

Piano per la formazione territoriale degli amministratori locali, dei segretari comunali e provinciali, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali.

Bologna, 25 marzo 2015



MINISTERO
DELL'INTERNO



Università degli studi di Bologna
SPISA – Scuola di specializzazione in studi
sull'amministrazione pubblica

La disciplina del personale dei Comuni
nei processi di fusione.

Pietro Barrera, 25 marzo 2015

Domani, il rapporto del Ministero dell'interno (febbraio 2015)

► i **risparmi (“teorici”)** per la spesa del personale derivanti dai processi di fusione:

- 1. L'incidenza media della spesa del personale** sul totale della spesa corrente decresce con l'incremento della dimensione demografica (quasi il 30% nei Comuni fino a 1.000 abitanti, poco oltre il 25% nelle grandi città, con una media nazionale del 26,8)
- 2. un rapporto dipendenti/popolazione** paradossalmente ai massimi livelli nei Comuni più piccoli (fino a 500 abitanti) e nelle grandi città (oltre 500.000): circa 10 x1.000 abitanti, contro una media nazionale di 6,23

Risparmi, appunto, “teorici”: con quali problemi?

- ➡ il processo di fusione, tra Comuni con un proprio **organico di fatto, di non facile contenimento** (almeno nel breve periodo)
- ➡ **trattamenti economici differenziati**, in base ai diversi contratti collettivi decentrati
- ➡ il complicato tema delle **posizioni organizzative**
- ➡ se il processo riguarda (anche) Comuni fino a 1.000 abitanti, il nuovo rapporto con il **patto interno di stabilità** e con i suoi vincoli
- ➡ la necessità, comunque, di dimostrare ai cittadini che la quantità, qualità e **accessibilità dei servizi non decresce** con la fusione

Nella “legge Delrio”, si risponde anzitutto con la norma “anti-boomerang”:

- ➡ **al comma 118:** *“al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti **si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** e per le unioni di comuni”* (quasi simmetrico al comma 115: *“le disposizioni normative previste per i **piccoli comuni** si applicano alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti”*)
- ➡ la **ratio**, e le **difficoltà interpretative** (per l’indeterminatezza delle disposizioni)

E una disposizione specifica:

- ➡ **al comma 123:** *Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1º aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in **un unico fondo del nuovo comune** avente medesima destinazione*
- ➡ quasi una ovvietà, un **messaggio “tranquillizzante”** per i dipendenti
- ➡ ma “unico fondo” **non vuol dire** (come nel c.48, passaggio province-città metropolitane) che “il personale trasferito mantiene il trattamento economico in godimento” ...

Nella legge di stabilità 2015, altre buone notizie per chi si incammina verso la fusione:

- ▶ **al comma 450 (a)**: i comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 %, fermi **restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente** alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, **non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali** e ai rapporti di lavoro a tempo determinato

Senza dimenticare che:

- ➡ i comuni istituiti a seguito di fusione I comuni istituiti a seguito di fusione, già dal 2011 (legge n.183/201, come ora modificata dalla “legge di stabilità 2015”), saranno soggetti alle **regole del patto di stabilità interno solo dal quinto anno** successivo a quello della loro istituzione
- ➡ **quattro anni di esenzione** dal “patto stupido”!

Riassumendo (1):

- ➡ non c'è l'obiettivo di una immediata riduzione della spesa per il personale
- ➡ **come nelle Unioni di Comuni** (nuovo art.32 Tuel): **1) conferimento** delle risorse umane; **2) non superamento** della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni; **3) solo dopo, "a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale"**
- ➡ le riforme hanno bisogno di tempo!

Riassumendo (2):

- ➡ per 5 anni, per il reclutamento del personale (comprese quelle a tempo determinato), **nessun altro vincolo oltre il tetto complessivo della spesa**
- ➡ ottima notizia, **dopo tanti anni di sostanziale blocco** del *turn over*, ma
 1. che significa, **dopo il decreto legge n.90/2014** (che ha cambiato le regole proprio sulla spesa per il personale)?
 2. cosa significa a fronte delle altre disposizioni della legge di stabilità (in particolare per il **comma 424**, circa la ricollocazione del personale in esubero dalle province e dalle città metropolitane)?

Cerchiamo di capire: con il decreto legge n. 90/2014 ...

- 1.non c'è più il divieto generalizzato** per gli enti che (anche considerando la spesa di aziende, istituzioni e società) abbiano una spesa per il personale pari o superiore al **50% delle spese correnti** (e nessuna difficoltà per rispettare gli obblighi di legge sulle assunzioni di **categorie protette**)
- 2.**restano gli obblighi derivanti dai **commi 557** (per gli enti sottoposti al patto, riduzione progressiva della spesa) e **562** (per gli altri, contenimento ai livelli 2008) fissati dalla legge n.296/2006, ma, per i primi, usando come base di calcolo il valore medio del triennio precedente
 - ➡ **e per i Comuni nati per fusione?** il parere della Corte dei conti, sez. Lombardia, n.87/2015

Cerchiamo di capire: con il comma 424 della legge di stabilità ...

- ➡ **gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse** per le assunzioni a tempo indeterminato ... **all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso** pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti ... **e alla ricollocazione nei propri ruoli** (del personale in esubero dalle province, ndr.); I assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle
- ➡ la **ratio**, i **problemi dei Comuni** nati per fusione (simili a quelli di molti altri Comuni → **la circola Dip.Fp n.1/2015**)
- ➡ ma di nuovo il riferimento al **comma 557**: le assunzioni del personale ex provinciale non si computano ai fini del rispetto del comma 557; **e per il comma 562?** Il comprensibile imbarazzo della Corte di conti Lombardia

Riassumendo (3):

- ➡ quanto ai **trattamenti economici individuali**: non c'è un "diritto individuale" a preservarne l'integrità (i precedenti interpretativi, fin dalle "leggi Bassanini" del 1997-1998)
- ➡ **il buon senso, che nel 2010** portò alla modifica dell'art.9 del dl 78 ...
- ➡ la necessità, però, di **omogeneizzare i trattamenti** ...
- ➡ testando il limite derivante dal **congelamento delle risorse per il trattamento economico accessorio**
- ➡ un problema specifico, se il nuovo Comune decidesse di prevedere nel proprio organico figure di livello dirigenziale (come **far "quadrare i conti" per le posizioni organizzative?**)

Tutto sarebbe più facile, se “a monte” vi fosse stata una contrattazione a livello territoriale:

- ➡ **CCNL 22.1.2004, art.5:** “per gli enti, territorialmente contigui, con un numero di dipendenti in servizio non superiore a 30 unità, **la contrattazione collettiva decentrata integrativa può svolgersi a livello territoriale** sulla base di protocolli di intesa tra gli enti interessati e le oo.ss. territoriali firmatarie del CCNL; l’iniziativa può essere assunta dalle associazioni nazionali rappresentative degli enti del comparto o da ciascuno dei soggetti titolari della negoziazione integrativa”
- ➡ **strumenti sufficienti** per le nuove sfide? **forse, ora, con la contrattazione «per la sola parte normativa» ...**
- ➡ sintomatica la sfida degli **statuti metropolitani** (Ge, Bo, Rm, Ba) ...

Nella delicata fase di passaggio, il Commissario prefettizio dovrà:

1. approvare il **regolamento degli uffici** e dei servizi
2. approvare la **dotazione organica**
3. approvare la programmazione triennale del **fabbisogno** di personale
4. definire un assetto di vertice (le **posizioni organizzative**)
 - ➡ decisioni delicatissime: per questo l'importanza del comma 120 della legge 56/2014: *“il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da **un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco**”*

La drammatica attualità: trasparenza e prevenzione della corruzione.

- ▶ La “legge Delrio”, per le Unioni di comuni, sollecita la collaborazione (e se ne capisce bene la ragione!): “possono essere svolte in forma associata ... le funzioni di **responsabile anticorruzione** ..., di **responsabile per la trasparenza** e le funzioni di competenza dell'**organo di valutazione e di controllo di gestione** ...” (comma 110)
- ▶ i cosiddetti “piccoli comuni”: oltre il 16% della popolazione italiana, più della metà del territorio ...

Un altro importante “valore aggiunto” dell’incremento della dimensione dei Comuni:

1. il portale della **trasparenza**: la fatica, gli errori
2. il piano di **prevenzione della corruzione**: già fatti, ma con quale efficacia e concretezza? il lavoro dell’ANAC
3. la **rotazione negli incarichi** (oltre l’improbabile soluzione della “mobilità temporanea”)
4. la costruzione partecipata del **codice di comportamento**: l’obbligo meno rispettato
5. la prevenzione dei conflitti di interesse (art.6 bis 241/1990)
6. la gestione efficace della **responsabilità disciplinare** (con un unico UPD)

Lo stesso può (e deve accadere) per gare, contratti, acquisti e forniture:

- ➡ anche se, con il DL 90/2014, ***“per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo (di far ricorso alle CUC ...) decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione”***
- ➡ si può superare nei “nuovi Comuni” **il limite oggettivo** del “modello CUC”: non solo la gestione del procedimento di evidenza pubblica, ma la predisposizione dei “documenti di gara” e il monitoraggio dei contratti (**il prima e il dopo** la gara)
- ➡ è la suggestione che la legge 56/2014 offre alle Città metropolitane e alle nuove Province: **apparati professionali all'altezza di compiti complessi, per un rapporto autorevole ed efficace con il mercato**

Infine, il sistema dei servizi pubblici locali:

- ➡ con la **legge di stabilità 2015** (modificando il dl 138/2011):
- ➡ i Comuni devono **aderire agli “ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei”** (per tipologia di servizio) entro il 1° marzo 2015 (!), o comunque entro 60 gg. dalla istituzione
- ➡ in difetto, **poteri sostitutivi** del presidente della Regione
- ➡ **spettano** (solo) **agli “enti di governo degli ambiti”** le funzioni di organizzazione dei SPL a rilevanza economica, la scelta della forma di gestione, le tariffe, l’affidamento della gestione e i controlli, *“senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successiva, da parte degli organi degli enti locali”*
 - ➡ **La fine delle gestioni monocomunali!**

Una ultima riflessione: prima della fusione, l'Unione di Comuni?

- ➡ consolidato, e ormai pacifico, il **superamento del vincolo teleologico** (l'Unione "forte" come scelta strategica)
- ➡ tuttavia, non è irragionevole che dall'esperienza dell'Unione si rafforzino le ragioni della fusione (semplicità organizzativa, trasparenza del circuito democratico)
- ➡ è utile allora interrogarsi sulla **gestione associata del personale, prima della scelta di fusione**
- ➡ le uniche regole, nel già citato **CCNL 22.1.2004** (siamo fermi ad allora!)

La gestione delle risorse umane nelle unioni di comuni (art.13 CCNL 2004):

- ▶ **le unioni gestiscono direttamente** il rapporto di lavoro del proprio personale assunto, anche per mobilità, con rapporto a tempo indeterminato o determinato
- ▶ **ma gli atti di gestione del personale temporaneamente assegnato** all'unione ... sono adottati dall'ente titolare del rapporto di lavoro per tutti gli istituti giuridici ed economici, ivi comprese le progressioni ..., previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza forniti dall'unione. Per gli aspetti attinenti alla prestazione di lavoro e alle condizioni per la attribuzione del salario accessorio (gli) atti di gestione sono adottati dall'unione.

La gestione delle risorse umane nelle unioni di comuni (2):

- **l'unione costituisce proprie risorse finanziarie** destinate a compensare le prestazioni di lavoro straordinario e a sostenere le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, secondo le seguenti modalità:
- a) relativamente al **personale assunto direttamente**, anche per mobilità, in sede di prima applicazione, sulla base di un valore medio pro capite ricavato dai valori vigenti presso gli enti che hanno costituito l'unione per la quota di risorse aventi carattere di stabilità e di continuità
 - b) relativamente al **personale temporaneamente messo a disposizione**, mediante un trasferimento di risorse (per il finanziamento degli istituti del salario accessorio con esclusione delle progressioni orizzontali)

La gestione delle risorse umane nelle unioni di comuni (3):

- ➡ **al fine di favorire la utilizzazione temporanea anche parziale del personale** degli enti da parte dell'unione, la contrattazione decentrata della stessa unione può disciplinare:
 - a) la attribuzione di un particolare **compenso incentivante**, di importo lordo non superiore a € 25, su base mensile, strettamente correlato alle effettive prestazioni lavorative
 - b) la corresponsione della **indennità per particolari responsabilità** di cui all'art. 17, del CCNL dell'1.4.1999, che si può cumulare con il compenso eventualmente percepito ad analogo titolo presso l'ente di provenienza
- ➡ le unioni possono individuare le **posizioni organizzative** e conferire i relativi incarichi; il relativo valore si cumula con quello eventualmente percepito presso l'ente di appartenenza

Un'ipotesi ancora più "leggera": il personale nei servizi in convenzione (art.14 CCNL)

- ➡ **per la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e conseguire una economica gestione delle risorse**, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza; la convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, la ripartizione degli oneri finanziarie e tutti gli altri aspetti
- ➡ **il rapporto di lavoro ... è gestito dall'ente di provenienza**, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza
- ➡ **la contrattazione decentrata dell'ente utilizzatore può prevedere forme di incentivazione** economica a favore del personale assegnato a tempo parziale

Il personale utilizzato nei servizi in convenzione (2)

- ➡ che si intende, in questo contesto, con **la parola “convenzione”**?
- ➡ **atto datoriale (art.5 d.lgs.165/2001)**, ma prezioso per realizzare **le “convenzioni” (art.30 Tuel, deliberazione consiliare)**, utilissime anzitutto per avviare la gestione associata di alcune funzioni fondamentali
- ➡ lo ricorda lo stesso CCNL (comma 7): in questo caso **non occorre il consenso** del lavoratore
- ➡ NB: un istituto che può “tornare utile” per costituire **“uffici comuni”** anche nelle province e nelle città metropolitane ...

Strade percorribili, legittime, utili, ma complicate e “faticose”:

- ➡ anche attraverso le molte **altre sinergie** possibili (la formazione, la gestione degli istituti contrattuali e degli adempimenti amministrativi ...)
- ➡ lo stesso vale per la **contrattazione** (nelle Unioni, la **delegazione trattante** è composta dai delegati delle RSU dei Comuni associati, e dai rappresentanti territoriali delle oo.ss., a meno che l'Unione si avvalga di personale proprio e abbia eletto una propria Rsu...)
- ➡ si tratta di costruire, passo dopo passo, **una unica “famiglia professionale”** (colleghi tra colleghi), base solida, di consenso e di efficienza, per la **fusione dei Comuni**

Per continuare il nostro dialogo:



www.accademiaautonomia.it
(anche dai siti anci.it e upinet.it)