



COMUNE DI BOLOGNA

# **Documento Unico di Programmazione 2015-2017**

## **Sezione Operativa**

### **Volume 9**

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

14 novembre 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.

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, peraltro, 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 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, con una riduzione per tale spesa di circa 16 milioni di Euro 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 <sup>1</sup> 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, peraltro, che la prospettiva, prevista dal disegno di legge di Stabilità 2015, di una ulteriore proroga del blocco della contrattazione e degli stipendi dei dipendenti pubblici fino alla fine del 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.

---

<sup>1</sup> 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 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 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", 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 confermata 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 aumentata, infatti, in modo allarmante negli ultimi anni, anche in considerazione dell'aumento dell'età media dei dipendenti.

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, 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, l'attuale quadro normativo, 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 e con una prospettiva di medio periodo, la riduzione degli organici (in base al recente DL 90/2014, convertito in Legge 114/2014, è possibile assumere a tempo indeterminato nel limite del 60% nel 2015 e dell'80% nel 2016 e 2017 ed è necessario contenere le assunzioni flessibili entro la spesa dell'anno 2009) e delle risorse contrattuali decentrate da destinare alla incentivazione e al miglioramento dei servizi (attualmente il fondo incentivante 2010 costituisce il limite per i fondi degli anni successivi che sono ulteriormente sottoposti a riduzioni annuali in proporzione alla diminuzione dei dipendenti mentre, dal 2015, il disegno di legge di Stabilità 2015 prevede che vi sia una decurtazione "definitiva" nel fondo di tutte le riduzioni operate negli ultimi anni per effetto delle riduzioni del personale).

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.

A tal proposito, nel più ampio quadro della pianificazione assunzionale del triennio 2014-2016, l'Amministrazione Comunale ha puntato su tale opportunità di stabilizzazione occupazionale per il personale dei servizi educativi e delle scuole di infanzia, procedendo già nell'anno educativo 2014-2015 con le prime "stabilizzazioni" per oltre 50 educatori dei nidi d'infanzia.

Al riguardo, tuttavia, occorre evidenziare che, in considerazione della recente evoluzione normativa e dei limitati margini di azione consentiti in materia di assunzioni, 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". Ciò è tanto più rilevante in considerazione della approvazione lo scorso giugno della unificazione delle ASP Irides e Città di Bologna nell'unica ASP distrettuale denominata "ASP Città di Bologna" a decorrere dal gennaio 2015 - all'interno della quale verranno riordinati tutti i servizi a valenza sociale e socio-sanitaria, con conseguenti necessarie valutazioni in relazione alla allocazione del personale – e della nascita ufficiale, sempre dal 1° gennaio 2015, della Città Metropolitana di Bologna che, in base a quanto verrà definito nello 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, nell'ambito della programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali europei, sono in via di approvazione da parte della Commissione Europea il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON METRO) e i Programmi Operativi Regionali (POR FESR e POR FSE) e che di conseguenza si renderà necessaria la creazione di una struttura in grado di svolgere per il Comune le funzioni di organismo intermedio di gestione (Autorità Urbana).

Sarà, pertanto, definita una programmazione triennale 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.

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, nel triennio si continuerà ad investire principalmente sulle seguenti due direttrici:



- potenziamento del Corpo di Polizia Municipale con il completamento, nel 2015, del Piano assunzioni programmato per il triennio 2013-2015;
- superamento del “preariato” sulle 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 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, 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 il processo di innovazione, semplificazione delle regole e delle procedure attraverso processi di dematerializzazione e digitalizzazione;
- di garantire, in coerenza 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, per la conservazione, tutela e sicurezza del patrimonio comunale e per la promozione di progetti di innovazione sociale;
- di costituire una struttura che operi in qualità di organismo intermedio di gestione per i Fondi Strutturali valorizzando, ove possibile, l’esperienza acquisita dalla Provincia di Bologna nella gestione dei fondi strutturali nella precedente programmazione e in coerenza con le decisioni che verranno assunte con la nascita della Città Metropolitana relativamente all’organizzazione di funzioni in 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.