elementi minimi costituiti da un'immagine, un video, ecc.) per l'acquisizione di conoscenza rispetto ad un obiettivo formativo.

Sono modulari in quanto possono essere riaggregati costituendo unità con grado di complessità maggiore e dunque fornire, a seconda della loro composizione, livelli di informazione e contenuti didattici di approfondimento.

La riusabilità è definita dalla capacità dei LO, grazie alla loro auto consistenza e indipendenza dal contesto, di essere facilmente utilizzati in più contesti formativi. I LO forniscono, infatti, elementi di apprendimento e grazie alla loro combinazione costruiscono e definiscono uno o più percorsi formativi.

Affinché sia garantita la modularità dei LO è necessario creare modalità descrittive standard, che consentano una loro facile classificazione e reperibilità. È necessario, in altri termini, definire un appropriato *set di metadati*, ovvero di dati che classificano i contenuti concreti di un LO, fornendo informazioni sui dati stessi (ad esempio: titolo del LO, autore, materia, ecc.).

L'approccio dei LO è ritenuto fondamentale nell'approccio metodologico individuato in SERINN perché consente di costruire un repertorio della formazione, in cui è possibile reperire non solo interi corsi formativi ma anche singoli approfondimenti e unità di apprendimento. In secondo luogo, consente di ottimizzare le opportunità di replicabilità grazie alla disponibilità di quei contenuti e alla loro facilità di duplicazione.

Sotto l'aspetto micro dei singoli discenti, l'approccio per LO rispetta l'autonomia del discente, che utilizza questo oggetto per acquisire conoscenze e competenze in modo personale cioè secondo i suoi bisogni e i suoi tempi di apprendimento.

Nella definizione delle specifiche di fornitura, pertanto, verrà richiesto di strutturare i percorsi formativi secondo uno schema ad albero che prevede la definizione del corso, dei moduli didattici delle unità didattiche e delle unità elementari di apprendimento (i Learning Object). Per ciascuna di queste dovranno essere specificati gli obiettivi e i contenuti, che dovranno garantire la loro auto consistenza (i singoli LO dovranno avere un inizio indipendente dal precedente LO e fornire un'informazione conclusiva rispetto al successivo LO). I contenuti di ciascun LO, inoltre, dovranno poter essere utilizzati indipendentemente dalla modalità di erogazione. In altri termini, tanto

¹⁵ “(Nell’approccio LO), l’apprendimento procede per passi discreti, con la somministrazione di quanti di informazione decontestualizzata che progressivamente vanno a costituire una rete di contenuti interrelati; l’integrazione dei vari elementi in un tutto unico è lasciata a carico dello studente: si suppone avvenga più o meno automaticamente, una volta acquisite tutte le componenti”. Learning Objects e Costruttivismo - Serena Alvino, Luigi Sarti - Istituto per le Tecnologie Didattiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche, pubblicato in www.comunedasa.it

per le eventuali attività di e-learning, quanto per le attività di formazione tradizionale d'aula, dovranno essere prodotti materiali e supporti didattici in grado di esaurire tutto il contenuto offerto a livello di singolo LO. Nella fase di definizione delle forniture, saranno individuati i metadati da adottare per la classificazione di corsi, moduli, unità e LO, nonché dei materiali e supporti didattici prodotti. Questi metadati saranno poi utilizzati per costruire il repertorio della formazione.

Ulteriore elemento che sarà preso in considerazione nella definizione delle specifiche per la fornitura dei servizi di formazione, saranno le modalità di erogazione. Sebbene non sia allo stato possibile definire la scelta ottimale – le modalità di erogazione non sono indifferenti rispetto agli obiettivi formativi e ai destinatari delle azioni – si intende comunque definire una cornice metodologica.

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

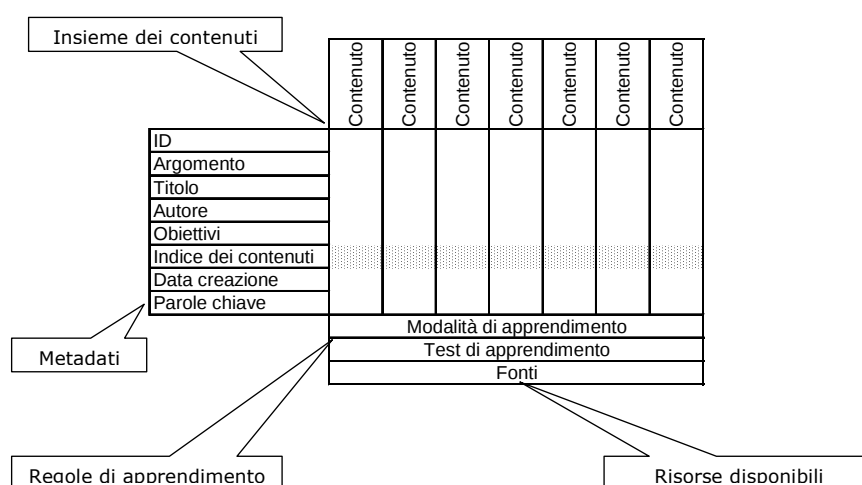


Figura 5 - Struttura dei Learning Object

I LO, infatti, intesi come strumenti alla base della progettazione di percorsi e-learning, possono rappresentare una limitazione rispetto alle possibilità di apprendimento dei discenti, se il loro utilizzo è decontestualizzato rispetto all'ambiente di apprendimento e agli obiettivi. In altri termini, se l'obiettivo include anche il trasferimento di conoscenze tacite, non si può prescindere dal creare contesti didattici che comprendano anche il confronto tra pari e la relazione con un docente o un mediatore. D'altra parte, si terrà conto anche della possibilità – e dunque della capacità degli attuatori - di sviluppare ambienti di apprendimento in grado di sviluppare (anche utilizzando le tecnologie informatiche e gli ambienti web 2.0) l'integrazione nell'ambito delle risorse riutilizzabili in un intervento formativo (learning-time LO) di materiali prodotti dai discenti e di esperienze e casi situati in un contesto, lo sviluppo e la condivisione di esempi e buone pratiche per l'organizzazione del processo di apprendimento, cioè la meta conoscenza sulle scelte organizzative e strategiche sviluppata dai progettisti di interventi formativi.

PARTE SECONDA - SERVIZI INNOVATIVI DI FORMAZIONE E DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PER LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA CAMPANIA

Il corretto perseguimento degli obiettivi in coerenza con le metodologie descritte nella prima parte si traduce in un intervento ampio, strategico e complesso articolato in più azioni e fasi comprendenti approfondite analisi preliminari, molteplici momenti di studio e di confronto, sessioni di formazione sia tradizionale che innovativa e soprattutto di confronto, scambi e networking, tutte finalizzate alla crescita dei livelli di competenza professionale, miglioramento organizzativo e conseguentemente della qualità dei servizi erogati (e delle loro modalità di erogazione) dagli enti locali alla propria cittadinanza ed utenza.

L'intero impianto del programma SERINN è costruito in coerenza con quanto definito in sede di programmazione degli Obiettivi operativi o.1 e o.2, per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze del personale dell'amministrazione locale e del personale delle PMI e la sperimentazione di percorsi di miglioramento delle prestazioni rese agli utenti, mediante una serie di interventi riguardo i processi dei servizi, la regolazione e l'autorizzazione delle amministrazioni locali, individuando modelli, metodologie, soluzioni e strategie per la semplificazione del rapporto con i cittadini e le imprese.

Deliberazione n. 1521 del 2 ottobre 2009 – POR Campania FSE 2007/2013: Approvazione Programmazione degli Obiettivi Operativi o1, o2, o4, p1 Asse VII "Capacità Istituzionale" AGC03 Settore 02 Allegato A PROGRAMMAZIONE Obiettivi Operativi o1, o2, o4, p1 ASSE VII "Capacità Istituzionale"		
Obiettivo Operativo	Ob. Op. o.1 Rafforzare la competenza dei funzionari della Regione e degli Enti Locali in materia di programmazione, gestione e valutazione innovativa dei servizi (incluso il personale dei Parchi);	Ob. Op. o.2 Sostenere le autonomie locali nel miglioramento dei servizi e delle funzioni di programmazione, monitoraggio e valutazione e per la semplificazione dei processi amministrativi
Linee di Intervento	Intervento 2 Sviluppo delle competenze del personale dell'amministrazione locale e del personale delle PMI	Intervento 1 Sperimentazione di percorsi di miglioramento delle prestazioni rese agli utenti, mediante una serie di interventi riguardo i processi dei servizi, la regolazione e l'autorizzazione delle amministrazioni locali, individuando modelli, metodologie, soluzioni e strategie per la semplificazione del rapporto con i cittadini e le imprese.
Macroazione	Progetto di trasferimento delle competenze alle Pubbliche amministrazioni locali e ai partner economici territoriali nell'ambito degli Accordi di Reciprocità, PIU Europa, PIRAP, PIF, ecc...	Servizi innovativi alle Pubbliche amministrazioni locali
Azione	Servizi formativi innovativi, anche attraverso scambi interregionali e comunitari, e di assistenza al personale dei Comuni e del personale delle PMI coinvolto nelle seguenti attività: riequilibrio economico-territoriale; salvaguardia delle risorse urbane, naturali e ambientali e conservazione e valorizzazione delle risorse culturali; sostegno all'apparato produttivo esistente; qualità della vita, ambiente e territorio.	Servizi innovativi di semplificazione amministrativa per le strutture organizzative delle Amministrazioni Locali coinvolte nella prestazioni di servizi ai cittadini e alle imprese. Le offerte tecniche devono prevedere contenuti e attività coerenti con le esigenze e i fabbisogni delle comunità territoriali con il riferimento al ciclo di vita del cittadino e dell'impresa nel rapporto con l'Ente locale.
Durata	La durata del sostegno finanziario allo sviluppo delle competenze del personale delle pubbliche amministrazioni locali potrà protrarsi al massimo fino al 2013	La durata del sostegno finanziario allo sviluppo dei servizi innovativi alle Pubbliche amministrazioni locali potrà protrarsi al massimo fino al 2013
Destinatari dell'intervento previsti nella delibera programmatica	Dipendenti dei Comuni e del personale delle PMI coinvolto nelle attività indicate	Strutture organizzative delle Amministrazioni Locali coinvolte nella prestazioni di servizi ai cittadini e alle imprese.
Destinatari dell'Asse VII del PO FSE	Cittadini (occupati, disoccupati, studenti, ecc.), PMI, PA regionale e locale, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi, associazioni di categoria, enti bilaterali	
Beneficiari dell'Asse VII PO FSE	PA regionale e locale, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi. Gli interventi interessano tutto il territorio campano	

Il programma di azioni SERINN si articola in modo da definire un preciso percorso istituzionale in grado di supportare l'attuazione di interventi di formazione e lo sviluppo di servizi innovativi basati innanzitutto sui fabbisogni del territorio a cui sono destinati.

La filosofia di fondo si basa sul principio che le azioni di formazione possono essere efficaci ed efficienti se i loro obiettivi vengono definiti in un contesto programmatico coerente. In questo senso non si può prescindere dal prendere in considerazione il fatto che la stessa Regione, attraverso il Ptr ha individuato gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione, i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovregionale e regionale, nonché gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale e gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale.

In secondo luogo, l'approccio metodologico scelto assume che i fabbisogni formativi non possono essere individuati in termini astratti su profili definiti in relazione a organizzazioni ideali. È necessario invece assumere che i risultati che un'organizzazione può conseguire non sono solo funzione delle competenze espresse al loro interno. Piuttosto, discendono dall'insieme delle componenti che le costituiscono e che non si esauriscono con le risorse umane, ma che comprendono anche i prodotti – intesi come servizi, beni, documenti, le procedure, la struttura, la normativa, la gerarchia, il sottosistema burocratico informativo¹⁶. In secondo luogo le persone che assumono quei profili professionali li modificano in relazione alla loro personale interpretazione e comprensione dell'ambiente in cui agiscono e dell'organizzazione in cui lavorano. Infine è necessario tenere presente, in qualsiasi attività di analisi, la capacità degli individui di definire e modificare l'ambiente in cui esprimono il loro ruolo e, dunque, di modificare anche le strutture organizzative in cui operano, sia in termini di visione e cultura, sia in termini di struttura.

È necessario prestare attenzione, pertanto, alle specificità organizzative dell'ente comunale, sia con riferimento ai compiti e alle funzioni che è chiamato a svolgere e alla loro evoluzione, sia con riferimento alla prospettiva dimensionale e di rapporto con il territorio che ne caratterizza di fatto la struttura e il funzionamento.

Viene così a delinearsi una precisa cornice di osservazione, definita da una struttura normativa (obiettivi e indicatori QSN), da dimensioni socio-economiche (sistemi territoriali di sviluppo), da capacità richieste in relazioni a precise funzioni organizzative (funzioni essenziali degli enti locali) e, infine, dalla capacità di apprendere dalle esperienze altrui (benchmarking).

Per completare il quadro la rilevazione dei fabbisogni sarà messa in stretta relazione anche con l'insieme di scelte circa le modalità attuative, che dovranno essere coerenti all'intero impianto concettuale e programmatico e pertanto condivise non solo dai potenziali destinatari, quanto dagli attori che possono incidere sui processi da attivare.

In altri termini sarà il ruolo delle azioni orientate a facilitare la governance interistituzionale dei programmi previsti. D'altra parte, la visione sottesa all'intero impianto progettuale è che il successo delle azioni è garantito dalla partecipazione e dalla condivisione degli obiettivi da parte di tutti gli attori, siano essi coinvolti direttamente (destinatari della formazione, attuatori, ecc.), o indirettamente (associazioni di categoria, associazioni rappresentative delle autonomie locali, altri enti, ecc.). Ulteriore ruolo strategico lo assumono le azioni di disseminazione e animazione territoriale e l'organizzazione delle conferenze territoriali di confronto e condivisione. Centrale rimane la persona, destinataria finale delle azioni, non considerata come monade isolata, quanto parte di un contesto che influisce sulle sue prestazioni e che, d'altra parte, viene definita e "attivata" da essa.

¹⁶ M. Balducci "Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale" - F. Angeli 1996.

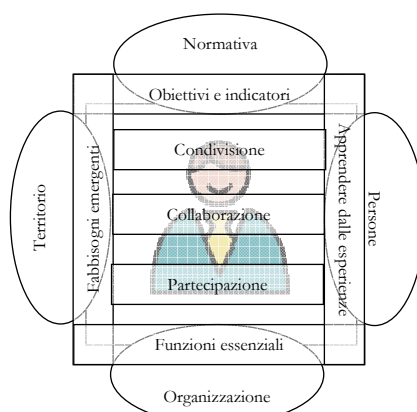
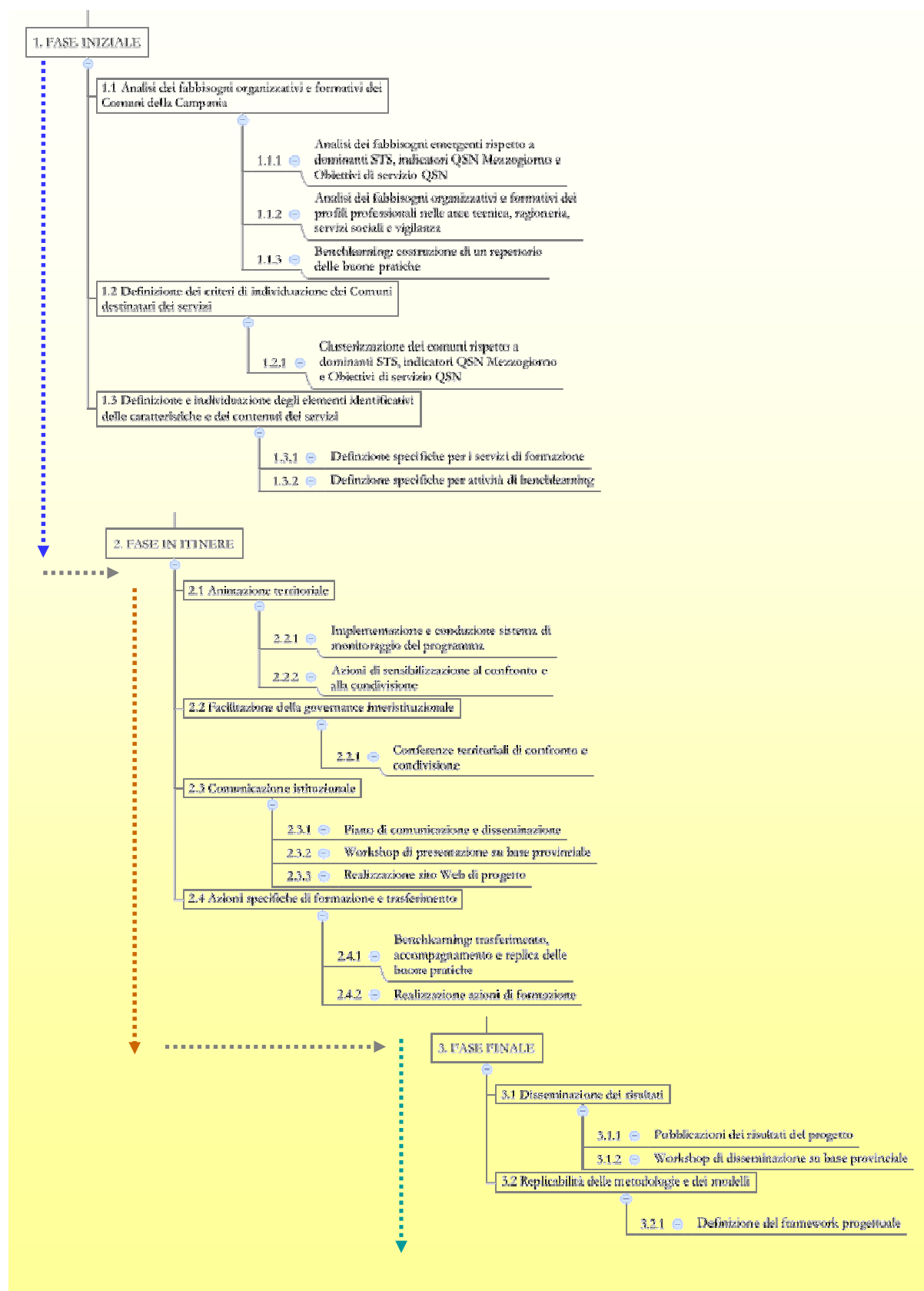


Figura 6 - Schema di sintesi dell'approccio metodologico

Il programma di attività è pertanto suddiviso in tre macro – fasi. Una preliminare finalizzata alla definizione degli ambiti di intervento, attraverso l'analisi dei fabbisogni formativi e organizzativi degli enti destinatari e la costruzione di un repertorio delle buone pratiche per la definizione delle aree di miglioramento; una in itinere, orientata a creare le condizioni necessarie per la massima partecipazione alle azioni del programma, non solo da parte dei destinatari ma anche da parte degli stakeholders e attuare le azioni di formazione e miglioramento organizzativo secondo le specifiche definite nelle fasi precedenti; in ultimo quella dedicata a valutare i risultati complessivi conseguiti e la loro corrispondenza rispetto agli obiettivi prefissati e a pubblicizzare le metodologie applicate, gli strumenti utilizzati, gli obiettivi fissati, ma anche le difficoltà incontrate e i gap rispetto agli obiettivi prefissati, in modo da facilitare la replicazione del programma.



L'attribuzione delle responsabilità rispetto alle singole attività procede in modo da rispettare i ruoli istituzionali degli enti coinvolti. In ogni caso alla Regione rimane la responsabilità generale del programma, in quanto ne definisce obiettivi e strategie generali e verifica le attività e i tempi di realizzazione. Di seguito si riporta la matrice per la definizione delle singole aree di responsabilità:

Tabella 4 - Matrice attività/ responsabilità

WBS	NOME	REGIONE	ANCI	ATTUATORI	TERZE PARTI ¹⁷
1	FASE PRELIMINARE				
1.1	Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei Comuni della Campania				
1.1.1	Analisi dei fabbisogni emergenti rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN	Informato	Esegue		Partecipa
1.1.2	Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei profili professionali nelle aree tecnica, ragioneria, servizi sociali e vigilanza	Informato	Esegue		Partecipa
1.1.3	Benchlearning: costruzione di un repertorio delle buone pratiche	Informato	Esegue		Partecipa
1.2	Definizione dei criteri di individuazione dei Comuni destinatari dei servizi				
1.2.1	Clusterizzazione dei comuni rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN	Informato	Esegue		
1.3	Definizione e individuazione degli elementi identificativi delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi				
1.3.1	Definizione specifiche per i servizi di formazione	Valida	Esegue		
1.3.2	Definizione specifiche per attività di benchlearning	Valida	Esegue		
2	FASE IN ITINERE				
2.1	Animazione territoriale				
2.1.1	Implementazione e conduzione sistema di monitoraggio del programma	Valida	Esegue		
2.1.2	Azioni di sensibilizzazione al confronto e alla condivisione	Valida	Esegue		
2.2	Facilitazione della governance interistituzionale				
2.2.1	Conferenze territoriali di confronto e condivisione su base provinciale	Partecipa	Coordina	Partecipa	Partecipa
2.3	Comunicazione istituzionale				
2.3.1	Piano di comunicazione e disseminazione	Partecipa	Esegue		
2.3.2	Workshop di presentazione su base provinciale	Partecipa	Esegue		
2.3.3	Realizzazione sito Web di progetto	Valida	Esegue		
2.4	Azioni specifiche di formazione e trasferimento				
2.4.1	Benchlearning: trasferimento, accompagnamento e replica delle buone pratiche	Valida	Informato	Esegue	Partecipa
2.4.2	Realizzazione azioni di formazione	Valida	Informato	Esegue	Partecipa
3	FASE FINALE				
3.1	Disseminazione dei risultati				
3.1.1	Pubblicazioni dei risultati del progetto	Esegue	Esegue	Partecipa	
3.1.2	Workshop di disseminazione su base provinciale	Partecipa	Esegue	Partecipa	Partecipa

¹⁷ PA locale, cittadini (occupati, disoccupati, studenti, ecc.), PMI, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi, associazioni di categoria, enti bilaterali PA regionale e locale, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi, ecc.

WBS	NOME	REGIONE	ANCI	ATTUATORI	TERZE PARTI ¹⁷
3.2	Replicabilità delle metodologie e dei modelli				
3.2.1	Definizione del framework progettuale	Valida	Esegue		

Di seguito si riporta una tabella esplicativa per la definizione delle singole responsabilità:

Tabella 5 - Definizione dei livelli di responsabilità

LEMMA	SIGNIFICATO
Informato	L'agente deve essere consultato o comunque informato circa l'andamento delle attività e la loro rispondenza agli obiettivi generali del programma e delle singole attività di competenza.
Esegue	L'agente ha una responsabilità diretta rispetto agli adempimenti della funzione, ciò significa che l'esecuzione degli stessi può essere portata a termine direttamente o indirettamente, ma in ogni caso la responsabilità rispetto alla rispondenza agli obiettivi generali e specifici rimane in capo all'agente.
Partecipa	Pur partecipando all'esecuzione delle attività, l'agente non ne ha una responsabilità diretta circa la rispondenza dei risultati agli obiettivi generali e specifici. Il grado di partecipazione, inoltre, può essere più o meno intenso a seconda del ruolo rivestito all'interno dell'intero programma.
Valida	L'agente deve approvare – o disapprovare – i risultati/prodotti delle azioni realizzate.

Organizzazione del programma SERINN

L'ANCI Campania mira innanzi tutto ad ottenere una quadro d'insieme clusterizzato ed articolato dei fabbisogni formativi ed organizzativi degli enti locali mediante una vasta opera di contestualizzazione e territorializzazione degli stessi. A tal fine, oltre che ad avvantaggiarsi della rete di rapporti istituzionali e della esperienza dei propri associati beneficerà del coinvolgimento di esperti multidisciplinari suddivisi in due aree principali Organizzazione e Formazione.

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 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 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.

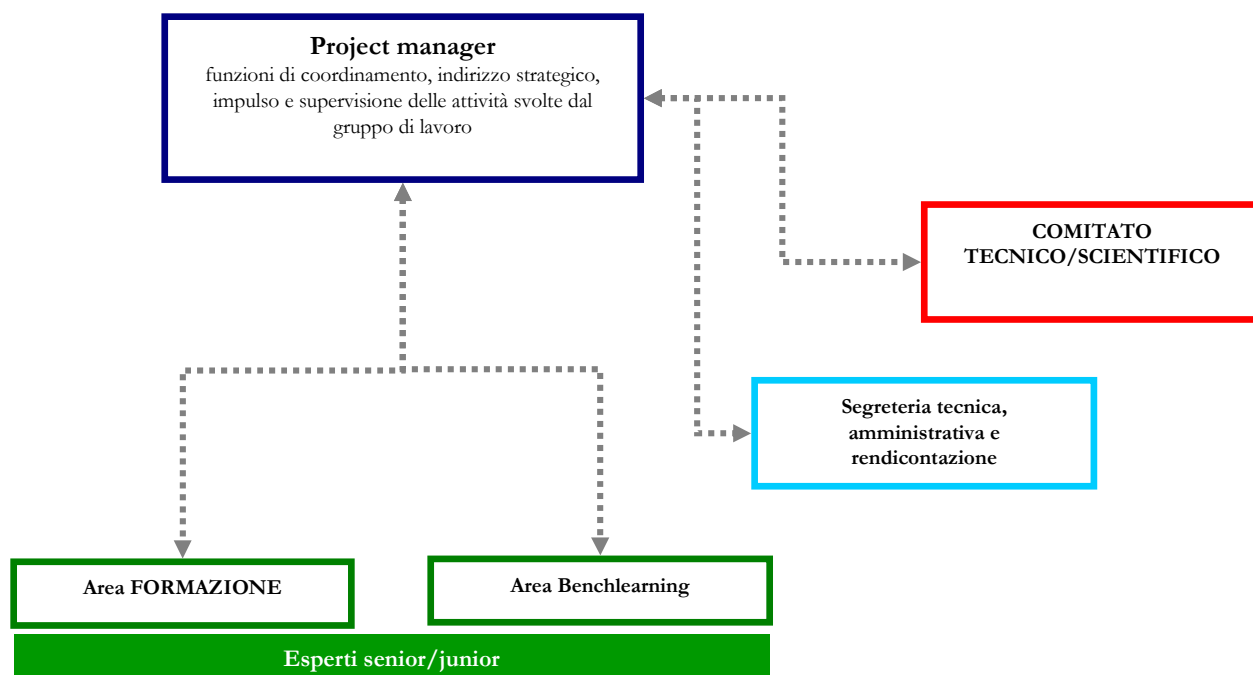
Sotto l'aspetto strettamente organizzativo, il Progetto sarà affidato alla responsabilità di un Project Manager che svolgerà funzioni di indirizzo strategico, e affiancherà le attività realizzate dagli esperti. Data la complessità che il programma comporta, per la partecipazione di risorse e professionalità 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 si sostanzierà 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 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.

Sarà costituita una doppia équipe formate da *esperti, senior e junior*, (expertise in Personale ed organizzazione degli Enti locali; Risorse Umane; Formazione e Riqualificazione del personale, Informatica e statistica; Organizzazione Aziendale).

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).



Indispensabile, data la numerosità degli enti locali oggetto dell'analisi e poi destinataria dell'intero intervento una Segreteria Tecnica Amministrativa che adempirà le funzioni inerenti l'amministrazione giuridico-finanziaria del progetto e le attività di rendicontazione.

Importante funzione di supporto sarà svolta dal Comitato Tecnico Scientifico costituito da esperti di chiara fama nelle tematiche oggetto dell'intervento, ed avrà in compito di condurre le verifiche periodiche, di predisporre l'elaborazione del rapporto finale, nonché di intervenire, in ausilio al Project manager, nello specifico di particolari problematiche che dovessero emergere nel corso dello svolgimento della attività.

Saranno individuati risorse interne o consulenti esterni in relazione alla specificità delle diverse attività previste, in particolare:

Tabella 1 - Tabella dei profili professionali

esperti	docenti universitari, ricercatori senior, esperti di settore o professionisti con esperienza decennale nelle aree di interesse
senior	ricercatori universitari, esperti di settore, professionisti con esperienza da 5 fino a 10 anni nelle aree di interesse
junior	professionisti o esperti di settore con esperienza fino a cinque anni

Fasi di progetto

1	<u>FASE PRELIMINARE</u>		
	La fase è finalizzata alla definizione degli ambiti di intervento, attraverso l'analisi dei fabbisogni formativi e organizzativi degli enti destinatari e la costruzione di un repertorio delle buone pratiche per la individuazione delle aree di miglioramento.		
1.1	<i>ANALISI DEI FABBISOGNI ORGANIZZATIVI E FORMATIVI DEI COMUNI DELLA CAMPANIA</i>		
	L'individuazione degli enti destinatari sarà realizzata attraverso un'analisi su più dimensioni: quella attinente i sistemi Territoriali di Sviluppo individuati dal PTR, quella relativa agli indicatori e agli obiettivi individuati dal QSN e, infine, quella attinente i profili professionali in relazione a funzioni ritenute essenziali.		
1.1.1	Analisi dei fabbisogni emergenti rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN	Durata	80 g
	<u>Obiettivi</u> L'obiettivo dell'azione è far emergere i fabbisogni formativi e organizzativi dei territori della Campania in relazione alla loro capacità potenziale ad attrarre investimenti e a definire e attuare politiche di sviluppo economico e sociale. Rappresenta pertanto l'analisi necessaria per consentire la successiva clusterizzazione dei territori realizzata in funzione della loro capacità di partecipare, se pure in misura marginale, al raggiungimento degli obiettivi di servizio e dei target definiti all'interno del QSN, in funzione delle dominanti socio – economiche messe in evidenza all'interno del PTR, attraverso la mappatura del territorio in STS. Finalità ulteriore è definire un processo di descrizione del territorio in grado di riconoscere e rispettare le “autoidentificazioni socio-istituzionali” e le auto-rappresentazioni delle comunità locali, che portano ad una interpretazione più articolata del territorio regionale inteso come aggregazione di “microregioni” con proprie identità. Per questa via, i fabbisogni stessi sono individuati in relazione a unità territoriali definite da caratteri sociali o geografici omogenei e da reti di relazioni che collegano i diversi soggetti coinvolti, o elementi che derivano dalla riproposizione di antiche relazioni. <u>Descrizione</u> La definizione delle aree omogenee in base a fabbisogni emergenti sarà condotta, analogamente all'esperienza regionale della elaborazione del PTR, seguendo la geografia dei processi di autoriconoscimento delle identità locali e di autorganizzazione nello sviluppo (strumenti di programmazione negoziata, distretti industriali, parchi naturali, comunità montane). L'individuazione delle aree omogenee per fabbisogni formativi e organizzativi, in corrispondenza dei Sistemi Territoriali di Sviluppo avrà un valore innanzitutto di orientamento per la formulazione di piani di intervento formativo coerenti con l'intero impianto della programmazione strutturale della Regione. Saranno pertanto presi in considerazione innanzitutto le sei aree che identificano i 49 Sistemi Territoriali di Sviluppo, evidenziando le dominanti socio economiche in relazione alle singole realtà degli enti che le compongono. Sarà inoltre presa in considerazione l'esistenza di forme aggregative tra		

enti non prese in considerazione nella costruzione degli STS. Le dominanti evidenziate per i 49 STS, saranno incrociate con gli indicatori con target QSN per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza e con gli Obiettivi di Servizio del QSN.			
<u>Prodotti</u> Relazione di analisi e definizione delle aree di intervento per l'adeguamento organizzativo agli obiettivi di sviluppo socio economico			
1.1.2	Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei profili professionali nelle aree tecnica, ragioneria, servizi sociali e vigilanza	Durata	80 g
<u>Obiettivi</u> Obiettivo dell'azione è definire i fabbisogni formativi dei potenziali destinatari tenendo in considerazione l'assetto organizzativo e funzionale degli enti coinvolti, i criteri di riferimento per l'attribuzione delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative, degli uffici di maggior rilevanza e dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici. Il risultato dell'analisi, pertanto, sarà quello di definire quali possono essere i livelli di competenze ritenuti essenziali rispetto all'impatto organizzativo degli obiettivi di servizio del QSN e degli indicatori con target QSN Mezzogiorno e Convergenza.			
<u>Descrizione</u> Si procederà 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. In un primo approccio, le categorie di destinatari, corrispondenti ad autonomi e distinti profili formativi, saranno individuate, a monte della definizione programmatica delle attività distinguendo tra amministratori rappresentanti istituzionali locali e funzionari comunali e dipendenti amministrativi. Si farà poi riferimento, a valle della definizione di fabbisogni formativi in relazione alle emergenze che derivano dal territorio, 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.			
<u>Prodotti</u> Relazione di analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei profili professionali nelle aree tecnica, ragioneria, servizi sociali e vigilanza			
1.1.3	Benchlearning: costruzione di un repertorio delle buone pratiche	Durata	80 g
<u>Obiettivi</u> Creare un modello per le forniture dei servizi di formazione basato sulle metodologie di benchlearning, ovvero sul principio che è possibile apprendere dall'osservazione di ciò che gli altri sanno fare meglio, cercando di imitare i comportamenti di successo e risolvendo gli errori. Costruire, a fini formativi, un Repertorio aperto delle Buone Pratiche delle amministrazioni per metterle in circolo attraverso gli strumenti formativi coerentemente con l'ambito operativo del presente progetto. La costruzione del repertorio, d'altra parte, consentirà di definire le possibili aree di miglioramento anche in termini di servizi innovativi offerti all'interno dei cluster di enti territorialmente individuati.			
<u>Descrizione</u> Questo approccio innovativo combina la tecnica pratica del benchmarking con le idee più attuali di			

gestione della conoscenza e dell'apprendimento organizzativo. Il vero core su cui si poggia la ratio si fonda sulla possibilità di passare dal confronto puro al beneficiare delle conoscenze e dell'esperienza degli altri.

L'attività si articola in un'azione preliminare di pianificazione orientata a delinearne il percorso senza pregiudiziali, attraverso la raccolta, misurazione e comparazione delle diverse esperienze per addivenire alla costruzione del repertorio delle buone pratiche. Infine, è necessario effettuare l'analisi e l'individuazione delle aree di miglioramento per le diverse organizzazioni.

La ricognizione sul campo ed ex novo delle buone pratiche, procedendo ad una rilevazione articolata in modo da riscontrare quelle esistenti per il 50% sul territorio nazionale per il 20% sul territorio regionale e per il 30% nel contesto europeo/internazionale.

Il repertorio conterrà le schede descrittive delle buone pratiche, mettendo in riferimento l'area territoriale di riferimento, una breve descrizione della buona pratica, il benchmark utilizzato, gli attori della buona pratica.

Prodotti

Repertorio delle buone pratiche e aree

1.2	<i>DEFINIZIONE DEI CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DEI COMUNI DESTINATARI DEI SERVIZI</i>
	L'obiettivo di questa attività è individuare puntualmente gli enti destinatari delle azioni, ciò attraverso una loro mappatura secondo i criteri individuati nelle fasi precedenti.

1.2.1	Clusterizzazione dei comuni rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN	Durata	15 g
	<u>Obiettivi</u> L'attività, in base alle risultanze della fase 1.1, caratterizzerà i comuni rispetto ai fabbisogni formativi e organizzativi omogenei in relazione alle loro capacità potenziali di concorrere, seppure marginalmente, al raggiungimento degli obiettivi generali di programmazione del QSN. Ne deriverà una clusterizzazione degli enti in grado di cogliere le caratteristiche da soddisfare, in termini di obiettivi di competenze e capacità da acquisire, ma anche di destinatari da coinvolgere e di metodologie da utilizzare, individuando i comuni, i gruppi di comuni o le forme aggregative da coinvolgere nelle fasi attuative del programma.		
	<u>Descrizione</u> L'analisi partirà dalle esigenze amministrative/gestionali, evidenziando le possibili aree di intervento e miglioramento rispetto alle realtà specifiche, tenendo comunque in considerazione l'esistenza eventuale di enti o un organismo che amministrano o gestiscono territorialmente gli ambiti di intervento, per esempio le Comunità Montane. Saranno poi prese in considerazione le politiche di sviluppo locale esistenti (dai distretti industriali ai patti territoriali) oltre che l'attuazione di strumenti di programmazione Europea (dalle iniziative comunitarie alle azioni innovatrici pianificate attraverso i fondi strutturali). Infine si prenderà in considerazione i singoli comuni, chiamati a fronteggiare tematiche specifiche come il rischio sismico, idrogeologico, vulcanico, ecc., oppure gestire finanziamenti settoriali, come per le aree PIP, piani urbani traffico, piani urbani parcheggio, ecc. Saranno condotte analisi differenziate in relazione al rapporto tra assetto organizzativo interno/istanze della comunità, in modo da tenere in considerazione le caratteristiche territoriali che		

sono alla base della mappatura di cui ci si intende avvalere dal punto di vista metodologico.

Prodotti

Criteri di individuazione dei comuni destinatari dei servizi

1.3	<i>DEFINIZIONE E INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI IDENTIFICATIVI DELLE CARATTERISTICHE E DEI CONTENUTI DEI SERVIZI</i>
	L'attività è orientata a definire nel dettaglio le procedure, i modelli e gli strumenti per l'affidamento dei servizi di formazione e di realizzazione delle attività di benchlearning. Verranno definite le due classi di fornitura, con l'indicazione di obiettivi, destinatari e metodi, in modo da definire puntualmente gli ambiti per la realizzazione delle attività di formazione e benchlearning.

1.3.1	Definizione specifiche per i servizi di formazione	Durata	15 g
	<u>Obiettivi</u> Obiettivo dell'attività è definire in dettaglio i fabbisogni formativi per i cluster di destinatari in relazione alle analisi condotte nelle attività precedenti. La finalità generale è creare le basi per la creazione di un sistema complessivo di formazione in grado di sostenere processi di apprendimento e miglioramento continuo dei processi organizzativi negli enti di appartenenza. Il risultato che ci si attende dalla realizzazione della fase è la definizione degli ambiti degli interventi, con l'indicazione delle migliori modalità realizzative, delle competenze da intercettare e dei risultati da conseguire.		
	<u>Descrizione</u> Saranno definiti gli ambiti del servizio di formazione che si intende realizzare. Saranno descritte le modalità di erogazione richieste in relazione agli obiettivi da conseguire (Tradizionale, E-learning, On the job). Saranno descritti i profili da formare, in termini generali - nuove figure professionali, sviluppo di abilità/conoscenze di figure già esistenti, miglioramento di skill in relazione all'utilizzo di sistemi specifici, gestione di apparati ed applicazioni, ecc. Saranno definite le procedure, approntati i modelli e gli strumenti per l'attuazione delle attività di formazione, tenendo in considerazione le principali variabili di dimensionamento che impattano su costi, rischi e qualità di un servizio formativo: risorse interessate: numero delle risorse interessate dall'intervento formativo; profili docenti / tutor: aree tematiche di competenza, esperienze significative, anni di esperienza, ecc.; numero massimo partecipanti per edizione; contenuti del servizio formativo; durata e articolazione del corso; sedi di erogazione: sedi di erogazione dei corsi, numero di corsi da erogare per sede o numero di partecipanti per sede, attrezzature hw e sw delle aule; parallelismi richiesti: numero minimo di edizioni di corsi da erogarsi parallelamente; specifiche documentazione didattica; servizi di segreteria organizzativa (gestione iscrizioni, assistenza partecipanti); modalità di erogazione servizi e-learning: tramite supporto multimediale, rete internet o intranet; classe o fruizione libera, modalità sincrone o asincrone, ...; specifiche ambiente di erogazione: disponibilità dei servizi on-line, servizi di supporto all'attività didattica (mailing list, newsgroup, forum, faq, community, ...); modalità di verifica delle conoscenze (pregresse, acquisite, ...); modalità di valutazione dell'efficacia del corso (gradimento, efficacia, ...); help desk: caratteristiche del servizio di help desk (livelli di servizio, disponibilità, tempi di evasione delle richieste, ...); tutoring (assistenza didattica): caratteristiche dei servizi di tutoring (disponibilità, tempi di evasione delle richieste, modalità di erogazione del servizio, ...).		

La costruzione dei contenuti formativi, inoltre, dovrà essere condotta secondo il modello dei learning object, ovvero dovrà assicurare tanto la loro fruibilità a prescindere dal contesto, quanto la loro riusabilità a prescindere dalle modalità di erogazione.

Prodotti

Procedure, modelli e strumenti per l'affidamento dei servizi di formazione

1.3.2	Definizione specifiche per attività di benchlearning	Durata	15 g
	<u>Obiettivi</u> L'obiettivo è consentire l'acquisizione di competenze qualificate e servizi per l'adozione, da parte degli destinatari interessati, delle migliori pratiche individuate nelle fasi precedenti. Il servizio di fornitura per l'adozione e il trasferimento delle buone pratiche dovrà assumere modalità non solo reattive rispetto alle richieste che emergono nel corso della fornitura, ma dovrà anche fornire e assicurare un supporto valido, continuo e proattivo, per cogliere le opportunità di miglioramento dei processi e di ottimizzazione dell'utilizzo di risorse umane ed economiche. In tale contesto, la fornitura dovrà assicurare anche la identificazione e rilevazione dei vincoli normativi e temporali e/o di particolari requisiti o prerequisiti che sottintendono all'erogazione dei diversi sotto-servizi e sotto-attività, in modo tale da garantire il rispetto dei termini. <u>Descrizione</u> Si procederà alla definizione di una lista di requisiti necessari per la fornitura puntuale del servizio di trasferimento della buona pratica, per ciascuno di essi, il corrispondente insieme di tecniche e metodi che dovranno essere usati per assicurarne il soddisfacimento. Saranno in particolare previste sessioni informative, formative e divulgative delle buone pratiche selezionate secondo la filosofia e metodologia del benchlearning e attività di accompagnamento per l'implementazione delle best practice negli enti selezionati con l'assistenza dei responsabili del servizio dell'ente "donante" la best practice e l'accompagnamento di facilitatori. Per le tali caratteristiche il servizio potrà riguardare diversi temi di interesse delle Amministrazioni, tra cui la pianificazione delle attività e supporto organizzativo, la realizzazione di quadri di sintesi il supporto alle decisioni, il supporto all'utente nella reingegnerizzazione dei processi, la valutazione dell'impatto dei cambiamenti procedurali, analisi dei processi amministrativi o del sistema informativo, l'impatto sulle modalità di interfaccia con altre amministrazioni e/o aziende esterne. In tale contesto, per la definizione di procedure, modelli e strumenti per l'affidamento dei servizi di benchlearning si provvederà alla identificazione e rilevazione dei vincoli normativi e temporali e/o di particolari requisiti che sottintendono all'erogazione dei diversi sotto-servizi e sotto-attività, in modo tale da garantire il rispetto dei termini e la tempestività del servizio. <u>Prodotti</u> Procedure, modelli e strumenti per l'affidamento dei servizi di benchlearning		

2	<u>FASE IN ITINERE</u>
	Sono due i cluster di obiettivi che si intendono conseguire: creare le condizioni necessarie per la massima partecipazione alle azioni del programma, non solo da parte dei destinatari ma anche da parte degli stakeholders; attuare le azioni di formazione e miglioramento organizzativo secondo le specifiche definite nelle fasi precedenti

2.1	<i>ANIMAZIONE TERRITORIALE</i>
	L'attività è orientata a creare le migliori condizioni preliminari e di contesto per il raggiungimento degli obiettivi generali. Saranno definiti gli strumenti per il monitoraggio continuo del programma e le modalità per facilitare la governance interistituzionale.

2.1.1	Implementazione e conduzione sistema di monitoraggio del programma	Durata	650 g
	<u>Obiettivi</u> L'azione è orientata a valutare e documentare l'efficacia delle azioni realizzate rispetto alla situazione iniziale, agli obiettivi e ai risultati previsti. In questo senso, dunque, si prevedono specifiche attività di definizione dello stato iniziale. Saranno tenuti sotto controllo gli aspetti relativi all'andamento procedurale, alla realizzazione fisica e all'andamento finanziario degli interventi. Lo scopo finale è, attraverso il monitoraggio continuo, il pieno rispetto degli obiettivi di programma, intervenendo celermente e con la massima efficienza in caso di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati.		
	<u>Descrizione</u> L'attività prevede la elaborazione preliminare di una road map gestionale di monitoraggio, orientata a definire il piano e le modalità di dettaglio degli interventi, coerente con i risultati delle analisi realizzate nelle fasi precedenti e con gli obiettivi operativi individuati nelle singole procedure realizzative delle azioni formative. Successivamente saranno condotte azioni di monitoraggio periodiche con cadenza semestrale per individuare eventuali scostamenti dagli obiettivi di programma.		
	<u>Prodotti</u> Road map gestionale di monitoraggio Rapporti semestrali di monitoraggio		
2.1.2	Azioni di sensibilizzazione al confronto e alla condivisione	Durata	60 g
	<u>Obiettivi</u> La filosofia sottostante l'intero impianto progettuale si basa sulla condivisione degli obiettivi e delle strategie complessive e sulla partecipazione non solo dei potenziali destinatari delle azioni formative, ma anche di cittadini e attori dello sviluppo locale. Obiettivo dell'azione, pertanto, è quello di stimolare e promuovere la partecipazione dei potenziali destinatari e attuatori e delle attività orientate alla condivisione e alla diffusione di metodi, modelli e obiettivi.		

	Inoltre, ulteriore obiettivo è promuovere il coinvolgimento degli attori locali suscettibili di incidere sui processi di attuazione del programma, ovvero associazioni di categoria, associazioni di cittadini e locali, associazioni rappresentative delle autonomie locali.
	<u>Descrizione</u> In questa fase saranno realizzate le azioni preliminari indispensabili ad assicurare la partecipazione alle azioni di confronto e condivisione su base territoriale. È rilevante evidenziare che la dimensione territoriale sarà definita in relazione alla clusterizzazione emergente dalle fasi precedenti. Saranno individuati i potenziali partecipanti alle azioni successive, attraverso incontri mirati e attività di sensibilizzazione sul territorio. Saranno inoltre condivise con gli attori individuati obiettivi, metodi e strumenti
	<u>Prodotti</u> Panel dei partecipanti alle conferenze territoriali

2.2	<i>FACILITAZIONE DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE</i>
	L'obiettivo è quello di coinvolgere tutti gli stakeholders rispetto agli obiettivi del programma. Saranno coinvolte le associazioni (Lega delle autonomie, UPI, UNCE,, ecc.), le associazioni di categoria e i cittadini, nella definizione dei possibili interventi per le fasi realizzative.

2.2.1	Conferenze territoriali di confronto e condivisione	Durata	569 g
	<u>Obiettivi</u> Obiettivo è il coinvolgimento degli stakeholders economici e sociali lungo tutto il processo decisionale: nella fase di identificazione delle scelte e priorità, nella traduzione in obiettivi e strumenti. Si intende promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la definizione di atti di programmazione condivisi, anche al fine di rafforzarne la legittimità sociale, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive. L'intento è quello di migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il confronto e la condivisione parte integrante dei processi decisionali.		
	<u>Descrizione</u> Il ruolo del partenariato può essere decisivo nella condivisione delle procedure e degli strumenti attuativi che rispondano meglio alle esigenze delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini campani. L'azione sinergica delle parti economiche e sociali e delle istituzioni è condizione indispensabile per il conseguimento degli "obiettivi di servizio" e dei "target Mezzogiorno", individuati dal QSN, per misurare ed osservare l'evoluzione dei territori, descrivere e precisare le trasformazioni e i cambiamenti che le politiche intendono produrre, fornendo ai decisori istituzionali una base solida per monitorare e reindirizzare gli interventi e per sostenere la valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Le conferenze territoriali, dunque, tratteranno gli ambiti relativi alla programmazione e partecipano alla definizione degli interventi formativi e organizzativi, parteciperanno alla individuazione e valutazione delle migliori pratiche e condivideranno l'elaborazione del repertorio delle buone		

pratiche.
Il coinvolgimento degli attori locali suscettibili di incidere sui processi di attuazione del programma, - associazioni di categoria, associazioni di cittadini e locali, associazioni rappresentative delle autonomie locali (Lega delle autonomie, UPI, UNCEM, ecc.)- consentirà di ottimizzare i risultati delle azioni.
<u>Prodotti</u>
Atti delle conferenze territoriali

2.3	COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE
	Obiettivo dell'attività è sensibilizzare i destinatari circa le opportunità offerte dal programma e diffondere la visione, la metodologia e gli strumenti sviluppati all'interno del programma.

2.3.1	Piano di comunicazione e disseminazione	Durata	30 g
	<u>Obiettivi</u> L'obiettivo della presente fase è quello di sviluppare un'azione diffusa di sensibilizzazione ed informazione attraverso l'elaborazione e la realizzazione di un apposito piano di comunicazione per la diffusione degli obiettivi di progetto, degli enti coinvolti, delle metodologie utilizzate e dei risultati raggiunti, che siano rivolte sia alla popolazione locale e alle diverse categorie sociali ed economiche presenti sul territorio. Il piano di comunicazione prevederà la realizzazione di azioni di diffusione dei risultati tramite piattaforma Web, la divulgazione dei risultati tramite pubblicazioni e incontri informativi, la realizzazione di manifesti e cartellonistica oltre che la pubblicazione di articoli sulla stampa locale, la partecipazione a programmi TV locali.		
	<u>Descrizione</u> L'azione prevede la elaborazione del piano di comunicazione e disseminazione del programma di attività. La fase prevede inoltre la successiva realizzazione delle azioni di comunicazione e disseminazione previste all'interno del piano. Per la realizzazione del piano di comunicazione, saranno condotte analisi del target di riferimento, in termini geografici, demografici e socio economici, definizione e individuazione degli strumenti di comunicazione più efficienti per il raggiungimento degli obiettivi di comunicazione e diffusione. Definizione di metodi e tempi di realizzazione.		
	<u>Prodotti</u> Piano di comunicazione Azioni e prodotti di comunicazione		
2.3.2	Workshop di presentazione su base provinciale	Durata	60 g
	<u>Obiettivi</u> L'obiettivo è presentare obiettivi e metodologie del programma SERINN in modo da creare condizioni favorevoli per il coinvolgimento degli attori		
	<u>Descrizione</u> L'attività prevede la realizzazione di workshop di presentazione in cui saranno tra l'altro presentati		

	una sintesi del programma previsto, le metodologie che saranno adottate.		
	<u>Prodotti</u> Realizzazione di 5 workshop su base provinciale		
2.3.3	Realizzazione sito Web di progetto	Durata	739 g
	<u>Obiettivi</u> La finalità è supportare tutte le attività di pubblicizzazione e diffusione di obiettivi, metodologie e risultati, in coerenza e coordinamento con il piano di comunicazione istituzionale del programma SERINN. Obiettivo specifico è facilitare l'attivazione, la conduzione, la gestione e il controllo di tutti i processi attivati attraverso il programma SERINN (pianificazione e controllo di attività, incontri e azioni; pubblicazione di documenti metodologici, materiali didattici e atti; pubblicazione di calendari e offerte formative).		
	<u>Descrizione</u> A partire dalle fasi iniziali di avvio del progetto sarà ideato e realizzato il sito Internet per il programma SERINN. In una prima fase esso supporterà essenzialmente le attività preliminari di comunicazione e diffusione degli obiettivi, delle metodologie e delle attività previste dal programma SERINN. Suiccessivamente, durante la fase in itinere, sarà di supporto all'attuazione delle azioni di formazione, benchlearning e di facilitazione della governance interistituzionale. Al suo interno sarà pubblicata l'offerta formativa (corsi realizzati) e il repertorio delle buone pratiche. Saranno pubblicati i calendari della formazione, degli incontri e delle conferenze territoriali di confronto e condivisione. Saranno pubblicati gli atti delle medesime conferenze e dei workshop di disseminazione. Saranno inoltre resi disponibili, in modalità riservata, i materiali didattici prodotti nella fase di realizzazione delle azioni formative. Il sito, inoltre, sarà destinato a fornire un'ampia visione delle azioni in progetto e realizzate, oltre che dare ampio spazio alla pubblicazione delle procedure per l'affidamento dei servizi di formazione e benchlearning. Nella fase finale, sarà pubblicato il Layman's report e la presentazione delle metodologie e dei risultati del programma SERINN. L'attività prevede due azioni specifiche. La progettazione e lo sviluppo del sito. La gestione dei contenuti e l'animazione del sito a regime.		
	<u>Prodotti</u> Specifiche funzionali Sito Internet		
2.4	<i>AZIONI SPECIFICHE DI FORMAZIONE E TRASFERIMENTO</i>		
	L'attività è la fase realizzativa del programma. Sono previste le attività di trasferimento delle buone pratiche individuate nelle azioni precedenti e di formazione		

2.4.1	Benchlearning: trasferimento, accompagnamento e replica delle buone pratiche	Durata	629 g
	<u>Obiettivi</u> Obiettivo dell'azione è introdurre nella pratica delle organizzazioni le idee, i suggerimenti, le procedure e le migliori soluzioni individuate (migliori pratiche). In ultimo, si intende istaurare un sistema di miglioramento continuo quale processo dinamico in grado di produrre effetti non solo sulle dimensioni individuali, ma anche sulle organizzazioni, attraverso il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse. <u>Descrizione</u> La fase prevede l'affidamento delle forniture dei servizi di benchlearning in base ai criteri, alle procedure e alle modalità definite nelle fasi precedenti. <u>Prodotti</u> Fornitura dei servizi di benchlearning		
2.4.2	Realizzazione azioni di formazione	Durata	629 g
	<u>Obiettivi</u> Creare un sistema complessivo di formazione in grado di sostenere processi di apprendimento e miglioramento continuo dei processi organizzativi negli enti di appartenenza <u>Descrizione</u> La fase prevede l'affidamento delle forniture dei servizi di benchlearning in base ai criteri, alle procedure e alle modalità definite nelle fasi precedenti. La costruzione dei contenuti formativi, inoltre, dovrà essere condotta secondo il modello dei learning object, ovvero dovrà assicurare tanto la loro fruibilità a prescindere dal contesto, quanto la loro riusabilità a prescindere dalle modalità di erogazione. <u>Prodotti</u> Forniture dei servizi di formazione Materiali e contenuti didattici		
3	<u>FASE FINALE</u> È la fase conclusiva del progetto, nella quale si valutano i risultati complessivi conseguiti e la loro corrispondenza rispetto agli obiettivi prefissati. Rappresenta anche il momento in cui diffondere alla maggiore platea possibile le metodologie applicate, gli strumenti utilizzati, gli obiettivi fissati, ma anche le difficoltà incontrate e i gap rispetto agli obiettivi prefissati, in modo da facilitare la replicazione del programma.		
3.1	<i>DISSEMINAZIONE DEI RISULTATI</i> L'obiettivo è pubblicizzare i risultati conseguiti, evidenziando modelli e tecniche utilizzate		

3.1.1	Pubblicazioni dei risultati del progetto	Durata	20 g
	<u>Obiettivi</u> Obiettivo è garantire la massima diffusione e divulgazione, anche ai non addetti ai lavori, degli obiettivi posti, delle metodologie utilizzate, delle azioni realizzate e dei risultati conseguiti dal progetto. <u>Descrizione</u> L'attività prevede due azioni specifiche: la pubblicazione del <i>Layman's Report</i>, per la divulgazione delle attività e dei risultati di progetto, attraverso il riepilogo delle azioni svolte, ricostruendo anche la storia e i principali risultati di progetto, in una forma e struttura facilmente accessibile anche ai non addetti ai lavori. Ulteriore attività è la pubblicazione dei risultati di progetto, in modo da assicurare la massima chiarezza dei contenuti attraverso schede sintetiche, tavole sinottiche esplicative di azioni, contenuti e obiettivi. La descrizione testuale sarà corredata da supporti grafici, tabelle, diagrammi di gantt, mappe mentali, al fine di semplificare la comprensione e la divulgazione dei contenuti. <u>Prodotti</u> Layman's report Metodologie e risultati del programma SERINN		
3.1.2	Workshop di disseminazione su base provinciale	Durata	30 g
	<u>Obiettivi</u> L'obiettivo è diffondere i risultati conseguiti e le metodologie adottate <u>Descrizione</u> L'attività prevede la realizzazione di workshop di disseminazione dei risultati, in cui saranno tra l'altro presentati il Layman's report e i Risultati conseguiti dalle azioni SERINN. <u>Prodotti</u> Realizzazione di 5 workshop su base provinciale		
3.2	<i>REPLICABILITÀ DELLE METODOLOGIE E DEI MODELLI</i>		
	Obiettivo è mostrare i vantaggi conseguiti, la partecipazione ottenuta sul territorio e i risultati, in modo da favorire la replicazione del modello		
3.2.1	Definizione del framework progettuale	Durata	30 g
	<u>Obiettivi</u> Obiettivo è facilitare la diffusione delle metodologie e delle tecniche utilizzate nel programma di attività, promuovendo la riproduzione di tecniche e modelli di azione. <u>Descrizione</u> Elaborazione del repertorio della formazione. Il repertorio comprenderà le singole attività realizzate, con indicazione degli obiettivi, delle modalità di erogazione, dei destinatari, delle attività svolte. Saranno inoltre pubblicati e resi disponibili i materiali didattici prodotti, in modo da creare un ambiente per la formazione continua. Il repertorio e i materiali didattici saranno resi disponibili sul		

Sito web del programma.

Elaborazione linee guida di realizzazione. Le linee guida conterranno le premesse metodologiche del programma SERINN, le fasi e azioni in cui è stato articolato il programma, quali sono stati i benefici raggiunti e le difficoltà/resistenze incontrate, per definire, infine, una road map di interventi necessari per replicare il programma stesso.

Prodotti

Repertorio della formazione

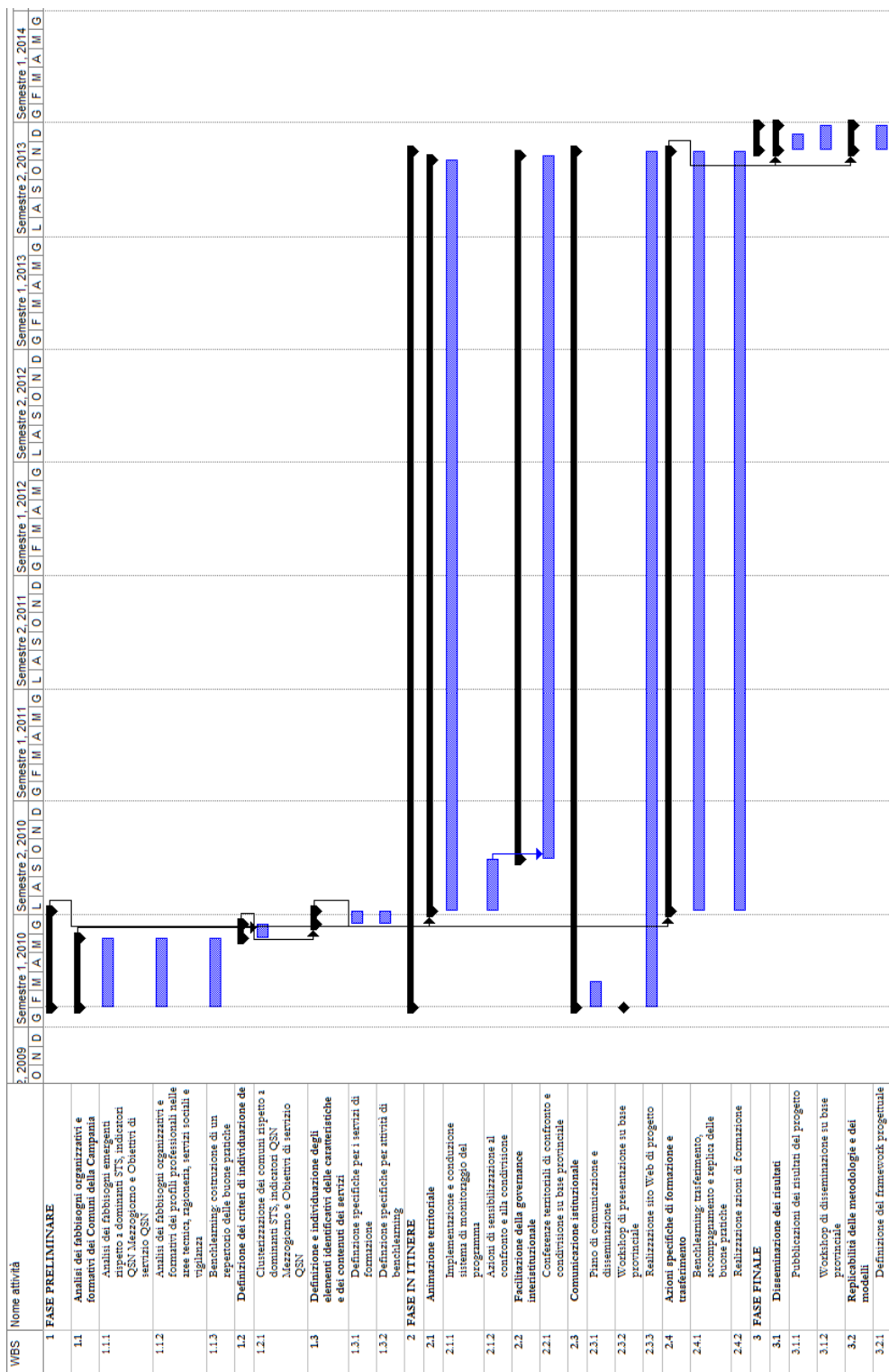
Linee guida di realizzazione

Costing del programma

FASE	AZIONE	WBS	ATTIVITA	2010	2011	2012	2013	Totale
FASE PRELIMINARE								
			Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei Comuni della Campania					
		1.1.1	<i>Analisi dei fabbisogni emergenti rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN</i>	26.400,00				26.400,00
		1.1.2	<i>Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei profili professionali nelle aree tecnica, ragioneria, servizi sociali e vigilanza</i>	22.600,00				22.600,00
		1.1.3	<i>Benchlearning: costruzione di un repertorio delle buone pratiche</i>	25.040,00				25.040,00
			Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dei Comuni della Campania Totale	74.040,00				74.040,00
			Definizione dei criteri di individuazione dei Comuni destinatari dei servizi					
		1.2.1	<i>Clusterizzazione dei comuni rispetto a dominanti STS, indicatori QSN Mezzogiorno e Obiettivi di servizio QSN</i>	16.200,00				16.200,00
			Definizione dei criteri di individuazione dei Comuni destinatari dei servizi Totale	16.200,00				16.200,00
			Definizione e individuazione degli elementi identificativi delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi					
		1.3.1	<i>Definizione specifiche per i servizi di formazione</i>	16.000,00				16.000,00
		1.3.2	<i>Definizione specifiche per attività di benchlearning</i>	15.600,00				15.600,00
			Definizione e individuazione degli elementi identificativi delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi Totale	31.600,00				31.600,00
			Altri costi	4.860,00				4.860,00
FASE PRELIMINARE Totale				126.700,00				126.700,00
FASE IN ITINERE								
			Animazione territoriale					
		2.1.1	<i>Implementazione e conduzione sistema di monitoraggio del programma</i>	14.160,00	18.840,00	18.840,00	9.840,00	61.680,00
		2.1.2	<i>Azioni di sensibilizzazione al confronto e alla condivisione</i>	11.440,00	12.160,00	12.160,00	8.120,00	43.880,00
			Animazione territoriale Totale	25.600,00	31.000,00	31.000,00	17.960,00	105.560,00
			Facilitazione della governance interistituzionale					
		2.2.1	<i>Conferenze territoriali di confronto e condivisione su base provinciale</i>	19.440,00	25.600,00	26.800,00	10.640,00	82.480,00
			Facilitazione della governance interistituzionale Totale	19.440,00	25.600,00	26.800,00	10.640,00	82.480,00
			Comunicazione istituzionale					
		2.3.1	<i>Piano di comunicazione e disseminazione</i>	5.000,00	3.500,00	3.500,00	9.600,00	21.600,00
		2.3.2	<i>Workshop di presentazione su base territoriale</i>				5.000,00	5.000,00
		2.3.3	<i>Realizzazione sito Web di progetto</i>	10.500,00				10.500,00

FASE	AZIONE	WBS	ATTIVITA	2010	2011	2012	2013	Totale	
	Comunicazione istituzionale Totale			15.500,00	3.500,00	3.500,00	14.600,00	37.100,00	
	Azioni specifiche di formazione e trasferimento								
	2.4.1		Benchlearning: trasferimento, accompagnamento e replica delle buone pratiche	4.000,00	14.400,00	14.880,00	2.040,00	35.320,00	
	2.4.2		Realizzazione azioni di formazione	4.000,00	16.200,00	15.000,00	2.000,00	37.200,00	
	Azioni specifiche di formazione e trasferimento Totale			8.000,00	30.600,00	29.880,00	4.040,00	72.520,00	
	Altri costi			2.400,00	10.500,00	11.700,00	2.400,00	27.000,00	
FASE IN ITINERE Totale				70.940,00	101.200,00	102.880,00	49.640,00	324.660,00	
FASE FINALE									
	Disseminazione dei risultati								
	3.1.1		Pubblicazioni dei risultati del progetto					20.000,00	20.000,00
	3.1.2		Workshop di disseminazione su base territoriale					14.000,00	14.000,00
	Disseminazione dei risultati Totale							34.000,00	34.000,00
	Replicabilità delle metodologie e dei modelli								
	3.2.1		Definizione del framework progettuale					15.200,00	15.200,00
	Replicabilità delle metodologie e dei modelli Totale							15.200,00	15.200,00
	Altri costi							4.800,00	4.800,00
FASE FINALE Totale								54.000,00	54.000,00
Totale complessivo				197.640,00	101.200,00	102.880,00	103.640,00	505.360,00	

Pianificazione temporale del programma



INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Nuove funzioni fondamentali dei comuni e aree di policy DSM 2007-2013.....	17
Tabella 2 - Funzioni e servizi nell'organizzazione comunale.....	21
Tabella 3 - I criteri di riorganizzazione delle strutture amministrative.....	24
Tabella 4 - L'introduzione di elementi di managerialità (dal burocrate weberiano al manager amministrativo)	27
Tabella 5 - L'evoluzione del fenomeno formativo nei comuni (valori %)	28
Tabella 6 - Tipologia, metodologie e fornitori della formazione (% sui costi)	29
Tabella 7 - Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per ampiezza demografica (% degli Enti)	29
Tabella 8 - Giornate di formazione 2008 negli enti locali	30
Tabella 9 - La formazione nei comuni per aree tematiche (valori%).....	31
Tabella 10 - Livelli d'analisi dei fabbisogni	34
Tabella 11 - Dalla formazione ai risultati della formazione	36
Tabella 12 - Dipendenti pubblici nella Campania al 31 dicembre 2007.....	37
Tabella 13 - Anagrafe Amministratori Locali Campani.....	37
Tabella 14 - Dipendenti degli enti locali della Campania	38
Tabella 15 - Dipendenti degli enti locali della Campania per titolo di studio	38
Tabella 16 - Dipendenti degli enti locali della Campania per anzianità di servizio	40
Tabella 17 - Indicatori con target QSN per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza	42
Tabella 18 - Indicatori obiettivi di servizio: competenze e target	44
Tabella 19 - Sistema della governance del Piano d'azione per l'ottenimento degli obiettivi di servizio	46
Tabella 20 - Articolazione su base provinciale dei 45 STS in Campania	49
Tabella 21 - Valori dimensionali medi degli STS	50
Tabella 22 - Le Comunità montane della Campania	51
Tabella 23 - Le Unioni di Comuni in Campania	52
Tabella 24 - Il fenomeno dell'associazionismo comunale	53
Tabella 25 - Classi demografiche dei Comuni della Campania.....	54
Tabella 26 - Spese correnti 2007 dei Comuni del campione - dato nazionale.....	57
Tabella 27 - Spese correnti 2007 dei Comuni del campione - Regione Campania.....	58
Tabella 28 - Buone pratiche individuate dal Piano d'azione per il perseguimento degli obiettivi di servizio - Regione Campania	69
Tabella 29 - Schema di ricerca (50%-20%-30%) e selezione delle buone pratiche.....	70
Tabella 30 - Profili professionali Obiettivi di servizio del QSN.....	71
Tabella 31 - Matrice attività/ responsabilità	86
Tabella 32 - Definizione dei livelli di responsabilità.....	87
Tabella 33 - Tabella dei profili professionali	89

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Il comune "holding"	16
Figura 2 Articolazione delle componenti organizzative	18
Figura 3 - Struttura dell'ente comunale secondo lo schema della relazione previsionale e programmatica	21
Figura 4 - Processo di raccolta ed elaborazione delle buone pratiche.....	71
Figura 5 - Apprendimento e miglioramento.....	72
Figura 6 - Processo di benchlearning.....	76
Figura 7 - <i>Timeline</i> delle attività di benchlearning.....	77
Figura 8 - Struttura dei Learning Object.....	79
Figura 9 - Schema di sintesi dell'approccio metodologico	84