

Analisi per la gestione associata del Servizio Personale fra i Comuni del Sandonatese

a cura di Mauro Salvato

Università di Padova

31 maggio 2017

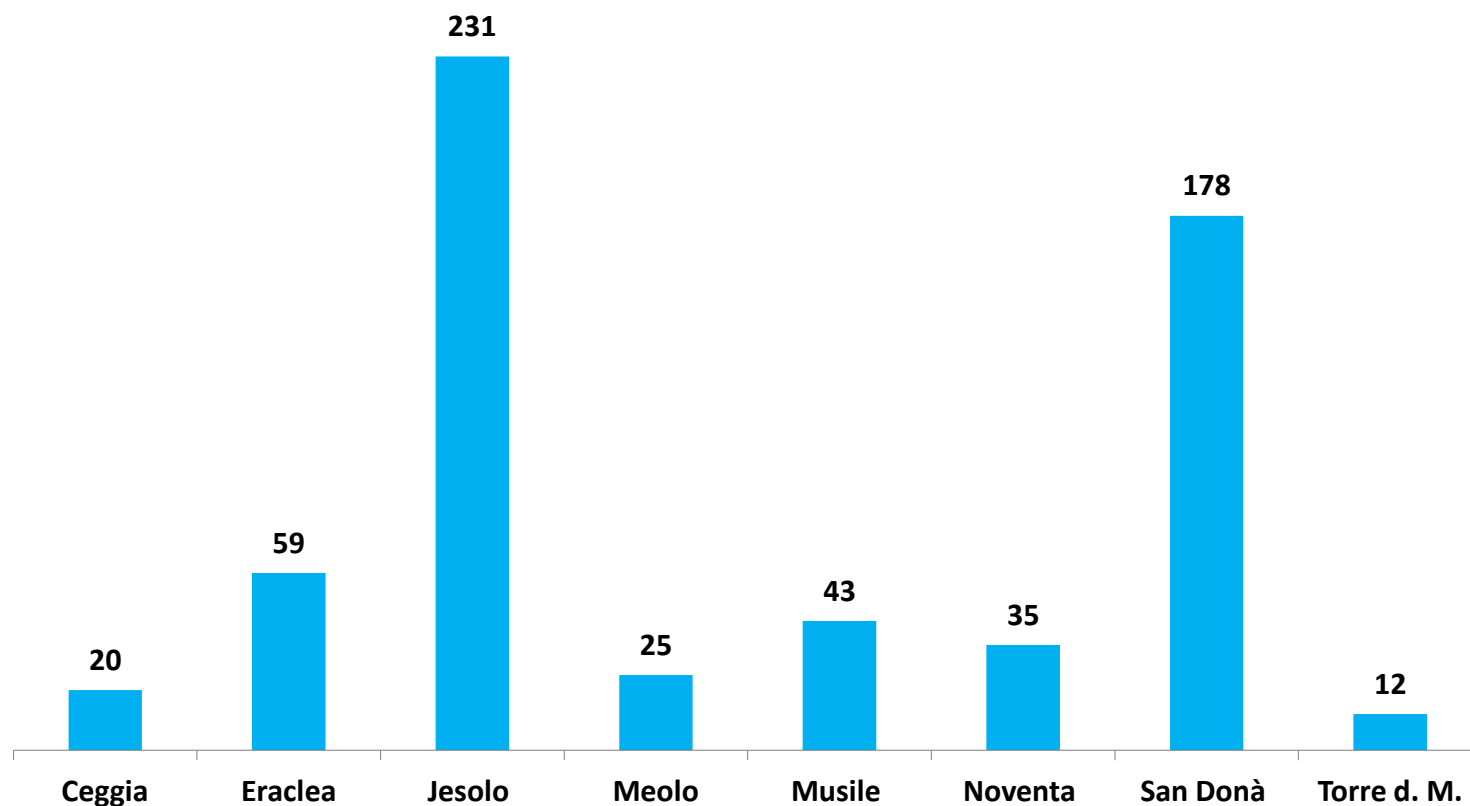
Premessa

- L'obiettivo della presente analisi è valutare la convenienza della gestione associata del Servizio Personale fra i Comuni del Sandonatese, sotto due profili: la gestione amministrativo-contabile del personale e la gestione e sviluppo delle risorse umane.
- L'ambito territoriale preso in esame comprende otto dei dieci Comuni del Sandonatese: Ceggia, Eraclea, Meolo, Noventa, San Donà, Jesolo, Musile, Torre di Mosto.
- In primo luogo, vengono presi in esame alcuni dati sui dipendenti degli otto comuni - rilevati nel maggio 2015 in occasione dello studio di fattibilità per l'Unione di Comuni - suddivisi per comune, qualifica e area funzionale, al fine di quantificare il bacino di utenza.
- In secondo luogo, vengono riportate le unità di personale che allo stato attuale sono impegnate negli Uffici Personale dei Comuni.
- In terzo luogo si evidenziano i possibili vantaggi della eventuale gestione associata del Servizio Personale fra i Comuni.
- *Non è stato possibile condividere l'ipotesi di gestione associata con gli amministratori entro la fine di maggio, a causa dell'imminenza delle elezioni amministrative a Jesolo e Noventa di Piave.*

Personale dipendente dei Comuni

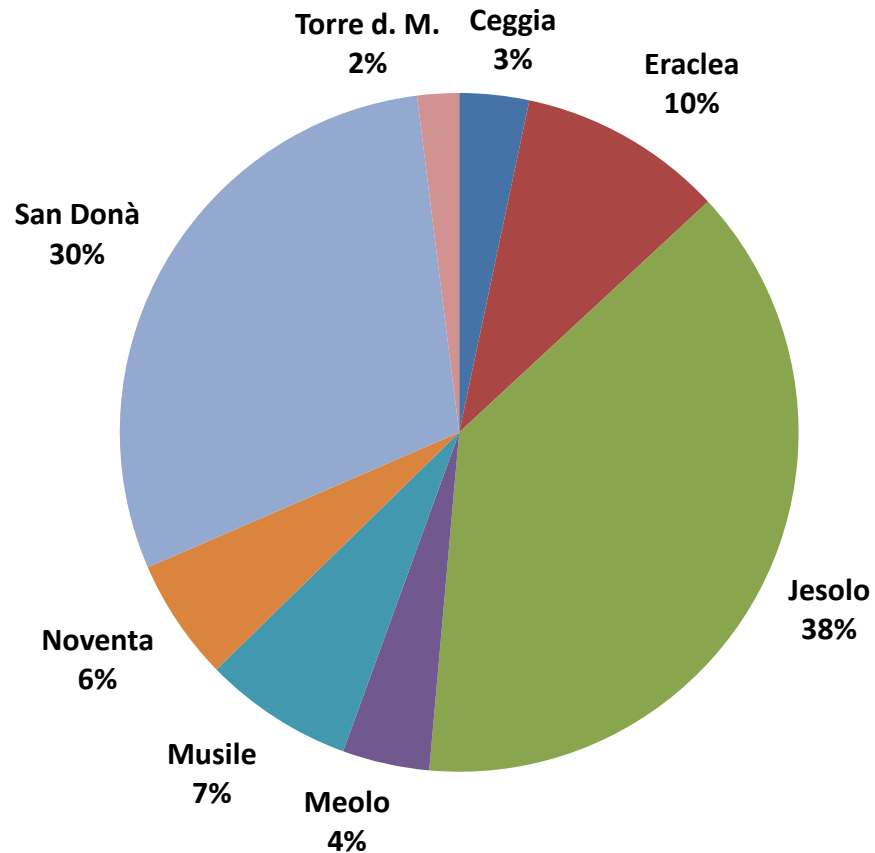
- Nel complesso gli otto Comuni del Sandonatese hanno **603 dipendenti a tempo indeterminato**.
- In base alla **qualifica**, i dipendenti dei comuni sono così distribuiti:
 - N. 11 dirigenti (2%),
 - N. 171 di livello D (28%), di cui 46 con indennità di posizione organizzativa, alta professionalità o alta specializzazione
 - N. 300 di livello C (50%),
 - N. 105 di livello B (17%),
 - N. 16 di livello A (3%).
- In base all'**area funzionale** i dipendenti dei comuni sono così distribuiti :
 - N. 105 Area amministrativa: segreteria, affari generali, protocollo, messi, gare e contratti, contenzioso, personale, servizi demografici (18%)
 - N. 102 Area Servizi alle persone: servizi sociali, scolastici, sportivi, culturali, biblioteca (17%) ,
 - N. 91 Area Finanziaria: ragioneria, tributi, economato, provveditorato (15%),
 - N. 85 Area Urbanistica: pianificazione territoriale, SIT, edilizia privata, SUAP (14%),
 - N. 104 Area LL.PP.: lavori pubblici, manutenzioni, ambiente (17%),
 - N. 116 Area Vigilanza: polizia locale (19%).

Numero dipendenti degli 8 comuni
Totale 603 unità



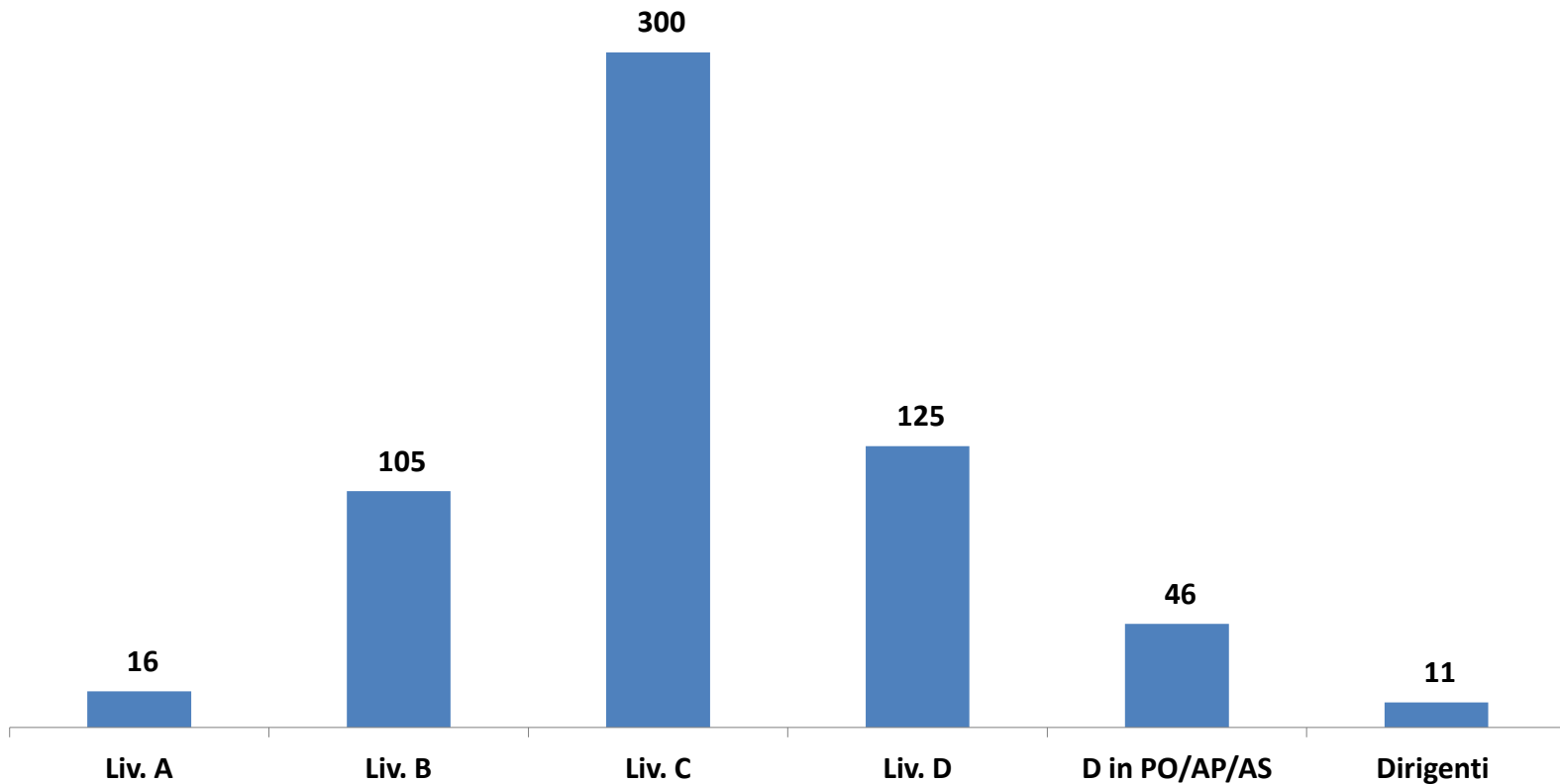
Fonte: Comuni, maggio 2015. Non disponibile il dato dei part-time, quindi dei TPE.
Jesolo ha anche due società controllate con ulteriori 60 dipendenti trasferiti dal Comune.

Distribuzione % del personale fra i Comuni



Fonte: Elaborazione su dati Istat e su dati comunali

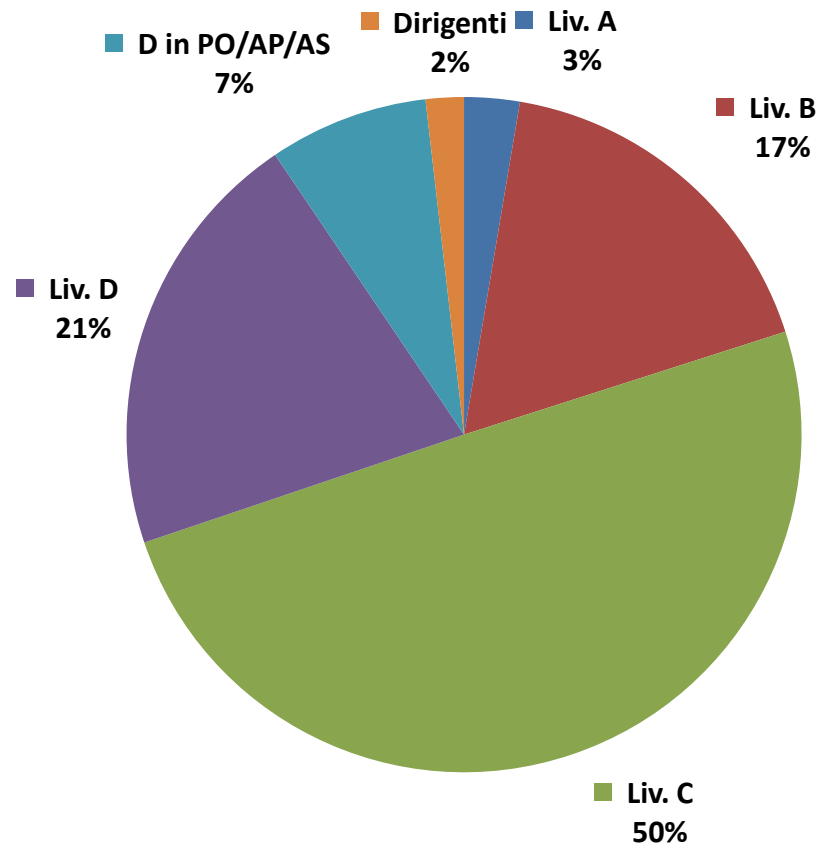
Personale dipendente per qualifica
Totale 603 unità



Fonte: Comuni, maggio 2015. Il personale di Noventa è una stima tratta dal conto del personale 2013.

Legenda: PO = posizione organizzativa, AP = Alta professionalità, AS = Alta specializzazione.

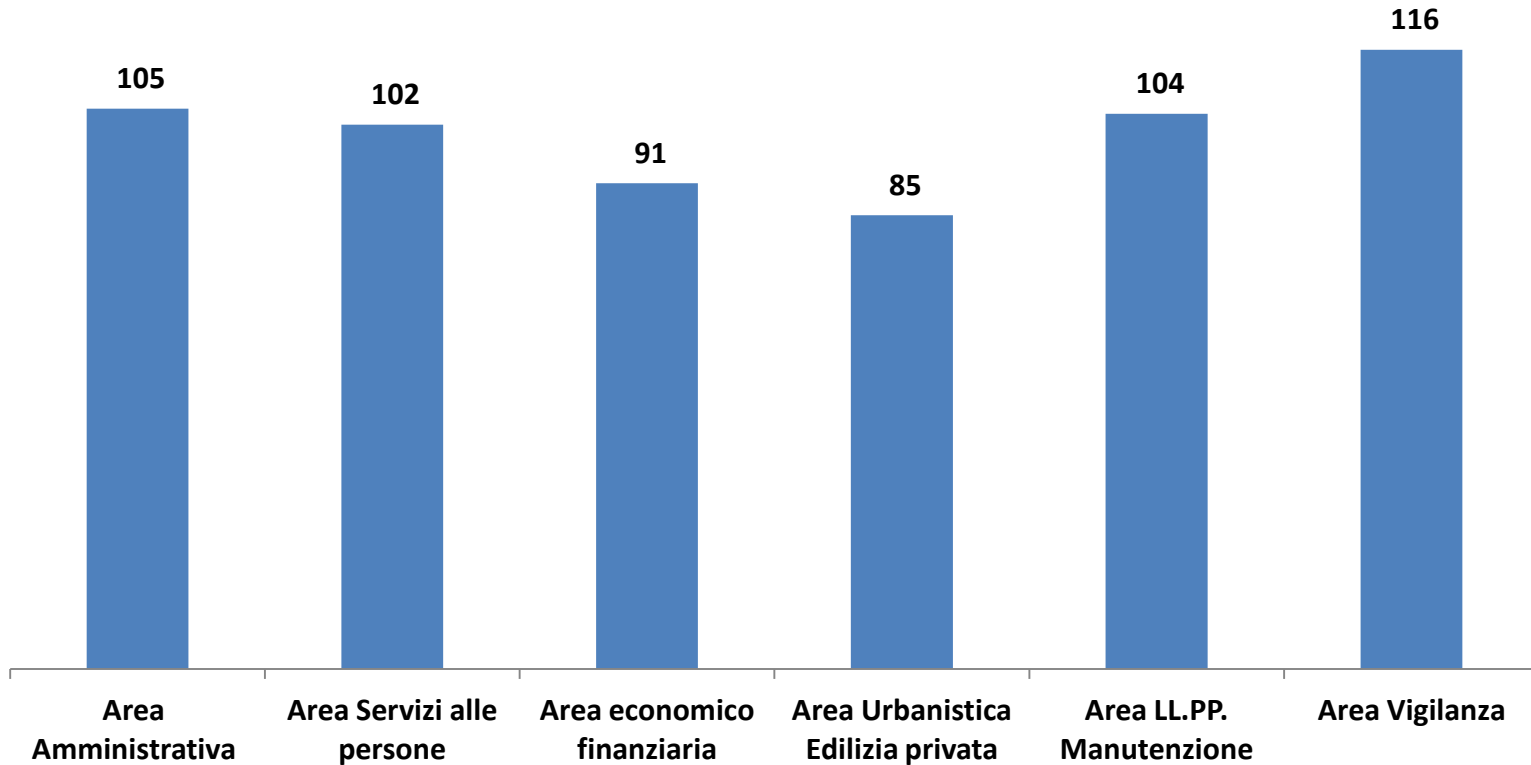
Distribuzione % del personale per qualifica



Fonte: Comuni, maggio 2015. Il personale di Noventa è una stima tratta dal conto del personale 2013.
Legenda: PO = posizione organizzativa, AP = Alta professionalità, AS = Alta specializzazione.

Personale per area funzionale

Totale 603 unità

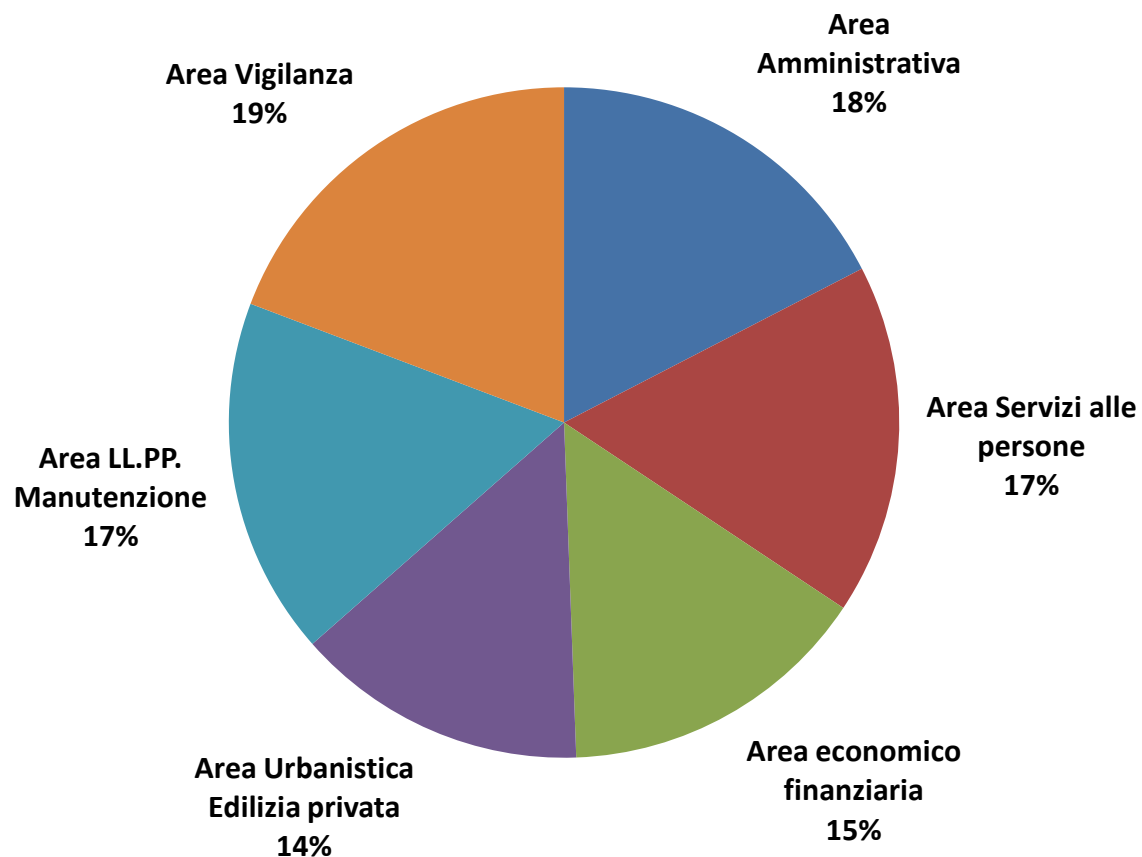


Legenda

- Area amministrativa: segreteria, affari generali, protocollo, messi, gare e contratti, contenzioso, personale, servizi demografici
- Area Servizi alle persone: servizi sociali, scolastici, sportivi, culturali, biblioteca
- Area Finanziaria: ragioneria, tributi, economato, provveditorato
- Area Urbanistica: pianificazione territoriale, SIT, edilizia privata, SUAP
- Area LL.PP.: lavori pubblici, manutenzioni, ambiente
- Area Vigilanza: polizia locale

Fonte: Comuni, maggio 2015.

Distribuzione % del personale per area funzionale



Fonte: Comuni, maggio 2015.

Addetti al Servizio Personale dei Comuni

- Nel complesso gli otto Comuni del Sandonatese-Basso Piave presi in esame al Servizio di Gestione del personale sono dedicati **14 dipendenti**, non tutti a tempo pieno.
- Il Servizio di Gestione del Personale è collocato:
 - nell'Area o Settore Economico-finanziario in cinque Comuni (Ceggia, Eraclea, Meolo, Noventa, San Donà),
 - nell'Area Servizi Istituzionali o Affari Generali in due Comuni (Jesolo, Musile),
 - nel Settore comprendente la Polizia Locale in un Comune (Torre di Mosto).
- Il Servizio di Gestione del Personale afferisce ad un responsabile intermedio in posizione organizzativa che fa capo ad un dirigente in due Comuni (San Donà e Jesolo), negli altri cinque fa capo ad un responsabile di settore in posizione organizzativa. Nei Comuni più piccoli è lo stesso responsabile che si occupa operativamente del servizio.
- *In questa fase non è stato possibile verificare se alcuni Comuni danno in gestione esterna il servizio o parte di esso (cedolini paga, previdenza) e quantificare la spesa.*

Addetti al Servizio Personale dei Comuni

Comune	Area/Settore	Unità	Personale dedicato	Gestione interna/esterna
Ceggia	Settore Economico-Finanziario	Ufficio personale ed economato	Lorella Panzarin	Gestione interna
Eraclea	Area Economico Finanziaria	Ufficio personale	Barbara Barosco	Cedolini paga - Accatre
Jesolo	Settore Servizi Istituzionali e alla Persona	Responsabile risorse umane e pari opp.	Giorgia Rossi (PO)	Gestione interna
		Risorse umane - gestione economica	Marisa Grandin	
		Risorse umane - pensioni e previdenza	Angelo Capiotto	
Meolo	Settore Ragioneria	Ufficio tributi e personale	Loredana Cavašin	Cedolini paga - Halley
			Roberta Rossi	
Musile d. P.	Affari Generali	Personale e contenzioso del lavoro	Fabiola Fregonese	Gestione interna
Noventa d. P.	Ragioneria, Personale, Economato	Bilancio-personale-economato	Sara Persico	n.c.
S. Donà d. P.	Area Gestione e Valorizzazione delle Risorse	Ufficio personale ed economato	Cristina Bortoletto (PO)	Gestione interna
			Peretti Manuela	
			Mattiuzzo Patrizia	
			Bonato Andrea	
Torre d. M.	Settore Polizia Locale e Personale	Ufficio personale	Domenico Priolo	Cedolini paga - Halley

Fonte: Comuni , maggio 2015 e Sezione amministrazione trasparente dei siti web istituzionali dei Comuni .

Organismo indipendente di valutazione

- Tutti i comuni sono dotati dell'OIV.
- In tre casi l'OIV è composto dal solo Segretario comunale.
- In due casi, oltre al Segretario comunale, è presente un membro esterno.
- In tre casi sono presenti solo membri esterni.
- In totale i comuni spendono per gli OIV **16.320 € all'anno.**

Comune	Componenti OIV	Ruolo	Compenso
Ceggia	Amdrosini Alessandro	Segretario comunale	-
Eraclea	Loris De Marchi, Claudio Fommei	Membri esterni	4.320
Jesolo	Giovanni Braga	Membro esterno	5.000
Meolo	Daniela Ghedin	Segretario comunale	-
Musile d. P.	Alessandro Rupil	Segretario comunale	-
	Alessio Rui	Membro esterno	2.000
Noventa d. P.	Alessandro Rupil	Segretario comunale	-
	Tony De Nardi	Membro esterno	2.000
S. Donà d. P.	Luciano Gallo	Membro esterno	3.000
Torre d. M.	Maria T. Miori	Segretario comunale	-
Totale	n. 11 componenti	5 Segretari - 6 membri esterni	16.320

Attività del Servizio Personale

Il Servizio Personale svolge due tipi di attività:

- **la gestione amministrativa del personale** riguarda
 - le assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato (concorsi, selezioni)
 - la gestione del rapporto di lavoro sotto il profilo normativo,
 - la gestione delle retribuzioni (cedolini paga),
 - la gestione dei contributi previdenziali,
- **la gestione delle risorse umane** riguarda.
 - le procedure di selezione,
 - la gestione della mobilità interna ed esterna,
 - l'aggiornamento e la formazione,
 - la pesatura delle posizioni organizzative e dirigenziali e la definizione delle relative indennità;
 - l'assegnazione dei premi di risultato;
 - la gestione del contenzioso.
 - la gestione della contrattazione decentrata e delle relazioni sindacali.

La gestione amministrativa del personale

Per gestione amministrativa del personale si intende l'insieme degli adempimenti cui è tenuta un'amministrazione pubblica nell'applicazione della normativa sul rapporto di lavoro, per quanto riguarda le assunzioni, l'orario, le ferie, i permessi, le assenze, le retribuzioni, la mobilità, la carriera, la previdenza, in altre parole riguarda l'utilizzo ed il trattamento del personale in base alla normativa e al contratto vigenti.

La gestione amministrativa del personale presenta caratteristiche di omogeneità in quanto la normativa, il contratto di lavoro e gli adempimenti sono i medesimi per tutti i comuni. Le procedure sono standardizzate e gestite mediante software offerti sul mercato dai principali fornitori.

In alcuni casi l'elaborazione dei cedolini paga viene affidata a gestori esterni, ai quali gli Uffici Personale dei Comuni devono fornire gli input relativi alle retribuzioni e alle loro variazioni, dedicandovi una parte non trascurabile del proprio tempo, che dovrebbe essere computato nel costo di gestione del servizio insieme al costo dell'appalto, per capire se si risparmia o meno.

Per quanto riguarda la gestione previdenziale, gli Uffici Personale spesso si limitano a gestire la parte relativa al rapporto economico e giuridico, rinviando frequentemente le ricongiunzioni dei contributi ai patronati sindacali, data l'eterogeneità e la discontinuità delle carriere previdenziali.

In conclusione, la gestione amministrativa richiede la conoscenza puntuale della normativa e delle procedure in materia di personale e dei cambiamenti nel tempo.

La gestione e lo sviluppo delle risorse umane

Per gestione delle risorse umane si intende l'azione di selezione, direzione, impulso, motivazione e controllo con cui una specifica organizzazione si propone di utilizzare al meglio e sviluppare le risorse umane di cui dispone. In altre parole, si occupa di come utilizzare il personale per raggiungere gli obiettivi istituzionali e strategici, secondo criteri di efficacia e di efficienza.

La *selezione* è lo strumento mediante il quale vengono individuate le persone idonee a ricoprire i ruoli vacanti. Stante la carenza di risorse e i vincoli nella sostituzione del turn-over, oggi la selezione si attua principalmente mediante la gestione della mobilità interna ed esterna.

La *formazione* è lo strumento mediante cui adeguare qualitativamente le risorse umane disponibili al fabbisogno di competenze professionali dell'ente e si articola in diversi tipi di attività:

- *Addestramento*, processo mediante il quale vengono fornite ad un lavoratore neo-inserito in un'attività lavorativa le conoscenze e le abilità, manuali e cognitive, che consentono di svolgere una mansione di tipo prevalentemente operativo.
- *Aggiornamento*, processo mediante il quale ai dipendenti dotati di specifiche professionalità vengono trasferite conoscenze sulle novità normative, procedurali e tecnologiche che riguardano il loro settore. L'aggiornamento è strettamente legato al tipo di professionalità.
- *Formazione*, processo mediante il quale si promuove nel personale la conoscenza dell'organizzazione e la condivisione di obiettivi e programmi, la coscienza del proprio ruolo e lo sviluppo della capacità di relazione, la riflessione sul proprio modo di essere al lavoro e il recepimento delle esigenze di cambiamento.

La valutazione del personale

La *valutazione* del personale è il processo volto a:

- conoscere le risorse umane e le competenze professionali disponibili e a valutarne l'adeguatezza rispetto alle esigenze attuali e future, anche al fine di mirare le azioni formative;
- pesare le posizioni di responsabilità nell'ambito della struttura organizzativa e proporre il cambiamento della struttura stessa per adeguarla agli obiettivi da perseguire;
- valutare la performance e il potenziale delle persone, al fine di motivarle a migliorare la prestazione e ad apprendere nuovi metodi di lavoro e l'uso di innovazioni tecnologiche;
- erogare premi ed incentivi per il raggiungimento degli obiettivi assegnati, e sanzioni in caso di scarso impegno soggettivo nel perseguimento degli stessi.

La valutazione richiede competenze specifiche non solo di carattere tecnico, ma anche psicologico, e presuppone l'imparzialità e l'equità dei valutatori. A questo proposito, il servizio personale ha funzioni di supporto dell'organo indipendente di valutazione (OIV).

Le relazioni sindacali sono un processo di negoziazione delicato da gestire finalizzato a:

- stipulare il contratto decentrato nell'ambito degli spazi economici consentiti dal contratto nazionale;
- informare e coinvolgere i rappresentanti dei dipendenti nei processi di cambiamento organizzativo;
- gestire e raffreddare eventuali conflitti che si venissero a creare fra il datore di lavoro e i dipendenti.

Gestione associata del Servizio Personale

Il Servizio Personale, sotto il profilo amministrativo, potrebbe essere utilmente gestito in forma associata fra i Comuni, dato che la normativa, il contratto e gli adempimenti sono gli stessi.

La gestione associata consentirebbe di realizzare significative economie di scala.

Nel complesso il Servizio associato dovrebbe gestire circa 600 persone, per cui si potrebbero almeno dimezzare le attuali 14 unità di personale che si occupano di gestione del personale. Il Servizio potrebbe essere dotato 6-7 unità: 1 responsabile di qualifica D in PO, 2 qualifiche D di cui una responsabile della gestione economica e una della gestione giuridica, e 3-4 qualifiche C, **con un risparmio di circa 7-8 unità di personale.**

Inoltre, si potrebbero specializzare i dipendenti su specifici aspetti della gestione del personale.

La gestione del servizio in convenzione da parte di un comune capofila, che disponga di struttura e risorse adeguate, consentirebbe ai Comuni meno strutturati di impiegare diversamente persone oggi dedicate all'Ufficio personale, opportunità importante dati i vincoli alle assunzioni.

La gestione in economia del Servizio consentirebbe di realizzare alcune sinergie e di risparmiare sui servizi esterni, per i comuni che ora vi fanno ricorso.

I Comuni beneficiari del Servizio dovrebbero impegnarsi a pagare la propria quota al Comune capofila in relazione al numero di dipendenti gestiti, che dovrà essere inferiore a quanto spendono oggi per la gestione interna ed esterna del servizio.

Gestione associata del Servizio Personale

La gestione associata delle risorse umane consentirebbe ulteriori vantaggi:

- **l'omogeneizzazione delle regole di gestione del personale**, che potrebbe favorire la gestione associata di eventuali altri servizi associati (es. i servizi sociali);
- **la programmazione comune della formazione** (piano annuale), in relazione alle esigenze di aggiornamento e sviluppo delle competenze del personale;
- **una posizione unitaria nella contrattazione decentrata** - anche in considerazione del fatto che gli interlocutori sindacali sono gli stessi - in modo da omogeneizzare alcuni trattamenti (indennità);
- **un unico organismo di valutazione** per circa 55-60 fra dirigenti e posizioni organizzative, che consentirebbe di omogeneizzare i criteri di valutazione del personale, oltre che di abbatterne i costi in modo significativo, con un **risparmio di almeno la metà (pari a circa 7-8.000 euro)**;
- **la mobilità esterna potrebbe essere gestita in modo concertato**, per supportare i Comuni che dovessero trovarsi in momentanea difficoltà di personale (e per evitare di 'rubarsi' le persone).

Queste forme di collaborazione potrebbero, in prospettiva, creare le condizioni per condividere **una comune politica del personale fra i comuni associati**.

NB Una condizione favorente la gestione associata del servizio sarebbe quella **avere un unico software** o comunque di applicativi in grado di comunicare fra loro.