



COMUNE DI BOLOGNA

# Documento Unico di Programmazione 2014-2016

## Sezione Operativa

### Volume 9

**PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE RELATIVAMENTE  
AL TRIENNIO 2014-2016**

15 aprile 2014

# 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.

## **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, peraltro, come evidenziato nei paragrafi precedenti, l'Amministrazione si è trovata ad operare in un contesto di crescente incertezza e di continuo cambiamento delle norme. 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 dalla vigente normativa con l'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.

In fase di predisposizione del bilancio l'obbligo di ridurre la spesa di personale è di particolare impatto per la programmazione del fabbisogno perché impone di coniugare la riduzione della spesa con la necessità di disporre 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 peraltro, 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 di tutta evidenza infatti che, stante l'attuale difficilissima contingenza economico-finanziaria del Paese, è necessario 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.

Tra le principali leve disponibili, la valorizzazione del patrimonio di professionalità e competenze espresso dai dipendenti comunali è 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 ha un impatto di grande rilievo sulla programmazione e sulle politiche del personale dell'ente nel suo complesso.

Tale scelta strategica, infatti, 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 sta confermando negli ultimi anni una delle più serie criticità. Il numero dei lavoratori che, per ragioni di salute e di sopravvenuta inidoneità permanente alle mansioni certificata dal Medico Competente, non può più operare all'interno dei servizi sta aumentando, infatti, in modo allarmante.

L'obbligo di garantire le sostituzioni all'interno dei suddetti servizi fa raddoppiare la spesa di personale e, di fatto, "satura" quasi totalmente le potenzialità assunzionali e di spesa consentite dalla normativa e le risorse a disposizione per acquisire competenze e professionalità all'esterno per le altre funzioni e servizi comunali che, pertanto, devono perlopiù utilizzare personale inidoneo proveniente dai servizi educativi e scolastici "riconvertito", impoverendo la struttura e impedendo 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 diventa prioritario e ineludibile nel corso del triennio:

- Attuare in tempi rapidi le soluzioni tecniche, gestionali e organizzative individuate a seguito del lavoro di analisi e valutazione attivato nel corso del 2013 con il coordinamento del Servizio Prevenzione e Protezione in accordo con il Medico Competente 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 di mandato "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 privilegiano, come detto, gli investimenti nell'ambito dei servizi educativi e scolastici.

Come evidenziato poc'anzi, l'attuale quadro normativo, complesso e a volte frammentario, è caratterizzato da una serie di disposizioni assai rigorose, tese al contenimento e alla tendenziale riduzione 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 i rinnovi economici dei contratti nazionali.

Tra le numerose disposizioni emanate rilevano soprattutto le misure che impongono, già da qualche anno e con una prospettiva di lungo periodo, la riduzione degli organici (copertura solo parziale - al 40% - del turn over del personale di ruolo e contenimento delle assunzioni flessibili entro la metà della spesa dell'anno 2009, salvo che per alcune categorie di personale) e delle risorse contrattuali decentrate da destinare alla incentivazione e al miglioramento dei servizi (riduzione annuale dei fondi in proporzione alla diminuzione dei dipendenti).

Il perseguimento degli obiettivi prioritari dell'Ente deve necessariamente trovare ogni possibile sostegno nelle opportunità che, pur in tale 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.

L'esigenza di sfruttare ogni possibile margine occupazionale offerto dalla vigente legislazione pone in evidenza la necessità di puntare su soluzioni programmatiche di ampio respiro, capaci di massimizzare tali opportunità di stabilizzazione occupazionale, nel più ampio quadro della pianificazione assunzionale.

Al riguardo, tuttavia, occorre evidenziare che, in considerazione della recente evoluzione normativa e degli stretti margini di azione consentiti in materia di assunzioni, ai fini della predisposizione della programmazione dei fabbisogni 2014-2016 e del piano assunzioni 2014, 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 riguardo, in particolare, alle strategie e alle scelte sulle ASP cittadine. Sarà, pertanto, definita una programmazione triennale e un piano assunzioni 2014 coerente con gli indirizzi e le priorità generali delineate nel presente documento, anche se la programmazione triennale dovrà necessariamente 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.

È importante, peraltro, rammentare che lo scorso 3 aprile è stato approvato definitivamente dal parlamento il disegno di legge recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" che ha tra i propri obiettivi qualificanti il superamento delle Province e l'istituzione delle Città Metropolitane dal 1° gennaio 2015. La costituzione della Città Metropolitana nel nostro territorio, di cui si parla

ormai da molto tempo, rappresenta una grande opportunità per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni di governo locale su tanti temi che riguardano direttamente la vita quotidiana dei cittadini ma si tratta anche di un passaggio che, in relazione alle funzioni che sarà chiamata ad esercitare anche sulla base dello statuto, richiederà valutazioni e sinergie, sempre in ottica "allargata", sul miglior utilizzo del personale e delle competenze professionali disponibili.

Ciò detto, l'esigenza di rispettare i vincoli normativi in materia di spesa di personale e l'incertezza del contesto non devono 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.

In coerenza con le precedenti considerazioni e attesi gli obiettivi e programmi strategici 2014-2016, nel triennio si investirà principalmente sulle seguenti due direttrici:

- potenziamento del Corpo di Polizia Municipale con l'assunzione nel biennio 2014-2015 di ulteriori 50 assistenti, oltre ai 25 già previsti nel Piano assunzioni 2013;
- superamento del "precariato" sulle posizioni che rispondono ad esigenze stabili, permanenti e continuative nei nidi e nelle scuole di infanzia avvalendosi delle procedure di reclutamento speciale transitorie previste dal DL 101/2013 convertito dalla legge 125/2013 e utilizzando le graduatorie, in esito delle citate procedure, entro il 31/12/2016, fatte salve le verifiche, anno per anno, del rispetto dei vincoli di spesa e del limite del 50% delle potenzialità assunzionali 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 si cercherà, nei margini concessi dai vincoli assunzionali e di spesa:

- 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 il processo di innovazione, semplificazione delle regole e delle procedure attraverso processi di dematerializzazione e digitalizzazione;
- coerentemente con le finalità istituzionali e gli obiettivi prioritari, di garantire, in una logica di "Comune allargato" e in sinergia con le funzioni svolte dall'ASP, il funzionamento 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 e per la conservazione, tutela e sicurezza del patrimonio comunale.