



Governo Metropolitano
è Bologna

Documento Unico di Programmazione 2017-2019

Sezione Operativa

Volume 9

**LINEE DI INDIRIZZO IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE
RELATIVAMENTE AL TRIENNIO 2017-2019**

Novembre 2016

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 al corretto svolgimento delle funzioni istituzionali e dei correlati livelli di prestazione dei servizi alla cittadinanza costituisce obiettivo strategico dell'Amministrazione comunale.

Da diversi anni, come noto, l'Amministrazione si trova ad operare in un contesto di crescente incertezza e di continuo cambiamento del quadro normativo. Da un lato, le norme che si sono susseguite nel tempo in materia di assunzioni e di spesa di personale avevano il chiaro e dichiarato obiettivo di ridurre la spesa di personale nel comparto pubblico ed hanno effettivamente contribuito a ridurre tale voce nei bilanci degli enti; dall'altro, la riduzione delle entrate per finanziare i servizi ed assolvere alle funzioni di propria competenza ha costretto l'Ente, come la maggior parte dei comuni, ad operare ulteriori tagli alla spesa di personale, con una consistente riduzione di tale spesa nel corso del precedente mandato amministrativo.

In fase di predisposizione del bilancio l'obbligo, previsto dalla norma, di contenere la spesa di personale rispetto al valore medio della spesa del triennio 2011-2013 è di particolare impatto per la programmazione del fabbisogno perché condiziona la possibilità per l'Ente di disporre di una dotazione di risorse e competenze in grado di svolgere le attività e le funzioni istituzionali, di perseguire i progetti e programmi prioritari mantenendo, nei limiti del possibile, l'insieme degli istituti attivati a seguito dei contratti collettivi decentrati integrativi.

In questo quadro di vincoli di spesa e di limitazioni alle assunzioni, le persone con le loro competenze, la loro motivazione e il loro senso di responsabilità possono "fare la differenza".

Con la sentenza 178/2015 della Corte Costituzionale si è finalmente conclusa la lunga stagione del blocco dei contratti di lavoro per il pubblico impiego. A distanza di ormai 15 mesi da tale sentenza - che pure aveva "salvato" il congelamento contrattuale degli ultimi anni e stigmatizzato solo il fatto che il blocco potesse ripetersi ancora per un ulteriore periodo -, la "macchina" del rinnovo dei contratti non è però ancora partita.

Con il Disegno di Legge di bilancio 2017 vengono stanziati nuove risorse per i rinnovi contrattuali che si aggiungono alla cifra di 300 milioni di euro già prevista dalla Legge di Stabilità 2016, cifra con la quale si poteva garantire un aumento medio limitato allo 0,4 per cento del monte salari. Al momento però l'unica certezza è che vi sarà un aumento delle risorse a disposizione. Per capire quale sarà l'entità delle risorse aggiuntive destinate al rinnovo dei contratti è necessario attendere l'approvazione della Legge di Stabilità 2017 e il riparto del complessivo fondo destinato al pubblico impiego ad opera di uno o più DPCM.

È del tutto evidente, infatti, che sul tanto atteso rinnovo del contratto di lavoro del pubblico impiego si gioca un'importante occasione per provare a ricostruire un clima di fiducia e per dimostrare la centralità del Lavoro Pubblico che, negli anni della difficile contingenza economico-finanziaria del Paese, ha non soltanto fornito un indubbio contributo all'obiettivo della riduzione della spesa pubblica ma, soprattutto, ha rappresentato il volto dello Stato davanti alle richieste e ai bisogni dei cittadini sempre più in difficoltà.

Negli ultimi difficili anni dello scorso mandato amministrativo, a fronte della scarsità delle risorse e delle leve gestionali disponibili, si è reso indispensabile mettere in campo ogni azione ed intervento per cercare di ottimizzare l'impiego del personale e degli strumenti a disposizione dell'Ente, a volte anche rischiando di irrigidire la struttura.

Tra i principali ambiti sui quali, nei prossimi anni, sarà necessario avviare una profonda riflessione vi è la mobilità interna. È inevitabile che in un contesto normativo di blocco o di forte limitazione del turn over – che riduce la dotazione di personale disponibile e impedisce l'ingresso dall'esterno di professionalità e competenze – si attivino resistenze e rigidità alla mobilità delle persone all'interno dell'organizzazione. Eppure la rotazione e il superamento della rigida appartenenza ad un'unica struttura organizzativa e, quindi, la condivisione delle persone e delle loro competenze, possono consentire, in una condizione di risorse scarse quale l'attuale, una più efficace ed efficiente allocazione delle risorse, garantendo 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, assunta nello scorso mandato amministrativo, di confermare con forza la scelta della gestione diretta dei servizi per l'infanzia come una delle priorità strategiche ha avuto e continuerà ad avere un impatto di grande rilievo sulla programmazione e sulle politiche del personale dell'ente nel suo complesso.

Tale decisione, resa strutturale con la costituzione della Istituzione "Educazione e Scuola", operativa dal 1° settembre 2014, continuerà inevitabilmente ad orientare anche nei prossimi anni l'utilizzo delle risorse disponibili a bilancio e 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 crescente delle inidoneità del personale operante nei servizi educativi e scolastici durante i primi anni dello scorso mandato ha reso necessario attivare un progetto intersettoriale, coordinato dal Servizio Prevenzione e Protezione, con l'obiettivo di migliorare gli standard lavorativi nei nidi e nelle scuole di infanzia e di abbassare, per quanto possibile, il livello di rischio all'interno di tali servizi per preservare la capacità lavorativa del personale nel proprio ruolo e posto di lavoro. Anche grazie alla implementazione di una serie di azioni ed interventi individuati dal gruppo di progetto, vi è stata una seppur minima riduzione del numero delle nuove inidoneità a partire dal 2015.

La possibilità, pur se limitata, di riprendere a reclutare personale all'esterno, dopo il blocco totale delle assunzioni disposto con la Legge di Stabilità 2015, dovrebbe consentire una più efficace e funzionale riconversione e ricollocazione del personale in caso di inidoneità permanente

alle mansioni con l'individuazione, nell'ambito della programmazione del fabbisogno, di alcune specifiche e ben definite posizioni di lavoro per le quali sia sufficiente attivare percorsi di formazione interna e affiancamento.

Negli ultimi anni, infatti, in assenza di altre possibilità di reclutamento, si è dovuto riconvertire e ricollocare tale personale nell'ambito degli uffici amministrativi dell'Ente, su posizioni e profili professionali per i quali sarebbero state necessarie competenze e conoscenze che, nella maggior parte dei casi, sono del tutto estranee al background professionale di educatori, insegnanti ed operatori scolastici.

Il risultato, ovviamente, è stato quello 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.

Una delle priorità del prossimo triennio è quella del riordino complessivo del Servizio Sociale Territoriale con l'obiettivo strategico di costituire un Servizio Sociale Territoriale Unitario ricomponendo le attività in precedenza garantite dai servizi sociali dei quartieri, dall'AUSL e dall'ASP Città di Bologna. L'Amministrazione ha scelto di gestire direttamente questo complesso lavoro di ricomposizione e riassetto del quadro di riferimento ricercando la massima sinergia con tutti i professionisti, nella consapevolezza che la gestione efficace del processo condiziona fortemente il risultato finale.

Si confida che l'investimento su questi servizi e sulle persone che li realizzano e sviluppano e il rinnovato clima positivo e di condivisione della prospettiva futura, dopo almeno due anni di incertezza, di difficoltà e incomprensioni, possano contribuire a rafforzare la motivazione e l'orgoglio professionale e a ridurre il malessere e le "fughe" dai servizi che hanno caratterizzato gli ultimi due anni e che, con difficoltà ancora maggiori rispetto ai servizi educativi e scolastici, hanno reso estremamente complicato garantire, da un lato, copertura e quindi continuità nella erogazione dei servizi e, dall'altro, l'efficace riconversione del personale dichiarato inidoneo.

Stante il quadro sopra rappresentato, nel prossimo triennio sarà necessario:

- monitorare attentamente gli interventi in parte già individuati e attivati negli anni precedenti e proseguire con determinazione nell'obiettivo prioritario di abbassare il rischio lavorativo, in particolare in alcuni contesti, quali quello dei servizi educativi e scolastici, dei servizi sociali e della polizia municipale, e preservare la capacità lavorativa delle persone nel proprio ruolo e posto di lavoro;
- intensificare ulteriormente l'impegno per una flessibile ed efficace allocazione e gestione delle persone in grado di valorizzare ed utilizzare pienamente le loro competenze, anche in termini di apporto al miglioramento continuo e alla innovazione dei processi organizzativi, in coerenza con il progetto di mandato relativo alla Innovazione e sviluppo dell'organizzazione.

Indirizzi per le politiche occupazionali nel triennio

Come accennato in precedenza, la scelta, assunta nello scorso mandato, di aumentare l'investimento dedicato ai servizi rivolti all'infanzia e la gestione diretta di tali servizi continuerà ad avere anche nei prossimi anni un rilevante impatto sulla programmazione e sulle politiche del personale dell'ente nel suo complesso.

Come evidenziato nel Volume 2 della Sezione strategica, il quadro normativo nel quale ci si trova ancora ad operare, oltre che complesso e a volte nebuloso, 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 ha visto bloccati per anni, come accennato, i rinnovi economici dei contratti nazionali, senza peraltro avere ancora, nonostante la sentenza della Corte Costituzionale in precedenza citata, una certezza definitiva sui tempi e sulle modalità dell'effettivo rinnovo.

Negli ultimi anni, come detto, le disposizioni normative che hanno imposto agli Enti Locali la riduzione degli organici hanno avuto un impatto dirompente e hanno messo a dura prova anche la "tenuta" e la funzionalità della struttura organizzativa del Comune di Bologna. Le speranze in un percorso di allentamento graduale di tali limitazioni, accese con il DL 90/2014, sono durate "lo spazio di un mattino". Sono state, infatti, da un lato immediatamente bloccate dalla necessità di adeguarsi alla Legge 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) e all'obbligo per Regioni e Comuni di destinare, negli anni 2015 e 2016, le proprie facoltà assunzionali al ricollocamento del personale soprannumerario degli enti di area vasta nell'ambito del più complessivo riordino delle loro funzioni e, dall'altro, fortemente ridimensionate dalla Legge 208/2015 (di Stabilità 2016).

Pur in un quadro normativo di vincoli stringenti e orientato al contenimento della spesa, le amministrazioni pubbliche devono utilizzare tutte le leve e opportunità che tale normativa, benché complessa, stratificata e a volte di difficile lettura, offre per perseguire i loro obiettivi e garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini.

A tal proposito, l'Amministrazione Comunale, già nella pianificazione assunzionale del triennio 2014-2016, aveva puntato sull'opportunità offerta dal DL 101/2013 convertito dalla Legge 125/2013, procedendo a stabilizzare gli educatori dei nidi d'infanzia nel 2014 e gli insegnanti delle scuole di infanzia nel 2015 e 2016, in quest'ultimo caso grazie all'approvazione della norma contenuta nel DL 78/2015 convertito dalla Legge 125/2015 che ha consentito una specifica e limitata deroga all'obbligo esclusivo di assorbire nel 2015 e 2016 i soprannumerari di province e città metropolitane. Nel corso del 2017 si completerà il percorso di stabilizzazione previsto dalla norma citata – che era stato sospeso con l'entrata in vigore della Legge 190/2014 - per i collaboratori della scuola d'infanzia. Nonostante negli anni scorsi con le citate assunzioni a tempo indeterminato di insegnanti ed educatori si siano fortemente ridotti i posti vacanti o addirittura azzerati per gli educatori, nel prossimo triennio l'Amministrazione darà attuazione al piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale insegnante ed educatore consentito dal DL 113/2016, convertito dalla Legge 160/2016, che ha come scopo principale quello di ridurre i contratti a termine valorizzando la professionalità acquisita dal personale a tempo determinato all'interno delle procedure assunzionali. Si tratta, peraltro, di una opportunità di grande rilievo perché, pur nell'ambito di alcuni ben precisi vincoli, la Legge consente di coprire a tempo indeterminato tutti i posti che nell'anno scolastico 2015-2016 erano già coperti con lavoratori a tempo determinato e quelli coperti con lavoratori a tempo indeterminato che cesseranno nel periodo di validità triennale del piano e, soprattutto, considera queste assunzioni in deroga alle capacità assunzionali.

Occorre evidenziare che, ai fini della predisposizione della programmazione dei fabbisogni 2017-2019, 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 con una attenzione particolare all'evoluzione del contesto di riferimento. In particolare, le Linee programmatiche del mandato amministrativo tratteggiano una Città che deve sempre più assumere una dimensione metropolitana e che in questa prospettiva di Bologna Metropolitana risiedono grandi potenzialità ed opportunità da cogliere. A tal proposito, dopo l'Ufficio comune per le politiche abitative e la convenzione per l'attuazione del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON METRO), sarà necessario intervenire in altri processi organizzativi

trasversali, tra Comune di Bologna e Città Metropolitana, per i quali possa risultare strategico mettere a fattor comune le risorse e le competenze professionali.

Sarà, pertanto, definita una programmazione triennale dei fabbisogni di personale 2017-2019 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 2017-2019.

Verrà, come già ricordato, data attuazione al Piano triennale straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di insegnanti di scuola di infanzia ed educatori nido previsto dal DL 113/2016, convertito dalla Legge 160/2016, con l'obiettivo, nell'ambito dei limiti e vincoli definiti dalla norma, di coprire tutte le posizioni che rispondono ad esigenze stabili, permanenti e continuative ancora vacanti e quelle che si creeranno durante il periodo di validità del Piano, riducendo e limitando i contratti a termine e valorizzando la professionalità acquisita dal personale a tempo determinato.

Inoltre, sulla base della rilevazione dei fabbisogni e delle richieste dei direttori delle strutture apicali, nell'ambito delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, nel limite delle risorse stanziare a bilancio e in coerenza con l'evoluzione del contesto normativo di cui si diceva in precedenza si dovrà valutare :

- di prevedere 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 accompagnare il processo di riordino complessivo del Servizio Sociale Territoriale garantendo l'erogazione e lo sviluppo dei servizi con il mantenimento di una dotazione stabile di professionisti;
- 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 la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche e per il miglioramento della manutenzione e della conservazione del patrimonio comunale;
- di rafforzare alcune specifiche strutture con professionisti in grado di accompagnarle nella realizzazione dei progetti dell'Ente nell'ambito delle filiere innovative, dello sviluppo economico e dell'innovazione sociale e organizzativa e, con particolare riferimento ai nuovi quartieri, integrando competenze in grado di lavorare sulla costruzione di relazioni, sulla promozione e sviluppo della comunità e sull'innovazione sociale;
- di prevedere la sostituzione dei dirigenti a fronte dei numerosi pensionamenti dei prossimi anni, 7 dei quali solo nel 2017, per garantire il ricambio generazionale ed il necessario presidio delle funzioni dirigenziali.