



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Ministero del Patrimonio Culturale
Dipartimento della
Funzione Pubblica



GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE



Report finale dell'indagine
sull'erogazione dei servizi ai Comuni in materia di
politiche del personale da parte delle Province.
Mappatura e modelli organizzativi

A cura di



PROMOPA
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

Una ricerca condotta da:

Promo P.A. Fondazione - www.promopa.it

Gruppo di lavoro:

Gaetano Scognamiglio, *impostazione scientifica*

Ioletta Pannocchia, *curatrice e autrice*

Andrea Bertocchini, *autore - elaborazione dati statistici*

Sergio Sangiorgi, *autore- scouting e analisi buone pratiche*

Laura Brialdi, *autrice - elaborazione modelli*

Ringraziamenti

Si ringraziano tutti i partecipanti al questionario ed alle interviste, nonché i componenti della Cabina di Regia dell'UPI.

Indice

1	INTRODUZIONE	1
2	LE PROVINCE NEL CONTESTO NORMATIVO DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DELLA PA	2
3	OUTLOOK	5
3.1	UNA DOMANDA CHE ATTENDE RISPOSTE	5
3.2	PERSONALE E APPALTI: DUE EVOLUZIONI A CONFRONTO	5
3.3	CRITICITÀ INTERNE CHE FRENANO L'AZIONE TERRITORIALE	6
3.4	VERSO UN MODELLO ORGANIZZATIVO AVANZATO CONDIVISO	7
3.5	LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA: LA GRANDE ASSENTE E IL NODO DEGLI STRUMENTI CONTRATTUALI INUTILIZZATI	8
4	MAPPATURA SITUAZIONE ESISTENTE - RISULTATI QUESTIONARIO QUANTITATIVO.....	10
4.1	L'INDAGINE QUANTITATIVA, METODOLOGIA E TEMPISTICHE.....	10
4.2	CARATTERISTICHE DELL'UNIVERSO E LE VARIABILI DI CLASSIFICAZIONE	10
4.3	LA GESTIONE DEL PERSONALE ALL'INTERNO DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA	15
4.3.1	<i>La dimensione degli uffici (numero di dipendenti).....</i>	<i>18</i>
4.4	GLI OBIETTIVI PER LO SVILUPPO DELLE POLITICHE DEL PERSONALE.....	21
4.4.1	<i>Gli obiettivi di Valore Pubblico e l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio.....</i>	<i>23</i>
4.4.2	<i>I percorsi formativi per il personale per migliorare la programmazione delle politiche del personale.....</i>	<i>27</i>
4.5	IL LAVORO AGILE	28
4.6	GLI STRUMENTI TECNOLOGICI E LA STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	35
4.7	LE SFIDE DA AFFRONTARE NELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	36
4.8	LE CONVENZIONI CON I COMUNI PER LA GESTIONE DELLE POLITICHE DEL PERSONALE	38
4.9	I SERVIZI OFFERTI AI COMUNI	42
4.10	LE POSSIBILI DIRETTRICI TERRITORIALI DELLA PROSSIMA ESPANSIONE DELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI.....	51
4.11	LE PROBLEMATICHE DELLA GESTIONE DELLE POLITICHE DEL PERSONALE	51
4.11.1	<i>Gli ostacoli incontrati dai Comuni</i>	<i>51</i>
4.11.2	<i>Le problematiche delle Province nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni ...</i>	<i>53</i>
4.12	LE PROCEDURE ASSUNZIONALI PER I COMUNI.....	55
4.13	LA FORMAZIONE AI DIPENDENTI DELL'UFFICIO PERSONALE/RISORSE UMANE DELLA PROVINCIA E AI COMUNI?.....	58
5	INTERVISTE QUALITATIVE.....	60
5.1	OBIETTIVI E METODOLOGIA	60
5.2	LE BUONE PRATICHE EMERSE	61
5.2.1	<i>Processi di reclutamento e selezione.....</i>	<i>61</i>
5.2.2	<i>Progetti e attività di on-boarding.....</i>	<i>62</i>
5.2.3	<i>Benessere sul luogo di lavoro</i>	<i>63</i>
5.2.4	<i>Formazione.....</i>	<i>63</i>

6	IL CASO DELLA PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA	64
6.1	EVOLUZIONE ORGANIZZATIVA DELLA PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA	65
6.2	LA PROVINCIA COME "CASA DEI COMUNI" E LA STRATEGIA DI RAFFORZAMENTO DEL SETTORE DELLE RISORSE UMANE	65
6.3	I SERVIZI EROGATI AI COMUNI NEL SETTORE RISORSE UMANE	66
6.3.1	<i>Centrale Unica dei Concorsi (CUCo)</i>	66
6.3.2	<i>Gestione dei procedimenti disciplinari in forma associata</i>	69
6.3.3	<i>Servizio stipendi</i>	69
6.3.4	<i>Formazione integrata e consulenza di processo</i>	69
6.3.5	<i>Altri strumenti di gestione delle risorse umane</i>	70
7	COSTRUZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI DI SERVIZI A SUPPORTO DEI COMUNI	71
7.1	ELEMENTI DEI MODELLI	72
7.2	CRITERI DI DIFFERENZIAZIONE DEI DUE MODELLI	74
8	IL MODELLO BASE	78
8.1	PRIMO CLUSTER DEL MODELLO BASE "COMUNI NON PRIORITARI"	78
8.2	SECONDO CLUSTER DEL MODELLO BASE "NO SERVIZI ATTIVI"	80
9	IL MODELLO AVANZATO	82
9.1	FOCUS SUI SERVIZI AI COMUNI NEL MODELLO AVANZATO	84
10	CONCLUSIONI	86
10.1	LE POLITICHE DEL PERSONALE NEL DISEGNO DELLA "NUOVA PROVINCIA"	86
10.2	FILOSOFIA DI INTERVENTO PER COSTRUIRE IL CAMBIAMENTO	87

1 INTRODUZIONE

La ricerca sull'assetto organizzativo interno e l'erogazione di servizi di supporto ai Comuni in materia di politiche del personale si è sviluppata attraverso diversi interventi di indagine integrati. Ad una prima analisi on desk del contesto è seguita una survey con somministrazione online di un questionario all'intero panel delle Province interessate al progetto, composto dalle 76 delle Regioni a statuto ordinario e dalle 10 di Sicilia e Sardegna. I risultati assumono un particolare valore statistico poiché tutte le Province coinvolte hanno risposto, restituendo dati completi e affidabili.

Sulla base delle informazioni raccolte con l'indagine quantitativa, sono state inoltre realizzate quattro interviste qualitative di approfondimento presso le Province di Monza e Brianza, Taranto, Treviso e Lecco.

Il documento¹ costituisce il report finale del lavoro e offre una visione complessiva e aggiornata sul modo in cui le Province interpretano oggi il proprio ruolo di enti di area vasta nelle politiche del personale. L'indagine restituisce un quadro realistico delle pratiche e delle difficoltà incontrate, ma evidenzia anche gli elementi di innovazione già presenti e replicabili.

In questo senso, la ricerca propone una lettura dei dati capace di mettere in luce gli elementi essenziali di due diversi modelli organizzativi degli uffici provinciali del personale.

Ne deriva un quadro articolato ma coerente, utile non solo per descrivere lo stato attuale, ma anche per orientare scelte future, favorire processi di omogeneizzazione e sostenere la crescita della capacità amministrativa dei territori.

¹ Il report contiene le risultanze delle attività della "Fase 1 - Mappatura della situazione esistente" e "Fase 2 - Costruzione dei modelli organizzativi di servizi a supporto dei Comuni" (2.1 Definizione elementi essenziali dei modelli; 2.2 Prima definizione modelli) condotta nel periodo Dicembre 2024 - Marzo 2025.

2 LE PROVINCE NEL CONTESTO NORMATIVO DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DELLA PA

Nel perimetro normativo attuale, le funzioni delle Province in materia di personale sono limitate e facoltative. Il ruolo della Provincia come punto di riferimento per i Comuni del territorio ed anche un supporto nell'ottica di una gestione a rete dei servizi amministrativi, trova infatti origine nell'**art. 1 comma 88 della L. n. 56/2014**, che prevede la *“predisposizione di documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.”*

Un'ulteriore spinta normativa “spot” in questo ambito è stata data nel 2021 dalla possibilità offerta alle Province dell'**art. 3 bis D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021**, di *“organizzare e gestire in forma aggregata, anche in assenza di un fabbisogno di personale, selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione”*.

Come vedremo più avanti, l'indagine mette in luce, *rebus sic stantibus*, una notevole proattività del sistema provinciale nei confronti dei Comuni del territorio.

Il lavoro, tuttavia, si colloca in un contesto di significativa evoluzione normativa, che interessa direttamente anche le Province, con particolare riferimento alle politiche del personale.

Le recenti riforme in materia di Pubblica Amministrazione – a partire dal **D.L. n. 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla Legge 9 maggio 2025, n. 69** – delineano un quadro di riferimento rinnovato ed *in fieri*, che sollecita gli enti territoriali a un adeguamento organizzativo.

Il nuovo assetto normativo introduce misure volte a favorire l'attrattività del lavoro pubblico, contrastare il precariato, razionalizzare le modalità di reclutamento, ampliare gli strumenti di mobilità volontaria e valorizzare l'utilizzo delle graduatorie concorsuali. In questo scenario, le Province si trovano ad affrontare sfide e, al contempo, ad esplorare opportunità significative.

Una di queste è rappresentata dalla facoltà prevista **all'art. 14, comma 1-bis, del D.L. n. 25/2025**, che consente – a decorrere dal 2025 e nel rispetto degli equilibri di bilancio – di incrementare fino al 48% il Fondo per il personale non dirigente, in deroga ai limiti dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017.

Questa misura apre la possibilità di rivedere, in coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni, modelli organizzativi più flessibili e strumenti premianti, con un orientamento alla valorizzazione delle competenze e al rafforzamento dell'attrattività del lavoro pubblico a livello locale.

Nel quadro delle risorse a cui attingere, che resta comunque limitato, uno spazio di interesse è rappresentato dalle politiche per il benessere aziendale

(welfare), che rientrano tra le azioni che possono essere incrementate, con conseguente effetto positivo sulla capacità attrattiva degli enti. Questo aspetto del trattamento accessorio, può essere articolato in diverse forme innovative come: buoni spesa, polizze sanitarie integrative, trasporti agevolati, misure di supporto alla genitorialità e al *caregiving*.

In questo ambito, le Province possono assumere un ruolo di coordinamento territoriale al servizio dei Comuni, soprattutto nell'aggregazione di domanda da parte di enti di minori dimensioni, generando economie di scala e valore aggiunto per il sistema territoriale, promuovendo convenzioni con fornitori del territorio per offrire servizi e beni a prezzi scontati ai dipendenti degli Enti interessati.

Di rilievo anche la possibilità, prevista dal medesimo decreto, di riservare fino al 15% delle facoltà assunzionali a contratti di apprendistato rivolti a diplomati ITS o IFTS, nell'ambito del progetto "PA 110 e lode". Questo strumento, oltre a incentivare l'ingresso di giovani nella PA, rappresenta una sfida culturale e gestionale, poiché richiede agli enti intermedi di riposizionarsi anche come ambienti formativi e di crescita professionale.

Tra le prospettive in discussione nel Disegno Di Legge cd. Zangrillo, approvato in Consiglio dei Ministri il 13 marzo 2025, si segnala l'implementazione del sistema dei concorsi pubblici centralizzati. Qualora tale modello venisse attuato a livello di area vasta, le Province potrebbero consolidare il proprio ruolo come piattaforme di servizio ai Comuni, analogamente a quanto avviene per le gare centralizzate relative a lavori, beni e servizi.

Sempre collegato al DDL, di particolare impatto può essere il ruolo delle Province nell'aggregare e selezionare l'offerta formativa su area vasta, rispondendo in modo adeguato alle esigenze dei Comuni del territorio e sul versante fondamentale per la valutazione del merito, promuovere la condivisione di sistemi di valutazione che possono avere un impatto notevole in termini di efficacia anche per la possibilità di fare benchmarking.

Un altro aspetto qualificante del nuovo scenario è rappresentato dalla riforma della dirigenza. Le nuove regole mirano a rendere i processi di selezione più trasparenti e standardizzati, rafforzando criteri di merito nella progressione di carriera e prevedendo quote riservate per la mobilità tra enti.

Per le Province ciò implica la necessità di ripensare le politiche di reclutamento e di sviluppo della leadership, promuovendo modelli dirigenziali improntati alla responsabilizzazione, alla capacità gestionale e alla coerenza con gli obiettivi di valore pubblico.

L'attuazione delle riforme richiede, tuttavia, un adeguamento interno non solo sul piano normativo, ma anche su quello operativo.

È fondamentale che le Province approfondiscano le novità introdotte, valutino attentamente i rispettivi ambiti applicativi e adeguino i propri modelli organizzativi, con particolare attenzione a principi quali flessibilità, orientamento al risultato, valorizzazione del merito e integrazione delle competenze.

In tale ottica, la formazione continua del personale – in particolare dei dirigenti e delle figure apicali – rappresenta un passaggio essenziale per garantire una corretta interpretazione e applicazione delle nuove disposizioni, e per assicurare coerenza tra gli obiettivi della riforma e le scelte gestionali degli enti.

3 OUTLOOK

3.1 Una domanda che attende risposte

Dall'indagine quantitativa emerge che la maggior parte delle Province oggetto dell'indagine, 45 su 86 (52% compresa la Provincia di Monza e della Brianza), ha implementato un'attività di servizi a supporto dei Comuni.

Tale attività, sebbene prevalentemente fondata sulla gestione dei concorsi, non si limita a tale ambito: alcune Province, pur supportando i Comuni nell'organizzazione dei servizi del personale, non gestiscono i concorsi per i Comuni. Soltanto 27 Province su 86 dichiarano di svolgere il "Servizio di gestione dei concorsi in forma associata".

Il gruppo di Province che ha attivato almeno uno dei possibili servizi di supporto ai Comuni per la gestione del personale può essere considerato, nel quadro attuale e quindi ai fini della lettura dei dati della ricerca, dotato di un **modello organizzativo avanzato**.

Si evidenzia quindi una domanda da parte degli Enti di piccole dimensioni, che le Province sono riuscite a soddisfare solo in parte.

Il 48% delle Province, infatti, non ha ancora colto questa opportunità: 41 Province su 86 dichiara di non erogare servizi per i Comuni, essendo quindi ricomprese in un modello organizzativo base, orientato a gestire i servizi solo per l'Ente Provincia.

Di queste, 30 Province dichiarano di non avere come prioritario l'obiettivo di implementare politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio, 11 lo pongono come obiettivo prioritario, ma sono ancora in attesa di partire dal punto di vista operativo. Questo piccolo "cluster" potrebbe costituire una base di partenza per la sperimentazione di progetti specifici di supporto.

3.2 Personale e appalti: due evoluzioni a confronto

Se confrontiamo l'attuale assetto del supporto ai Comuni in materia di personale con l'evoluzione del ruolo della Provincia in materia di appalti, settore sicuramente più maturo da questo punto di vista, emerge chiaramente come i due ambiti presentino una diversa evoluzione normativa e un diverso grado di vincolatività per l'Ente Provinciale nonché per i Comuni.

Per quanto riguarda gli appalti pubblici, il Codice dei Contratti (D.Lgs. 36/2023) ha esplicitamente individuato le Province tra le principali Stazioni Appaltanti del territorio. Ai sensi dell'articolo 62 del Codice, le Province – attraverso le Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) – sono tenute a fornire il servizio di committenza ausiliaria ai Comuni non qualificati, su richiesta di questi ultimi. In assenza di risposta da parte della Provincia questa si intende come accolta, in caso di risposta negativa interviene direttamente l'ANAC, che può individuare in via

sostitutiva altra stazione appaltante. Inoltre, i Comuni non qualificati non possono gestire gare d'appalto in autonomia, se non nei limiti degli affidamenti diretti. Questo impianto normativo ha reso la funzione delle SUA obbligatoria nei fatti, e ha contribuito a creare una rete territoriale articolata, ma coerente, di supporto alle procedure di acquisto pubblico, fondata sul principio della "massa critica" necessaria alla qualificazione. Le Province divengono così un soggetto istituzionale adatto a svolgere questa funzione, prevista e supportata dal disegno normativo.

Nel campo delle politiche del personale, invece, non esiste una normativa analoga, che obblighi gli enti a qualificarsi o a delegare la funzione di gestione delle politiche del personale. Il quadro normativo di riferimento si limita a riconoscere la possibilità per gli enti locali di associarsi (es. art. 30 e seguenti del TUEL), anche attraverso convenzioni, unioni o forme consortili, ma senza introdurre requisiti di massa critica o forme obbligatorie di delega alle Province.

Il D.L. n. 80/2021, che è stato senz'altro una spinta verso l'aggregazione, ha previsto una possibilità per gli Enti Locali di organizzare e gestire in forma aggregata selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione. Una possibilità appunto su due piani:

- i Comuni possono scegliere se avvalersi oppure no della possibilità di gestire i concorsi in forma aggregata;
- anche qualora decidano di avvalersi di questa funzione, possono scegliere anche di aggregarsi tra Comuni, senza rivolgersi alla Provincia.

3.3 Criticità interne che frenano l'azione territoriale

I servizi del personale provinciali, che non hanno ancora avviato servizi strutturati di supporto ai Comuni del territorio, evidenziano come le ragioni di questa mancanza siano da ricondurre a un insieme di criticità sistemiche, che ostacolano l'assunzione di una funzione proattiva e coordinatrice.

In primo luogo, le **limitazioni economiche**, eredità di anni di incertezza normativa e di contrazione delle risorse, continuano a incidere negativamente sulla capacità di investimento in ambiti cruciali come la formazione del personale, l'adeguamento delle retribuzioni e l'attivazione di nuovi processi assunzionali.

A ciò si aggiunge una **carenza di organico**, che impedisce non solo il presidio delle attività interne, ma anche la progettazione e gestione di servizi in forma associata.

Il quadro è ulteriormente aggravato dalla **difficoltà nel reperire profili professionali qualificati**, particolarmente nelle aree più periferiche o meno attrattive dal punto di vista occupazionale, e dalla **carenza di competenze specialistiche**, necessarie per offrire consulenza avanzata e per operare in logica di sistema.

Anche la **digitalizzazione dei processi**, elemento abilitante per una gestione intercomunale moderna ed efficiente, risulta in molti casi ancora frammentaria, con applicativi non interoperabili e scarsa automazione delle procedure.

Questi fattori contribuiscono a mantenere una struttura organizzativa centrata sul presidio dell'ente Provincia, limitando le possibilità – anche solo progettuali – di estendere l'azione amministrativa al servizio del territorio.

Il superamento di queste barriere attraverso azioni mirate di rafforzamento amministrativo potrà consentire anche a questo gruppo di Province di assumere un ruolo pienamente operativo nel governo integrato delle risorse umane locali, rispondendo alla domanda crescente di supporto da parte dei Comuni.

3.4 Verso un modello organizzativo avanzato condiviso

Un limite derivante dalla dicitura normativa consiste nel fatto che l'“Organizzazione di concorsi e procedure selettive” costituisce un frammento di quella che potrebbe essere la gestione di politiche del personale a livello territoriale a 360 gradi.

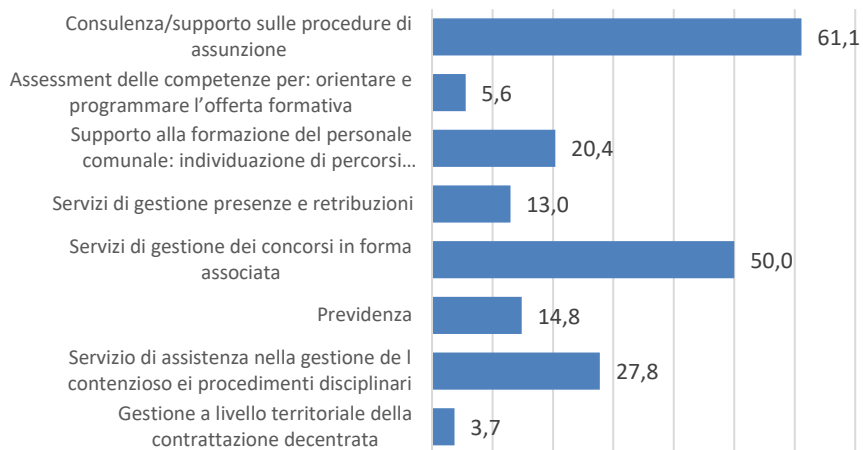
Un modello di governance condivisa, che diventi un sistema efficace e integrato di gestione delle risorse umane a livello territoriale si fonda su un insieme coordinato di servizi descritti di seguito, che rappresentano i pilastri di questa infrastruttura.

Qualora s'intenda dare concretezza alla visione strategica della Provincia come “Casa dei Comuni” per l'erogazione di servizi ai Comuni in materia di politiche del personale, possiamo individuare una varietà di servizi erogati, compresi in un **modello organizzativo avanzato**.

I principali servizi che vengono offerti ai Comuni – considerando il totale delle Province - sono “*Consulenza/supporto sulle procedure di assunzione*”: 61,1% (74,4% se invece ci riferiamo solo alle Province del modello avanzato) e “*Servizi di gestione dei concorsi in forma associata*”: 50,0% (60,5% se invece ci riferiamo solo alle Province del modello avanzato).

In percentuale minore troviamo “Servizio di assistenza nella gestione del contenzioso e dei procedimenti disciplinari” (27,8%), “Supporto alla formazione del personale comunale: individuazione di percorsi professionali (mobilità orizzontale/verticale)” (20,4%), “Previdenza” (14,8%) e “Servizi di gestione presenze e retribuzioni” (13,0%). 2 Province offrono “Assessment delle competenze per orientare e programmare l'offerta formativa” e “Gestione a livello territoriale della contrattazione decentrata”. 5 Province offrono 4 o più servizi fra quelli elencati sopra, mentre 13 Province offrono 3 servizi, 11 Province offrono 2 servizi mentre 15 Province offrono un unico servizio.

Graf. 3.1. Tipologie di servizi offerti - Percentuale sul totale delle Province che offrono servizi



3.5 La contrattazione decentrata: la grande assente e il nodo degli strumenti contrattuali inutilizzati

Un ambito ancora poco esplorato è rappresentato dalla gestione territoriale della contrattazione decentrata. I dati raccolti mostrano che solo due Province dichiarano di gestire tale funzione a livello territoriale, evidenziando una prassi istituzionale che si discosta dalle previsioni e dalle potenzialità offerte dal quadro contrattuale vigente.

Si è in presenza di una dimensione particolarmente sensibile, poiché – diversamente da altri servizi gestiti in forma associata – la contrattazione decentrata implica il coinvolgimento di aspetti non solo tecnici, ma anche relazionali e politici, e richiede l'interlocuzione sistematica con soggetti terzi, in primis le organizzazioni sindacali. La costruzione di un confronto strutturato, e non episodico, con tali attori risulta tuttavia ancora ampiamente residuale.

La mappatura delle esperienze territoriali conferma tale quadro. Nessuna Provincia, infatti, risulta attualmente gestire in modo organico e continuativo istituti previsti dal CCNL, quali: la definizione del fabbisogno di personale in funzione delle priorità strategiche; i servizi di benessere organizzativo e welfare aziendale; la costituzione dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione in forma associata.

Questa carenza appare sintomatica di una difficoltà più profonda: da un lato, i Comuni esprimono un bisogno reale e crescente di supporto su tali ambiti;

dall'altro, le Province non sembrano aver ancora consolidato un ruolo attivo in qualità di soggetto abilitato a gestire processi di contrattazione territoriale. L'offerta di servizi si è pertanto concentrata su ambiti a prevalente contenuto tecnico (concorsi, stipendi), mentre la gestione delle relazioni sindacali è rimasta marginale, se non del tutto assente.

Ciò porta ad una riflessione più ampia sul modello organizzativo verso cui tendere, in cui le Province possano progressivamente assumere un ruolo riconosciuto di regia e coordinamento nelle relazioni sindacali territoriali.

In tale prospettiva, la definizione di protocolli condivisi a livello provinciale con le organizzazioni sindacali – che chiariscano le rappresentanze coinvolte, i ruoli reciproci e gli obiettivi Comuni – rappresenta un passaggio necessario per costruire una governance negoziale più stabile e coerente con i principi della contrattazione collettiva nazionale.

La situazione attuale, tuttavia, evidenzia forti criticità. In molti contesti, la parte pubblica locale appare in difficoltà nel gestire efficacemente i tavoli negoziali, a causa della carenza di competenze specialistiche, strumenti operativi e visione strategica. Alcuni istituti previsti dal CCNL – come l'Organismo Paritetico per l'Innovazione o i percorsi di mobilità – risultano scarsamente attivati e, in alcuni casi, gestiti con maggiore continuità dalle Unioni di Comuni rispetto alle Province.

A ciò si aggiunge una limitata capacità di coinvolgimento delle "terze parti" e una difficoltà strutturale nel rendere pienamente operativi gli strumenti di confronto negoziale previsti a livello contrattuale. Anche l'UPI ha segnalato all'ARAN la mancata attuazione sistematica di tali strumenti da parte della componente datoriale, nonostante la loro formale presenza nel contratto nazionale.

Alla luce di tali elementi, si impone una riflessione di sistema. Le evidenze raccolte suggeriscono l'opportunità di interrogarsi sulla reale praticabilità degli istituti contrattuali laddove manchino le condizioni minime per la loro attuazione, e sull'eventualità che la loro efficacia dipenda in modo sostanziale dall'esistenza di un contesto organizzativo adeguato e strutturato.

In questo quadro, l'UPI potrebbe svolgere un ruolo attivo nell'attivare un percorso di ripensamento articolato su due livelli:

- da un lato, favorendo una presa d'atto condivisa circa le difficoltà di implementazione degli istituti contrattuali nella dimensione territoriale attuale;
- dall'altro, promuovendo sperimentazioni guidate in alcune Province pilota, al fine di strutturare modelli di gestione della contrattazione decentrata efficaci, replicabili e progressivamente generalizzabili a livello di sistema.

4 MAPPATURA SITUAZIONE ESISTENTE - RISULTATI QUESTIONARIO QUANTITATIVO

4.1 L'indagine quantitativa, metodologia e tempistiche

L'indagine è stata realizzata con l'obiettivo di raccogliere, tramite un questionario strutturato somministrato online con metodo CAWI (Computer Assisted Web Interviewing), informazioni sulla struttura organizzativa e sull'esperienza di gestione del personale da parte degli uffici competenti delle Province ed in particolare al fine di individuare le variabili strutturali che influenzano tali pratiche e rilevare le caratteristiche, le problematiche e i contenuti dei servizi eventualmente offerti ai Comuni in coerenza con gli obiettivi prioritari di Valore Pubblico in tema di politiche del personale.

Il questionario (in allegato C), predisposto in bozza da Promo PA Fondazione, è stato condiviso con UPI per il confronto con la Cabina di Regia che ha validato l'impostazione metodologica e i contenuti informativi. A seguito di questo confronto è stata definita la versione finale, quindi trasposta in forma elettronica utilizzando il software LimeSurvey attraverso il quale è stata poi anche gestita la rilevazione on line. Alla partecipazione all'indagine sono state invitate tutte le **Province delle Regioni a Statuto Ordinario, nonché quelle della Sicilia e della Sardegna.**

All'invito, inoltrato tramite invio di una comunicazione via mail ai responsabili degli uffici del personale e ad altri referenti qualificati, che, come da invito, **hanno risposto tutte le Province incluse nel panel**, che dunque hanno provveduto a compilare autonomamente il questionario **tra il 21 gennaio e il 21 febbraio 2025.**

La qualità dei dati è stata ulteriormente garantita da un successivo confronto diretto con i rispondenti delle Province per le quali erano emerse anomalie o incongruenze e che sono state disponibili a rivedere e nel caso a correggere le informazioni fornite.

La piena partecipazione del panel rappresenta un importante valore metodologico: con la completa copertura della cosiddetta popolazione di interesse così eliminando le possibili distorsioni e dunque ogni possibile errore campionario, si assicura la massima significatività dei risultati statistici e la massima affidabilità di una analisi che costituisce così una base solida per elaborare politiche e azioni future fondate su evidenze empiriche consistenti.

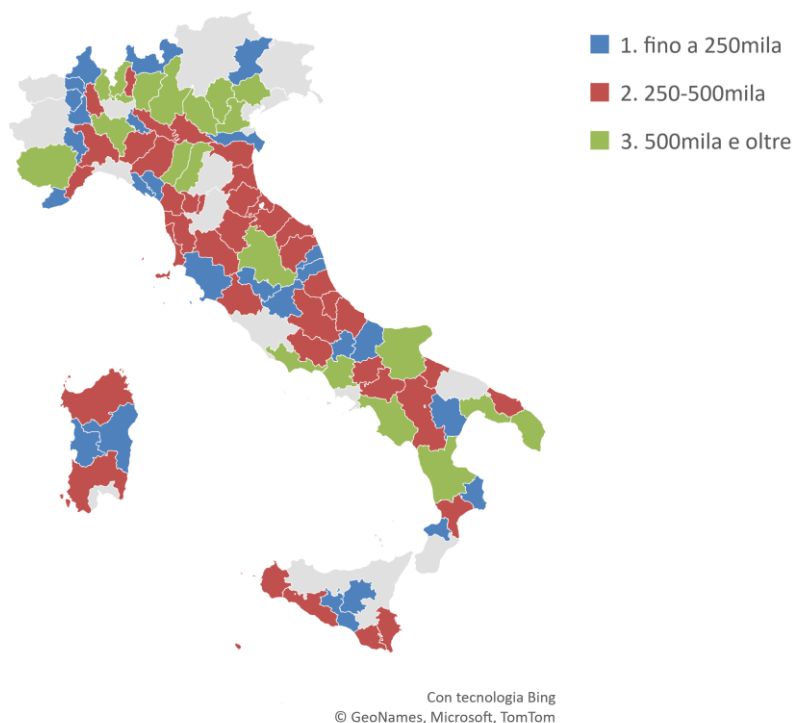
4.2 Caratteristiche dell'universo e le variabili di classificazione

Il campo di interesse o osservazione, come detto interamente coperto dall'indagine, era stato predefinito come l'insieme delle 76 Province delle Regioni

a Statuto ordinario oltre alle 4 della Regione Sardegna ed alle 6 della Regione Siciliana.

Il totale delle 86 Province non comprende dunque, per scelta, quelle della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia, oltre alle ex Province ora Città Metropolitane. Per quanto non siano dunque ricomprese le aree urbane mediamente più estese di queste ultime, rientrano comunque nel panel 21 territori con oltre cinquecentomila abitanti e di questi tre (Bergamo, Brescia e Salerno) oltre il milione. Di contro sono 25 quelle relativamente più piccole in quanto con popolazione al di sotto della soglia dei 250mila abitanti, fra le quali la sola Isernia non raggiunge i centomila.

Mappa 4.1. Province per classe di dimensione demografica



Al di là della popolosità del loro territorio, si tratta di un insieme di Enti che per quanto ovviamente accomunati per ruolo istituzionale e funzioni fondamentali, oltre che per i molti tratti dell'organizzazione amministrativa derivanti dall'applicazione delle norme che le regolano, tuttavia si presenta variegato in relazione alle modalità di attuazione ed alle specificità e peculiarità dei servizi che

erogano e delle strategie politiche che le guidano, come è il caso di quelle che attengono la gestione del personale che andremo di seguito ad approfondire.

Non dimenticando di richiamare nel caso esperienze puntuali, la nostra analisi mirerà a portare in evidenza le possibili differenziazioni per dimensione (classe di popolazione) ed area geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro e Sud e Isole) delle Province. In aggiunta a queste due “variabili di classificazione” se ne introduce sin da subito una ulteriore che ripartisce le Province in due distinti gruppi, sulla base di due informazioni fornite con la compilazione del questionario e relative in particolare all’aver attivato o meno servizi di supporto ai Comuni in materia di gestione del personale e della loro priorità come obiettivo strategico di valore Pubblico.

Nel seguito riporteremo questi due gruppi ad altrettanti “modelli” cui rapportare i risultati di ciascun item del questionario e pertanto così tentare valutare i possibili diversi contesti ed esperienze che tendenzialmente possano o meno averne favorito la nascita.

I due modelli, un “base” ed un “avanzato” ai quali sarà dedicato oltre uno specifico capitolo di approfondimento nel quale il secondo verrà ulteriormente suddiviso in due “cluster”, sono così definiti²:

- **modello base** comprendente le **41** Province che non erogano servizi di supporto ai Comuni, anche se hanno risposto “Sì” alla domanda sulla priorità di supporto ai Comuni come obiettivo di Valore Pubblico;
- **modello avanzato** comprendente le **45** Province che hanno risposto “Sì” alla domanda sulla priorità di supporto ai Comuni e che hanno almeno un servizio già attivo.

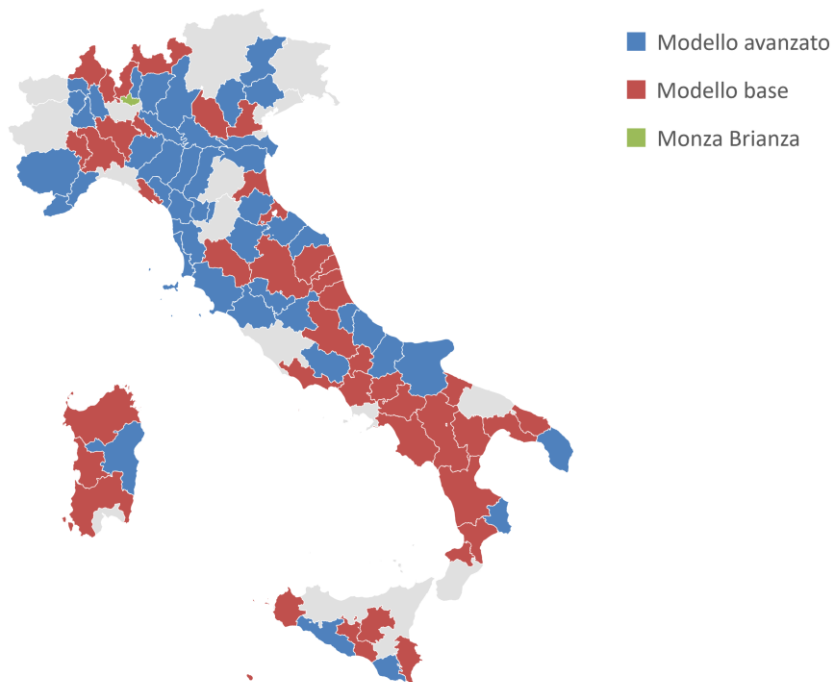
² Fra i servizi di supporto ai Comuni, ai fini della definizione del modello non è considerato l’“Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL”..

Tab. 4.1. Province dell'universo di interesse per classe di abitanti, modello, regione ed area geografica (numero).

	Totale	Modello		Classe abitanti (migl.)		
		base	avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre
Totale	86	41	45	25	40	21
Regione						
Abruzzo	4	2	2	0	4	0
Basilicata	2	2	0	1	1	0
Calabria	4	3	1	2	1	1
Campania	4	4	0	0	2	2
Emilia-Romagna	8	2	6	0	6	2
Lazio	4	1	3	1	2	1
Liguria	3	1	2	2	1	0
Lombardia	11	5	6	2	3	6
Marche	5	3	2	2	3	0
Molise	2	1	1	2	0	0
Piemonte	7	3	4	4	2	1
Puglia	5	3	2	0	2	3
Sardegna	4	3	1	2	2	0
Sicilia	6	4	2	2	4	0
Toscana	9	1	8	2	7	0
Umbria	2	1	1	1	0	1
Veneto	6	2	4	2	0	4
Area geografica						
Nord Ovest	21	9	12	8	6	7
Nord Est	14	4	10	2	6	6
Centro	20	6	14	6	12	2
Sud e isole	31	22	9	9	16	6

Nel citato successivo capitolo di approfondimento, dal secondo gruppo sarà peraltro scorporata la Provincia di Monza e della Brianza, in quanto portato alla ribalta dalla rilevazione quale caso di eccellenza, o modello a cui tendere o di riferimento e che per tale motivo viene evidenziata a parte anche nel cartogramma che segue. Per le analisi di questo capitolo sarà invece considerata a tutti gli effetti nel modello avanzato del quale fa parte in quanto ai requisiti sopra definiti.

Mappa 4.2. Modelli base, avanzato e caso eccellenza Monza Brianza



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

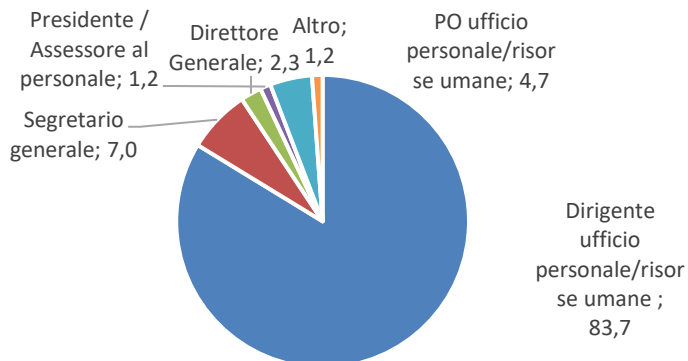
Si noti già, dalla mappa, la maggiore concentrazione delle Province del modello avanzato nelle tre aree del Centro-Nord (36 su 55) e di contro di quelle del modello base (2 su 31) in quella del Meridione. Uno sbilanciamento che evidentemente condiziona la lettura dei dati rispetto a due variabili (area e modello) legate fra di loro da un rapporto di parziale dipendenza o influenza dell'una (area geografica) sull'altra (modello).

Più debole è invece risultata la relazione fra il modello di appartenenza e la classe demografica: le Province del modello avanzato si concentrano maggiormente nella classe centrale 250-500 mila abitanti (23 contro le 17 del modello base) mentre sia nella classe inferiore che in quella superiore risultano quasi perfettamente bilanciate (12 contro 13 al di sotto dei 250mila e 10 contro 11 al di sopra dei 500mila).

4.3 La gestione del personale all'interno della struttura organizzativa

Iniziando il nostro viaggio dalle caratteristiche organizzative della gestione del personale all'interno dell'Ente, si evidenzia come **nella grande maggioranza dei casi (83%), la responsabilità della stessa sia affidata a un Dirigente posto a capo di uno specifico ufficio**. Si tratta a ben vedere dell'unico vero dato largamente comune, poco differenziato anche per area geografica, di un panorama che invece risulterà discretamente variegato per tutti gli altri elementi sul tema, a cominciare dall'essere stato collocato, l'ufficio personale o delle risorse umane, come un settore a sé stante oppure invece come servizio all'interno di un settore più ampio.

Graf.4.1. Tipologia di responsabile del servizio personale/risorse umane (percentuale sul totale)

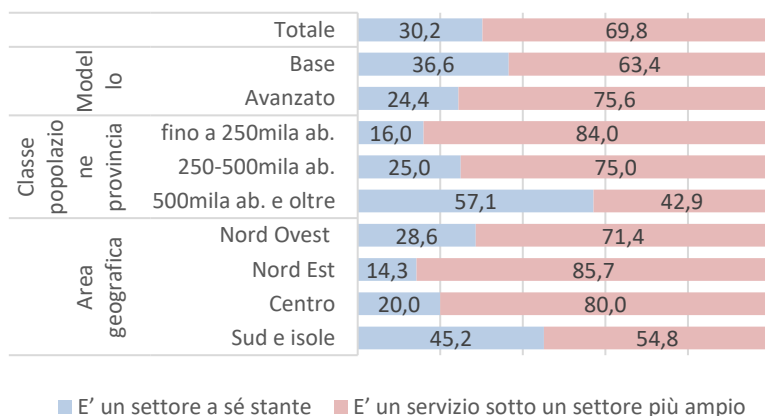


Se anche in questo caso si rileva una tendenza netta che vuole che 60 Province su 86 (69,8%) abbiano scelto di incardinare l'ufficio all'interno di un settore più ampio e se risponde a logica il fatto che tale percentuale decresca con il crescere della classe di popolazione (quelle di maggiore dimensione e prevedibilmente con personale più numeroso avranno maggiore necessità di un ufficio dedicato come infatti il 57,1% di quelle con oltre mezzo milione di abitanti) è invece da interpretare la differenziazione osservata per area geografica. Qua il fatto che ben il 45,2% delle Province del Sud e delle Isole, peraltro mediamente le meno popolate, optino per il settore a sé stante lascia spazio a una lettura meno immediata che a primo impatto potrebbe portare a considerarlo come segnale di un ritardo in quella tendenza all'accorpamento degli uffici e parallela riduzione delle figure dirigenziali dettata dalla ricerca di un assetto organizzativo più efficiente e meno costoso. Tale ipotesi troverà oltre indiretta conferma, o per meglio dire non sarà smentita, quando vedremo che non avendo il Sud un numero

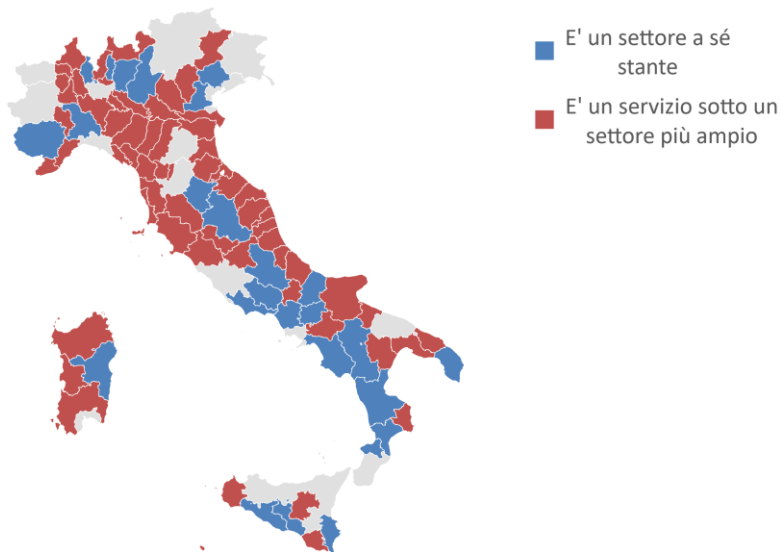
relativamente più elevato di personale da gestire, la sua preferenza relativa verso l'ufficio dedicato non potrà essere da questo giustificata.

Intanto, per concludere l'analisi di questo singolo aspetto, se volessimo già riconoscere alle Province del modello "avanzato" una generale maggiore attenzione verso la propria struttura organizzativa, la notazione troverebbe riscontro nel fatto che la percentuale delle Province con servizio all'interno di settore più ampio è ben più elevata in queste ultime (75,6%) rispetto a quelle del modello base (63,4%).

Graf. 4.2. Collocazione della gestione del personale all'interno della struttura organizzativa (percentuale sul totale)

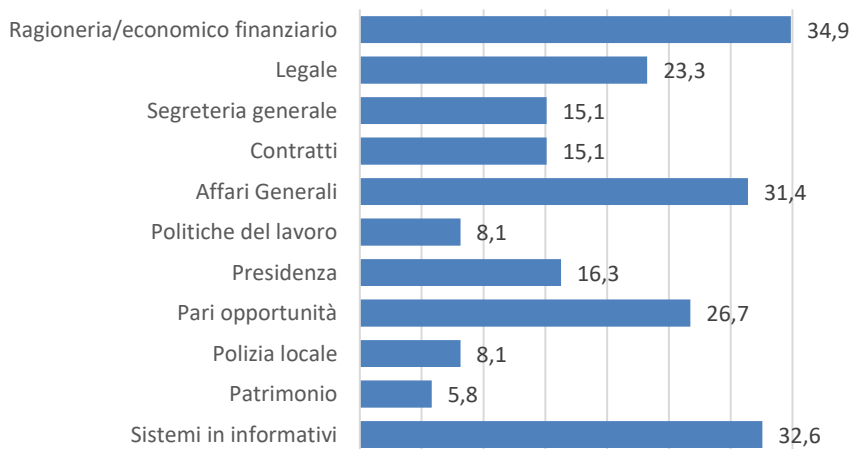


Mappa 4.3. Collocazione della gestione del personale all'interno della struttura organizzativa



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Graf. 4.3. Altri servizi eventualmente compresi nello stesso settore del servizio di gestione delle risorse umane (percentuale sul totale risposta multipla)



Osserviamo infine come per lo più la gestione del personale, nei casi in cui all'interno di un settore più ampio, è associata, non necessariamente in modo esclusivo potendo evidentemente associarsi a più servizi, alla ragioneria, agli affari generali e ai sistemi informativi.

Ma, come restituito dal grafico di cui sopra, le possibili combinazioni osservate sono discretamente variegate.

4.3.1 La dimensione degli uffici (numero di dipendenti)

Le nostre Province hanno dichiarato un **numero medio di 193 dipendenti**. Il dato varia naturalmente soprattutto in funzione della dimensione della Provincia, qui considerata in termini di abitanti come proxy, ovvero misura indiretta di una "utenza" e di un territorio da coprire con le proprie funzioni e i propri servizi. In particolare si passa da una media di 124 per quelle con meno di 250mila abitanti ai 293 per quelle oltre i 500 mila. Un divario dunque molto ampio che si riflette anche nel dato più elevato delle Province del Nord Ovest dove maggiormente si concentrano quelle più popolate.

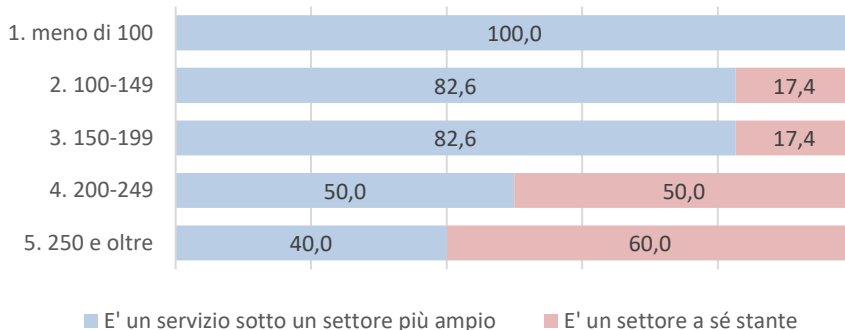
Tab. 4.2. Numero di dipendenti delle Province (% per classi e numero medio)

	Modello		Classe abitanti			Area geografica				
	Tot.	Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Quanti dipendenti ha l'Ente (percentuale sul totale?)										
o meno di										
100	9,3	14,6	4,4	16,0	10,0	0,0	4,8	7,1	10,0	12,9
o 100-149	26,7	26,8	26,7	64,0	17,5	0,0	38,1	14,3	20,0	29,0
o 150-199	26,7	22,0	31,1	16,0	40,0	14,3	4,8	50,0	40,0	22,6
o 200-249	14,0	14,6	13,3	4,0	15,0	23,8	9,5	14,3	20,0	12,9
o 250 e oltre	23,3	22,0	24,4	0,0	17,5	61,9	42,9	14,3	10,0	22,6
numero medio	193	184	201	124	184	293	239	179	178	179
n° per diecimila ab.	5,3	5,4	5,2	6,7	5,2	3,8	5,8	3,9	5,7	5,4

E' interessante misurare la relazione fra numero dipendenti e numero di abitanti utilizzando come indice il loro rapporto (dipendenti ogni diecimila abitanti) per rilevare la naturale la progressiva tendenza di tale indice a decrescere con l'aumentare della popolazione (dal 5,3 del totale si scende a 3,8 per quelle oltre il mezzo milione di abitanti) ma anche per scoprire una caratteristica peculiare delle Province del Nord Est a contenere il numero di dipendenti (3,9 ogni diecimila ab.) nonostante non caratterizzate da Province meno popolate (se non rispetto al Nord Ovest).

Ai nostri fini l'informazione è utile per spiegare anche la scelta della collocazione dell'ufficio personale in funzione appunto della quantità di risorse umane da gestire.

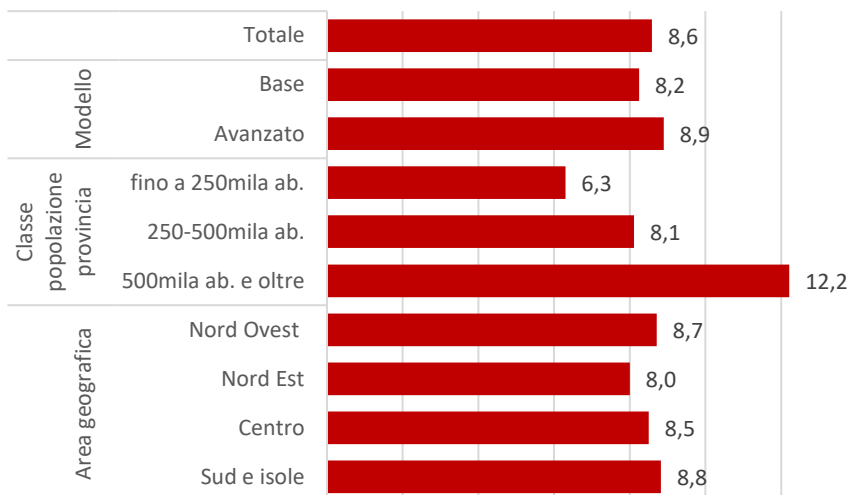
Graf. 4.4. Classe di numero di dipendenti e collocazione dell'ufficio personale (% sul totale)



Si evidenzia così l'ovvia tendenza a dedicare un settore a sé stante all'attività con il crescere del numero di dipendenti che, collegandosi a quanto sopra, ci dice anche che, come già anticipato la preferenza relativa delle Province del Sud verso il settore unico non può essere spiegata con la necessità di coprire un numero maggiore di dipendenti considerato che ne hanno mediamente quasi esattamente quante quelle del Centro e del Nord Est, più orientate alla scelta verso il servizio all'interno del settore più ampio.

Non particolarmente differenziato, se non ancora rispetto alla dimensione demografica, è il quadro relativo al numero medio di unità di personale facenti parte del servizio (parte o intero settore che sia) che svolge la funzione di gestione delle risorse umane. In complesso queste risultano pari in media a 9,3, numero che può essere più propriamente riquadrato a 8,6 considerando i cosiddetti "full time equivalent" ovvero le unità di tempo medio effettivo equivalenti calcolate considerando il personale part-time come impiegato a metà tempo (quindi attribuendo a ciascuno di essi un peso pari a 0,5 anziché ad una unità intera).

Graf. 4.5. Full time equivalent = numero medio di unità di addetti equivalenti dell'ufficio personale (part-time=0,5)



Guardando alle unità di personale equivalenti (FTE) è dunque molto ampia la forbice fra le Province con più di mezzo milione di abitanti e quelle con meno di 250 mila, con le prime che ne presentano un numero quasi doppio (12,2 contro 6,3). Se tale gap, pur fisiologico, è in qualche misura superiore alle attese, è forse invece inferiore a quanto potevamo aspettarci quello fra le Province del modello avanzato (8,9) e quello del modello base (8,2) considerato che sul personale delle prime possono ricadere almeno in parte le attività necessarie ad erogare i servizi di supporto ai Comuni.

Tab. 4.3. Personale facente parte dell'ufficio del personale (percentuale per classi e numero medio)

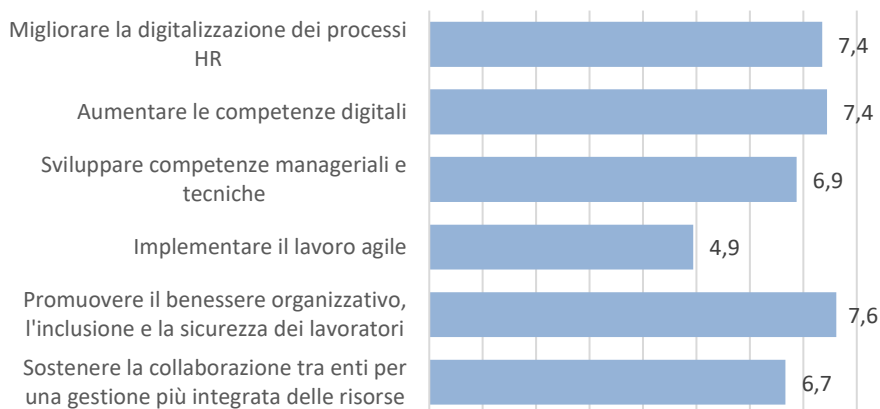
	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Quante persone fanno parte dell'ufficio personale/risorse umane?										
o meno di 3	5,8	9,8	2,2	8,0	7,5	0,0	4,8	7,1	0,0	9,7
o 3-5	18,6	22,0	15,6	36,0	12,5	9,5	19,0	14,3	25,0	16,1
o 6-8	33,7	29,3	37,8	32,0	47,5	9,5	28,6	35,7	35,0	35,5
o 9-12	19,8	17,1	22,2	16,0	17,5	28,6	19,0	21,4	20,0	19,4
o 12 e oltre	22,1	22,0	22,2	8,0	15,0	52,4	28,6	21,4	20,0	19,4
numero medio	9,3	9,1	9,4	6,8	8,9	13,0	9,3	8,5	9,1	9,7
di queste, quante persone fanno parte del servizio personale/risorse umane in regime di part-time?										

numero										
medio	1,4	1,8	1,0	0,9	1,6	1,6	1,2	1,0	1,1	1,8
Numero di unità di lavoro corrispondenti (1 part-time = 0,5)										
o meno di 3	7,0	12,2	2,2	12,0	7,5	0,0	4,8	7,1	0,0	12,9
o 3-5	24,4	22,0	26,7	40,0	20,0	14,3	33,3	21,4	35,0	12,9
o 6-8	32,6	31,7	33,3	32,0	45,0	9,5	19,0	35,7	30,0	41,9
o 9-12	18,6	14,6	22,2	8,0	17,5	33,3	23,8	21,4	20,0	12,9
o 12 e oltre	17,4	19,5	15,6	8,0	10,0	42,9	19,0	14,3	15,0	19,4
numero										
medio	8,6	8,2	8,9	6,3	8,1	12,2	8,7	8,0	8,5	8,8

4.4 Gli obiettivi per lo sviluppo delle politiche del personale

Definita la fotografia dell'assetto organizzativo, passiamo ad analizzare, anche per valutare peso e contenuto di attività ulteriori a quelle ordinarie che sugli uffici vanno a gravare, come le Province stiano implementando le politiche del personale.

Graf. 4.6. Rilevanza degli obiettivi per lo sviluppo delle politiche del personale e che l'ufficio intende raggiungere nei prossimi 2-3 anni (indice di rilevanza in scala 0-10)



Partendo dunque dalla **rilevanza dei singoli obiettivi** per lo sviluppo delle politiche del personale che la Provincia intende raggiungere nei prossimi 2-3 anni, rilevata sulla scala a 5 livelli da “per niente rilevante” a “completamente rilevante” alla quale il questionario richiedeva di riportare la risposta e a seguito della successiva rielaborazione sintetizzata calcolando l'apposito indice in scala 0-10³, il

³ L'indice di sintesi, così come nei successivi casi, riporta su una scala di punteggi variabili da 0 a 10 il risultato ottenuto attribuendo, per ciascuna risposta relativa alla valutazione, peso 0 in caso di “per niente rilevante”; 2,5 in caso di “poco rilevante”; 5 in caso di “abbastanza rilevante”; 7,5 in caso di “molto rilevante” e 10 in caso di “completamente rilevante”.

principale obiettivo per lo sviluppo delle politiche del personale è risultato essere la promozione del “benessere organizzativo e della sicurezza dei lavori”.

Il primato, quanto a rilevanza, di questo item (indice pari a 7,6), accomuna tutte le Province indipendentemente dal modello di appartenenza, dalla dimensione demografica e dall’area geografica con l’unica eccezione, per quest’ultimo caso, delle Province del Centro per le quali la rilevanza è più equamente ripartita fra i diversi obiettivi del ventaglio di quelli proposti nel questionario e riportati nel grafico.

Lo stesso grafico evidenzia come per il complesso delle risposte, a distanza ravvicinata dal più rilevante seguano (entrambi a 7,4 punti) quelli, fra loro connessi, del migliorare la digitalizzazione dei processi e dell’aumento delle competenze digitali che pertanto rimarcano il’attenzione particolare all’informatizzazione.

Più lontani lo sviluppo delle competenze tecniche e manageriali e la collaborazione fra Enti diversi, quest’ultimo obiettivo più avvertito come prevedibile fra le Province del modello avanzato. Più staccato l’implementazione del lavoro agile cui dedicheremo un successivo paragrafo.

Tab. 4.4. Rilevanza degli obiettivi per lo sviluppo delle politiche del personale e che l’ufficio intende raggiungere nei prossimi 2-3 anni (indice di rilevanza in scala 0-10)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Migliorare la digitalizzazione dei processi HR	7,4	7,4	7,3	7,1	7,2	7,9	7,4	8,0	7,1	7,2
Aumentare le competenze digitali	7,4	7,5	7,4	7,5	7,3	7,8	7,6	7,9	7,3	7,3
Sviluppare competenze manageriali e tecniche	6,9	6,6	7,1	7,1	6,4	7,6	7,1	7,3	7,1	6,3
Implementare il lavoro agile	4,9	5,0	4,9	5,0	4,7	5,4	5,1	4,6	4,8	5,1
Promuovere il benessere organizzativo, l’inclusione e la sicurezza dei lavoratori	7,6	7,4	7,8	7,9	7,3	8,0	8,0	8,0	7,0	7,6
Sostenere la collaborazione tra enti per una gestione più integrata delle risorse	6,7	6,4	6,9	6,5	6,5	7,3	7,4	7,5	5,8	6,4

Da notare una generale ma non sistematica tendenza ad attribuire maggiore rilevanza ai vari item da parte delle Province più popolose, mentre più sfumata è quella delle Province del Modello avanzato che oltre al caso citato del sostegno alla collaborazione fra Enti si qualifica soprattutto per la maggiore importanza riservata alla promozione delle competenze tecniche e manageriali.

4.4.1 Gli obiettivi di Valore Pubblico e l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio

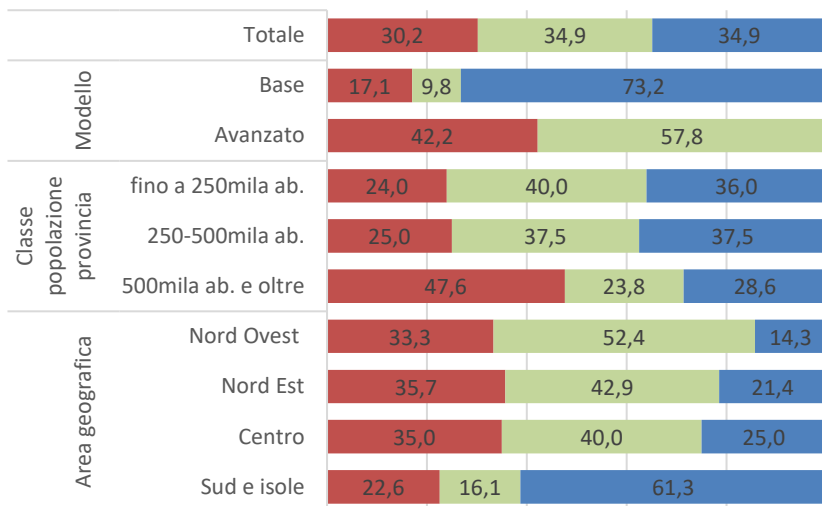
Restando sugli obiettivi ma entrando più nello specifico della materia di più stretto interesse, andiamo ora ad individuare, e in qualche modo a mappare, i casi in cui la Provincia abbia identificato come prioritari, fra quelli di Valore Pubblico, l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio e quali siano le strategie attuate per migliorare la qualità di tali servizi attivati, sulla base delle linee guida del progetto "UPIAO".

Sotto questo aspetto le nostre Province si ripartiscono fra tre gruppi numericamente quasi equivalenti: quello di chi mantiene l'obiettivo mirato esclusivamente sulle risorse interne (34,9%); quello di chi ha previsto priorità per il supporto ai Comuni ma limitatamente a quelli che richiedono un supporto specifico per la gestione delle risorse umane (34,9%); quello di chi l'ha previsto come prioritario indipendentemente dalla richiesta o meno di supporto (30,2%)

Il totale degli ultimi due gruppi che insieme raccolgono 56 Province su 86 (65,1%), si innalza significativamente per quelle con oltre mezzo milione di abitanti (71,4%) e per quelle del Nord Ovest (85,7%) nonostante anche Nord e Centro distacchino di molto da un "Sud e isole" fortemente attardato (38,7%).

In quanto requisito necessario, anche se non esclusivo, per esservi assegnate, tutte le Province del modello avanzato rientrano fra quelle con obiettivo "prioritario", il 57,8% delle quali con priorità subordinata alla richiesta espressa di supporto da parte dei Comuni.

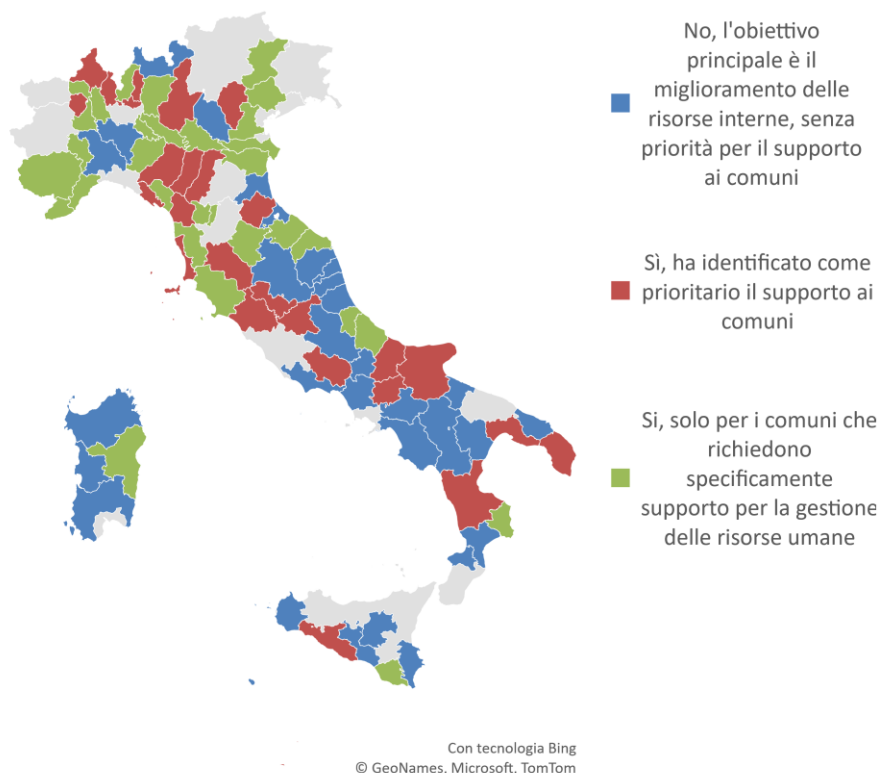
Graf. 4.7. Identificazione tra gli obiettivi di Valore Pubblico prioritari dell'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio (percentuale sul totale)



- Sì, ha identificato come prioritario il supporto ai comuni
- Sì, solo per i comuni che richiedono specificamente supporto per la gestione delle risorse umane
- No, l'obiettivo principale è il miglioramento delle risorse interne, senza priorità per il supporto ai comuni

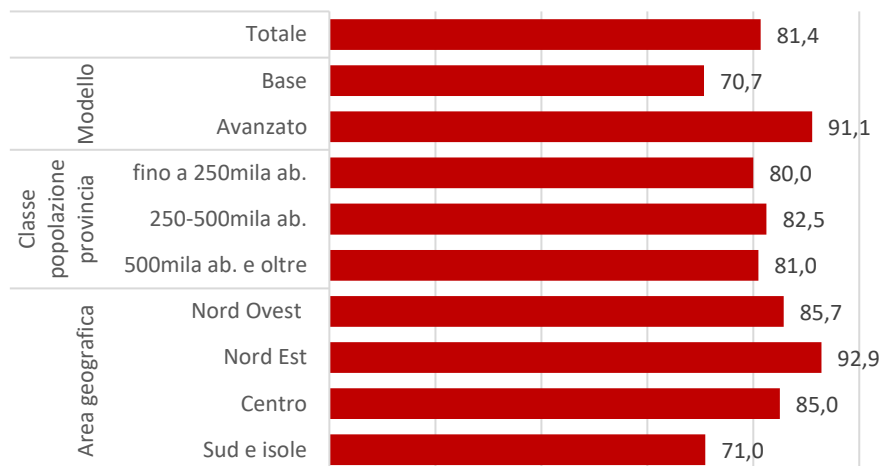
Il cartogramma restituisce la risposta delle singole Province disegnando la chiara prevalenza della priorità dell'obiettivo nelle regioni del Centro-Nord e fra le Province di maggiore dimensione demografica.

Mappa 4.4. Identificazione tra gli obiettivi di Valore Pubblico prioritari dell'implementazione di politiche del personale a supporto dei comuni del territorio



Indipendentemente dall'averlo individuato come obiettivo prioritario, 70 Province (pari all'81,4%) dichiarano di utilizzare indicatori per misurare l'impatto sociale, economico e ambientale degli obiettivi di Valore Pubblico, legati allo sviluppo delle politiche del personale della Provincia a supporto dei Comuni.

Graf. 4.8. Utilizza indicatori per misurare l'impatto sociale, economico e ambientale degli obiettivi di Valore Pubblico, legati allo sviluppo delle politiche del personale della Provincia a supporto dei Comuni (percentuale sul totale)



Tale percentuale ribadisce le differenziazioni, oltre che ovviamente fra Province del modello base ed avanzato, su scala geografica, con un Meridione ancora distanziato (71,0%).

È interessante però soprattutto andare ad investigare quali fra i possibili diversi indicatori siano in particolare utilizzati, per scoprire così che la quasi totalità (95,3%) prendono in considerazione gli investimenti in formazione e lo sviluppo di competenze, ma una metà scarsa anche la “soddisfazione degli utenti” e il “rispetto dei tempi di gestione dei procedimenti”.

Ma nel panorama molto variegato trovano discreto spazio anche il numero di assunzioni e di corsi di formazione, il numero di convenzioni attivate con i Comuni e i programmi di digitalizzazione.

Tab. 4.5. Indicatori utilizzati per misurare l'impatto sociale, economico e ambientale degli obiettivi di Valore Pubblico, legati allo sviluppo delle politiche del personale della Provincia a supporto dei Comuni (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
La soddisfazione degli utenti	46,5	41,5	51,1	52,0	42,5	47,6	52,4	64,3	40,0	38,7
Il rispetto dei tempi di gestione dei procedimenti	46,5	41,5	51,1	52,0	50,0	33,3	47,6	50,0	65,0	32,3
L'implementazione di programmi di digitalizzazione e accessibilità	25,6	24,4	26,7	36,0	22,5	19,0	28,6	28,6	30,0	19,4
Gli investimenti in formazione e lo sviluppo delle competenze	95,3	97,6	93,3	100,0	92,5	95,2	90,5	100,0	95,0	96,8
Il numero di assunzioni	29,1	14,6	42,2	28,0	30,0	28,6	38,1	21,4	35,0	22,6
Il numero di procedimenti disciplinari gestiti	14,0	0,0	26,7	8,0	25,0	0,0	4,8	21,4	25,0	9,7
Il numero di corsi di formazione erogati	25,6	14,6	35,6	24,0	30,0	19,0	14,3	28,6	35,0	25,8
Il numero di convenzioni attivate con i Comuni	30,2	14,6	44,4	16,0	30,0	47,6	28,6	42,9	40,0	19,4
Il numero di convenzioni fatte con Enti di formazione/Università	5,8	0,0	11,1	8,0	5,0	4,8	4,8	14,3	5,0	3,2

4.4.2 I percorsi formativi per il personale per migliorare la programmazione delle politiche del personale

Anticipando il più generale tema della formazione per il quale rimandiamo al paragrafo conclusivo di questo capitolo, è interessante verificare se la Provincia abbia previsto percorsi dedicati per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO con la finalità specifica di migliorare la programmazione delle politiche del personale.

Il quadro che se ne ricava risulta tuttavia abbastanza indipendente dall'impegno sul fronte dell'erogazione dei servizi di supporto ai Comuni e ci dice dunque che la scelta di attivare tali percorsi viene affettata anche per finalità esclusivamente interne. Prova ne è che la buona percentuale delle Province che hanno previsto percorsi (69,8%) non si differenzia di fatto fra quelle del modello base e quelle del modello avanzato (le prime, con il 70,7%, superano anzi di poco le seconde, 68,9%). Semmai da notare in questo caso come a restare indietro siano le Province del Centro (50,5%) mentre si ribadiscono i numeri record del Nord Ovest (95,2%).

Tab. 4.6. Percorsi formativi specifici previsti per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO per migliorare la programmazione delle politiche del personale (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avan- zato	fino a 250	250- 500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Sono stati previsti percorsi formativi specifici per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO per migliorare la programmazione delle politiche del personale?										
Si	69,8	70,7	68,9	68,0	67,5	76,2	95,2	71,4	50,0	64,5
No	30,2	29,3	31,1	32,0	32,5	23,8	4,8	28,6	50,0	35,5
Se si (risposta multipla):										
con focus su competenze trasversali e digitali										
	30,0	20,7	38,7	35,3	25,9	31,3	25,0	50,0	50,0	15,0
con focus su competenze tecnico-giuridiche										
	45,0	37,9	51,6	41,2	44,4	50,0	50,0	40,0	50,0	40,0
solo formazione di base sulla redazione del documento										
	50,0	58,6	41,9	52,9	51,9	43,8	50,0	30,0	50,0	60,0

4.5 Il lavoro agile

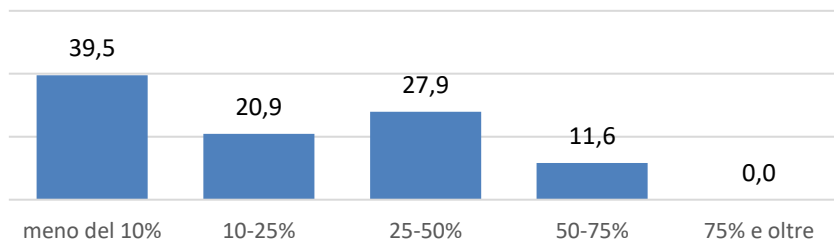
Dedichiamo di seguito una ampia raccolta di dati al tema del lavoro agile la cui applicazione, si può anticipare a sintesi, sembra seguire direttrici comuni a quelle emerse dall'esame della struttura organizzativa, all'interno della quale di fatto rientra, con una diffusione dello strumento che cresce chiaramente in proporzione della dimensione della pianta organica ed in particolare trovando ancora spazio limitato nelle Province meno popolate (al di sotto dei 250mila abitanti) per riflettersi sui gruppi nei quali queste sono maggiormente rappresentate, come nel Sud e nelle Isole e in parte anche in quelle del "modello base".

Quanto sopra pare discendere dalla considerazione che con un numero limitato di dipendenti la compresenza in sede non solo non crea problemi di affollamento ma anzi facilita le interrelazioni ma probabilmente anche dal fatto che il lavoro agile, per funzionare in modo efficiente, richiede vuoi un importante impegno organizzativo che un investimento anche consistente in dotazioni e strumentazioni informatiche adeguate.

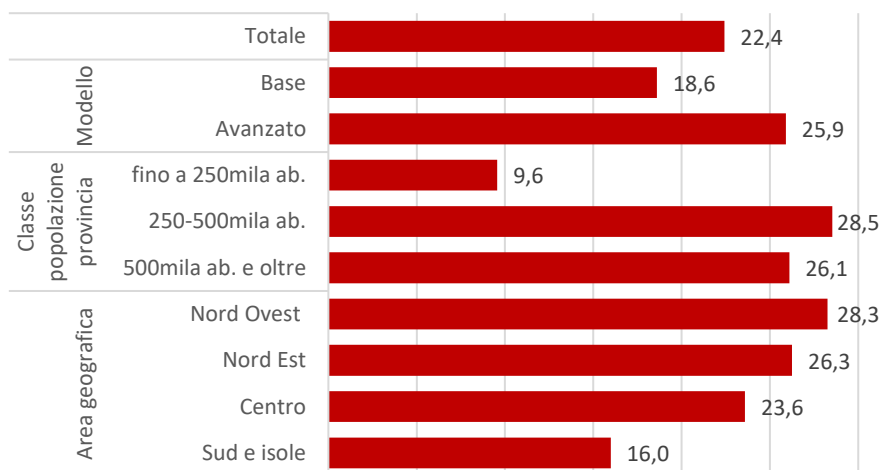
Entrando nel dettaglio, in tutte le Province insieme considerate meno di un dipendente su quattro (22,4%) ha usufruito del lavoro agile nel 2024, dato che scende a meno di uno su dieci (9,6%) in quelle meno popolate (fino a 250 mila abitanti) mentre il Mezzogiorno non si eleva oltre il 16%.

La mappa ci dice che 34 sulle 86 totali (quasi il 40%) non ha più del 10% del proprio personale "in agile" e che queste sono collocate in larga prevalenza al Sud pur con quale interessante eccezione come nel caso di Brindisi, Ragusa e Sud Sardegna con più del 50%.

Graf. 4.9. Dipendenti che hanno usufruito del lavoro agile nel 2024 (percentuale sul totale)

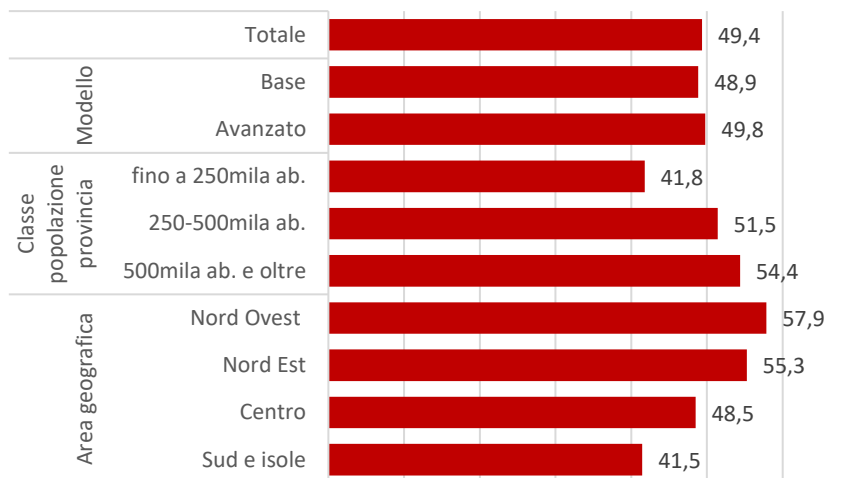


Graf. 4.10. percentuale media di dipendenti che hanno usufruito del lavoro agile nel 2024



L'incidenza del lavoro agile va tuttavia più propriamente considerata in relazione non al totale dei dipendenti ma a quello di coloro che svolgono attività compatibili, ovvero ai cosiddetti dipendenti "agilabili". E nel ricostruire tale dato si scopre un quadro meno omogeneo di quello che ci potevamo attendere, ancora in particolare soprattutto rispetto alla collocazione geografica. Se infatti è comprensibile che i "non agilabili" rappresentino una base fissa, o "zoccolo duro", che percentualmente pesa di più nelle Province più piccole, non lo è altrettanto la loro più netta prevalenza nelle Province del Sud a meno di legare ancora una volta questo dato alla maggiore presenza di Province poco popolate.

Graf. 4.11. Percentuale media di dipendenti che svolgono attività compatibili con il lavoro agile (“lavoratori agilabili”)

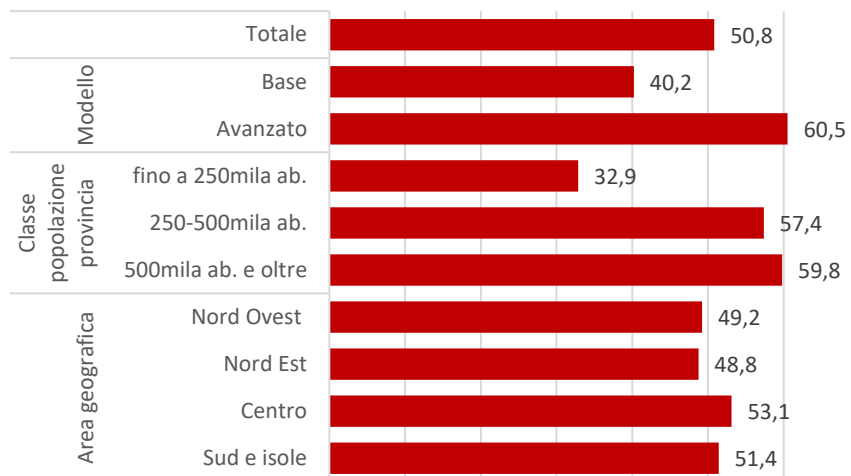


Se questa sembra la spiegazione più convincente resta tuttavia il dubbio di una resistenza a riconoscere, nel Meridione, le potenzialità di applicazione del lavoro agile.

La percentuale di chi ha usufruito del lavoro agile ricalcolata sul totale dei soli “agilabili”, sale ovviamente rispetto a quella sul totale dei dipendenti sino a più che raddoppiarsi ed a raggiungere il 50,8%.

Il nuovo dato esalta la differenziazione fra le Province più piccole (quella al di sotto dei 250mila abitanti sono appena al 32,9%) e le altre come anche fra quelle del modello base (40,2) e quelle del modello avanzato (60,5%) mentre riduce al minimo le distanze fra le diverse aree geografiche.

Graf. 4.12. Percentuale media dipendenti hanno usufruito del lavoro agile nel 2024 sul totale dipendenti con attività compatibili



Tab. 4.7. Riepilogo indicatori applicazione lavoro agile

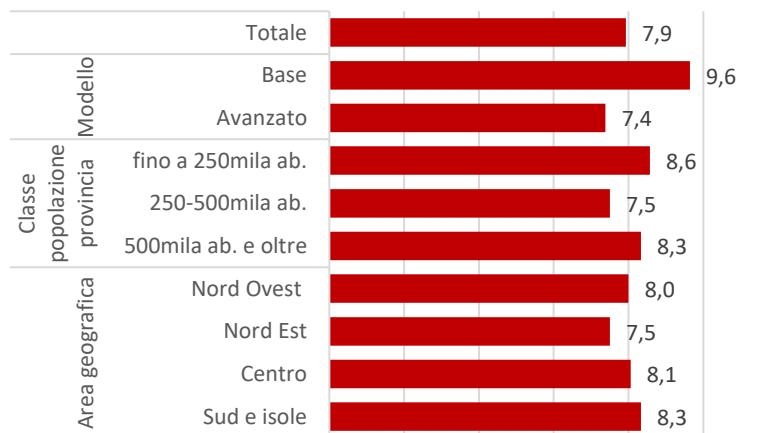
	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Quanti dipendenti svolgono attività compatibili con il lavoro agile ("lavoratori agilabili")?										
o meno del 10%	17,4	14,6	20,0	28,0	12,5	14,3	9,5	7,1	15,0	29,0
o 10-25%	7,0	9,8	4,4	16,0	2,5	4,8	9,5	7,1	5,0	6,5
o 25-50%	18,6	24,4	13,3	12,0	25,0	14,3	19,0	14,3	20,0	19,4
o 50-75%	40,7	39,0	42,2	32,0	50,0	33,3	28,6	57,1	50,0	35,5
o 75% e oltre	16,3	12,2	20,0	12,0	10,0	33,3	33,3	14,3	10,0	9,7
percentuale media	49,4	48,9	49,8	41,8	51,5	54,4	57,9	55,3	48,5	41,5
Quanti dipendenti hanno usufruito del lavoro agile nel 2024? su totale dipendenti										
o meno del 10%	39,5	46,3	33,3	72,0	27,5	23,8	19,0	14,3	40,0	64,5
o 10-25%	20,9	24,4	17,8	16,0	17,5	33,3	33,3	35,7	15,0	9,7
o 25-50%	27,9	19,5	35,6	8,0	40,0	28,6	28,6	42,9	35,0	16,1
o 50-75%	11,6	9,8	13,3	4,0	15,0	14,3	19,0	7,1	10,0	9,7
o 75% e oltre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
percentuale media	22,4	18,6	25,9	9,6	28,5	26,1	28,3	26,3	23,6	16,0
Quanti dipendenti hanno usufruito del lavoro agile nel 2024? su totale dipendenti con attività compatibili										
o meno del 10%	16,3	26,8	6,7	44,0	5,0	4,8	14,3	0,0	20,0	22,6

o 10-25%	15,1	19,5	11,1	16,0	12,5	19,0	19,0	21,4	5,0	16,1
o 25-50%	20,9	19,5	22,2	8,0	30,0	19,0	23,8	28,6	20,0	16,1
o 50-75%	17,4	12,2	22,2	16,0	17,5	19,0	19,0	35,7	20,0	6,5
o 75% e oltre	30,2	22,0	37,8	16,0	35,0	38,1	23,8	14,3	35,0	38,7
percentuale media	50,8	40,2	60,5	32,9	57,4	59,8	49,2	48,8	53,1	51,4

Le stesse differenze di fondo si ribaltano sulla percentuale di Province, in generale elevata in quanto pari al 79,1%, che hanno adottato un proprio regolamento interno per disciplinare il lavoro agile. Se quelle del modello avanzato (86,7%) ribadiscono anche in questo la loro migliore organizzazione insieme a tutte quelle più grandi (95,2% oltre il mezzo milione di abitanti) la nuova evidenza di rilievo riguarda il dato record del Nord Est (92,6%).

Se l'aver rilevato o meno la soddisfazione dei dipendenti sul lavoro agile ripropone e in parte accentua le differenziazioni appena rievate sul "regolamento", con punte massime ancora soprattutto per le Province del modello avanzato e per quelle del Nord Est, il risultato di tale misurazione restituisce un panorama invece sostanzialmente omogeneo, se non fosse per il singolare molto elevato gradimento espresso nelle Province del modello base che si associa a quello non spiccato ma relativamente più elevato del Sud rispetto alle altre aree.

Graf. 4. 13. Soddisfazione verso il lavoro agile nei casi in cui rilevata (indice di soddisfazione in scala 0-10)



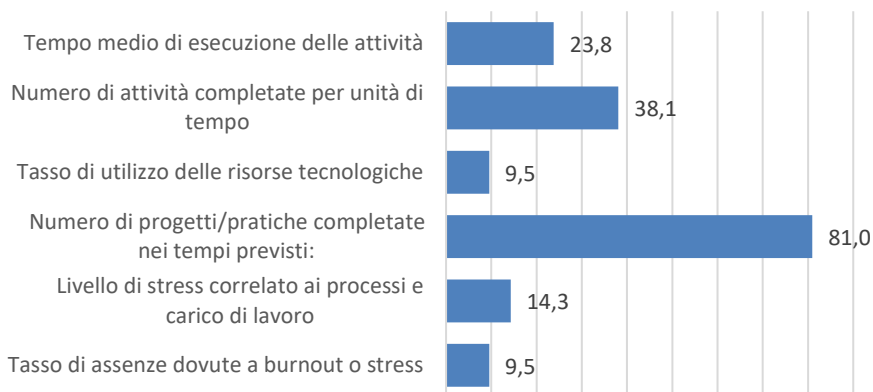
Il "voto medio" restituito dal consueto indice che sintetizza i giudizi riportandoli sulla scala 0-10, si attesta su un più che convincente 7,9 con punte massime per le citate Province del modello base (9,6) e del Sud e Isole (8,3)

probabilmente, in particolare il primo, favorito dal molto esiguo numero di Province, appena 7, che hanno rilevato la soddisfazione e dunque da un risultato molo esposto all'incidenza della casualità.

Tab. 4.8. Adozione regolamento a rilevamento livello di gradimento del lavoro agile (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
L'Ente ha adottato il regolamento per il lavoro agile?										
o si	79,1	70,7	86,7	64,0	80,0	95,2	76,2	92,9	80,0	74,2
o no	10,5	12,2	8,9	24,0	5,0	4,8	19,0	0,0	15,0	6,5
Se sì, È stata rilevata la soddisfazione dei dipendenti rispetto alla modalità di lavoro agile?										
o si	33,7	17,1	53,3	32,0	42,5	28,6	23,8	71,4	50,0	19,4
o no	54,7	61,0	44,4	56,0	45,0	61,9	66,7	28,6	45,0	58,1
o non sa	11,6	22,0	2,2	12,0	12,5	9,5	9,5	0,0	5,0	22,6
Se sì: qual è il grado di soddisfazione dei dipendenti rispetto alla modalità di lavoro agile?										
o nulla	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
o bassa	6,9	0,0	8,3	0,0	11,8	0,0	0,0	10,0	0,0	16,7
o media	10,3	0,0	12,5	12,5	5,9	16,7	20,0	0,0	20,0	0,0
o alta	41,4	14,3	45,8	25,0	47,1	33,3	40,0	60,0	30,0	16,7
o molto alta	41,4	85,7	25,0	50,0	29,4	50,0	40,0	20,0	40,0	66,7
Indice (scala 0-10)	7,9	9,6	7,4	8,6	7,5	8,3	8,0	7,5	8,1	8,3

Graf. 4.14. Indicatori di performance del lavoro agile e relativo utilizzo (percentuale sul totale)



Per finire, se solo in una Provincia su quattro (24,4% ancora con punta massima per quelle del modello avanzato tuttavia con non oltre il 31,1%) sono disponibili indicatori di performance per valutare l'impatto del lavoro agile sui processi organizzativi è comunque indicativo, anche come buona pratica da

segnalare per una auspicabile maggiore applicazione dell'uso di tali indicatori, notare come questi in larga parte (81,0%) si ricorra a quello del numero di progetti/pratiche completate nei tempi previsti. Più ridotto ma comunque presente, l'utilizzo del tempo medio di esecuzione delle attività o del numero di attività completate per unità di tempo, indicatori che evidentemente, per essere calcolati, richiedono dati più puntuali ed un processo più complesso.

Tab. 4.9. Indicatori di performance del lavoro agile e relativo utilizzo (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Sono disponibili indicatori di performance che consentano di valutare l'impatto del lavoro agile sui processi organizzativi?										
o si	24,4	17,1	31,1	20,0	25,0	28,6	23,8	28,6	30,0	19,4
o no	65,1	65,9	64,4	68,0	65,0	61,9	66,7	64,3	70,0	61,3
o non sa/ non ricorda	10,5	17,1	4,4	12,0	10,0	9,5	9,5	7,1	0,0	19,4
Se sì, quali tra i seguenti?										
Tempo medio di esecuzione delle attività										
	23,8	57,1	7,1	0,0	30,0	33,3	40,0	0,0	33,3	16,7
Numero di attività completate per unità di tempo										
	38,1	71,4	21,4	20,0	40,0	50,0	60,0	50,0	33,3	16,7
Tasso di utilizzo delle risorse tecnologiche										
	9,5	0,0	14,3	0,0	10,0	16,7	20,0	0,0	16,7	0,0
Numero di progetti/pratiche completate nei tempi previsti:										
	81,0	85,7	78,6	80,0	80,0	83,3	60,0	100,0	83,3	83,3
Livello di stress correlato ai processi e carico di lavoro										
	14,3	0,0	21,4	20,0	20,0	0,0	20,0	0,0	16,7	16,7
Tasso di assenze dovute a burnout o stress										
	9,5	0,0	14,3	20,0	10,0	0,0	20,0	0,0	16,7	0,0

4.6 Gli strumenti tecnologici e la standardizzazione delle procedure per la gestione delle risorse umane

Tornando al focus della nostra indagine e quindi alla gestione delle risorse umane, dedichiamo ora l'attenzione a come le procedure si avvalgano di strumenti informatici e siano o meno standardizzate.

Relativamente al primo punto, detto che tutte le Province intervistate hanno dichiarato di farvi ricorso, altrettanto plebiscitario è risultato l'uso di un software per la gestione delle presenze: un risultato che ci piace considerare non scontato.

Ottimamente diffuso è anche l'utilizzo del portale INPA, messo a disposizione dal Dipartimento della Funzione Pubblica per il reclutamento del personale. Da notare che ne fanno uso soprattutto le Province più grandi in quanto a popolazione (95,2%) e tutte quelle del Nord Est mentre di contro la diffusione è molto più scarsa al Sud (51,6% dunque poco più della metà).

Una su quattro circa ricorre anche a software di valutazione delle performance il cui uso cresce proporzionalmente alla dimensione demografica della Provincia.

Tab. 4.10. Strumenti tecnologici utilizzati per la gestione delle risorse umane (percentuale sul totale, risposta multipla)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Software di gestione presenze	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Software di valutazione delle performance	25,6	19,5	31,1	4,0	25,0	52,4	23,8	28,6	35,0	19,4
Portali per la formazione a distanza	60,5	61,0	60,0	52,0	70,0	52,4	71,4	64,3	60,0	51,6
Soluzioni che integrano funzionalità di intelligenza artificiale	1,2	0,0	2,2	0,0	2,5	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0
Portale INPA	83,7	78,0	88,9	88,0	75,0	95,2	95,2	100,0	85,0	67,7
NoiPa	15,1	14,6	15,6	24,0	15,0	4,8	9,5	7,1	25,0	16,1

Fra le procedure di gestione del personale formalizzate e standardizzate prevalgono quelle sul reclutamento e selezione o gestione dei concorsi, in uso in circa quattro Province su cinque (79,1%) seguite a non molta distanza da quelle sulla valutazione delle performance (68,6%) e più staccate, ma in grado di interessare circa una Provincia su due, quelle della gestione dei procedimenti disciplinari.

La tendenza a standardizzare le procedure dipende ancora soprattutto dalla dimensione demografica e dall'attenzione alla gestione del personale ed alle sue modalità organizzative che abbiamo visto maggiore nelle Province del modello avanzato.

Tab. 4.11. Procedure di gestione del personale formalizzate e standardizzate (percentuale sul totale, risposta multipla)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Reclutamento e selezione/Gestione concorsi	79,1	73,2	84,4	72,0	77,5	90,5	90,5	85,7	100,0	54,8
Valutazione delle performance	68,6	63,4	73,3	48,0	72,5	85,7	66,7	78,6	75,0	61,3
Formazione e sviluppo	25,6	22,0	28,9	16,0	27,5	33,3	38,1	28,6	30,0	12,9
Mobilità interna	37,2	36,6	37,8	24,0	40,0	47,6	52,4	28,6	35,0	32,3
Convenzioni con i Comuni	36,0	17,1	53,3	24,0	42,5	38,1	42,9	50,0	45,0	19,4
Gestione disciplinari	51,2	43,9	57,8	44,0	55,0	52,4	61,9	64,3	25,0	54,8
Nessuna	10,5	17,1	4,4	20,0	10,0	0,0	4,8	0,0	0,0	25,8

4.7 Le sfide da affrontare nella gestione delle risorse umane

L'approfondimento sulle procedure di gestione del personale ci porta necessariamente a cercare di individuare e soppesare le criticità che esse incontrano. Ovvero, per richiamare la domanda proposta nel questionario per indagare tale aspetto, quali siano gli elementi di contesto che possono rappresentare altrettante sfide da superare per garantire la migliore efficienza di tali procedure.

Riportando sempre le valutazioni raccolte al consueto indice in scala decimale, risulta dunque che, nella gestione del personale, il maggior livello di criticità o di ostacolo è rappresentato dalla limitazione delle risorse economiche che incidono su formazione, retribuzione e assunzioni. La misura di tale criticità raggiunge i 6,8 punti sul massimo di 10, dunque un punteggio non tanto elevato in assoluto quanto relativamente superiore agli altri che al massimo raggiungono i sei punti delle difficoltà di reclutamento del personale. Oltre la soglia dei 5 punti, che rappresenta il punto di equilibrio fra criticità o meno, si attestano anche la carenza di personale qualificato, la digitalizzazione dei processi e la comunicazione interna.

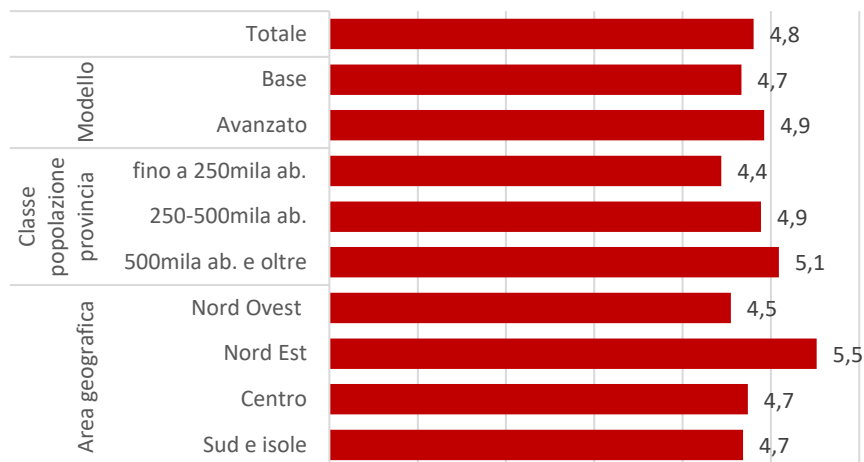
Graf. 4.15. Livello di criticità delle sfide che affronta nella gestione del personale/risorse umane (indice di criticità in scala 0-10)



Mettendo insieme le valutazioni di tutte le diverse sfide e quindi calcolando un indice di criticità complessivo per ciascun gruppo di Province, emerge come quelle che più avvertono il gravame di tali criticità siano le Province del Nord Est (indice pari a 5,5 contro il 4,8 del totale), quelle di maggiore dimensione demografica (5,1) ma anche quelle del modello avanzato rispetto a quelle del modello base (4,9 contro 4,7).

Il fatto che si tratti degli stessi gruppi che si sono sinora distinti in positivo per impegno e sviluppo delle modalità di gestione del personale induce a leggere il dato non tanto come presenza effettiva di maggiori criticità quanto come il frutto di una come maggiore sensibilità, attenzione e competenza nel saperle individuare e correttamente valutare.

Graf. 4.16. Indice medio di criticità delle sfide che affronta nella gestione del personale/risorse umane (scala 0-10)



4.8 Le convenzioni con i Comuni per la gestione delle politiche del personale

Completata la ricostruzione degli aspetti legati alla gestione del personale interno andiamo ora ad esplorare quanto questa venga ampliata, estesa e dunque aperta ai Comuni. Cercheremo dunque di valutare l'ampiezza, l'efficacia ed il contenuto dei servizi di supporto forniti ai Comuni in materia di politiche del personale, cercando di mettere a fuoco le principali difficoltà e le possibili limitazioni nel garantire un supporto coerente e adeguato.

Iniziamo innanzitutto dal censire le Province che vantano convenzioni attive in materia con i Comuni del proprio territorio. La mappa che ne emerge ricalca inevitabilmente in buona parte quella relativa alle Province che hanno dichiarato come prioritario, fra gli obiettivi di Valore Pubblico, quello dell'implementazione di politiche del personale a supporto degli stessi Comuni differenziandosi tuttavia per la presenza di alcune Province (in numero di 20) che pur avendo dichiarato la priorità non hanno al momento ancora attivato convenzioni.

La percentuale sul totale di Province con convenzioni si assesta in particolare al 41,8%. Il fatto che la convenzione sia strumento auspicabile ma ancora non necessario per attivare servizi di supporto ai Comuni ma che altresì quando è attiva siano stati altresì attivati servizi, spiega, rimandando ai criteri di assegnazione delle

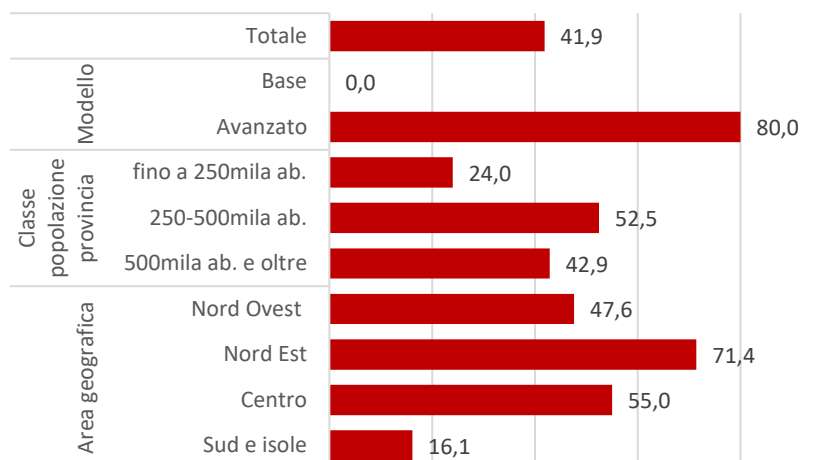
Province all'uno o all'altro modello, l'80%, ovvero una percentuale non piena, di quelle del modello avanzato e la percentuale nulla di quella del modello base.

Tutto ciò premesso si rileva anche qui, come già per la priorità dell'obiettivo del supporto ai Comuni e come sarà per l'erogazione dei servizi e dunque in generale per le Province del modello avanzato alla cui analisi dedicata di un successivo capitolo ancora rimandiamo, come le convenzioni trovino terreno fertile, ovvero contesto ideale, soprattutto nelle Province di media dimensione (52,5% per la classe demografica 250-cinquecentomila abitanti) e siano invece ancora molto meno si adattino a quelle più piccole (24,0%).

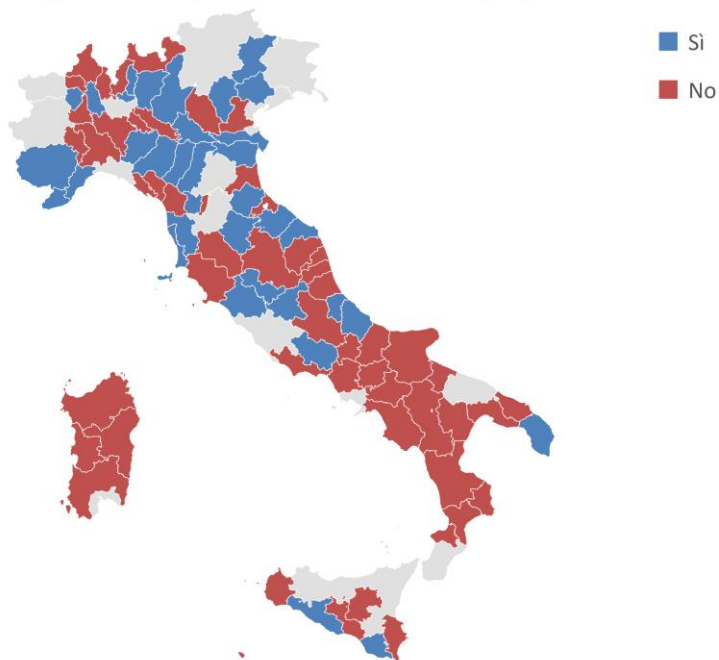
Di contro trovano la loro area di particolare elezione nel Nord Est (71,4) dimenticando largamente un Meridione nel quale le convenzioni sono davvero ancora un fenomeno sporadico (appena 16,1%).

Al di là della particolare ampiezza del divario geografico in questo ultimo caso, emerge ormai come le direttrici delle differenziazioni, con il procedere dei risultati della ricerca, si vadano ripetendo e quindi progressivamente consolidando tanto da rendere più interessante una lettura di dettaglio della mappa per evidenziare ad esempio come le uniche cinque Province del Meridione con convenzioni attive siano in particolare Agrigento, Chieti, Lecce, Pescara e Ragusa.

Graf. 4.17. Province con convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale con Comuni del proprio territorio (percentuale sul totale)



Mappa 4.5. Province con convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale con Comuni del proprio territorio



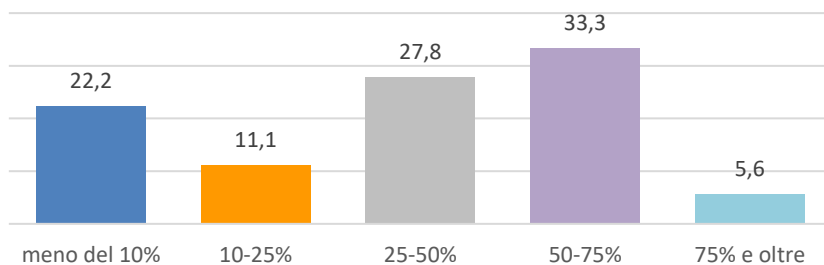
Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Come prevedibile i target di Province con la più elevata percentuale di convenzioni attive sono anche quelle con la più elevata percentuale di Comuni, sul totale di quelli del territorio, coinvolti nelle stesse convenzioni.

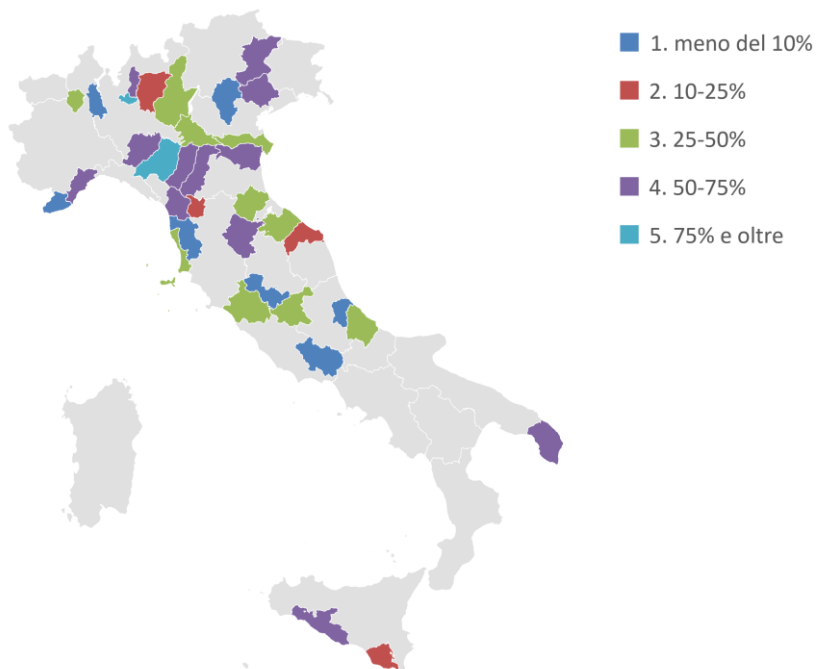
In totale tale percentuale, considerando ovviamente le sole Province con convenzioni attive, si attesta al 37,8% con punte massime ancora per quelle con oltre mezzo milione di abitanti (46,7%) e per quelle del Nord Est (55,3%).

La distribuzione per classe percentuale ci segnala che esattamente un terzo delle Province interessate non coinvolge più del 25% dei propri Comuni.

Graf. 4.18. Percentuale di Comuni del territorio aderenti alle convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale



Mappa 4.6. Percentuale di Comuni del territorio aderenti alle convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Tab. 4.12. Riepilogo indicatori sulle convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
La Provincia ha convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale con Comuni del proprio territorio?										
o si	41,9	0,0	80,0	24,0	52,5	42,9	47,6	71,4	55,0	16,1
o no	55,8	97,6	17,8	76,0	47,5	47,6	52,4	28,6	45,0	77,4
o non sa	2,3	2,4	2,2	0,0	0,0	9,5	0,0	0,0	0,0	6,5
Se si: Con quanti Comuni la Provincia ha convenzioni attive?										
o 1-5	27,8		27,8	33,3	28,6	22,2	30,0	10,0	36,4	40,0
o 6-9	8,3		8,3	0,0	14,3	0,0	0,0	10,0	18,2	0,0
o 10-14	5,6		5,6	0,0	9,5	0,0	0,0	10,0	9,1	0,0
o 15-24	19,4		19,4	33,3	23,8	0,0	20,0	10,0	27,3	20,0
o 25 e oltre	38,9		38,9	33,3	23,8	77,8	50,0	60,0	9,1	40,0
numero medio	23,8		23,6	17,5	17,9	41,6	32,5	27,7	11,8	24,6
Se si: in quale percentuale sui Comuni della Provincia?										
o meno del 10%	22,2		22,2	33,3	19,0	22,2	30,0	10,0	27,3	20,0
o 10-25%	11,1		11,1	0,0	14,3	11,1	10,0	0,0	18,2	20,0
o 25-50%	27,8		27,8	50,0	28,6	11,1	30,0	20,0	36,4	20,0
o 50-75%	33,3		33,3	16,7	33,3	44,4	20,0	60,0	18,2	40,0
o 75% e oltre	5,6		5,6	0,0	4,8	11,1	10,0	10,0	0,0	0,0
Perc. media	37,8		37,5	27,6	36,9	46,7	34,0	55,3	27,5	33,2

4.9 I servizi offerti ai Comuni

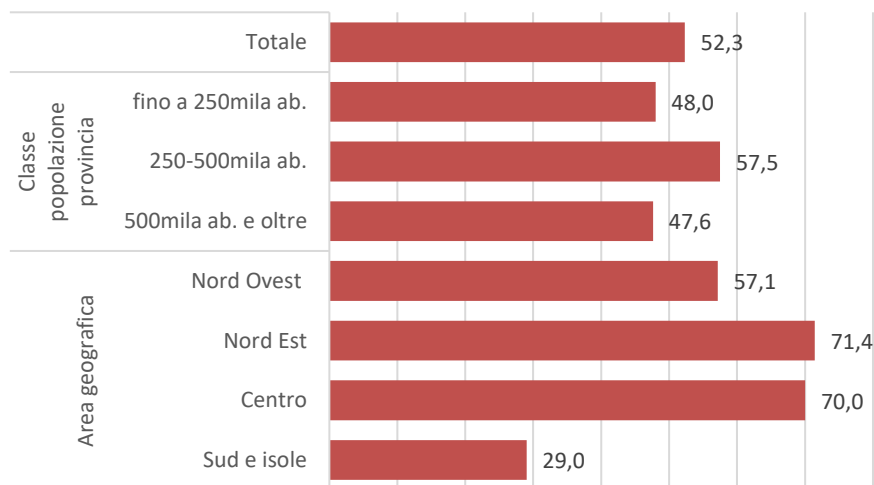
Riproponendo la mappatura per le Province che offrono servizi di supporto ai Comuni e dunque includendovi anche quelle che pure non hanno convenzioni attive la platea si amplia passando da 36 (41,9%) a 45 Province (52,4%), le stesse che, per la definizione dei criteri utilizzati che richiamiamo in nota⁴, compongono l'insieme di quelle appartenenti al modello avanzato. Si precisa che, come già per la definizione del modello, non si considera fra tali servizi l'utilizzo del personale (dirigenti e dipendenti) in convenzione secondo le previsioni dei CCNL in quanto caso particolare non riconducibile ad un vero e proprio "supporto".

Ciò premesso, poiché dedichiamo oltre un apposito capitolo all'approfondimento dei modelli e pertanto alle peculiarità di tale insieme, possiamo qui limitarci ad alcune osservazioni di raffronto per evidenziare ad esempio che, rispetto alla mappa delle convenzioni, quella delle Province con

⁴ Il modello "avanzato" comprendente le Province che hanno risposto "Sì" alla domanda sulla priorità di supporto ai Comuni e che hanno almeno un servizio già attivo (diverso dal servizio "Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL" che non è stato considerato significativo ai fini della costruzione del modello).

servizi di supporto attivi, ovvero quella del modello avanzato, si riequilibra leggermente verso il Centro (area cui appartengono tre delle nove Province con servizi ma senza convenzioni, tutte peraltro toscane) ma anche verso il Sud e le Isole, che oltre alle cinque con convenzioni, le già citate di Agrigento, Chieti, Lecce, Pescara e Ragusa, annovera anche quelle di Campobasso, Crotone, Foggia e Nuoro. Il Centro, in particolare, avvicina ora, con il con 70%, il Nord Est (71,4%) in quanto a percentuale di Province coinvolte.

Graf. 4.19. Province che erogano servizi di supporto ai Comuni in materia di gestione delle politiche del personale (percentuale sul totale)⁵



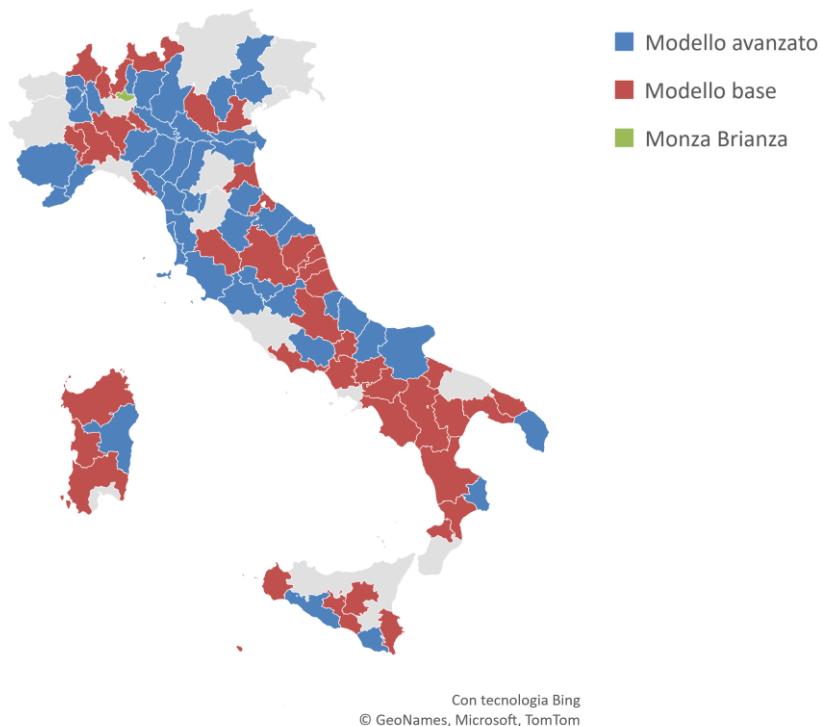
Concentrandoci sulla nuova mappa e sulla sua particolare “colorazione”, pare di poter rilevare una qualche tendenza non casuale delle Province con o senza servizi, ovvero appartenenti allo stesso modello e nello specifico e per quanto qui più interessa, del modello avanzato, ad accorparsi fra di loro. Ovvero a disegnare sequenze grazie alla loro contiguità territoriale, non necessariamente o solo all’interno di una stessa regione. Sono ad esempio contigue quattro delle nove Province del Sud, sull’asse adriatica fra Abruzzo, Molise e Puglia, come anche un intero blocco di quelle della pianura padana (che congiunge Monza, Lecco e Bergamo fino a Rovigo ad Est fino a sconfinare a Massa-Carrara verso Sud) come quelle su un asse tirrenica fra Toscana e Lazio che in un continuo unisce Pisa a Rieti.

⁵ Tutte le Province considerate rientrano nel modello avanzato.

Si noti a contrasto che sulle 45 Province che erogano servizi sono solo sei (Latina, Nuoro, Agrigento, Ragusa, Crotone e Lecce) quelle “isolate”, ovvero che non confinano con un'altra con la stessa caratteristica.

Il fenomeno potrebbe trovare spiegazione in un naturale “effetto domino” ovvero in un processo imitativo o di contaminazione virtuosa innestato dalla più immediata facilità dello scambio di esperienze o di propagazione quando c'è prossimità territoriale.

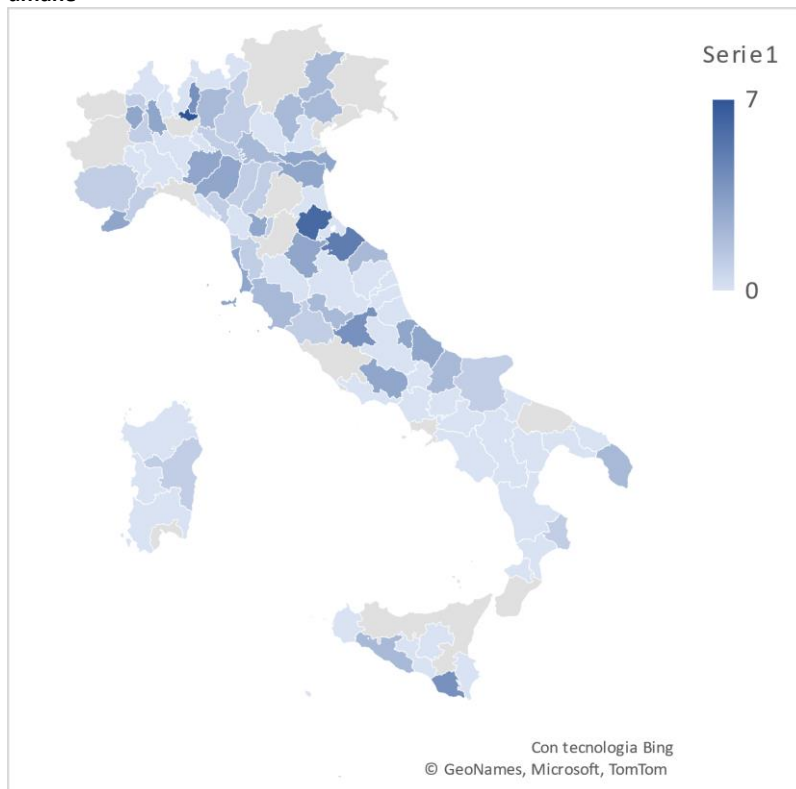
Mappa 4.7. Modelli base (non offrono servizi), avanzato (offrono servizi) e caso eccellenza Monza Brianza



Inevitabilmente il quadro assume tinte di intensità molto variegata non appena passiamo a considerare non più solo la presenza, ma invece l'intensità del fenomeno come quando andiamo a contare il numero dei possibili diversi servizi erogati. Fra gli otto di diversi contenuti attivati da almeno una Provincia, sempre escludendo l'utilizzo di personale in convenzione, 15 su 45, dunque esattamente un terzo si fermano al momento ad uno solo mentre di contro appena sei arrivano ad offrirne in numero pari o superiore a quattro. Fra queste quella di Monza e della

Brianza che, unica, ne copre ben sette qualificandosi, non solo per questo dato ma per quanto emerso in generale dall'intera ricerca, come caso di eccellenza e riferimento al quale tendere.

Mappa 4.8. Numero di servizi di supporto offerti ai Comuni per la gestione delle risorse umane



Nel complesso il numero medio di servizi offerti è di un 1,2 considerando tutte le Province che sale a 2,4 se calcolato su quelle che ne hanno attivato almeno uno. Anche in questo caso le più attive si confermano quelle appartenenti alla classe demografica mediana.

Tab. 4.13. Riepilogo indicatori servizi di supporto offerti ai Comuni per la gestione delle risorse umane

	Total e	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole

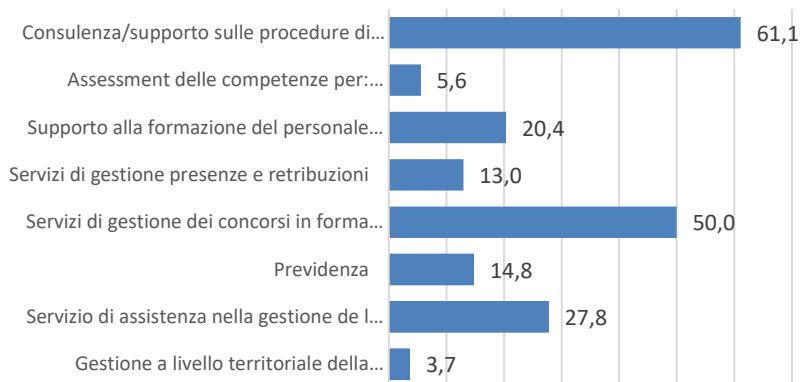
La Provincia offre servizi di supporto ai Comuni in materia di politiche del personale?

Si	62,8	24,4	97,8	56,0	70,0	57,1	61,9	71,4	75,0	51,6
- di cui escluso utilizzo del personale (dirigenti e dipendenti) in convenzione secondo le previsioni dei CCNL										
	52,3	0,0	100,0	48,0	57,5	47,6	57,1	71,4	70,0	29,0
- di cui escluso personale in convenzione e senza avere convenzioni attive										
	10,5	0,0	20,0	24,0	5,0	4,8	9,5	0,0	15,0	12,9
No	37,2	75,6	2,2	44,0	30,0	42,9	38,1	28,6	25,0	48,4
- di cui comprese quelle con solo personale in convenzione										
	47,7	100,0	0,0	52,0	42,5	52,4	42,9	28,6	30,0	71,0
Quanti servizi di supporto vengono offerti ai Comuni in materia di politiche del personale (al netto utilizzo del personale in convenzione)?										
0. nessun servizio	47,7		0,0	52,0	42,5	52,4	42,9	28,6	30,0	71,0
1. un solo servizio	17,4		33,3	16,0	15,0	23,8	23,8	14,3	25,0	9,7
2. 2 servizi	12,8		24,4	16,0	7,5	19,0	9,5	21,4	15,0	9,7
3. 3 servizi	15,1		28,9	12,0	25,0	0,0	14,3	28,6	20,0	6,5
4. 4 o più servizi	7,0		13,3	4,0	10,0	4,8	9,5	7,1	10,0	3,2
Numero medio di servizi offerti										
	1,2		2,4	1,0	1,5	1,0	1,4	1,9	1,6	0,6
Numero medio di servizi offerti di chi offre servizi										
	2,4		2,2	2,1	2,7	2,0	2,4	2,6	2,4	2,1

Quanto all'oggetto, fra i servizi primeggiano quelli di *"consulenza e supporto sulle procedure di assunzione"*, erogato dal 61,1% delle Province attive, ovvero del modello avanzato. La metà esatta di loro garantisce ai Comuni anche Servizi di gestione dei concorsi in forma associata, mentre a seguire, ma a più ampia distanza si collocano quelli di assistenza nella gestione del contenzioso e i procedimenti disciplinari (27,8%) e quelli di supporto alla formazione del personale comunale per l'individuazione di percorsi professionali (20,4%). Più residuali gli ulteriori di cui alla tabella alla quale si rimanda mentre è da segnalare che tre tipologie di servizi proposti nel questionario non sono risultati attivati da alcuna Provincia: si tratta in particolare della definizione del fabbisogno di personale in funzione delle priorità strategiche; dei servizi di benessere organizzativo e welfare aziendale; della costituzione dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione in forma associata.

Da segnalare in ultimo che l'utilizzo del personale (dirigenti e dipendenti) in convenzione secondo le previsioni dei CCNL, come detto non considerato nel novero dei servizi di supporto ai Comuni in senso stretto, è tuttavia in complesso erogato da 29 delle 86 Province intervistate, quindi quasi esattamente da un terzo, fra le quali anche alcune che non erogano altri servizi.

Graf. 4.20. Tipologia di servizi di supporto ai Comuni erogati da parte delle Province in materia di politiche del personale (perc. sul totale, risposta multipla)



Tab.4.14. Tipologia di servizi di supporto ai Comuni erogati da parte delle Province in materia di politiche del personale (perc. sul totale, risposta multipla)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Consulenza/supporto sulle procedure di assunzione	61,1	0,0	75,0	78,6	64,3	33,3	76,9	50,0	73,3	43,8
Assessment delle competenze per: orientare e programmare l'offerta formativa	5,6	0,0	6,8	7,1	3,6	8,3	15,4	10,0	0,0	0,0
Supporto alla formazione del personale comunale: individuazione di percorsi professionali	20,4	0,0	25,0	14,3	21,4	25,0	15,4	20,0	40,0	6,3
Servizi di gestione presenze e retribuzioni	13,0	0,0	15,9	7,1	17,9	8,3	7,7	10,0	26,7	6,3
Servizi di gestione dei concorsi in forma associata	50,0	0,0	61,4	28,6	57,1	58,3	69,2	80,0	46,7	18,8
Previdenza	14,8	0,0	18,2	28,6	10,7	8,3	15,4	20,0	13,3	12,5
Servizio di assistenza nella gestione del contenzioso e i procedimenti disciplinari	27,8	0,0	34,1	14,3	35,7	25,0	23,1	70,0	13,3	18,8
Gestione a livello territoriale della contrattazione decentrata	3,7	0,0	4,5	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5

È interessante soffermarci in ultimo su alcune caratteristiche delle modalità di erogazione e di quanto i servizi vengano effettivamente richiesti dai Comuni.

Relativamente al primo aspetto è da rilevare che il 22,2% li mettono a disposizione gratuitamente. Percentuale che sale al 33,3% per quelle con oltre mezzo milione di abitanti ed al 36,4% per quelle del Centro.

Il 36,1% richiede una retribuzione sulla base del numero di prestazioni offerte ed un 19,4% in base al numero di abitanti del Comune. A queste percentuali va aggiunto il 5,6% di quelle che adottano entrambi i suddetti criteri a seconda dei diversi servizi.

Forse perché si tratta di attività relativamente nuove ed in via di assestamento o perché non è stato ancora valutato l'impatto in termini di carico di lavoro aggiuntivo per la struttura interna, fatto è che appena il 13,3% delle Province ha al momento personale dedicato esclusivamente al supporto ai Comuni ed è una percentuale che sale al massimo al 20% per quelle più popolose e per quelle del Centro Italia.

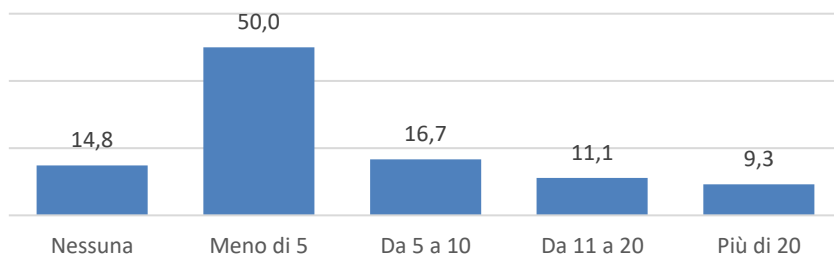
Il dato non sembra però avere alcuna relazione con il numero e il volume dei servizi offerti e non appare quindi necessariamente un indicatore di buona organizzazione per l'erogazione dei servizi stessi.

Tab.4.15. Modalità di retribuzione e personale dedicato ai servizi di supporto ai Comuni per la gestione del personale (percentuale sul totale)

	Modello			Classe abitanti			Area geografica			
	Totale	Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Come vengono retribuiti questi servizi da parte dei Comuni alla Provincia? (risposta multipla)										
In base al numero degli abitanti										
	19,4		19,4	33,3	19,0	11,1	30,0	10,0	18,2	20,0
In base al numero di prestazioni offerte										
	36,1		36,1	16,7	42,9	33,3	50,0	30,0	27,3	40,0
Sono gratuiti										
	22,2		22,2	16,7	19,0	33,3	20,0	20,0	36,4	0,0
sia in base al numero abitanti che alle prestazioni offerte										
	5,6		5,6	16,7	4,8	0,0	0,0	10,0	9,1	0,0
Altro										
	16,7		16,7	16,7	14,3	22,2	0,0	30,0	9,1	40,0
(se offre servizi, al netto utilizzo personale in convenzione) La Provincia ha del personale dedicato esclusivamente al supporto ai servizi svolti per i Comuni?										
Sì	13,3		13,3	16,7	8,7	20,0	8,3	20,0	14,3	11,1
No	86,7		86,7	83,3	91,3	80,0	91,7	80,0	85,7	88,9

Di più incerta lettura, non disponendo di parametri di riferimento per giudicare se molte o poche, è il dato relativo al numero di richieste di supporto che la Provincia riceve in media ogni mese da parte dei Comuni. Ci limitiamo dunque a riportare che nella metà dei casi non sono più di cinque e che solo il 20% (sempre fra quelle che erogano servizi) supera le 10 richieste. Il 14,8% di Province che non ricevono richieste sono auspicabilmente da riportare a quelle hanno appena intrapreso questa strada e quindi a quelle con servizi appena avviati e quindi ancora in attesa di prima utenza.

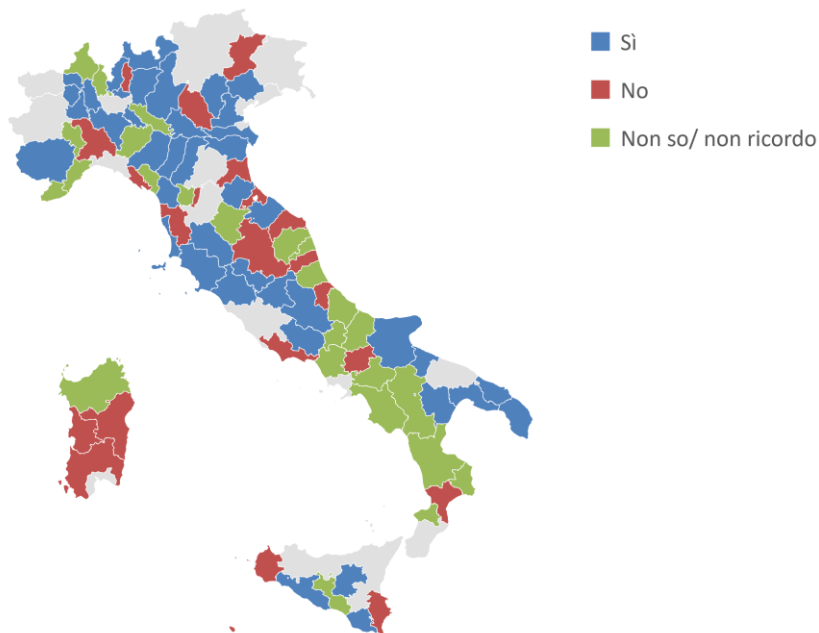
Graf. 4.21. Richieste di supporto ricevute in media ogni mese dai Comuni (percentuale sul totale per classe di richieste)



Interessante, anche come cartina tornasole della sensibilità verso il supporto ai Comuni per la gestione del personale, è in ultimo andare a contare, fra tutte le Province, quelle che hanno manifestato l'intenzione di potenziarli (nel caso ne stiano già erogando) o comunque di attivarli (nel caso ancora non lo abbiano fatto). In complesso queste ammontano a 40 su 86 (46,5%) ma più importante è vedere come, nel dettaglio, esprimano tale volontà il 62,2% del modello avanzato, ovvero di chi già li eroga e dunque intende incentivarli, ma di contro appena il 29,3% del modello base, ovvero di chi non li eroga e dunque pensa di attivarli. Il fenomeno pare dunque tendere ad autoalimentarsi: essere già partiti pare dunque costituire un fattore di forte spinta a proseguire sulla strada intrapresa e ci dice che superata la possibile indecisione iniziale poi le Province possono trarre maggiore convinzione dalla loro stessa esperienza.

Ancora in prima linea fra le più propositive troviamo le Province con oltre mezzo milione di abitanti e quelle del Nord Est.

Mappa 4.9. Intenzione di potenziare i servizi erogati ai comuni o attivarne di nuovi



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Tab. 4.16. Intenzione di potenziare i servizi erogati ai Comuni o attivarne di nuovi (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
o sì	46,5	29,3	62,2	40,0	40,0	66,7	57,1	64,3	45,0	32,3
o no	24,4	34,1	15,6	20,0	32,5	14,3	14,3	28,6	30,0	25,8
o non sa	29,1	36,6	22,2	40,0	27,5	19,0	28,6	7,1	25,0	41,9

4.10 Le possibili direttrici territoriali della prossima espansione dell'erogazione dei servizi

Da alcuni fondamentali elementi raccolti sinora possiamo tentare l'esercizio di individuare in quali Province stiano maturando buoni presupposti per la propagazione dell'erogazione dei servizi di supporto ai Comuni in materia di gestione del personale.

Richiamando le informazioni potenzialmente utili possiamo riassumere che:

- delle 41 Province che non offrono servizi di supporto;
- sono 11 quelle che hanno individuato lo sviluppo di tali servizi come obiettivo prioritario all'interno del PIAO (Asti, Benevento, Como, Cosenza, La Spezia, Lodi, Padova, Siena, Varese, Verbano-Cusio-Ossola, Taranto);
- sono 12 quelle che hanno dichiarato di avere intenzione di attivarli: Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Como, Enna, L'Aquila, Lodi, Matera, Padova, Pavia, Siena, Sondrio, Taranto;
- sono pertanto 5 quelle che appartengono ad entrambi gli elenchi di cui sopra: Como, Lodi, Padova, Siena, Taranto.

Fra quelle richiamate dovremmo poi porre in primo piano quelle che più delle altre, come ad esempio Padova e La Spezia, possono essere favorite dal citato "effetto domino", ovvero dalla vicinanza, se non dall'accerchiamento da parte di Province che hanno attivato i servizi.

4.11 Le problematiche della gestione delle politiche del personale

4.11.1 *Gli ostacoli incontrati dai Comuni*

Una motivazione dell'utilità dei servizi di supporto ai Comuni può essere letta indirettamente nel livello di criticità che le Province attribuiscono ai diversi ostacoli che gli stessi Comuni si trovano ad affrontare nella gestione in proprio del personale.

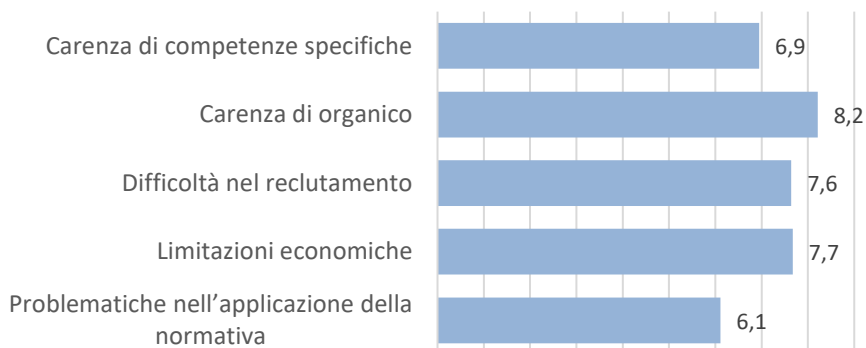
Ricomprendo anche quelle che non erogano servizi di supporto, le Province sembrano in generale riconoscere un grado relativamente elevato di problematicità se si considera che tutti i cinque item proposti nel questionario raggiungono una misura della criticità, sempre espressa sulla scala da 0 a 10 nella quale sintetizziamo i giudizi raccolti invece sulla graduazione da "0 per niente" a "5 completamente", compresa fra 6,1 e 8,2 dunque da considerare comunque sempre rilevante.

Le maggiori difficoltà derivano in particolare dalla carenza di organico (indice pari a 8,2) ed a seguire dalle limitazioni economiche (7,7) e dalle difficoltà di reclutamento (7,6 ma forse l'aspetto sul quale i Comuni possono più concretamente essere supportati dalle Province). Più contenuta la carenza di

competenze specifiche (6,9) e le problematiche nell'applicazione della normativa (6,1).

Non riferendosi a criticità proprie di chi risponde al questionario ma a quelle che la Provincia avvertite a carico dei Comuni, non assume rilevanza la distribuzione dei risultati per le consuete variabili di classificazione se non forse per distinguere le risposte delle Province del modello avanzato da quelle del modello base in quanto le prime, avendo attivato servizi di supporto, possono esprimere una valutazione più consapevole. Si rileva in particolare come per esse il livello di criticità si innalzi significativamente oltre la media per le difficoltà di reclutamento (8,3 punti dell'indice) probabilmente proprio avendo avuto occasione di intervenire a supporto e quindi di "toccare con mano".

Graf. 4.22. Livello di criticità degli ostacoli che i Comuni incontrano nella gestione delle politiche del personale (indice di criticità in scala 0-10)



4.11.2 Le problematiche delle Province nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni

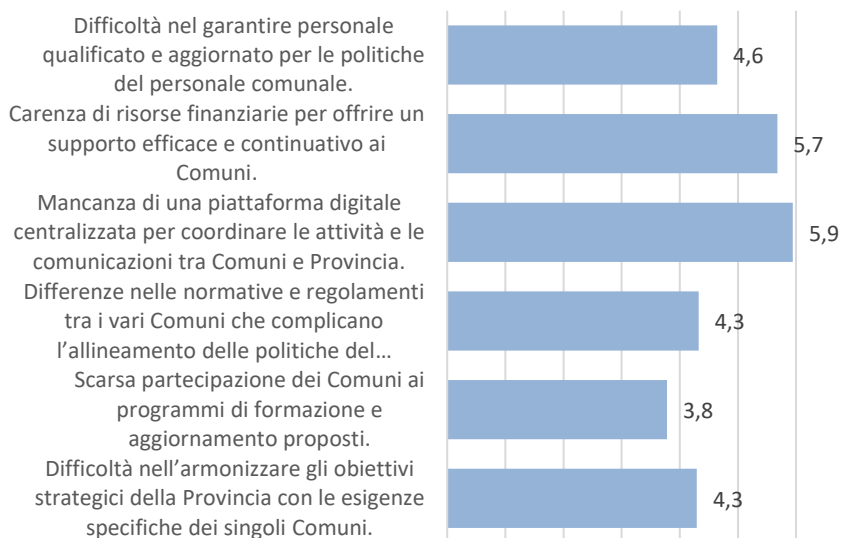
Dal lato delle Province, ovvero di chi offre supporto, le problematiche nella gestione ed erogazione dei servizi si concentrano su due item in particolare, in entrambi i casi caratterizzati da una valutazione di criticità nel complesso nemmeno troppo elevata essendosi attestata al di sotto dei 6 punti, rispetto al massimo di 10, del consueto indice di sintesi.

Si tratta in particolare della “mancanza di una piattaforma digitale centralizzata per coordinare le attività e le comunicazioni tra Comuni e Provincia” (5,9) e della “carenza di risorse finanziarie per offrire un supporto efficace e continuativo ai Comuni” (5,7).

Tutte le altre possibili problematiche restano al di sotto della soglia di criticità effettiva corrispondente al valore dell'indice, o soglia di equilibrio, pari a “5”.

Quella in assoluto meno avvertita è relativa alla “scarsa partecipazione dei Comuni ai programmi di formazione e aggiornamento proposti” che quindi ci dice, al contrario, di una buona collaborazione sul tema con i Comuni stessi.

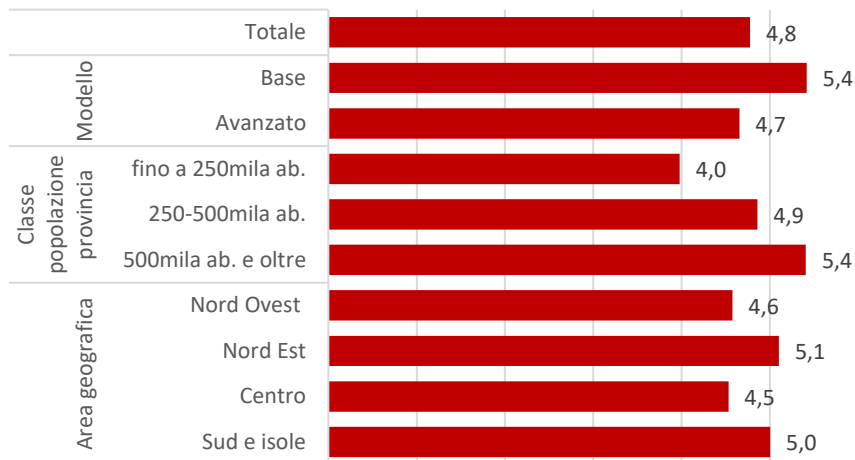
Graf. 4.23. Livello di criticità delle problematiche che l'ufficio della Provincia affronta nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni (indice di criticità in scala 0-10)



Se calcoliamo la media aritmetica degli indici di criticità di tutti gli item portiamo in evidenza come siano le Province appartenenti alla classe demografica superiore (5,4 contro 4,8 complessivo) e ancora quelle del Nord Est (5,1) ad avere in generale la tendenza ad avvertire maggiori criticità rispetto alle altre. Ma ancora, trattandosi proprio di quelle che più sono esposte sul fronte dell'erogazione di servizi di supporto, si possono ritenere spinte a questo risultato dalla loro particolare maggiore consapevolezza delle problematiche.

E' da avvertire che alla domanda hanno risposto anche le 10 Province che, quale servizio, hanno dichiarato di condividere con i Comuni l'utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL". Ad esse va riferito nello specifico il dato, peraltro relativamente elevato, del modello base.

Graf. 4.24. Indice medio del livello di criticità delle problematiche che l'ufficio della Provincia affronta nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni (indice di criticità in scala 0-10)



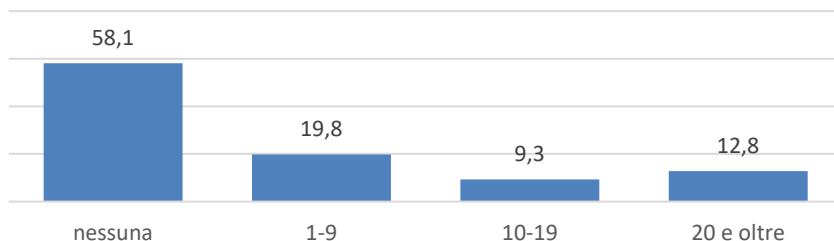
Tab.4.17. Livello di criticità delle problematiche che l'ufficio della Provincia affronta nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni (indice di criticità in scala 0-10)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Difficoltà nel garantire personale qualificato e aggiornato per le politiche del personale comunale.	4,6	6,3	4,3	3,5	4,6	5,8	5,6	4,5	3,7	4,8
Carenza di risorse finanziarie per offrire un supporto efficace e continuativo ai Comuni.	5,7	8,8	5,6	4,2	6,3	6,0	6,0	6,3	5,0	5,6
Mancanza di una piattaforma digitale centralizzata per coordinare le attività e le comunicazioni tra Comuni e Provincia.	5,9	8,8	5,7	5,4	6,0	6,5	4,6	6,9	6,6	6,0
Differenze nelle normative e regolamenti tra i vari Comuni che complicano l'allineamento delle politiche del personale.	4,3	2,5	4,3	3,5	4,5	4,8	4,2	4,8	4,2	4,2
Scarsa partecipazione dei Comuni ai programmi di formazione e aggiornamento proposti.	3,8	2,5	3,8	3,3	3,5	4,8	3,4	3,4	3,8	4,4
Difficoltà nell'armonizzare gli obiettivi strategici della Provincia con le esigenze specifiche dei singoli Comuni.	4,3	3,8	4,3	4,0	4,3	4,5	3,7	4,7	4,0	5,0
Indice medio	4,8	5,4	4,7	4,0	4,9	5,4	4,6	5,1	4,5	5,0

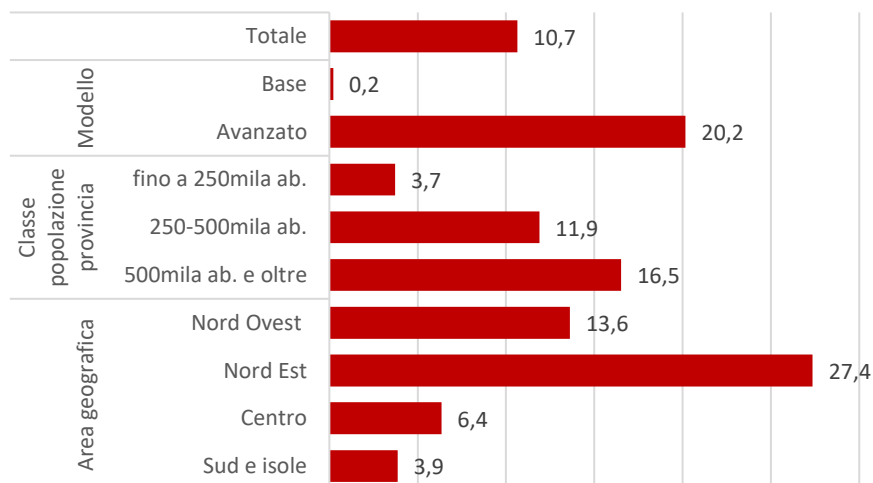
4.12 Le procedure assunzionali per i Comuni

Per addentrarci più nello specifico di un tipo procedura che le Province attivano per i Comuni del territorio, si rileva che quelle cosiddette "assunzionali" sono risultate relativamente rare. Nell'ultimo triennio ben 50 Province (il 58,1%) non ne hanno messe in campo alcuna, un ulteriore 19,8% comunque meno di dieci e di contro solo il 12,8% venti ed oltre. La risultante è una media di 10,7 di procedure per Provincia. Media che cresce con la classe demografica e che balza a 27,4 per le Province del Nord Est ma anche al 20,2 per quelle appartenenti al modello avanzato.

Graf. 4.25. Procedure assunzionali messe in campo nell'ultimo triennio per i Comuni del territorio dalla Provincia (percentuale sul totale delle classi di numero)

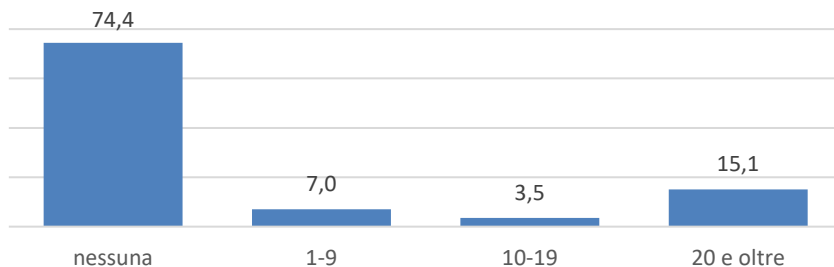


Graf. 4.26. Numero medio delle assunzionali messe in campo nell'ultimo triennio per i Comuni del territorio dalla Provincia



Conseguentemente contenuto è risultato il numero di persone assunte in forma associata, che si attesta a zero per i tre quarti (74,4%) delle Province. Il numero medio delle assunzioni per Provincia si ferma a 12,8 per quanto raggiunga le 26,6 per quelle con oltre cinquecentomila abitanti e le 24,4 per quelle del modello avanzato. Si perde in questo caso il primato del Nord Est nonostante il record di procedure assunzionali visto sopra. In questo caso la ripartizione fra le tre aree del Centro Nord è più equilibrata mentre resta lontano il Sud e le isole con un numero medio appena tre assunzioni.

Graf. 4.27. Numero di persone assunte in forma associata (percentuale sul totale delle classi di numero)



Tab.4.18. Numero di procedure assunzionali e di persone assunte in forma associata (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Quante procedure assunzionali sono state messe in campo nell'ultimo triennio per i Comuni del territorio dalla Provincia?										
o nessuna	58,1	90,2	28,9	68,0	55,0	52,4	42,9	42,9	40,0	87,1
o 1-9	19,8	9,8	28,9	12,0	27,5	14,3	23,8	21,4	35,0	6,5
o 10-19	9,3	0,0	17,8	12,0	5,0	14,3	14,3	14,3	15,0	0,0
o 20 e oltre	12,8	0,0	24,4	8,0	12,5	19,0	19,0	21,4	10,0	6,5
medie per Provincia	10,7	0,2	20,2	3,7	11,9	16,5	13,6	27,4	6,4	3,9
Quante persone sono state assunte in forma associata?										
o nessuna	74,4	100,0	51,1	84,0	70,0	71,4	71,4	50,0	65,0	93,5
o 1-9	7,0	0,0	13,3	0,0	10,0	9,5	14,3	7,1	10,0	0,0
o 10-19	3,5	0,0	6,7	4,0	5,0	0,0	4,8	7,1	0,0	3,2
o 20 e oltre	15,1	0,0	28,9	12,0	15,0	19,0	9,5	35,7	25,0	3,2
media assunzioni	12,8	0,0	24,4	7,0	9,1	26,6	20,4	18,4	16,0	3,0

Da riportare in ultimo, come i casi di convenzioni attivate con le Università per il reclutamento dei giovani siano rare ma non casuali o occasionali se è vero che le solo 9 Province che le hanno sottoscritte appartengono tutte al modello avanzato ed hanno dunque evidentemente avuto origine grazie ad una strategia politica di gestione del personale.

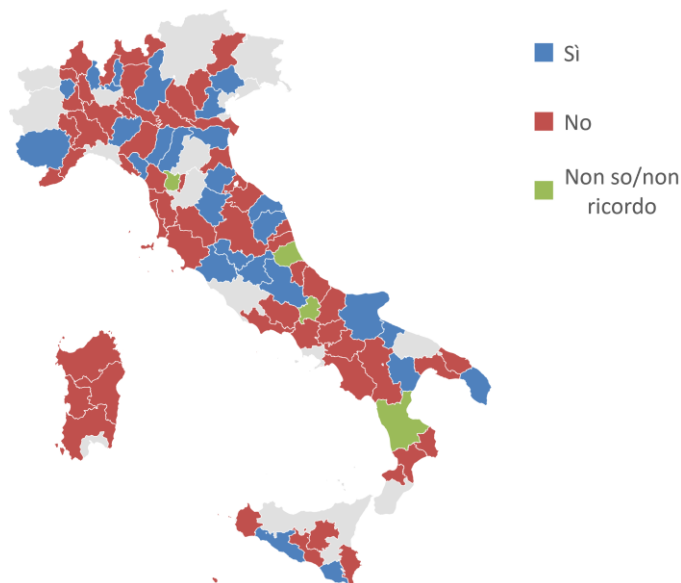
Tab.4.19. Convenzioni attivate con le Università rispetto al reclutamento dei giovani (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
o si	10,5	0,0	20,0	12,0	10,0	9,5	9,5	28,6	15,0	0,0
o no	86,0	92,7	80,0	84,0	87,5	85,7	90,5	71,4	85,0	90,3
o non sa	3,5	7,3	0,0	4,0	2,5	4,8	0,0	0,0	0,0	9,7

4.13 La formazione ai dipendenti dell'ufficio personale/risorse umane della Provincia e ai Comuni?

L'ultimo focus è dedicato alle iniziative di formazione che le Province erogano ai dipendenti degli uffici personale, sia propri che dei Comuni del territorio. Ne verificheremo contenuti e modalità anche per comprendere le priorità e il livello di supporto alle competenze strategiche necessarie ed in generale per raccogliere una indicazione indiretta dell'investimento nell'innalzamento della qualificazione delle risorse umane. È dunque in primis ottima base di partenza il fatto che la quasi totalità delle Province (83 su 86 corrispondente al 96,5%) offrano formazione. Da rilevare inoltre come 27 di esse (dunque il 32,7% del totale) la estendano anche a personale dei Comuni. Tale ultima percentuale si eleva ben oltre la media per i consueti target più impegnati nei servizi di supporto come è il caso delle Province del modello avanzato (46,7%), di quelle con oltre mezzo milione di abitanti (50%) e per quelle del solito Nord Est (ancora 50%).

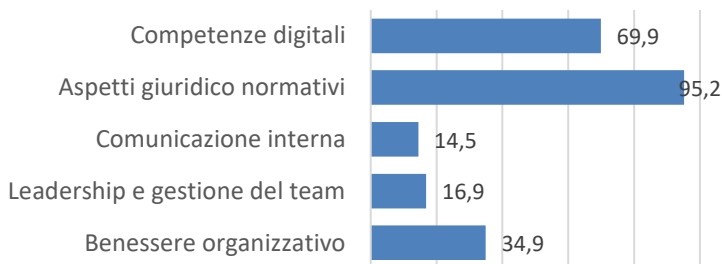
Mappa 4.10. Erogazione della formazione ai Comuni del territorio



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

La quasi totalità delle Province (95,2%) ha garantito almeno un corso sugli aspetti giuridico normativi ma largo spazio è stato dedicato anche alle competenze digitali (69,9%). Più limitate le esperienze riconducibili alle cosiddette “soft skills” (comunicazione interna, leadership e benessere organizzativo). Poco significative in questo caso le differenziazioni per target.

Graf. 4.28. Aree nelle quali è stata erogata formazione nell'ultimo anno al (percentuale sul totale, risposta multipla)



In larga prevalenza la formazione è stata gestita mediante affidamento a soggetti esterni (88,0%) ma spesso, in parallelo, anche direttamente dall'Ente (63,9%) come si sono dimostrate relativamente più propense le Province del modello avanzato e quelle più popolate.

Tab.4.20. Riepilogo indicatori della formazione ai dipendenti dell'ufficio personale/risorse umane della Provincia e ai Comuni (percentuale sul totale)

	Totale	Modello		Classe abitanti			Area geografica			
		Base	Avanzato	fino a 250	250-500	500 e oltre	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
Ha erogato formazione nell'ultimo anno										
Si	96,5	92,7	100,0	100,0	95,0	95,2	100,0	100,0	100,0	90,3
No	3,5	7,3	0,0	0,0	5,0	4,8	0,0	0,0	0,0	9,7
In quale delle seguenti aree è stata erogata formazione nell'ultimo anno?										
Competenze digitali	69,9	68,4	71,1	56,0	73,7	80,0	81,0	71,4	60,0	67,9
Aspetti giuridico normativi	95,2	97,4	93,3	100,0	92,1	95,0	95,2	100,0	100,0	89,3
Comunicazione interna	14,5	15,8	13,3	8,0	10,5	30,0	28,6	0,0	25,0	3,6
Leadership e gestione del team	16,9	13,2	20,0	12,0	13,2	30,0	23,8	14,3	20,0	10,7
Benessere organizzativo	34,9	28,9	40,0	20,0	34,2	55,0	42,9	57,1	30,0	21,4
La formazione viene erogata anche ai Comuni del territorio?										
o si	32,5	15,8	46,7	20,0	31,6	50,0	28,6	50,0	35,0	25,0

o no	66,3	84,2	51,1	76,0	68,4	50,0	71,4	50,0	60,0	75,0
o non sa/ non ricorda	4,8	7,9	2,2	4,0	5,3	5,0	0,0	0,0	5,0	10,7
La formazione viene gestita:										
Direttamente dall'Ente	63,9	57,9	68,9	60,0	57,9	80,0	66,7	64,3	70,0	57,1
Mediante un soggetto partecipato, che si occupa della formazione	6,0	2,6	8,9	0,0	7,9	10,0	9,5	0,0	15,0	0,0
Mediante affidamento a soggetti esterni	88,0	86,8	88,9	76,0	92,1	95,0	81,0	92,9	95,0	85,7
Non so/non ricordo	1,2	2,6	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6

5 INTERVISTE QUALITATIVE

5.1 Obiettivi e metodologia

A partire dal confronto con UPI e dai primi risultati del questionario quantitativo, sono state realizzate quattro interviste qualitative. Queste interviste hanno avuto l'obiettivo di approfondire la realtà di alcune Province come casi di studio, al fine di confrontare i modelli operativi e individuarne le caratteristiche per definire le buone pratiche.

Gli elementi di conoscenza raccolti con i questionari, che rappresentano una descrizione delle variabili considerate al momento della raccolta dei dati, sono stati esaminati separatamente rispetto a quanto emerso nel corso delle interviste. Questa scelta metodologica è stata funzionale a mantenere separate le due fonti di informazioni per cogliere elementi complementari da integrare successivamente, in modo da distinguere l'analisi "statica" sugli elementi quantitativi, dalla lettura diacronica ottenuta mediante le interviste.

Queste ultime sono state condotte mediante un primo incontro online, la richiesta dei materiali alla Province, l'esame della documentazione inviata, colloqui di approfondimento sui materiali inviati.

Le interviste realizzate sono state:

- Provincia di **Taranto**: prima intervista: martedì 28 gennaio. Hanno partecipato: Roberto Carucci, Dirigente Settore Economico, Finanziario e Personale; Virginia Murianni, Referente formazione e sviluppo del Personale. Approfondimento a seguito della prima compilazione del file dati: Giovedì 30 gennaio.
- Provincia di **Monza e Brianza**: prima intervista: Martedì 4 febbraio. Approfondimento a seguito della prima compilazione del file dati: Martedì 11 febbraio ore 16:00. Hanno partecipato: Erminia Vittoria Zoppè, Dirigente del Settore Risorse e Servizi ai Comuni; Anna De Carli, Responsabile del Servizio Organizzazione e sviluppo risorse umane; Federica Lanza, Centrale unica dei concorsi; Barbara Riva, Direttore Generale presso Agenzia Formazione

Orientamento Lavoro - Monza Brianza - AFOL Monza Brianza; Cristina Tosoni, Responsabile Risorse Umane - AFOL Monza Brianza; Luigi Cremona, Manager Risorse Umane e Organizzazione - AFOL Monza Brianza.

- Provincia di **Treviso**: prima intervista: Martedì 11 febbraio ore 14.30 e seguenti momenti di approfondimento. Hanno partecipato: Maristella Pesce, Dirigente del Settore Organizzazione e Risorse Umane; Anna Baldo, Referente Ufficio Organizzazione, Reclutamento e Formazione; Maria Francesca Paone, Referente Ufficio Reclutamento e Concorsi.
- Provincia di **Lecco**: Mercoledì 12 Marzo 2025. Hanno partecipato: Antonella Cazzaniga, Organizzazione e gestione delle risorse umane, Laura Gatti, Referente Ufficio Organizzazione e gestione delle risorse umane.

Le interviste sono state condotte online tramite la piattaforma Zoom. La segreteria organizzativa di Promo PA Fondazione ha coordinato e pianificato i singoli incontri con le Province coinvolte, assicurando la disponibilità dei partecipanti e inviando le comunicazioni necessarie. Durante le sessioni, ha fornito assistenza tecnica per garantire il corretto svolgimento delle interviste. Si è inoltre occupata della raccolta e archiviazione della documentazione richiesta, facilitando l'analisi dei dati emersi. Ha gestito il follow-up, sollecitando eventuali integrazioni e organizzando approfondimenti per completare il quadro delle buone pratiche individuate.

Dall'esame dell'esperienza di queste Province si sono delineate da un lato alcune buone pratiche e dall'altro gli elementi costitutivi "l'ossatura" dei modelli organizzativi.

A seguito di questa prima fase di lavoro, queste Province faranno parte del panel di Enti che saranno coinvolti nella fase di riscontro sugli esiti di questa prima parte del lavoro e di fine-tuning per arrivare alla definizione della versione definitiva dei modelli e delle linee guida, mediante focus group.

5.2 Le buone pratiche emerse

Si sono raccolte evidenze di buone pratiche che vedono l'Amministrazione Provinciale attivare diversi servizi a favore degli enti locali sviluppando una serie di progetti di rete territoriale.

Tra queste si possono individuare esempi che riguardano i processi di reclutamento, selezione e on-boarding e il supporto alla gestione dei processi formativi.

5.2.1 *Processi di reclutamento e selezione*

Uno dei principali esempi di buona pratica è certamente la **CUCO** (centrale unica dei concorsi) promossa dalla Provincia di Monza-Brianza a partire dal dicembre del 2020 e che, a febbraio 2024, conta 42 enti convenzionati fra Comuni

briantei, Comuni fuori Provincia e altri enti. Il numero degli enti convenzionati è quadruplicato nei primi tre anni di vita della CUCo e questo aumento ha portato con sé un netto cambiamento sia nell'assetto dell'ufficio sia nei rapporti con gli enti convenzionati. L'aumento della mole di lavoro ha portato a richiedere al personale della Centrale Unica dei Concorsi una maggiore specializzazione relativamente al sistema di gestione dei flussi di lavoro, con l'obiettivo di standardizzare e regolarizzare la gestione delle attività. Il progetto di standardizzazione si è sviluppato nell'arco dell'anno 2023 e si è concluso il 5 gennaio 2024 con l'emissione del certificato di qualità **UNI EN ISO 9001:2015** da parte di TÜV Italia.

La progettazione di flussi di lavoro standardizzati, nati a esito della predisposizione del metodo di lavoro, ha permesso di ottenere risultati migliori e maggiormente prevedibili e si è anche rivelato uno strumento utile per:

- tutelare gli enti in termini di anticorruzione e trasparenza;
- supervisionare l'andamento delle procedure allo scopo di garantire la correttezza dell'azione amministrativa;
- velocizzare e favorire l'efficientamento dei processi;
- monitorare i processi di selezione con l'obiettivo di individuare i punti di fragilità e i punti di forza;
- garantire un'attenzione puntuale alle necessità delle parti interessate.

Un servizio di **gestione associata dei concorsi** è stato sperimentato anche dalla Provincia di **Treviso** che nella fase di scouting ha riferito di aver conseguito risultati soddisfacenti: nel 2024 grazie a 5 selezioni uniche (e 57 interPELLI) si è arrivati a finalizzare 51 assunzioni. Ad oggi ci sono 237 idonei negli elenchi.

5.2.2 *Progetti e attività di on-boarding*

Un tema di grande rilevanza per le amministrazioni, riconducibile anche al concetto di demografia organizzativa, come prospettiva che valorizzi le differenze negli approcci al lavoro e nelle esigenze per fasce di lavoratori appartenenti a generazioni diverse, riguarda la **gestione dei processi di on-boarding**.

L'on-boarding rappresenta un processo cruciale per favorire l'integrazione e la fidelizzazione dei neoassunti nelle pubbliche amministrazioni. Studi nel campo delle risorse umane evidenziano come un'accoglienza strutturata e strategica possa ridurre significativamente il turnover, migliorando l'engagement e il senso di appartenenza organizzativa. Le più recenti rassegne accademiche confermano che un on-boarding efficace genera **benefici organizzativi** tangibili: dipendenti più produttivi, coinvolti e fedeli all'ente, con minori intenzioni di lasciare. Alla luce del ricambio in atto nelle PA italiane (es. nuove assunzioni legate al PNRR), queste evidenze suggeriscono di **dare priorità ai programmi di on-boarding** come strumento di *retention management*.

Nelle amministrazioni pubbliche un'attività di on-boarding efficace permette di accelerare la socializzazione organizzativa, chiarire ruoli e aspettative, e incrementare la produttività. Un percorso ben progettato – che includa mentoring, formazione e supporto continuo – non solo favorisce la retention dei neoassunti, ma riduce i costi legati alla sostituzione del personale e alla gestione dei processi di reclutamento e selezione.

Un esempio di buona pratica in tema di on-boarding è rappresentato dal caso della **Provincia di Taranto**, che si caratterizza per la collaborazione con l'Università, mediante una convenzione tra la Provincia di Taranto e l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" che mira a creare un canale privilegiato per il reclutamento di giovani laureati.

Quest'iniziativa può favorire l'ingresso di nuove competenze nel settore pubblico e promuovere l'inserimento lavorativo di studenti meritevoli, anche accompagnandoli mediante una formazione "on the job", che prevede il coinvolgimento di personale esperto già in servizio, con specifici programmi di on-boarding.

Questa prospettiva di accompagnamento all'ingresso e alla socializzazione si concretizza, nella **Provincia di Treviso**, anche attraverso la messa a disposizione nella intranet dei documenti utili per il nuovo assunto e da lui visionabili già prima della firma del contratto, accompagnati da un corso di formazione sulla struttura ed in funzionamento dell'Ente.

5.2.3 Benessere sul luogo di lavoro

Su questo tema si configura come buona pratica il progetto "Summer Camp" della **Provincia di Treviso** che prevede il coinvolgimento attivo del personale della Provincia nell'organizzazione e nella conduzione di centri estivi per i figli del personale, un modo per coinvolgere i lavoratori nella gestione di un'attività che ha un impatto sociale nella realtà territoriale.

E' emerso come questo progetto, sviluppato utilizzando solo risorse interne all'ente, aiuti a rinforzare il senso di appartenenza, che viene stimolato anche mediante azioni comunicative mirate al coinvolgimento.

Sempre in termini di benessere, un altro progetto concretizzato dalla Provincia di Monza Brianza come anche dalla Provincia di Treviso è stata l'introduzione della figura dello Psicologo: vorremmo approfondire questo servizio in successive interviste per comprendere meglio se ci sono già dei risultati misurabili dell'impatto di questo servizio sui dipendenti e sull'organizzazione.

5.2.4 Formazione

Supporto alla formazione del personale comunale: individuazione di percorsi professionali e/o erogazione della formazione.

La Provincia di Monza-Brianza suggerisce per un approccio innovativo e collaborativo nel supporto ai Comuni nella definizione di percorsi professionali e formativi. Attraverso una progettualità condivisa con AFOL (Agenzia per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro) e le amministrazioni locali, l'ente provinciale non si limita alla semplice erogazione di formazione, ma offre un vero e proprio servizio di **assistenza tecnica**, affiancando i Comuni nell'analisi dei fabbisogni, nella definizione di modelli di competenza e nella valutazione degli interventi.

Questa **consulenza di processo**, adattata alla sensibilità e alle necessità specifiche dei singoli territori, garantisce una pianificazione efficace e mirata, valorizzando le risorse locali e promuovendo un sistema di formazione più strategico e sostenibile. L'approccio integrato consente di superare la logica della mera fornitura di corsi, puntando su percorsi strutturati e coerenti con le esigenze del mercato del lavoro.

Grazie a questo modello, la **Provincia di Monza-Brianza** offre un elemento di alto valore come buona pratica per le amministrazioni locali, favorendo una governance territoriale della formazione basata su qualità, innovazione e impatto concreto, anche promuovendo lo sviluppo di competenze manageriali negli Enti Locali.

6 IL CASO DELLA PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA

In esito al lavoro di mappatura ed analisi svolto, possiamo affermare che nel panorama nazionale la Provincia di Monza e Brianza rappresenta oggi un modello pivot di riferimento per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi ai Comuni.

La struttura adottata, le competenze maturate e l'approccio sistemico sviluppato negli anni pongono questo Ente in una posizione di eccellenza rispetto anche alle esperienze più avanzate maturate da altre Province.

Grazie a una strategia fondata sull'integrazione tra innovazione amministrativa, visione istituzionale e forte orientamento al supporto degli enti locali, la Provincia è riuscita a costruire un sistema efficiente, scalabile e auspicabilmente replicabile adattandolo alle diverse realtà territoriali.

In tal senso, si propone come un benchmark operativo e organizzativo a cui tendere nell'ottica di rafforzamento del ruolo delle Province come "Case dei Comuni".

Per queste ragioni, se ne propone una descrizione dettagliata, con l'obiettivo di offrire spunti concreti per lo sviluppo di modelli territoriali avanzati di gestione dei servizi pubblici locali.

6.1 Evoluzione organizzativa della Provincia di Monza e Brianza

La Provincia di Monza e Brianza, istituita con la Legge n. 146 del 2004, divenuta operativa il 19 giugno 2009, con l'insediamento del primo Consiglio Provinciale a seguito delle elezioni amministrative, ha subito – come tutte le Province - la riduzione del personale prevista dalla Legge Delrio che ne ha cambiato la modellazione originariamente immaginata. Sebbene la dotazione organica prevista fosse di 420 unità, il numero effettivo di dipendenti non ha mai superato le 320 persone.

Con l'applicazione della Legge Delrio e la conseguente necessità di dimezzare il personale, la Provincia ha avviato un lavoro di coordinamento con i Comuni per accompagnare il personale in uscita. Ha tuttavia mantenuto il numero massimo possibile di dirigenti, ed ha cercato, laddove possibile, di salvaguardare le funzioni più strategiche (Funzioni Fondamentali Proprie - Art. 1 comma 85 L. n. 56/14), in particolare quelle relative a strade e scuole. Parallelamente, vi è stata una dismissione progressiva del personale assegnato alle funzioni trasversali.

6.2 La Provincia come “Casa dei Comuni” e la strategia di rafforzamento del settore delle risorse umane

Nella delicatissima fase di riorganizzazione dell'Ente provinciale dopo il 2014, la Provincia di Monza ha fin da subito interpretato il proprio ruolo di ente intermedio come Ente al servizio dei Comuni del territorio per costruire la Provincia come Casa dei Comuni. Dal 2015, con la consapevolezza di dover rafforzare il proprio ruolo istituzionale, la Provincia ha quindi scelto di diventare punto di riferimento per i Comuni del territorio con riferimento alla gestione delle funzioni di rete territoriale - non fondamentali (Art. 1 comma 88) *“Predisposizione di documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive”*.

Sotto la guida del Presidente Ponti, è stata attivata la Centrale Unica di Committenza (CUC), inizialmente con 16 Comuni, poi cresciuta fino a includere 110 enti, con ulteriori 6 in fase di adesione. La CUC è stata qualificata ANAC e certificata ISO 9000. Questo riconoscimento ha dato ulteriore legittimità all'ente come struttura di servizio efficiente e affidabile per la pubblica amministrazione locale.

La previsione del comma 88 è stata interpretata come un'occasione per costruire un ruolo della Provincia come Casa dei Comuni anche rispetto alle politiche del personale: nel 2019, il Presidente Santambrogio ha infatti inserito nel proprio programma l'istituzione della Centrale Unica dei Concorsi (CUCO), un servizio fondamentale che ha portato allo sviluppo di ulteriori funzioni associate, come la gestione dei procedimenti disciplinari e del servizio stipendi. In parallelo, è stato attivato il servizio sportelli lavoro nei Comuni, in collaborazione con AFOL.

Tale ruolo strategico è stato rafforzato nel tempo sotto la spinta di due fattori: in primo luogo dalla realtà specifica della Regione Lombardia, che, a partire dal 2022, ha avviato un piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego, delegandone la gestione alle Province. In questo quadro, la Provincia di Monza e Brianza ha registrato un incremento complessivo di circa 100 unità di personale, di cui 75 distaccati presso AFOL Monza e Brianza, Azienda speciale a cui è stata affidata la gestione del Centro per l'Impiego e la formazione. Ulteriori 30 persone sono attualmente finanziate da Regione Lombardia per lo svolgimento delle cosiddette "Funzioni Delegate", mentre 150 dipendenti sono assegnati alle Funzioni Fondamentali dell'ente.

In secondo luogo un'ulteriore spinta alla crescita del settore risorse umane come supporto ai Comuni del territorio è stata fornita dalle opportunità assunzionali introdotte dal D.L. n. 80/2021, art. 3-*bis*.

Negli ultimi due anni la Provincia ha potuto rafforzare l'organico delle funzioni fondamentali con circa 20 nuove unità.

Lo staff delle risorse umane, oggi composto da 20 persone (di cui 2 part-time), ha così visto una crescita a partire dal 2022.

Attualmente, la Provincia può affermare di aver rinforzato significativamente la propria struttura, passando da una situazione critica a un'organizzazione più solida e articolata grazie a un vero e proprio processo di inversione di tendenza.

6.3 I servizi erogati ai Comuni nel settore risorse umane

Negli ultimi anni, sul fronte delle risorse umane, la Provincia ha sviluppato un progetto strutturato a supporto dei Comuni del territorio, che include i seguenti servizi:

1. gestione centralizzata dei concorsi (Centrale Unica Concorsi – CUCo);
2. gestione dei procedimenti disciplinari;
3. gestione degli stipendi per tre Comuni della Provincia;
4. gestione della formazione in collaborazione con AFOL.

6.3.1 Centrale Unica dei Concorsi (CUCo)

Il servizio di occupa di svolgere dei concorsi unici e delle selezioni per la formazione di elenchi di idonei ex art. 3 *bis* D.L. n. 80/2021 convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021.

L'Ufficio si occupa della gestione centralizzata delle procedure concorsuali a servizio dei Comuni brianzei e di altri enti, mediante adesione ad apposita convenzione e dal 2023 ha avviato la creazione di elenchi di idonei all'assunzione ai

sensi dell'art. 3 *bis* D.L. n. 80/2021 convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021.

L'attività si articola sulle seguenti fasi:

- richiesta dei fabbisogni enti aderenti post convenzionamento e ricognizione periodica;
- raccolta dichiarazioni propedeutiche all'attivazione procedure concorsuali per profili omogenei da parte dei Comuni;
- redazione del bando, indizione del concorso con determinazione dirigenziale, pubblicità del bando, nomina Commissione;
- ammissione dei candidati; Gestione logistica delle prove e selezione;
- cura gli adempimenti di pubblicità;
- gestione delle istanze di accesso agli atti;
- attività di scorrimento graduatorie vigenti da parte degli enti convenzionati a seguito di richieste di utilizzo;
- monitoraggi e statistiche inerenti le procedure concorsuali.

La CUCo gestisce la totalità delle procedure selettive del personale in forma digitale – a partire dalla modalità di iscrizione dei candidati fino allo svolgimento delle prove scritte, appoggiandosi, se necessario, a servizi esterni, e ne garantisce la trasparenza attraverso la pubblicazione di avvisi e risultati relativi ad ogni fase della procedura sul sito istituzionale della Provincia. Con lo scopo di agire con una maggiore efficacia ed efficienza per quanto riguarda la selezione dei candidati, la Centrale ha istituito un albo dei commissari, in cui – dietro richiesta dell'interessato e successiva verifica dei requisiti – sono inseriti esperti di comprovata qualificazione assurgenti a diverse aree professionali e gestisce direttamente la nomina delle commissioni esaminatrici.

Sono dedicate al servizio 5 risorse.

La Provincia stipula convenzioni con i singoli Comuni del territorio brianteo di durata triennale e rinnovabili, che prevedono: l'assunzione, da parte della Provincia, della funzione di organizzazione dei concorsi e delle Selezioni Uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli degli Enti Locali. Tali attività sono svolte per conto degli Enti aderenti, fatta eccezione per la fase di interpellato, che resta di competenza degli Enti stessi.

Il dirigente responsabile della gestione delle risorse umane della Provincia riveste anche il ruolo di Responsabile della Centrale Unica dei Concorsi (CUCo), coadiuvato da un funzionario dell'area delle Elevate Qualificazioni. La struttura operativa della CUCo ad oggi è un servizio costituito da 4 persone, assunte tra il 2021 e il 2022.

L'attività della CUCo è programmata annualmente sulla base dei fabbisogni comunicati dagli Enti aderenti. Ogni Comune deve trasmettere indicazioni puntuali sul personale da assumere, specificando area, profilo professionale, tipo di contratto e data prevista di assunzione, corredate dalla documentazione che attesti la disponibilità di spazio assunzionale. La tipologia delle selezioni e i tempi di attivazione sono stabiliti dalla Provincia in relazione ai documenti ricevuti e alle esigenze organizzative interne.

La CUCo promuove incontri per valutare l'efficacia del servizio, il grado di soddisfazione degli utenti e l'aggiornamento normativo e procedurale.

Per l'espletamento delle selezioni, la Provincia mette a disposizione le attrezzature e le risorse necessarie, riservandosi di utilizzare spazi propri o altri idonei, nonché, ove necessario, di affidare la gestione delle prove a soggetti esterni qualificati. Le comunicazioni tra gli Enti avvengono prevalentemente in forma telematica tramite caselle di posta elettronica dedicate e una sezione del sito istituzionale.

Le risorse finanziarie per il funzionamento del servizio sono a carico dei Comuni aderenti, con un contributo annuale variabile in base alla fascia demografica dell'Ente, da un minimo di € 500,00 (per Comuni fino a 6.000 abitanti) fino a un massimo di € 5.000,00 (per Comuni oltre i 50.000 abitanti). Per altre tipologie di enti, si applica la quota massima. A questi importi si aggiunge un contributo forfettario di € 1.000,00 per ogni unità di personale assunto tramite concorso o interpellato. (cfr. Modello di convenzione).

La Centrale Unica dei Concorsi nel 2024 ha espletato per il reclutamento di personale da destinare alla Provincia di Monza e della Brianza e i 51 Enti convenzionati:

- 15 procedure concorsuali;
- 2 procedure di selezione unica per la creazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli di Istruttore amministrativo contabile, unicamente dedicato alle categorie di cui alla Legge 68/1999, e di Assistente sociale;
- 5 procedure di selezione unica per l'aggiornamento di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli di Istruttore amministrativo contabile, Funzionario amministrativo contabile, Istruttore tecnico e Funzionario tecnico.

La CUCo. ha attivato il servizio di gestione degli interPELLI sugli elenchi di idonei all'assunzione ai sensi dell'art. 3 *bis* del Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113. Nel corso del 2024 sono stati 79 gli interPELLI attivati dagli Enti convenzionati alla Centrale Unica dei Concorsi.

6.3.2 Gestione dei procedimenti disciplinari in forma associata

Il servizio prevede la gestione dei procedimenti disciplinari su impulso degli Enti aderenti alla convenzione. L'Ufficio si occupa di:

- gestire i procedimenti disciplinari e adottare i provvedimenti;
- individuare e prevenire le irregolarità; coordinare e monitorare gli adempimenti correlati alle sanzioni;
- supportare le amministrazioni nella gestione delle situazioni di interesse disciplinare.

Al servizio è dedicata 1 risorsa.

6.3.3 Servizio stipendi

Il servizio consiste nella elaborazione periodica degli stipendi al personale dipendente, delle indennità di carica e gettoni di presenza agli amministratori e consiglieri e dei compensi ai collaboratori e ai borsisti dei Comuni aderenti.

L'ufficio provvede alla gestione dei servizi annessi e derivati dall'elaborazione degli stipendi ed effettua consulenza e supporta gli enti negli adempimenti per statistiche in materia di personale: conto annuale del personale limitatamente alle tabelle relative ai dati retributivi.

Sono dedicate al servizio 2 risorse.

6.3.4 Formazione integrata e consulenza di processo

Coerentemente con la missione istituzionale, la Provincia ha promosso un approccio integrato alla formazione rivolto ai Comuni, superando la logica della mera erogazione di corsi e puntando su progettazione tecnica, analisi dei fabbisogni e definizione di modelli di competenze, una vera e propria consulenza di processo nella gestione della formazione. È stata definita una convenzione quadro, in coerenza con la Circolare Zangrillo, che valorizza il reclutamento per competenze, la selezione e lo sviluppo professionale in forma condivisa. Le attività sono gestite da AFOL e coordinate con la CUCO e rientrano in una strategia complessiva di gestione del personale a 360°.

La formazione è supportata da un team specializzato, con cinque risorse umane dedicate esclusivamente ai servizi per i Comuni, e un sistema digitale in grado di gestire l'intero processo: dall'on-boarding (accompagnamento in ingresso, alla socializzazione organizzativa), alla mappatura delle competenze, fino alla valutazione e alla formazione continua.

Essere al servizio dei Comuni richiede competenze elevate e in costante aggiornamento. Per questo motivo, il personale provinciale è coinvolto in percorsi formativi specialistici e sistematici, finalizzati a rafforzare la specializzazione e l'intercambiabilità, nel rispetto di un modello organizzativo snello ed efficiente.

Si promuove il Metodo: “specializzazione nell’intercambiabilità”.

6.3.5 Altri strumenti di gestione delle risorse umane

On-boarding e accoglienza del personale

La Provincia di Monza e Brianza ha sviluppato un modello di on-boarding e accoglienza che punta a valorizzare l’ingresso dei nuovi dipendenti nell’ente, riconoscendo quanto sia fondamentale, per generare senso di appartenenza e consapevolezza del ruolo, offrire momenti di formazione, orientamento e racconto dell’identità istituzionale, anche investendo sui valori caratterizzanti dell’ente. Grazie a questi percorsi strutturati, il personale neoassunto acquisisce da subito maggiore consapevolezza del proprio contributo alla missione dell’ente.

Le Elevate Qualificazioni all’interno dei servizi hanno svolto un ruolo chiave nel promuovere la crescita professionale del personale neo-assunto. Fino alla fine del 2024, le EQ hanno limitato lo svolgimento delle loro attività fuori sede per garantire una presenza più stabile e continuativa a supporto dei nuovi ingressi; solo successivamente è stato utilizzato in modo più ampio il lavoro agile.

Standardizzazione dei processi e performance

La Provincia ha organizzato i propri servizi secondo una logica procedurale, con l’obiettivo di certificare e standardizzare la gestione giuridica del personale. Ogni servizio è monitorato tramite indicatori di performance, che misurano tempi, efficienza e risultati, con una logica di miglioramento continuo. All’interno dell’Ufficio Personale, è stato avviato un lavoro sistematico su queste tematiche, con la progettazione di strumenti, tra cui un manuale di regole operative, per diffondere la cultura della performance e della misurazione.

Il progetto RIVA: un sistema HR basato sulle competenze

La Provincia ha avviato il progetto RIVA, una fase sperimentale per la definizione e integrazione dei profili professionali attraverso un approccio per competenze. Si tratta di una strategia orientata a standardizzare i riferimenti professionali, abbandonando una logica meramente mansionalistica in favore di un sistema coerente e trasversale alle funzioni, utile a tutti i processi HR.

Digitalizzazione e piattaforme integrate

La Provincia utilizza piattaforme informatiche evolute per la gestione delle gare (SUA), dei concorsi (CUCO) e della formazione. Quest’ultima piattaforma, progettata nel 2023, consente il monitoraggio delle competenze in entrata e in uscita, l’analisi delle job description, la personalizzazione di piani formativi, nonché una visione aggregata e trasversale delle competenze a livello territoriale. Il sistema permette l’auto e l’etero-valutazione, tracciando punti di forza e gap e favorendo la realizzazione di percorsi individualizzati.

Smart working e sostenibilità organizzativa

La Provincia ha adottato il lavoro agile come strumento di conciliazione, pur consapevole delle possibili criticità legate al monitoraggio dell'effettiva produttività. Il sistema valorizza il ruolo dei responsabili di servizio affidando loro la gestione e la verifica degli obiettivi raggiunti. La sfida futura sarà sviluppare strumenti di analisi integrata dei dati, oggi ancora frammentari, per alimentare il report di sostenibilità e il ciclo del valore dei servizi.

Intelligenza artificiale al servizio della gestione HR

La Provincia sta infine progettando un assistente virtuale evoluto basato su intelligenza artificiale, da applicare alla gestione del personale, rivolto quindi primariamente ad un'utenza interna, a conferma della volontà dell'ente di investire su strumenti tecnologici all'avanguardia per migliorare efficienza, tempestività e qualità dei servizi HR, con una certa attenzione alla cybersecurity.

7 COSTRUZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI DI SERVIZI A SUPPORTO DEI COMUNI

I modelli organizzativi rappresentano l'ossatura di qualsiasi ente, pubblico o privato, definendo come le risorse vengono strutturate, i processi gestiti e gli obiettivi raggiunti.

Nel contesto della Pubblica Amministrazione, l'efficacia di un modello organizzativo è cruciale per garantire servizi di qualità ai cittadini e ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli elementi analizzati durante questa prima fase di mappatura (struttura organizzativa, staffing, processi, digitalizzazione, personale e rapporto con gli stakeholder) sono fondamentali per rappresentare correttamente i modelli organizzativi dei servizi/settori del Personale delle Province perché affrontano tutte le dimensioni chiave che concorrono a rappresentare un modello.

Attraverso il questionario e le interviste effettuate è stato possibile indagare queste dimensioni e creare una prima rappresentazione delle caratteristiche dei modelli.

Lavorando su ciascuna di queste dimensioni con progetti mirati di consulenza e formazione, è possibile perfezionare i modelli organizzativi di partenza e scalare ad esempio da un modello base a quello avanzato oppure perfezionare ulteriormente un modello già di per sé virtuoso **lavorando sulle diverse componenti, quali ad esempio aumentando la varietà dei servizi offerti o la capillarità dei servizi sul territorio.**

7.1 Elementi dei modelli

Di seguito una breve descrizione degli elementi dei modelli e del perché ottimizzare ciascuno di questi ambiti sia strategico:

1. Struttura organizzativa

Definisce l'architettura dell'ente, assegnando ruoli e responsabilità. Una struttura chiara e trasparente è essenziale per evitare sovrapposizioni e garantire un flusso efficiente di lavoro.

Nel settore pubblico, la chiarezza dell'organigramma e la trasparenza dei servizi offerti sono fondamentali per la fiducia dei cittadini e degli stakeholders ma anche per l'efficienza dei processi.

2. Staffing

Riguarda l'allocazione delle risorse umane, assicurando che ci sia personale adeguato a svolgere le attività.

Nella PA, un corretto dimensionamento del personale e una valutazione delle necessità di internalizzazione/esternalizzazione sono cruciali per l'efficienza.

3. Processi

Si focalizzano sulla comprensione, definizione e ottimizzazione dei flussi di lavoro. L'approccio per processi, la standardizzazione e il monitoraggio sono essenziali per garantire la qualità dei servizi e il miglioramento continuo, specialmente nella PA, dove la conformità alle normative è fondamentale.

4. Digitalizzazione e tecnologia

L'adozione di strumenti digitali è ormai imprescindibile per semplificare i processi, migliorare l'efficienza e offrire servizi online ai cittadini.

Ad esempio, la dematerializzazione dei documenti e l'usabilità dei siti web sono aspetti chiave per una PA moderna.

5. Personale

Le competenze, la formazione e lo sviluppo del personale sono fondamentali per garantire la qualità dei servizi.

Nella PA, investire nella formazione e valorizzare le competenze dei dipendenti è essenziale per affrontare le sfide del settore pubblico.

6. Rapporto con gli stakeholder

La comunicazione e la collaborazione con gli stakeholder interni (dipendenti) ed esterni (cittadini, altre istituzioni) sono cruciali per la trasparenza, la fiducia e l'efficacia dell'ente.

Nella pubblica amministrazione creare un rapporto solido con gli stakeholders è fondamentale per creare un ambiente di lavoro sereno e proficuo, che si rifletta nella migliore erogazione di servizi possibile.

Grazie all'approccio multi-metodo che è stato seguito nella prima parte dell'indagine (analisi documentale, questionari e interviste di approfondimento) è stato possibile individuare delle caratteristiche per ciascuna dimensione, che quindi permettono di definire i modelli.

7.2 Criteri di differenziazione dei due modelli

Per differenziare le Province in due modelli (base e avanzato) sono state analizzate le risposte al questionario, e alla luce dell'obiettivo del progetto, sono state identificate due domande (una diretta e una desunta) in base alle quali è stata costruita la classificazione.

La prima domanda del questionario, che ha determinato la suddivisione in due modelli distinti, ha riguardato la priorità accordata dalla Provincia all'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio.

La domanda "La Provincia ha identificato tra gli obiettivi di Valore Pubblico prioritari l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio?" proponeva tre differenti risposte:

- sì, ha identificato come prioritario il supporto ai Comuni;
- sì, solo per i Comuni che richiedono specificamente supporto per la gestione delle risorse umane;
- no, l'obiettivo principale è il miglioramento delle risorse interne, senza priorità per il supporto ai Comuni.

La seconda considerazione (domanda desunta) è quella riferita al fatto che le Province abbiano o meno servizi attivi.

Nel questionario, infatti, era stato chiesto "**Quali servizi di supporto vengono offerti ai Comuni in materia di politiche del personale?**", con domande specifiche su 12 differenti tipologie di servizi erogabili ai Comuni.

Il "paniere" dei potenziali servizi erogabili è composto dai seguenti servizi:

- 1 Consulenza/supporto sulle procedure di assunzione.
- 2 Utilizzo del personale (dirigenti e dipendenti) in convenzione secondo le previsioni dei CCNL.
- 3 Servizi di gestione dei concorsi in forma associata.
- 4 Servizio di assistenza nella gestione del contenzioso e i procedimenti disciplinari.
- 5 Supporto alla formazione del personale comunale: individuazione di percorsi professionali (mobilità orizzontale/verticale).
- 6 Previdenza.
- 7 Servizi di gestione presenze e retribuzioni.
- 8 Assessment delle competenze per: orientare e programmare l'offerta formativa.
- 9 Gestione a livello territoriale della contrattazione decentrata.
- 10 Definizione del fabbisogno di personale in funzione delle priorità strategiche.

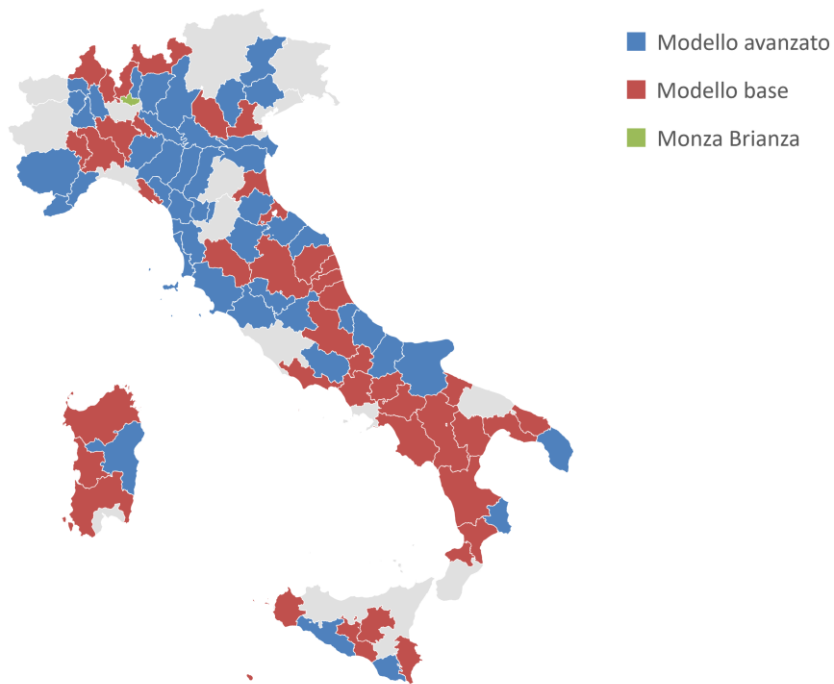
- 11 Servizi di benessere organizzativo e welfare aziendale.
- 12 Costituzione dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione in forma associata.

Le risposte alle due precedenti domande sono state incrociate nel modo descritto di seguito:

- sono state ricondotte nel **modello base 41 Province**:
 - le Province che hanno risposto "No" alla priorità del supporto ai Comuni (comprese anche le Province che hanno risposto Sì ma indicato come unico servizio erogato "*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*");
 - le Province che hanno risposto "Sì" alla domanda sulla priorità di supporto ai Comuni, **ma che non hanno di fatto ancora nessun servizio attivo**.
- sono state ricondotte nel **modello avanzato 44 Province**: le Province che hanno risposto "**Sì**" alla **priorità del supporto ai Comuni e che hanno almeno un servizio già attivo** (ad esclusione del servizio "*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*" che non è stato considerato significativo ai fini del modello avanzato).
- A queste si aggiunge la Provincia Pivot di **Monza e Brianza** alla quale è dedicato un approfondimento ad hoc (*cfr. cap. 6*).

L'immagine seguente restituisce la mappa della ripartizione delle Province nei due modelli.

Mappa 7.1 Modelli base, avanzato e Monza Brianza



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Tab. 7.1. Ripartizione delle Province per modello e cluster

Modello Base (non servizi attivi)		Modello avanzato (servizi attivi)
Cluster 1 - Servizi ai Comuni Non Prioritari	Cluster 2 - Servizi ai Comuni Prioritari	
Alessandria	Asti	Agrigento
Ascoli Piceno	Benevento	Ancona
Avellino	Como	Arezzo
Barletta-Andria-Trani	Cosenza	Belluno
Brindisi	La Spezia	Bergamo
Caltanissetta	Lodi	Biella
Caserta	Padova	Brescia
Catanzaro	Siena	Campobasso
Enna	Taranto	Chieti
Fermo	Varese	Cremona
Isernia	Verbano-Cusio-Ossola	Crotone
L'Aquila		Cuneo
Latina		Ferrara
Macerata		Foggia
Matera		Forlì-Cesena
Oristano		Frosinone
Pavia		Grosseto
Perugia		Imperia
Potenza		Lecce
Ravenna		Lecco
Rimini		Livorno
Salerno		Lucca
Sassari		Mantova
Siracusa		Massa-Carrara
Sondrio		Modena
Sud Sardegna		Monza e Brianza
Teramo		Novara
Trapani		Nuoro
Verona		Parma
Vibo Valentia		Pesaro e Urbino
		Pescara
		Piacenza
		Pisa
		Pistoia
		Prato
		Ragusa
		Reggio nell'Emilia
		Rieti
		Rovigo
		Savona
		Terni
		Treviso
		Vercelli
		Vicenza
		Viterbo

8 IL MODELLO BASE

Il modello base è rappresentato dalle **41 Province** che:

- hanno risposto “No” alla priorità del supporto ai Comuni (comprese anche le Province che hanno risposto Sì ma hanno indicato come unico servizio erogato “*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*”);
- le Province che hanno risposto “Sì” alla domanda sulla priorità di supporto ai Comuni, ma che non hanno di fatto ancora nessun servizio attivo.

Questo gruppo di Province è stato suddiviso in **due cluster (sotto-gruppi)**.

Il primo cluster raccoglie le Province che hanno risposto “No, l'obiettivo principale è il miglioramento delle risorse interne, senza priorità per il supporto ai Comuni” alla domanda “La Provincia ha identificato tra gli obiettivi di Valore Pubblico prioritari l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio?”. Per brevità nel corso della relazione indicheremo questo gruppo come “Cluster Comuni Non Prioritari”.

Il secondo cluster raccoglie le Province che hanno identificato come prioritario il supporto ai Comuni, ma che ad oggi non hanno ancora servizi attivi con i Comuni del proprio territorio. Nel corso della relazione parleremo di “Cluster No Servizi attivi” per riferirci a questo raggruppamento, facente parte del Modello Base.

Procediamo ad analizzare le caratteristiche delle Province appartenenti ai due cluster, facendo sempre riferimento alle risposte fornite al questionario.

8.1 Primo cluster del Modello Base “Comuni non prioritari”

Appartengono al primo cluster le **30 Province** che hanno dichiarato di non avere come prioritario l'obiettivo di implementare politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio, e che non hanno effettivamente servizi attivi in materia di politiche del personale ad eccezione, per 5 di loro, del servizio “*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*”) che non è stato ritenuto significativo ai fini dell'analisi.

Questo cluster è principalmente concentrato nelle zone centro meridionali dell'Italia e delle isole.

Per comprendere meglio questo cluster abbiamo deciso di mettere in evidenza i dati, le caratteristiche e le criticità dichiarati dalla Province tramite il questionario.

Il Servizio (o settore) del Personale delle Province del primo cluster è composto mediamente da 8,4 FTE (Full Time Equivalent⁶), ossia l'equivalente di dipendenti a tempo pieno del servizio, mentre il numero medio di dipendenti dell'ente Provincia è 182.

Gli obiettivi più rilevanti per lo sviluppo delle politiche del personale (e che si intendono raggiungere nei prossimi 2-3 anni) sono stati indicati in:

- promuovere il benessere organizzativo, l'inclusione e la sicurezza dei lavoratori;
- aumentare le competenze digitali;
- migliorare la digitalizzazione dei processi HR.

I percorsi formativi specifici per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO per migliorare la programmazione delle politiche del personale si sono concentrati principalmente sulla formazione di base sulla redazione del documento (per il 62% delle Province del primo cluster), mentre il 38% ha esteso la formazione anche alle competenze tecnico-giuridiche. Solo una percentuale limitata (14%) ha integrato la formazione anche su competenze trasversali e digitali.

La frequenza con cui viene offerta formazione ai dipendenti dell'ufficio personale/risorse umane delle Province di questo cluster, in base a quanto emerge da chi ha effettivamente risposto a questa specifica domanda, è principalmente annuale. Delle 30 Province, 28 dichiarano di aver erogato formazione nell'ultimo anno.

Il 20% delle Province appartenenti al primo cluster dichiara di non aver alcun processo interno formalizzato o standardizzato tramite procedure operative.

Le **principali criticità** che l'ufficio del Personale delle Province appartenenti a questo cluster si trova ad affrontare sono principalmente riconducibili a:

- limitazioni di risorse economiche (che incidono su formazione, retribuzioni e assunzioni);
- carenza di personale qualificato;
- difficoltà nel reclutamento di personale;
- difficoltà nella digitalizzazione dei processi.

Le precedenti criticità in parte coincidono anche con le difficoltà che le Province del primo cluster ritengono che i Comuni incontrino nella gestione delle politiche del personale, le cui principali sono nell'ordine:

⁶ Il Full Time Equivalent è calcolato considerando pari ad 1 unità il personale a tempo pieno e a 0,5 il personale in part-time.

- carenza di organico;
- limitazioni economiche;
- carenza di competenze specifiche.

8.2 Secondo cluster del Modello Base “No servizi attivi”

Appartengono al secondo cluster le **11 Province** che hanno dichiarato di avere come obiettivo prioritario l’implementare di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio, ma che non hanno ancora ad oggi servizi attivi in materia di politiche del personale ad eccezione, per 5 di loro, del servizio "*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*") che non è stato ritenuto significativo ai fini dell’analisi.

Il cluster 2 “No Servizi attivi”, non ha una diffusione concentrata in zone specifiche ma le 11 Province sono sparse sul territorio nazionale.

Quattro di queste 11 Province (pari al 36,4%) ha dichiarato di avere come obiettivo prioritario il supporto ai Comuni in materia di politiche del personale “*solo per i Comuni che richiedono specificamente supporto per la gestione delle risorse umane*”.

Il Servizio (o settore) del Personale delle Province del secondo cluster è composto mediamente da 8,0 FTE (Full Time Equivalent), mentre il numero medio di dipendenti dell’ente Provincia è 192.

Gli **obiettivi più rilevanti** per lo sviluppo delle politiche del personale (e che si intendono raggiungere nei prossimi 2-3 anni) sono stati indicati come:

- migliorare la digitalizzazione dei processi HR;
- aumentare le competenze digitali;
- promuovere il benessere organizzativo, l’inclusione e la sicurezza dei lavoratori.

Anche per le Province del secondo cluster i percorsi formativi specifici per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO per migliorare la programmazione delle politiche del personale si sono concentrati principalmente sulla formazione di base sulla redazione del documento: 10 Province su 11 dichiarano di aver erogato formazione ai dipendenti dell’ufficio nel corso dell’ultimo anno.

Solo una fra le 11 Province appartenenti al secondo cluster dichiara di non aver alcun processo interno formalizzato o standardizzato tramite procedure operative.

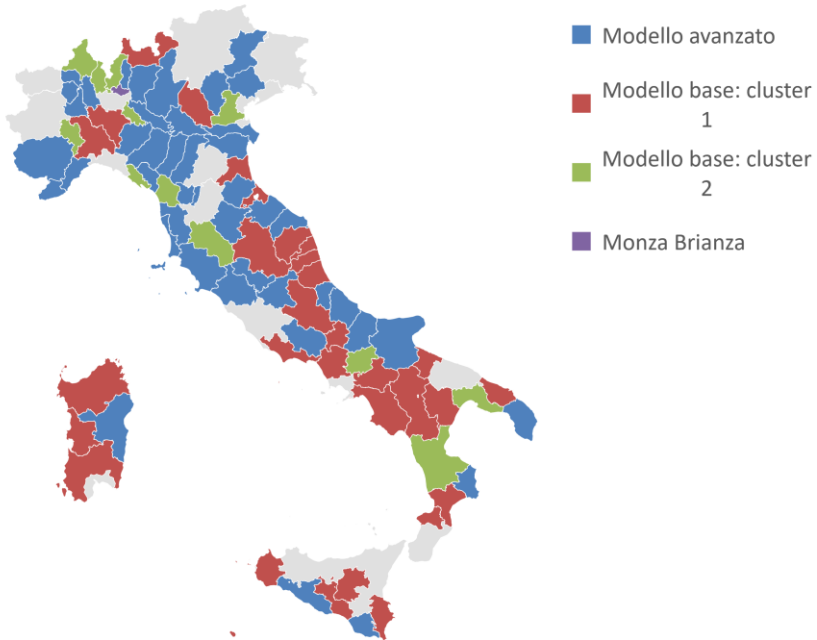
La **principale criticità** che l’ufficio del Personale delle Province che ancora non hanno attivato servizi ai Comuni si trova ad affrontare è, a differenza del cluster

precedente, quella della digitalizzazione dei processi. Di seguito lo spaccato delle quattro principali criticità dichiarate:

- difficoltà nella digitalizzazione dei processi;
- limitazioni di risorse economiche che incidono su formazione, retribuzioni e assunzioni;
- carenza di personale qualificato;
- difficoltà nel reclutamento di personale.

Rispetto alle difficoltà che le Province del secondo cluster ritengono che i Comuni incontrino nella gestione delle politiche del personale, le due principali sono: la carenza di organico e le limitazioni economiche.

Mappa 7.2. Modelli avanzato, Monza Brianza e modello base per cluster



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

9 IL MODELLO AVANZATO

Il modello Avanzato rappresenta le **44 Province** che hanno dichiarato di avere come prioritario l'obiettivo di implementare politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio e che hanno effettivamente almeno un servizio già attivo⁷. Il servizio "*Utilizzo del personale - dirigenti e dipendenti - in convenzione secondo le previsioni dei CCNL*" che non è stato considerato significativo ai fini del modello avanzato: pertanto, non figurano in questo gruppo le Province che hanno unicamente questa tipologia di servizio attiva.

A differenza del modello base, dove per entrambi i cluster ci siamo concentrati solo sulla comprensione delle caratteristiche del servizio/settore/ufficio delle Risorse Umane, per il modello avanzato andremo ad approfondire anche la parte del questionario che indagava le caratteristiche del supporto e dei servizi erogati ai Comuni.

La Provincia di Monza-Brianza si colloca in una posizione di eccellenza rispetto anche alle esperienze più avanzate maturate da altre Province. Per tale ragione, pur rientrando di diritto nel modello avanzato (e quindi conteggiata nelle 45 Province che rappresentano questo modello), non è stata considerata in questo approfondimento, in quanto oggetto di un capitolo dedicato ad approfondire il suo modello organizzativo. Da ora in poi parleremo quindi di 44 Province facenti parte del modello avanzato.

Le Province appartenenti al Modello Avanzato, come evidenziato nella figura 2, sono principalmente concentrate nell'area centro-nord del territorio nazionale.

Il 40,9% ha identificato come prioritario il supporto ai Comuni e il restante il 59,1 % ha dichiarato di avere come obiettivo prioritario il supporto ai Comuni in materia di politiche del personale "*solo per i Comuni che richiedono specificamente supporto per la gestione delle risorse umane*".

Il Servizio (o settore) del Personale delle Province del modello avanzato è composto mediamente da 8,7 FTE (Full Time Equivalent) mentre il numero medio di dipendenti dell'ente Provincia è 200.

Gli **obiettivi più rilevanti** per lo sviluppo delle politiche del personale (e che si intendono raggiungere nei prossimi 2-3 anni) sono stati indicati (in quest'ordine) come:

- promuovere il benessere organizzativo, l'inclusione e la sicurezza dei lavoratori;
- migliorare la digitalizzazione dei processi HR;

⁷ A cui si aggiunge Monza e Brianza.

- aumentare le competenze digitali.

Per le Province del modello avanzato i percorsi formativi specifici per il personale coinvolto nella redazione e attuazione del PIAO per migliorare la programmazione delle politiche del personale si sono concentrati principalmente sulla formazione tecnico-giuridica. Nello specifico, le formazioni erogate sono state:

- aspetti giuridico normativi: 93,2 %;
- competenze digitali: 70,5 %;
- benessere organizzativo: 38,6 %;
- leadership e gestione del team: 18,2 %;
- comunicazione interna: 11,4 %.

La totalità delle Province del modello avanzato ha dichiarato di aver erogato formazione ai propri dipendenti del servizio del Personale nel corso dell'ultimo anno.

Il 90,9% delle Province di questo raggruppamento utilizza indicatori per misurare l'impatto sociale, economico e ambientale degli obiettivi di Valore Pubblico, legati allo sviluppo delle politiche del personale della Provincia a supporto dei Comuni. I principali sono:

- gli investimenti in formazione e lo sviluppo delle competenze: 93,2%;
- la soddisfazione degli utenti: 50,0%;
- il rispetto dei tempi di gestione dei procedimenti: 52,3%;
- il numero di convenzioni attivate con i Comuni: 43,2%;
- il numero di assunzioni: 43,2%.

L'utilizzo di strumenti tecnologici utilizzati per la gestione delle risorse umane è diffuso in tutte le Province del modello: una Provincia di questo gruppo dichiara di utilizzare anche soluzioni che integrano funzionalità di intelligenza artificiale.

Solamente 2 Province su 44 non hanno procedure di gestione del personale formalizzate e standardizzate, mentre le altre 43 Province dichiarano di avere uno o più servizi e processi descritti o rappresentati in modo formale.

Le **principali criticità** che i servizi del Personale delle Province del modello avanzato sono:

- limitazioni di risorse economiche che incidono su formazione, retribuzioni e assunzioni;
- difficoltà nel reclutamento di personale;
- necessità di migliorare la comunicazione interna;
- carenza di personale qualificato;
- difficoltà nella digitalizzazione dei processi.

9.1 Focus sui servizi ai Comuni nel Modello Avanzato

Tutte le Province che sono state associate al Modello Avanzato offrono, per definizione, servizi ai Comuni, e di queste solamente il 18,2 % ancora non ha convenzioni attive con i Comuni del territorio.

Il valore medio percentuale di Comuni del territorio con i quali le Province hanno convenzioni attive è 36,3% (che corrisponde a circa 23 Comuni per ogni Provincia): il 40,0% dei modelli avanzati ha convenzioni attive in materia di gestione delle politiche del personale anche con Comuni del territorio di altre Province.

Solo 5 Province dichiarano di avere personale esclusivamente dedicato ai servizi ai Comuni.

I contatti con i Comuni sono frequenti e intensi solo per il 9,3% delle Province, che ricevono più di 20 richieste al mese da parte di Comuni del territorio: la maggioranza (53,5%) dichiara di ricevere meno di 5 richieste mensili.

I principali servizi che vengono offerti ai Comuni sono *“Consulenza/supporto sulle procedure di assunzione”* (previsto dal 74,4% delle Province del modello avanzato), e *“Servizi di gestione dei concorsi in forma associata”* (offerto dal 60,5%). In percentuale minore troviamo *“Servizio di assistenza nella gestione del contenzioso e dei procedimenti disciplinari”* (32,6%), *“Supporto alla formazione del personale comunale: individuazione di percorsi professionali (mobilità orizzontale/verticale)”* (23,3%), *“Previdenza”* (16,3%) e *“Servizi di gestione presenze e retribuzioni”* (14,0%). Solo 2 Province (4,7%) sulle 44 totali offrono *“Assessment delle competenze per orientare e programmare l’offerta formativa”* e *“Gestione a livello territoriale della contrattazione decentrata”*.

Solamente 5 Province offrono 4 o più servizi fra quelli elencati sopra, mentre 13 Province offrono 3 servizi, 11 Province offrono 2 servizi mentre 15 Province offrono un solo servizio.

Questi servizi vengono erogati in forma gratuita dal 22,9% delle Province, mentre per il 37,1% vengono retribuiti in base al numero di prestazioni offerte o in base al numero degli abitanti (17,1%), oltre a forme miste (mix delle precedenti).

Il 61,4% delle Province del modello avanzato dichiara di voler ulteriormente potenziare i servizi erogati ai Comuni o di avere in programma l’attivazione di nuovi servizi.

Per le Province del modello avanzato, le maggiori criticità riscontrate dai Comuni nella gestione delle politiche del personale sono, in ordine di criticità:

- carenza di organico;
- difficoltà nel reclutamento;
- limitazioni economiche;

- carenza di competenze specifiche;
- problematiche nell'applicazione della normativa.

Le difficoltà invece che le Province stesse affrontano nella gestione dei servizi di supporto ai Comuni sono, in ordine di criticità:

- mancanza di una piattaforma digitale centralizzata per coordinare le attività e le comunicazioni tra Comuni e Provincia.
- carenza di risorse finanziarie per offrire un supporto efficace e continuativo ai Comuni.
- difficoltà nell'armonizzare gli obiettivi strategici della Provincia con le esigenze specifiche dei singoli Comuni.
- difficoltà nel garantire personale qualificato e aggiornato per le politiche del personale comunale.
- differenze nelle normative e regolamenti tra i vari Comuni che complicano l'allineamento delle politiche del personale.
- scarsa partecipazione dei Comuni ai programmi di formazione e aggiornamento proposti.

10 CONCLUSIONI

10.1 Le politiche del personale nel disegno della "Nuova Provincia"

La Provincia, in quanto ente di area vasta, può assumere un ruolo strategico nella gestione delle politiche del personale, contribuendo alla razionalizzazione della spesa pubblica e alla valorizzazione delle competenze professionali sul territorio. Attraverso strumenti come la programmazione integrata del fabbisogno, la gestione associata dei concorsi, la formazione condivisa e l'uso di piattaforme digitali Comuni, è possibile generare economie di scala, ridurre le duplicazioni e migliorare la qualità dei servizi offerti anche ai Comuni di minori dimensioni.

Un tale approccio promuove coerenza e omogeneità nelle pratiche gestionali, rafforzando la capacità delle amministrazioni locali di affrontare sfide quali la transizione digitale, l'invecchiamento del personale e l'evoluzione dei modelli organizzativi. In questo scenario, la Provincia può configurarsi come un **hub territoriale per la valorizzazione del capitale umano**, ponendosi a sostegno della capacità amministrativa complessiva.

L'analisi condotta conferma che il rafforzamento delle funzioni provinciali in questo ambito rappresenta **un'evoluzione necessaria e coerente, soprattutto in risposta alle difficoltà che molti Comuni** – in particolare quelli più piccoli – **incontrano nella gestione autonoma delle risorse umane**.

Il presente lavoro mette in evidenza, attraverso una ricognizione sistematica e comparata, la **presenza di un bisogno crescente da parte dei Comuni** – in particolare di quelli di minori dimensioni – rispetto alla gestione efficace, efficiente e qualificata delle funzioni legate al capitale umano.

Le Province che hanno saputo rispondere a questa domanda, attivando servizi come la gestione associata dei concorsi, la formazione del personale, la consulenza organizzativa e la gestione dei procedimenti disciplinari, si configurano come soggetti abilitati a supportare la modernizzazione del sistema pubblico locale.

In tale contesto, si rafforza l'idea di una "quarta gamba" nei servizi erogati dalle Province ai Comuni, da affiancare in modo strutturato e integrato alle esperienze già consolidate delle SUA (Stazioni Uniche Appaltanti), SAPE (Servizi di Assistenza e Progettazione Europea) e SIT (Sistemi Informativi Territoriali).

Le politiche del personale si configurano, infatti, non più come un ambito accessorio, ma come una leva strategica per la crescita della capacità amministrativa dei territori, abilitando la gestione associata, il reclutamento per competenze, lo sviluppo professionale e l'innovazione organizzativa.

Questa visione si inserisce pienamente nel quadro delineato dal progetto "Province e Comuni", che riconosce nella Provincia il ruolo di facilitatore territoriale e di snodo istituzionale per la governance integrata dei servizi.

La costruzione di un modulo operativo verticale dedicato alle politiche del personale, rappresenta, dunque, una naturale prosecuzione delle attività fin qui svolte, e in coerenza con la direzione di marcia in favore della “Nuova Provincia” promossa dall’Unione delle Province d’Italia.

Una visione che si pone come nuovo obiettivo per accompagnare il sistema provinciale verso una maggiore omogeneità, efficacia e sostenibilità.

Tale modulo sarà strutturato assumendo come riferimento metodologico e organizzativo il modello virtuoso sviluppato dalla Provincia di Monza e Brianza, che ha dimostrato come, anche in un contesto di risorse limitate, sia possibile costruire un sistema efficiente, replicabile e a forte valore aggiunto per gli Enti del territorio. La centralità attribuita alla specializzazione dei servizi, alla digitalizzazione dei processi, all’integrazione con i sistemi formativi e all’adozione di strumenti evoluti di gestione delle risorse umane, ne fanno un benchmark operativo che potrà guidare l’implementazione del nuovo modulo, anche attraverso la definizione di linee guida condivise, strumenti Comuni e percorsi formativi integrati.

In questo senso, il lavoro fin qui realizzato non costituisce soltanto una ricognizione conoscitiva, ma si configura come **la base di una strategia trasformativa**, che riconosce nella rete provinciale il luogo in cui ricostruire – con metodo, competenza e visione – una funzione pubblica territoriale capace di rispondere alle sfide della modernizzazione amministrativa, dell’equità tra Enti e dell’accesso diffuso a servizi di qualità per tutti i Comuni.

10.2 Filosofia di intervento per costruire il cambiamento

L’analisi condotta evidenzia un sistema provinciale caratterizzato da assetti eterogenei: alcune Province hanno già avviato percorsi strutturati di erogazione di servizi in materia di politiche del personale a supporto dei Comuni, mentre altre restano in una fase interlocutoria, spesso condizionata da vincoli organizzativi, economici e normativi.

In questo scenario, la domanda crescente da parte degli Enti Locali – in particolare di piccole dimensioni – costituisce una leva concreta per promuovere un modello provinciale condiviso e cooperativo. Alla domanda *“La Provincia offre servizi di supporto ai Comuni in materia di politiche del personale?”*, solo il 52,3% degli Enti ha risposto positivamente, mentre il restante 47,7% ha dichiarato di non offrire alcun servizio. L’intensità dell’offerta risulta anch’essa limitata: solo il 7% eroga quattro o più servizi, contro un 17,4% che ne offre uno soltanto.

Questi dati, letti alla luce del quadro normativo attuale, suggeriscono che non è sufficiente affidarsi alla volontarietà o all’iniziativa dei singoli Enti. Al contrario, l’attenzione deve orientarsi verso le Province oggi inattive, che possono

rappresentare il perno potenziale di un sistema evoluto di governance, a condizione che siano accompagnate in un percorso di rafforzamento e innovazione.

Il punto di partenza deve dunque articolarsi su due fronti:

- da un lato il consolidamento delle esperienze più avanzate,
- dall'altro il sostegno al potenziale inespresso.

Occorre intervenire su più livelli – organizzativo, culturale e sistemico – mettendo a disposizione strumenti Comuni, modelli organizzativi-tipo, piattaforme digitali replicabili e meccanismi di affiancamento interprovinciale, al fine di garantire una soglia minima di capacità istituzionale in tutte le realtà.

Ulteriori criticità emergono dalla risposta alla domanda *“La Provincia ha intenzione di potenziare i servizi erogati ai Comuni o attivarne di nuovi?”*, dove solo il 46,5% ha espresso un'intenzione positiva. Ciò segnala non solo un deficit operativo, ma anche una carenza sul piano programmatico: molte Province che oggi non erogano servizi non manifestano neppure l'intenzione di farlo.

A ciò si aggiunge l'esito della domanda *“La Provincia ha identificato tra gli obiettivi di Valore Pubblico prioritari l'implementazione di politiche del personale a supporto dei Comuni del territorio?”*, che ha restituito un quadro tripartito: una parte delle Province riconosce l'obiettivo come prioritario, un'altra lo collega solo a richieste specifiche dei Comuni, e una terza lo esclude del tutto. Questa frammentazione culturale e programmatica rappresenta un ostacolo alla costruzione di un sistema coerente e universale di supporto agli Enti Locali.

Non si tratta soltanto di attivare nuovi servizi, ma di sviluppare una visione condivisa in cui la funzione di coordinamento delle politiche del personale sia considerata parte integrante della missione provinciale.

In questa prospettiva, i prossimi passi dovranno perseguire un duplice obiettivo:

- rafforzare le Province già operative – ampliando l'offerta mediante strumenti digitali, personale qualificato e modelli replicabili
- e accompagnare le Province inattive nella costruzione di un'offerta graduale e strutturata, a partire dai bisogni più urgenti dei territori, come la gestione associata dei concorsi, la formazione del personale, l'assistenza giuridico-contrattuale.

L'Unione delle Province d'Italia (UPI) può assumere un ruolo centrale nel dialogo con il Dipartimento della Funzione Pubblica, promuovendo:

- la co-progettazione di azioni sperimentali territoriali;
- l'inclusione delle Province nei programmi nazionali di capacity building e nei fondi di coesione;

- percorsi formativi condivisi per la gestione associata dei servizi HR.

Dal punto di vista normativo e contrattuale, è auspicabile intervenire per chiarire e rendere operativa la funzione di coordinamento delle Province, attraverso:

- il rafforzamento delle previsioni normative sulla gestione del personale negli Enti di area vasta;
- l'introduzione, nel prossimo CCNL Funzioni Locali, di forme di delega esplicita e meccanismi incentivanti per l'aggregazione dei servizi;
- la sperimentazione di modelli di contrattazione decentrata intercomunale coordinata, sostenuti da organismi paritetici territoriali.

Infine, per dare concretezza a questa impostazione, è fondamentale andare oltre l'approccio tecnico e sviluppare una strategia politica associativa in cui l'UPI assuma un ruolo di cabina di regia nazionale. Solo attraverso alleanze istituzionali, condivisione di pratiche innovative e accompagnamento mirato sarà possibile costruire una rete provinciale capace di affrontare con coerenza ed efficacia le sfide della pubblica amministrazione contemporanea.