



Comune di Bologna



Governo Metropolitano
è Bologna

Documento Unico di Programmazione 2015-2017

Sezione Operativa

Volume 9

PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE RELATIVAMENTE AL TRIENNIO 2015-2017

Marzo 2015

Premessa

In questo volume vengono presentate le linee guida relative alla programmazione triennale del personale. Gli enti locali sono infatti tenuti a definire questa programmazione per assicurare le esigenze di funzionalità e per ottimizzare le risorse necessarie al migliore funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie di bilancio.

Si segnala inoltre che in data 19 giugno 2014 è stato approvato dal Consiglio Comunale il Volume 9 del Documento Unico di Programmazione (DUP) 2014-2016, che conteneva indicazioni analitiche sulla programmazione triennale del fabbisogno del personale relativamente al triennio 2014-2016.

Il testo presentato in questo volume aggiorna quelle indicazioni alla luce delle modifiche normative successivamente intervenute e delle informazioni attualmente disponibili.

Gli obiettivi della programmazione triennale del fabbisogno di personale

L'attuazione di una politica di gestione del personale direttamente funzionale alla imprescindibile salvaguardia del corretto svolgimento delle funzioni istituzionali e dei correlati livelli di prestazione dei servizi alla cittadinanza costituisce obiettivo strategico dell'Amministrazione comunale fin dall'inizio del mandato amministrativo.

Dall'inizio del mandato, come noto, l'Amministrazione si è trovata a operare in un contesto di crescente incertezza e di continuo cambiamento del quadro normativo. Da un lato, il blocco della contrattazione nazionale e decentrata, la riduzione del turn over, il divieto di superare il trattamento economico ordinariamente spettante per l'anno 2010, previsti dalle norme con il chiaro obiettivo di ridurre la spesa di personale, hanno effettivamente contribuito a ridurre tale spesa a carico dei bilanci; dall'altro, il cambiamento del quadro delle entrate sulle quali poter contare per finanziare i servizi ed assolvere alle funzioni di propria competenza ha costretto l'Ente ad operare ulteriori forti tagli alla spesa di personale, con una riduzione per tale spesa di circa 16 milioni di Euro solo nel periodo dal 2011 al 2013 (e di quasi 32 milioni nel periodo 2008-2013).

In fase di predisposizione del bilancio l'obbligo, previsto dalla norma, di contenere ¹ la spesa di personale è di particolare impatto per la programmazione del fabbisogno perché tale obbligo deve necessariamente coniugarsi con la disponibilità di una dotazione di risorse e competenze in grado di svolgere le attività e le funzioni istituzionali e di perseguire i progetti e programmi prioritari e con il mantenimento, nei limiti del possibile, dell'insieme degli istituti attivati a seguito dei contratti decentrati sottoscritti.

Paradossalmente, proprio in questo quadro di vincoli di spesa e limitazioni alle assunzioni, sono le persone, le loro competenze e la loro motivazione che possono "fare la differenza".

È del tutto evidente che l'ulteriore proroga del blocco della contrattazione nazionale e degli stipendi dei dipendenti pubblici fino alla fine del 2015, prevista dalla Legge di Stabilità 2015, senza possibilità di dar corso a recuperi futuri, rischia di trasformare ogni tentativo di politica di valorizzazione e sviluppo del capitale umano in un obiettivo a dir poco sfidante o forse velleitario.

¹ La Legge 114/2014, di conversione del DL 90/2014, ha stabilito che la spesa di personale deve essere "contenuta" non più rispetto a quella dell'anno precedente ma rispetto al valore medio della spesa del triennio 2011-2013.

Eppure, nell'attuale difficilissima contingenza economico-finanziaria del Paese, mettere in campo ogni azione ed intervento idoneo a massimizzare i benefici derivanti da un produttivo impiego delle risorse umane e degli strumenti a disposizione dell'Ente è non solo necessario ma obbligatorio.

Tra le principali leve disponibili è necessario anche un ripensamento della mobilità interna, funzionale ad una più efficace e flessibile allocazione delle risorse, per garantire da un lato il miglior funzionamento dell'organizzazione e, quindi, la realizzazione tempestiva di attività ed interventi e, dall'altro, lo sviluppo professionale, l'apprendimento e la crescita delle persone.

La valorizzazione del patrimonio di professionalità e competenze espresso dai dipendenti comunali è, infatti, senz'altro lo strumento principale e irrinunciabile per l'Ente per il raggiungimento delle proprie finalità.

Priorità e criticità

La programmazione e le politiche di gestione del personale, come detto, devono essere coerenti e funzionali agli obiettivi e alle scelte amministrative.

La decisione di continuare a puntare e, anzi, di confermare con forza la scelta della gestione diretta dei servizi per l'infanzia come una delle scelte centrali del mandato amministrativo ha avuto e continuerà ad avere un impatto di grande rilievo sulla programmazione e sulle politiche del personale dell'ente nel suo complesso.

Tale scelta strategica, culminata nella costituzione nel giugno 2014 da parte del Consiglio Comunale della Istituzione "Educazione e Scuola", poi divenuta operativa il 1° settembre 2014, impone di concentrare le risorse stanziata a bilancio e di orientare prioritariamente le politiche del personale al mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei citati servizi, assicurando, innanzitutto in tale ambito, la copertura delle posizioni libere e disponibili e delle assenze, siano esse dovute a pensionamenti e cessazioni ma anche a malattia o inidoneità.

Proprio l'andamento delle inidoneità del personale operante nei servizi educativi e scolastici si è confermato negli ultimi anni una delle più serie criticità. Il numero dei lavoratori che, per ragioni di salute e di sopravvenuta inidoneità permanente alle mansioni certificate dal Medico Competente, non può più operare all'interno dei servizi è stato in continua crescita negli ultimi anni, anche in considerazione dell'aumento dell'età media dei dipendenti, con una stabilizzazione o forse anche una minima riduzione solo negli ultimi mesi del 2014.

L'obbligo di garantire le sostituzioni all'interno dei suddetti servizi fa raddoppiare la spesa di personale e riduce notevolmente il budget a disposizione per acquisire competenze e professionalità all'esterno per le altre funzioni e servizi comunali che, pertanto, negli ultimi anni, hanno dovuto perlopiù utilizzare personale inidoneo proveniente dai servizi educativi e scolastici "ricoverato", con il risultato di impoverire la struttura ed impedire quel necessario processo di ringiovanimento e riqualificazione che può definirsi strategico per la gestione di tutti i processi di cambiamento e innovazione della pubblica amministrazione.

Stante il quadro sopra rappresentato, nel prossimo triennio sarà necessario proseguire con determinazione con gli interventi già avviati negli anni precedenti:

- implementare, monitorandone attentamente gli esiti, le azioni e gli interventi individuati nell'ambito del gruppo di lavoro intersettoriale costituito nel 2014 e coordinato dal Servizio Prevenzione e Protezione, per il miglioramento degli standard lavorativi nei nidi e nelle scuole di infanzia, con l'obiettivo di abbassare, per quanto possibile, il livello di rischio all'interno dei citati servizi e di preservare la capacità lavorativa del personale nel proprio ruolo e posto di lavoro;
- intensificare ulteriormente l'impegno per una flessibile e razionale allocazione e gestione delle persone e, soprattutto, per la piena valorizzazione e proficuo utilizzo delle loro competenze, anche in termini di ascolto e apporto all'innovazione e al miglioramento continuo, in coerenza con il progetto pluriennale "Innovazione e sviluppo dell'organizzazione".

Indirizzi per le politiche occupazionali nel triennio

In coerenza con gli indirizzi ed obiettivi strategici del mandato, le politiche occupazionali nel triennio 2015-2017 privilegiano, come detto, gli investimenti nell'ambito dei servizi educativi e scolastici.

Come evidenziato poc'anzi e nel Volume 2 della Sezione strategica, il quadro normativo nel quale ci si è trovati ad operare nell'attuale mandato, oltre che complesso e a volte frammentario, è caratterizzato da una serie di disposizioni assai rigorose, tese al contenimento della spesa a qualsiasi titolo. Esse incidono, a più livelli, sia sulle facoltà assunzionali degli enti locali - a tempo indeterminato e determinato - che sui margini di impiego delle risorse decentrate da destinare alla remunerazione accessoria del personale, in una stagione che vede altresì bloccati, come accennato, i rinnovi economici dei contratti nazionali.

Tra le numerose disposizioni emanate rilevano soprattutto le misure che impongono, già da qualche anno, la riduzione degli organici. Nel prossimo triennio però è previsto un allentamento graduale di tali limitazioni: in base al DL 90/2014, convertito in Legge 114/2014, le potenzialità assunzionali a tempo indeterminato passeranno, infatti, dal 60% della spesa delle cessazioni dell'anno precedente nel 2015 all'80% nel 2016 e 2017 fino ad arrivare al 100% nel 2018.

Il perseguimento degli obiettivi prioritari dell'Ente deve inoltre e necessariamente trovare ogni possibile sostegno nelle opportunità che, pur in un quadro di contenimento delle spese, la normativa esistente comunque offre alle amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alle disposizioni di cui al DL 101/2013 convertito dalla Legge 125/2013, in relazione alle stabilizzazioni del personale precario.

A tal proposito, l'Amministrazione Comunale, già nella pianificazione assunzionale del triennio 2014-2016, ha puntato su tale opportunità di stabilizzazione occupazionale per il personale dei servizi educativi e delle scuole di infanzia programmando la stabilizzazione degli educatori dei nidi d'infanzia nel 2014 e degli insegnanti e collaboratori della scuola d'infanzia nel 2015 e 2016 e procedendo di conseguenza nel settembre 2014 con le assunzioni di oltre 50 educatori dei nidi d'infanzia.

Per la definizione degli Indirizzi relativi alle politiche occupazionali nel triennio è necessario fare i conti con la Legge 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) che stabilisce la riduzione delle dotazioni organiche delle Province e Città Metropolitane e, al comma 424, il conseguente obbligo per Regioni

e Comuni (e in subordine per le amministrazioni statali) di destinare esclusivamente, negli anni 2015 e 2016, le proprie facoltà assunzionali all'assunzione degli eventuali vincitori di concorsi nelle proprie graduatorie e al ricollocamento del personale divenuto soprannumerario degli enti di area vasta nell'ambito del più complessivo riordino delle loro funzioni. In buona sostanza, tranne l'eccezione dei vincitori di concorso, l'unica forma di approvvigionamento di risorse umane nei prossimi due anni per i Comuni parrebbe provenire dalla mobilità del personale provinciale.

Successivamente alla Legge di Stabilità, lo scorso 30 gennaio è stata pubblicata la Circolare 1/2015 dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e per gli Affari Regionali e le Autonomie contenente le Linee Guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Tale circolare contribuisce a fornire interpretazioni, chiarimenti ed indicazioni operative ma, oltre a non risolvere i dubbi e i punti più controversi relativi al sostanziale blocco delle assunzioni per i Comuni previsto dalla legge, ha addirittura dettato, su alcune questioni (si veda, ad esempio, il divieto di avviare procedure di mobilità volontaria), disposizioni integrative della norma di legge.

Su un punto, in particolare, è necessario un chiarimento ulteriore e urgente poiché la legge e la circolare non hanno colmato i dubbi e risposto alle attese dei Comuni che chiedono, innanzitutto, di poter continuare a gestire i servizi e le attività che rientrano tra le proprie funzioni fondamentali e di poter esercitare l'autonomia organizzativa che conferisce loro la Costituzione. Si fa riferimento, in particolare, al personale appartenente alle cosiddette "categorie infungibili", tra cui la Circolare inserisce il personale educativo e i docenti degli enti locali ma che si può estendere ad altre professionalità che non trovano corrispondenza nel personale e nelle dotazioni organiche degli enti di area vasta.

Al momento, in attesa di ulteriori chiarimenti (già sollecitati da ANCI), nel 2015 e 2016, non sembrerebbero esserci spazi per nuove procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato nemmeno per le suddette categorie di personale. Ovviamente si confida che, almeno su questo punto, si prenda atto della inevitabilità di una modifica in tempi brevissimi della norma di legge, per non mettere a rischio la tenuta dei servizi essenziali dei Comuni e la loro funzionalità.

Premesso quanto sopra, l'enorme operazione di mobilità del personale soprannumerario dalle Province e Città Metropolitane agli enti di destinazione non può prescindere dalla predisposizione, da parte degli enti riceventi, del piano triennale dei fabbisogni di personale con conseguente defini-

zione dei profili e delle professionalità necessarie per garantire continuità nella erogazione dei servizi e il soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata.

L'art. 1, comma 423 della Legge 190/2014 parla, infatti, di “ricollocazione ottimale” del personale soprannumerario, sia in relazione al riordino delle funzioni previste dalla legge 56/2014 che alle esigenze funzionali delle amministrazioni di destinazione. Vi è anche, ovviamente, un aspetto di tipo qualitativo, di rilevanza non trascurabile, che ha a che fare con la professionalità delle persone, con il loro background e, in definitiva, con la loro esperienza e competenza. È del tutto evidente che un percorso di “ricollocazione” del personale che non tenga conto di tale aspetto rischia di avere riflessi negativi sulla performance organizzativa degli enti che è ovviamente funzione di quella individuale, a sua volta funzione dei comportamenti, delle competenze e della motivazione dei singoli dipendenti.

Al riguardo, peraltro, occorre evidenziare che, ai fini della predisposizione della programmazione dei fabbisogni 2015-2017, si renderà necessario, da un lato, valutare attentamente le esigenze funzionali dell'ente e, dall'altro, considerare la programmazione dei fabbisogni e le politiche assunzionali in un'ottica di “Comune allargato”, con una attenzione particolare all'evoluzione del contesto di riferimento. Ciò è tanto più rilevante in considerazione della costituzione dal 1° gennaio 2015, a seguito della unificazione delle ASP Irides e Città di Bologna, dell'unica ASP distrettuale denominata “ASP Città di Bologna” - all'interno della quale saranno incardinate le funzioni di accesso e produzione di tutta la gamma dei servizi sociali e socio-sanitari in ambito distrettuale, con conseguenti necessarie valutazioni in relazione alla allocazione del personale – e della costituzione, sempre dal 1° gennaio 2015, della Città Metropolitana di Bologna che, in base alla legge e allo Statuto, potrà esercitare le proprie funzioni anche con forme di organizzazione in comune con le altre amministrazioni locali, con l'obiettivo della più efficace allocazione delle risorse e in particolare del personale e delle competenze professionali disponibili.

Va altresì evidenziato che, a seguito della programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali europei – tra cui i Programmi Operativi Regionali (POR FESR e POR FSE) già approvati dalla Commissione Europea e il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON METRO) ancora in corso di approvazione - si renderà necessaria la creazione di una struttura in grado di svolgere per il Comune le funzioni di organismo intermedio di gestione (Autorità Urbana).

Ciò detto, l'esigenza di rispettare i vincoli normativi in materia di personale, compresi gli obblighi in precedenza evidenziati previsti dalla Legge di Stabilità 2015, e l'incertezza del contesto non possono far venire meno la fondamentale attenzione alla funzione di programmazione del personale, al suo significato e alle sue finalità di principale leva per la realizzazione degli obiettivi dell'Ente.

Sarà, pertanto, definita una programmazione triennale dei fabbisogni di personale 2015-2017 coerente con gli indirizzi e le priorità generali delineate nel presente documento, anche se dovrà inevitabilmente essere sottoposta ad aggiustamenti e conferme di anno in anno, a seguito di verifica riguardo alle risorse realmente disponibili ed ai margini di programmazione consentiti dall'effettivo turn over dell'anno precedente ma anche per seguire l'evoluzione del contesto di riferimento, normativo e non solo.

In coerenza con le precedenti considerazioni e attesi gli obiettivi e programmi strategici, di seguito si evidenziano, in termini generali, i fabbisogni di personale nel triennio 2015-2017, in continuità con la programmazione del triennio precedente:

- assunzione dell'ultima tranche di 25 agenti del Corpo di Polizia Municipale a completamento della programmazione 2013-2015 con la quale era stata prevista l'assunzione di 75 agenti per il potenziamento del Corpo (25 agenti per ogni annualità);
- prosecuzione della programmazione 2014-2016 relativamente alla copertura delle posizioni che rispondono ad esigenze stabili, permanenti e continuative nei nidi e nelle scuole di infanzia avvalendosi, come già anticipato in precedenza, delle procedure di reclutamento speciale transitorie previste dal DL 101/2013 convertito dalla legge 125/2013, con l'obiettivo del superamento del "precariato" nell'ambito dei suddetti servizi. Come anticipato, tale percorso rappresenta una priorità per l'Amministrazione comunale per dare continuità e garanzia di stabilità ai propri servizi per il quale, tenuto conto che si tratta di personale non rinvenibile nelle Province e Città Metropolitane, si attende un definitivo chiarimento in termini di fattibilità normativa. In ogni caso, sono fatte salve le verifiche, anno per anno, del rispetto dei vincoli di spesa e del limite del 50% delle potenzialità assunzionali, anche complessivamente considerate, da destinare a tali "stabilizzazioni" e da quantificare annualmente sulla base della spesa delle cessazioni dell'anno precedente.

Inoltre, sulla base della rilevazione dei fabbisogni e delle richieste dei direttori delle strutture apicali, anche nell'ambito delle proposte di ulteriore aggiornamento dello schema organizzativo dell'Ente, si cercherà, negli eventuali margini concessi dai vincoli assunzionali e di spesa e in coerenza con l'evoluzione del contesto di cui si diceva in precedenza:

- di rafforzare la struttura comunale con il reclutamento di personale in possesso di competenze giuridiche e amministrativo-contabili, sia per compensare il consistente calo di personale a seguito delle numerose cessazioni intervenute negli ultimi anni che per fronteggiare l'evoluzione normativa, sempre più complessa, e per sostenere, in alcuni ben precisi punti della struttura comunale, il processo di innovazione, semplificazione delle regole e delle procedure, anche attraverso processi di dematerializzazione e digitalizzazione;
- di garantire, in coerenza con il riordino presso l'ASP di tutti i servizi a valenza sociale e socio-sanitaria, le funzioni di presidio e di governo del sistema comunale dei servizi sociali e di mantenere una congrua dotazione di profili professionali tecnici per rendere più efficace ed efficiente l'attuazione degli interventi per lo sviluppo urbano sostenibile, per il miglioramento della manutenzione delle infrastrutture, per la conservazione, tutela e sicurezza del patrimonio comunale e per la promozione di progetti di miglioramento e monitoraggio della qualità dei servizi e di innovazione sociale;
- di costituire una struttura che operi in qualità di organismo intermedio di gestione per i Fondi Strutturali in coerenza con le decisioni che verranno assunte relativamente alle funzioni e ad eventuali uffici comuni tra Città e Metropolitana e Comune;
- di prevedere una minima integrazione della dotazione di personale dirigente per garantire il ricambio generazionale ed il necessario presidio delle funzioni dirigenziali, a fronte del pensionamento previsto nel prossimo triennio di circa una decina di dirigenti.