

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Verifica di alcuni aspetti nell'ambito del personale provinciale

ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, art. 24, comma 1, lett. e)



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan

Auditor: Wolfgang Bauer
Martin Steinmann
Eva Maria Kofler

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114

www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

luglio 2019

INDICE

I.	Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine.....	4
II.	Approccio metodologico	4
III.	Stato di fatto.....	4
IV.	Valutazione e raccomandazioni	7

I. Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine

Ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 24 della legge provinciale n. 10/1992, l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di questa funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2019.

Obiettivo della verifica è svolgere alcune valutazioni essenziali in applicazione della prescrizione di legge, riguardo a legittimità, regolarità ed economicità dell'azione amministrativa nell'ambito del personale. A tal fine sono stati scelti determinati aspetti nell'ambito del personale, che sono stati analizzati a fondo per il loro significato strategico o trasversale.

II. Approccio metodologico

Questi "*aspetti nell'ambito del personale provinciale*" sono stati individuati attraverso una valutazione professionale, basata sul know-how e sulle conoscenze acquisite nonché sui risultati e l'esperienza di verifiche precedenti sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente valutazione contiene elementi di un'analisi di legittimità, regolarità ed economicità nonché elementi di un'analisi organizzativa e di sistema.

La verifica si è svolta in base a un questionario dettagliato rivolto al direttore della ripartizione personale, e presentatogli anticipatamente.

III. Stato di fatto

Quadro generale

Gli sviluppi sociali e demografici pongono grandi sfide anche nella gestione del personale delle amministrazioni pubbliche. Questo cambiamento e le sfide che ne derivano sono spesso indicati anche con un nuovo termine: VUCA¹.

Dunque si tratta, anche in tempi di cambiamenti radicali, di avere un piano complessivo per garantire in futuro le risorse di personale: per potere, in base a tale piano, impiegare il personale nel giusto numero, con la giusta qualifica e al posto giusto, a medio e lungo termine, con maggiore senso di responsabilità e più alta produttività.

In questo quadro sono state chieste alla ripartizione personale informazioni per capire se gli effetti del cambiamento demografico, del progresso informatico e delle trasformazioni culturali e valoriali (work-life balance = equilibrio fra lavoro e vita privata) sulla politica del personale vengono analizzati e riconosciuti,

¹ La sigla VUCA (volatility, uncertainty, complexity, ambiguity = volatilità, incertezza, complessità e ambiguità) riassume le sfide che aziende e amministrazioni devono affrontare in un mondo sempre più informatizzato.

se si individuano rischi e chance di tali sviluppi, e se viene analizzato il fabbisogno a medio e lungo termine.

La ripartizione personale ha comunicato che il cambiamento demografico viene già monitorato e analizzato da lungo tempo nell'amministrazione provinciale, e che un apposito gruppo di lavoro ("Il futuro del personale provinciale 2030") ha affrontato problematiche trasversali e svolto analisi dettagliate su singoli profili professionali (personale delle scuole dell'infanzia, dipendenti del servizio strade). Il gruppo di lavoro si è anche confrontato con realtà vicine alla nostra, e ha informato e sensibilizzato sul tema nell'ambito di diverse iniziative.² Nella presa di posizione sulla bozza di relazione, la ripartizione chiarisce che nel piano triennale del fabbisogno di personale l'informatizzazione costituisce uno dei criteri per la futura politica del personale, e che così tale criterio influisce concretamente sulla pianificazione di un ambito centrale dell'amministrazione pubblica. Nella ripartizione, una preparazione strutturata in vista di modifiche alla pianificazione è richiesta e promossa non solo annualmente ma anche a breve termine. Alle domande su piani e strategie per far fronte a questi sviluppi nonché sugli obiettivi, strumenti e campi di azione da considerare perché l'ambito del personale costituisca un fattore di successo nell'affrontare il cambiamento, la ripartizione ha risposto così: l'amministrazione deve prendere misure per mantenere a un livello ottimale il potenziale dei collaboratori più anziani, per accompagnarli nel loro percorso professionale, e per rendere attrattivo per i giovani il lavoro nell'amministrazione provinciale. Al riguardo si citano dei pacchetti di misure concrete, come una facilitazione nei requisiti di accesso per il personale delle scuole dell'infanzia, con un più esteso riconoscimento dei titoli di studio, e un insieme di misure per i dipendenti del servizio strade, p. es. la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e una nuova strategia di comunicazione per pubblicizzare i posti vacanti. Generalmente, in futuro si dovranno offrire forme di lavoro ancora più flessibili (infatti il cosiddetto smart working, ovvero lavoro agile, è anche oggetto delle attuali trattative sul nuovo contratto collettivo intercompartimentale); e bisognerà lavorare per la gestione del fattore età ovvero delle diverse fasce di età (age management), così da mantenere le capacità lavorative e la qualità nel processo d'invecchiamento.

Fabbisogno di personale

Le leggi provinciali n. 10/1992, articolo 2, comma 2, e n. 6/2015, articolo 8, comma 2, prevedono l'elaborazione del piano triennale del fabbisogno di personale nonché del piano della performance. Con delibera della Giunta provinciale n. 1001/2018 sono stati approvati il modello e le modalità di pianificazione per il piano triennale del fabbisogno di personale.

La ripartizione personale vede nel nuovo strumento di pianificazione il vantaggio di poter coprire più rapidamente e in modo mirato i posti che si liberano nei profili professionali particolarmente interessati dal cambiamento demografico.

Siccome i risultati del piano triennale del fabbisogno di personale confluiscono direttamente nella pianificazione delle procedure di selezione, il piano stesso costituisce uno strumento diretto per controllare le assunzioni di personale.

Riguardo ai risultati della verifica del piano triennale da parte del gruppo di lavoro previsto da detta delibera della Giunta provinciale, e istituito con DPP n. 3181/2019, la ripartizione personale illustra dapprima – a partire dal contingente di posti del novembre 2018 (3.497,6) – il numero di rapporti di lavoro a tempo pieno che termineranno nel triennio 2019-2021 (314), le necessarie *coperture* di posti (302,6) nella stessa qualifica funzionale (62%) o in un'altra qualifica funzionale (38%), in genere più alta. Il cambio di qualifica funzionale è motivato dalle unità organizzative con la necessità di un corretto ed efficiente

² Una sintesi sull'argomento si trova nella relazione del direttore generale, "Qualità e prospettive di sviluppo dell'Amministrazione provinciale dell'Alto Adige", 2018, capitolo 7, pubblicata su <http://www.provincia.bz.it/amministrazione/personale/studi-e-relazioni.asp>.

svolgimento delle attività istituzionali nonché del raggiungimento degli obiettivi nell'ambito della performance. La ripartizione informa inoltre che il succitato gruppo di lavoro ha valutato gli effetti finanziari delle proposte contenute nel piano triennale, e che di questo punto si occuperà la Giunta provinciale. Infine la ripartizione osserva che per il triennio 2019-2021 sono necessarie anche nuove assunzioni per coprire i posti vacanti (74,5), riguardanti soprattutto i profili professionali di collaboratore amministrativo/collaboratrice amministrativa e ispettore amministrativo/ispettrice amministrativa.

Alla domanda se, in occasione di cambiamenti nei compiti assegnati a un'unità organizzativa, gli equivalenti a tempo pieno vengono ricalcolati e con quali modalità, la ripartizione ricorda che il gruppo di lavoro sviluppo e risorse (AGER) tiene sempre conto del fabbisogno attuale di personale (si citano a esempio la riorganizzazione della ripartizione Europa e l'istituzione della ripartizione organismo pagatore). Nella presa di posizione sulla bozza di relazione, la ripartizione precisa che i compiti da svolgere vengono esaminati con la massima precisione, e in tal modo costituiscono la base per la gestione del personale provinciale.

Alla domanda se nel pianificare il fabbisogno di personale si tiene conto anche delle ore straordinarie svolte, ovvero se in presenza di un loro utilizzo costante (cioè non eccezionale) si richiede un corrispondente aumento di personale, la ripartizione risponde che il contingente degli straordinari è messo annualmente a disposizione delle singole ripartizioni, e che un aumento è possibile solo in casi eccezionali: in linea di principio le ore straordinarie si prestano solo per far fronte a situazioni inconsuete.

In merito alle esperienze fatte col sistema delle graduatorie per l'assunzione nel servizio provinciale (DPP n. 22/2013) la ripartizione spiega che le esigenze delle unità organizzative di coprire i posti che si liberano confluiscono nella programmazione triennale, dopodiché vengono esaminate. Le offerte di lavoro per profili professionali generali – quali ispettore amministrativo/ispettrice amministrativa e collaboratore amministrativo/collaboratrice amministrativa – vengono pubblicate contemporaneamente per più ripartizioni. La ripartizione considera fondamentalmente soddisfacente il risultato di tale modo di procedere. Per i posti da coprire in base a selezioni specifiche si applica la nuova procedura di concorso con valutazione di periodo lavorativo (articolo 6/bis del decreto succitato). La ripartizione non si sofferma sul concreto svolgimento delle assunzioni in base a graduatorie né su eventuali problemi, conseguenti p. es. alla mancata accettazione di posti da parte degli aspiranti.

Riguardo al monitoraggio ovvero alla valutazione di eventuali dimissioni anticipate, la ripartizione personale comunica che le cause sono diverse, p. es. mobilità, ricambio o ragioni individuali, e che tali fenomeni vengono osservati e discussi regolarmente.

Dirigenti

Nell'ambito di una politica strategica del personale hanno particolare importanza la scelta dei quadri dirigenti e il loro ulteriore percorso professionale. Altri ambiti importanti sono la mobilità dei dirigenti, le norme sulle funzioni vicarie, l'assegnazione d'incarichi speciali e d'incarichi per la gestione di progetti.

A questo riguardo è stato chiesto alla ripartizione personale se esiste un'analisi a medio e lungo termine del fabbisogno per coprire posizioni apicali nell'amministrazione provinciale, e se questa analisi fa riferimento a parametri per il dimensionamento delle strutture organizzative. La ripartizione ha risposto che all'inizio dell'anno si elabora un'analisi del fabbisogno per l'anno stesso, sulla cui base si pianificano le procedure di selezione. L'analisi a medio e lungo termine viene periodicamente aggiornata tenendo conto dei pensionamenti previsti. La priorità dei risultati di queste analisi viene definita sulla base delle indicazioni del succitato AGER e del fabbisogno di ripartizioni e dipartimenti. Riguardo a dimensioni e numero delle strutture dirigenziali, la ripartizione spiega che nelle ultime legislature la Giunta provinciale ha preferito lasciare le decisioni ai relativi assessori, in seguito a consultazione con l'AGER.

Riguardo alle prescrizioni sui tempi dei bandi per le direzioni non coperte definitivamente, la ripartizione comunica che i bandi sono emessi in seguito a consultazione con l'AGER e ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, articolo 14, in base al quale l'assessore competente dispone lo svolgimento della procedura di selezione. Riguardo alle modalità per attingere agli albi dei dirigenti per coprire definitivamente una struttura dirigenziale, la ripartizione spiega che prima del bando pubblico avviene una selezione interna fra le persone iscritte alle sezioni A e B dell'albo, per cui una persona iscritta nelle suddette sezioni può anche esser chiamata direttamente, su proposta dell'assessore competente. Riguardo ai criteri per la durata dell'incarico di dirigente reggente, la ripartizione informa che è prevista una nuova e unitaria regolamentazione dei tempi della reggenza d'incarichi dirigenziali, per disciplinarne la durata massima e gli effetti giuridici. Il relativo regolamento di esecuzione non è stato ancora emanato. Ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, articolo 19, per ogni dirigente la Giunta provinciale nomina un vice, che sostituisce il funzionario/la funzionaria in caso di assenza o impedimento e, se la direzione non è coperta, assume la direzione della struttura fino alla sua regolare copertura. Al riguardo la ripartizione personale elenca 73 strutture dirigenziali (a tutti i livelli, dalla direzione generale fino agli uffici) per le quali attualmente non è stato nominato un vice.

La legge provinciale n. 10/1992, articolo 14-bis, prevede la mobilità³ dei dirigenti (della Provincia e degli enti da essa dipendenti). I relativi criteri e modalità devono essere definiti con regolamento di esecuzione. Alla domanda sullo stato attuale di attuazione, la ripartizione risponde che un gruppo di lavoro se n'è occupato già nel 2014, e che ora si prevede di elaborare il relativo regolamento, anche per tener conto delle norme anticorruzione.

È stato recentemente emanato un regolamento di esecuzione all'articolo 17-bis della succitata legge provinciale (DPP n. 15/2019). L'articolo prevede la possibilità di assegnare incarichi anche speciali per la gestione di progetti. Secondo la ripartizione questo è il motivo per cui finora non si erano potuti assegnare incarichi.

La legge provinciale n. 10/1992 prevede, all'articolo 13-bis (Formazione continua del personale dirigente), il monitoraggio delle ore di formazione svolta e dei crediti formativi acquisiti, nonché "il coinvolgimento del personale dirigente in servizio nella formazione di nuovi e nuove dirigenti." Alla domanda sulle relative modalità, la ripartizione risponde che è stato elaborato un piano per la formazione dei nuovi dirigenti, che prevede d'impiegare come relatori anche i dirigenti dell'amministrazione provinciale. Un piano per l'acquisizione di crediti formativi è in fase di elaborazione (collaborazione a livello dell'Euregio), e sarà disponibile per la fine dell'anno. Un gruppo di dirigenti con lunga esperienza e che hanno concluso un corso per formatori (coaching) è a disposizione dei nuovi dirigenti per l'ambito coaching e mentoring. Infine, alla ripartizione personale è stato chiesto se anche nell'amministrazione provinciale si prendono in considerazione formule per promuovere modelli di lavoro flessibile a livello dirigenziale (p. es. tempo parziale). Riguardo al part-time per i dirigenti, la ripartizione ricorda che ai sensi del contratto collettivo intercompartimentale esso è possibile già dal 2003, e che sono in fase di elaborazione ulteriori formule per flessibilizzare l'orario di lavoro (istituzione di "conti" per gestire l'intera vita lavorativa; modelli di cosiddetto lavoro agile, con possibilità di realizzare progetti su base fiduciaria, senza precisi vincoli di orario o sede). Nell'attuale dibattito sul lavoro agile si prende dunque in considerazione un modello flessibile per i dirigenti. Nella valutazione della ripartizione, il tema "smart working" dev'essere ulteriormente discusso e approfondito prima di poter rientrare nel contratto collettivo.

IV. Valutazione e raccomandazioni

Come sottolineato all'inizio, gli sviluppi sociali e demografici pongono grandi sfide anche alla gestione del personale delle amministrazioni pubbliche. Pertanto l'amministrazione provinciale analizza da alcuni anni gli effetti del cambiamento demografico e prende misure concrete per singoli profili

³ Sul significato e la funzione della mobilità vedi le relazioni dell'Organismo di valutazione "Assunzione del personale e mobilità" (giugno 2009), "Etica nell'amministrazione provinciale" (febbraio 2011) e "Selezione dei dirigenti" (giugno 2011).

professionali (personale delle scuole dell'infanzia, dipendenti del servizio strade). Quanto comunicato dalla ripartizione personale rivela complessivamente una grande sensibilità per le sfide da affrontare in futuro. Coerentemente a tale sensibilità dovrebbe essere elaborato un piano complessivo – in base a un'analisi del fabbisogno a medio e lungo termine che vada al di là delle stime sui pensionamenti – per garantire in futuro le risorse di personale. Tale piano dovrebbe tener conto non solo del cambiamento demografico, ma anche degli effetti del progresso informatico nonché delle trasformazioni culturali e valoriali.

Dalle spiegazioni della ripartizione sugli effetti positivi del piano triennale del fabbisogno di personale – da poco previsto con legge provinciale – risulta che esso si è dimostrato un valido strumento diretto per controllare le assunzioni di personale. Al riguardo la ripartizione fornisce anche dati attuali sui rapporti di lavoro terminati anticipatamente, sulle coperture necessarie di conseguenza (compresi i cambi di qualifica funzionale) e le future assunzioni per coprire posti vacanti.

Per definire al meglio il fabbisogno effettivo di personale in occasione di cambiamenti nei compiti di un'unità organizzativa, l'AGER dovrebbe stabilire criteri e modalità trasparenti per il ricalcolo degli equivalenti a tempo pieno, tenendo conto delle nuove funzioni da svolgere.

La prassi di mettere a disposizione delle singole ripartizioni un contingente annuo di ore straordinarie non appare coerente con l'affermazione che tali ore sono utilizzate, in linea di principio, per affrontare situazioni eccezionali. Perciò bisognerebbe verificare se in fase di pianificazione del fabbisogno di personale si debba tener conto anche delle ore straordinarie prestate.

Per il monitoraggio ovvero per la valutazione delle conclusioni anticipate di rapporti di lavoro, si propone di procedere in modo sistematico, così da poter trarre conclusioni fondate ovvero delimitare l'eventuale necessità d'interventi.

La ripartizione personale comunica che per coprire i posti dirigenziali si dispone di un'analisi del fabbisogno annuale, e di un'analisi del fabbisogno a medio e lungo termine. Le relative priorità vengono poi definite in base alle indicazioni dell'AGER nonché al fabbisogno di ripartizioni e dipartimenti. Constatata la mancanza di criteri per il dimensionamento delle strutture organizzative nell'amministrazione provinciale, si raccomanda di elaborare parametri unitari ovvero direttive quadro secondo i principi di efficienza, economicità e trasparenza.

Per i bandi per posti dirigenziali non definitivamente coperti, che sono emanati su iniziativa dell'assessore provinciale competente in seguito a consultazione con l'AGER, si dovrebbero definire dei limiti temporali al fine di operare unitariamente. Nel farlo si dovrebbero render note in modo trasparente anche le modalità per attingere agli albi dei dirigenti, così da garantire parità di trattamento e di opportunità. Si accoglie con favore l'intenzione dichiarata dalla ripartizione di regolamentare nuovamente e unitariamente i periodi di reggenza, in riferimento alla loro durata e agli effetti giuridici. Secondo le informazioni ricevute dalla ripartizione, per 73 unità organizzative non è ancora stato nominato un dirigente reggente. Per osservare le prescrizioni provinciali di legge sulla reggenza e garantire un buono svolgimento dell'attività amministrativa, si raccomanda di nominare un reggente per ogni struttura dirigenziale.

Si raccomanda, inoltre, di elaborare quanto prima il previsto regolamento di esecuzione con criteri e modalità per la mobilità dei dirigenti, tenendo conto anche delle norme anticorruzione.

Si valuta positivamente la recente emanazione del regolamento di esecuzione per l'assegnazione d'incarichi anche speciali per la gestione di progetti.

Riguardo all'elaborazione di un piano per la formazione di nuovi quadri dirigenti e la prevista elaborazione di un piano per l'acquisizione di crediti formativi, si propone di monitorare l'osservanza dell'obbligo di legge dell'aggiornamento costante per tutti i dirigenti.

La ripartizione informa che, al fine di promuovere modelli di lavoro flessibile per i dirigenti, oltre al tempo parziale già regolamentato dal contratto collettivo si stanno studiando altre modalità per flessibilizzare l'orario di lavoro. Anche questo impegno viene accolto con favore.

Si coglie l'occasione per ringraziare la ripartizione personale per la costruttiva collaborazione alla rilevazione e per la rapidità con cui ha risposto al questionario, coinvolgendo anche strutture organizzative esterne alla ripartizione stessa.

Entro la fine del 2020 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni espresse.

f.to
Wolfgang Bauer

f.to
Martin Steinmann

f.to
Eva Maria Kofler



Prüfstelle Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
39100 Bozen | Freiheitsstraße pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
Organismo di valutazione PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
39100 Bolzano | Corso Libertà www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp