

FONDAZIONE RESET

Seminario su

LA REVISIONE DELLE POLITICHE DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

UN CONTRIBUTO INTEGRATIVO

*Materiale originale
elaborato e redatto da
Domenico Barillà*

Rivodutri RI, 16 novembre 2010

Catelliri FR, 2 dicembre 2010

1. L'innovazione normativa

La gestione delle risorse umane è oggetto da qualche anno, da parte del legislatore, di una attenzione costante in considerazione del fatto che

- tale voce economica è molto incidente sul complesso della spesa corrente degli enti
- la modalità del suo utilizzo è molto rilevante per la organizzazione ottimale dell'espletamento dell'azione amministrativa.

Tale consapevolezza si è tradotta in una pluralità di interventi normativi, alcuni dei quali (con particolare riferimento al dl n. 78/10 convertito con modificazioni dalla legge n. 122/10, cosiddetta 'manovra Tremonti') adottati con la finalità esclusiva di contenere le dinamiche fisiologiche di crescita di tale tipo di spesa e contemporaneamente di ridurre il numero dei dipendenti pubblici, altri invece (con particolare riferimento al dl n. 112/08 convertito con modificazioni dalla legge n. 133/08, alla legge n. 15/09 e al decreto legislativo n. 150/09) adottati con la finalità esclusiva di migliorare il modo di operare della pubblica amministrazione ed il suo rapporto con la società civile attraverso la definizione di una nuova modalità di esercizio di ruolo da parte dei dipendenti pubblici, tale da consentire ad un tempo la realizzazione di modelli organizzativi più efficienti ed efficaci ed il conseguimento di rilevanti economie in sede di espletamento operativo dell'azione amministrativa.

Va da ultimo tenuto presente che gli interventi normativi sopra indicati sono funzionali alla introduzione sul territorio di una normativa che è in divenire, sintetizzabile con il termine 'attuazione del federalismo', attraverso la quale il legislatore si ripropone di rendere più vincolante il raccordo tra la spesa pubblica di un territorio e le risorse finanziarie prodotte da quel medesimo territorio, con il che si accresce la visibilità e la sostenibilità di ogni tipologia di spesa e quindi la visibilità e la sostenibilità di quanto destinato nei bilanci alla gestione delle risorse umane.

L'approccio dei piccoli comuni, con tale termine riferendosi a quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con la nuova normativa è di non agevole sostenibilità, perché

- la nuova normativa è stata 'pensata' per le macrostrutture e per le mediostrutture, quelle cioè nelle quali sono in organico figure dirigenziali
- i piccoli comuni non sono assoggettati al patto di stabilità interna
- le dotazioni organiche dei piccoli comuni sono molto contenute
- i bilanci sono redatti con modalità semplificate e sono in larga misura sorretti dai trasferimenti erariali
- la formazione della spesa rigida è fortemente influenzata dall'incidenza della voce economica 'spese per il personale'
- l'operare dei dipendenti opera prevalentemente sulla base di criteri di polifunzionalità e di multimansionalità

La nuova normativa si fa carico del problema attraverso l'articolo 14 della legge di conversione n. 122/10 (manovra Tremonti), intervento che però apre scenari nuovi che ad oggi sono in attesa di ricevere un assetto definitivo.

2. La disciplina gestionale dei piccoli comuni dopo la manovra Tremonti

La manovra Tremonti (art. 14, comma 26) dispone che i piccoli comuni sono tenuti all'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni amministrative fondamentali, così come individuate dalla legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/09, art. 21, comma 3), a tal fine procedendo alla stipula di specifiche convenzioni o, in alternativa, alla attivazione di unioni di comuni.

Le funzioni amministrative fondamentali individuate in via generale dalla legge n. 42.09 sono assunte dal comma 26 dell'articolo 14 della legge di conversione n. 122/10 in maniera da non ricomprendere tutte le funzioni amministrative di cui un comune è titolare (sono infatti esclusi il servizio di edilizia residenziale pubblica, i piani di edilizia ed il servizio idrico integrato), ma una sua larghissima quota. La legge Tremonti infatti stabilisce l'obbligo di esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni amministrative che di seguito si indicano:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

Restano aperti alcuni interrogativi, in ordine ai quali sarebbe opportuno dare risposta prima della redazione dei bilanci 2011, onde evitare l'insorgere di situazioni confuse che andrebbero comunque a scapito della trasparenza e dell'efficienza dell'azione amministrativa. In particolare

- i compiti amministrativi, e cioè quelli che i comuni svolgono per conto dello Stato (aventi prevalente natura dichiaratoria/certificatoria) possono essere collocati all'interno delle 'funzioni generali di amministrazione' (e quindi gestiti in forma associata) o devono continuare ad essere espletati in modo autonomo da ogni comune ?
- i servizi cimiteriali possono essere collocati all'interno delle 'funzioni riguardanti la gestione del territorio' (e quindi gestiti in forma associata) o devono continuare ad essere espletati in modo autonomo da ogni comune ?
- le attività minute necessarie per l'apertura e chiusura delle sedi comunali e quelle necessarie per il funzionamento degli organi amministrativi, nonché le attività di protocollo e di registrazione e conservazione degli atti, devono essere collocate all'interno delle 'funzioni generali di amministrazione' (e quindi gestite in forma associata) o devono continuare ad essere espletati in modo autonomo da ogni comune ?

- la tenuta dei rapporti con i cittadini deve essere collocata all'interno delle 'funzioni generali di amministrazione' (e quindi gestita in forma associata) o deve continuare ad essere espletata in modo autonomo da ogni comune ?
- il sito istituzionale che ogni comune è tenuto a gestire, compreso il sito dedicato alla trasparenza la cui attivazione è disposta dalla riforma Brunetta, deve essere collocato all'interno delle 'funzioni generali di amministrazione' (e quindi gestito in forma associata) o deve continuare ad essere governato in modo autonomo da ogni comune ?
- le funzioni riguardanti il commercio e l'artigianato, nonché la disciplina del commercio ambulante e dei mercati settimanali, devono essere collocate all'interno delle 'funzioni riguardanti la gestione del territorio' (e quindi gestite in forma associata) o devono continuare ad essere gestite in modo autonomo da ogni comune ?

Gli interrogativi potrebbero continuare, prendendo in considerazione le funzioni in materia di promozione turistica, di politiche giovanili, di arredo urbano, e così via.

Ognuno di questi interrogativi produce, a seconda della risposta che verrà data, effetti sulla gestione delle risorse umane. Anche perché non sfugge il pericolo che, dovendosi operare con microstrutture, la dispersione dell'espletamento delle funzioni amministrative in una pluralità di organismi associati porti ad un incremento del numero delle risorse umane necessarie, oggi contenute per effetto del ricorso al lavoro polifunzionale e multimansionario.

Va infine rilevato un problema tecnico che chiama in causa i ragionieri che nei piccoli comuni dovranno predisporre gli strumenti di programmazione dell'esercizio 2011. Come quantificare le poste contabili per ogni servizio erogato in forma associata, se a monte non si è predisposto uno specifico piano di gestione del servizio e non si è proceduto a ripartire conseguentemente i costi tra tutti i comuni associati ? Ed inoltre: se io comune stipulo una convenzione con l'amministrazione provinciale per la gestione degli stipendi dei dipendenti, un'altra convenzione con un comune contiguo per la gestione e la riscossione dei tributi locali, una unione di comuni per la gestione della polizia municipale, una unione di comuni per la gestione delle mense scolastiche, una convenzione con l'amministrazione provinciale per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, e così via, come riproduco nella previsione di bilancio le corrispondenti poste contabili, atteso che in alcuni casi si mettono in comune nell'associazionismo intercomunale le risorse umane esistenti ed in altri casi (le convenzioni) ci si limita a pagare un corrispettivo ? Ed infine: se una o più unioni di comuni procedono all'acquisto di beni strumentali, come rappresento questi acquisti nel conto del patrimonio e nel risultato finale di amministrazione ?

Da ultimo. Il dipendente che viene incaricato di espletare la propria prestazione lavorativa in una unione di comuni, da chi viene valutato (ed eventualmente premiato): dalla unione o dal comune di appartenenza ?

3. Effetti delle politiche di contenimento e di congelamento

La nuova normativa introduce misure di contenimento e di congelamento della spesa, con specifiche indicazioni per il contenimento ed il congelamento della spesa per il personale, che hanno come destinatari l'intero comparto pubblico.

Tali misure, applicate nei piccoli comuni, determinano tagli lineari (specie in materia di nuove assunzioni) che in molti casi possono comportare difficoltà oggettive ad amministrare. Basti pensare alle due soglie che non devono essere valicate: quella del 40% fissata come rapporto tra spesa per il personale e complesso della spesa corrente; quella del 70% fissata come spesa da destinare all'espletamento delle funzioni di amministrazione generale.

Le disposizioni conseguenti, tra le quali la maggiore visibilità è assunta dal blocco delle assunzioni e dal blocco della contrattazione, impongono una particolare attenzione nella redazione degli strumenti di bilancio per l'esercizio 2011, anche in considerazione del carattere retroattivo di alcune disposizioni, prima tra esse quella che fissa al 3,2% l'incremento massimo della spesa da contrattazione con obbligo di recupero dell'eventuale corrisposto ai dipendenti in eccedenza rispetto a tale soglia.

In merito si ritiene opportuno riportare un riepilogo delle misure introdotte dalla manovra Tremonti:

Congelamenti . I congelamenti riguardano il triennio 2011-2013, attraverso le sotto indicate prescrizioni:

- il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, compreso il trattamento accessorio, non può superare il trattamento spettante per il 2010.

Sono esclusi dal congelamento:

- a) gli eventi straordinari della dinamica contributiva, inclusi gli arretrati
- b) il conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, con esclusione delle progressioni di carriera
- c) la maternità
- d) la malattia
- e) le missioni all'estero
- f) l'effettiva presenza in servizio (art. 9, c. 1)

- l'ammontare complessivo delle risorse destinate al salario accessorio non può superare l'importo del 2010, ed è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art. 9, c. 2bis)

- i compensi per il personale non possono superare il 3,2% di quanto disposto per il biennio 2008-2009.

La misura si applica a partire dalla mensilità di giugno 2010.

Se emergono plusvalenze esse saranno recuperate attraverso l'adeguamento dei trattamenti retributivi (art. 9, c. 4)

- i congelamenti sopra indicati si applicano anche ai dipendenti delle società non quotate controllate o partecipate dagli enti locali (art. 9, c. 29)

Decurtazioni . Anche le decurtazioni riguardano il triennio 2011-2013, ma in alcuni casi esse vanno effettuate a partire dal 30.04.2010. Nello specifico:

- le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o altre utilità corrisposte ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotti del 10% rispetto agli importi del 30.04.2010. La misura deve essere applicata fino al 31.12.2013 (art. 6, c. 3)
- la spesa per incarichi di consulenza non può superare il 20% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2009 (art. 6, c. 7)
- la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza non può superare il 20% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2009 (art. 6, c. 8)
- la spesa per attività di formazione non può superare il 50% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2009 (art. 6, c. 7)
- riduzione del 5% dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti di importo superiore ai 90.000 euro lordi, applicata al trattamento compreso tra i 90.000 e i 150.000 euro e del 10% per la parte di trattamento superiore ai 15.000 euro lordi.
La riduzione decorre dal 1.1.2011 al 31.12.2013.

La riduzione non opera ai fini previdenziali (art. 9, c. 2)

- ai dirigenti non devono essere corrisposti i compensi previsti per l'espletamento di incarichi aggiuntivi.
La misura decorre dal 31.05.2010 (art. 9, c. 3)
- allo scadere di un incarico dirigenziale è possibile attribuire al dirigente un incarico con trattamento economico inferiore senza che questi possa rivendicare il mantenimento del trattamento più favorevole (art. 9, c. 32)

Assunzioni . La manovra si prefigge di conseguire, attraverso la contrazione delle assunzioni per un periodo di tempo che giunge fino al 2015, significativi contenimenti della spesa pubblica. A tal fine prescrive che:

- nel quadriennio 2010-2013 le assunzioni a tempo indeterminato non possono comportare una spesa annua superiore al 20% di quanto speso a tale titolo nel 2009 e, quanto al numero, non possono superare il 20% del numero delle persone andate in pensione nell'anno precedente, riferendosi ovviamente all'anno che precede quello in cui l'assunzione viene effettuata (art. 9, c. 5)
- nel 2014 le assunzioni a tempo indeterminato non possono comportare una spesa annua superiore al 50% di quanto speso a tale titolo nell'anno precedente e, quanto al numero, non possono superare il 50% del numero delle persone andate in pensione nell'anno precedente (art. 9, c. 7)
- dal 2015 le assunzioni a tempo indeterminato non possono comportare una spesa annua superiore a quanto speso a tale titolo nell'anno precedente e, quanto al numero, non possono superare il numero delle persone andate in pensione nell'anno precedente (art. 9, c. 8)

- ai fini del rispetto delle percentuali indicate per il numero delle nuove assunzioni ammesse, se negli anni dal 2010 al 2014 le cessazioni di un anno non sono sufficienti per applicare il disposto del 20% esse si cumulano con quelle degli anni successivi sino al raggiungimento del numero che rende possibile l'applicazione della riduzione al 20% (art. 9, c. 11)
- il rispetto delle percentuali in materia di spesa e di numero dei nuovi assunti deve essere asseverato dagli organi di controllo dell'ente (art. 9, c. 12)
- il personale in soprannumero per effetto della riduzione degli assetti organizzativi non entra nelle procedure obbligatorie di mobilità, ma rimane in attesa di assorbimento in seguito alle cessazioni con l'effetto di rendere indisponibili posti vacanti nell'organico per un valore finanziario equivalente (art. 9, c. 25)
- è possibile stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentali, per la collocazione del personale in soprannumero in uffici che presentino vacanze di organico (art. 9, c. 26)
- dal 1.1.2011 i lavoratori flessibili possono essere utilizzati solo entro il 50% della spesa sostenuta a tale titolo nel 2009. Il disposto vale anche per i contratti di formazione-lavoro e per gli altri rapporti formativi.
In assenza di spesa a tale titolo nel 2009 il riferimento va compiuto sulla spesa del triennio 2007-2009 (art. 9, c. 28)
- i limiti posti alle assunzioni si applicano anche nelle società non quotate controllate o partecipate dagli enti (art. 9, c. 29)
- la spesa necessaria per coprire il costo dei trattenimenti in servizio viene sottratta alla spesa destinata alle nuove assunzioni.

I trattenimenti in servizio decisi prima del 31.5.2010 e riguardanti il periodo successivo al 1.1.2011 sono privi di effetto (art. 9, c. 31)

Contrattazione . La legge 122.10 non modifica il nuovo impianto definito dalla riforma Brunetta, ma lo congela per tre anni, con il che la contrattazione, specie quella integrativa, diviene un volano strategico per il contenimento della spesa pubblica. Il risultato viene conseguito attraverso poche prescrizioni che sono però fortemente rigide. Nello specifico la legge dispone che:

- non si effettuano rinnovi contrattuali nel triennio 2010-2012. In tale periodo verrà corrisposta la vacanza contrattuale (art. 9, c. 17)
- il blocco della contrattazione è esteso anche al personale delle società non quotate controllate o partecipate dagli enti (art. 9, c. 29) e al personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale (art. 9, c. 24)
- conseguentemente vengono rideterminate in riduzione, per gli anni 2011 e 2012, le risorse previste per la contrattazione (art. 9, c. 18)
- gli scatti automatici del personale sono congelati e non vengono recuperati. Le eventuali progressioni di carriera hanno effetti dal punto di vista giuridico, non da quello retributivo (art. 9, c. 21)

Misure di contenimento . Operano a tutto campo, ed hanno come destinatari sia gli amministratori che i dipendenti. Tra i dipendenti particolare rigore viene usato nei confronti dei dirigenti.

La manovra stimola a che le misure di contenimento vengano coniugate con le misure di semplificazione amministrativa e di ristrutturazione degli assetti organizzativi, e in tale chiave di lettura essa si pone come intervento di sostegno e completamento della riforma Brunetta.

Si tralascia in questa sede di evidenziare le misure finalizzate al contenimento dei costi della politica, e ci si limita ad indicare le misure che hanno come destinatari anche il personale, dirigente e dipendente:

- lo svolgimento di incarichi dà diritto solo al rimborso delle spese sostenute e, se previsto, al percepimento di un gettone giornaliero di presenza di importo massimo di 30 euro (art. 5, c. 5)
- la partecipazione ad organi collegiali dà diritto solo al rimborso delle spese sostenute e, se previsto, al percepimento di un gettone giornaliero di presenza di importo massimo di 30 euro (art. 6, c. 1)
- la nuova disciplina finanziaria della partecipazione ad organi collegiali non si applica agli enti del servizio sanitario nazionale (art. 6, c. 2). La ratio della norma è che spetta all'ente regione definire la disciplina della materia (art. 6, c. 20).
- i corrispettivi degli incarichi sono versati direttamente alle amministrazioni di appartenenza (art. 6, c. 4)
- divieto di effettuare sponsorizzazioni, con decorrenza dal 1.1.2011 (art. 6, c. 9)
- le spese per missioni non possono superare il 50% della spesa sostenuta a tale titolo nel 2009, con eccezione delle missioni compiute per attività ispettive (art. 6, c. 12)
- dal 1.1.2011 al 31.12.2013 i trattamenti economici complessivi dei dirigenti di nuova nomina non possono essere superiori a quelli percepiti dal precedente titolare, o, in caso di rinnovo, all'importo del contratto precedente (art. 9, c. 2)
- dal 1.1.2011 divieto di effettuare nuove assunzioni se la spesa per il personale supera il 40% della spesa corrente. Se si è al disotto del 40%, le assunzioni sono ammesse per una spesa pari al 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, avendo come base di partenza l'anno 2010 (art. 14, c. 9)
- obbligo per i Comuni di esercizio delle funzioni fondamentali, definite dalla legge 42.09, art. 21, c. 3 (art. 14, c. 26)

Dall'esame di questo riepilogo delle misure introdotte dalla manovra Tremonti emerge con chiarezza il loro impatto con la gestione delle risorse umane. Ed emerge l'esigenza di considerare la gestione delle risorse umane come un fattore strategico di riequilibrio degli equilibri finanziari dei bilanci comunali. Ciò vale in particolare per i piccoli comuni, stante il ruolo incidente svolto al loro interno dalle risorse umane.

4. Alcune difficoltà oggettive per la gestione 2011

I bilanci devono essere redatti ed approvati entro il 31 dicembre.

I piccoli comuni sono obbligati (stando alla lettera della legge) a ‘costruire’ i propri bilanci sulla base del nuovo impianto normativo fondato sulla gestione obbligatoria in forma associata delle funzioni amministrative fondamentali. Ma sono impossibilitati a farlo in presenza di ritardi da parte di regioni e Stato nel definire il quadro operativo della gestione in forma associata delle funzioni amministrative fondamentali.

La legge n. 122/10 prevede infatti che le regioni definiscano la dimensione territoriale ottimale per l’esercizio delle funzioni amministrative fondamentali in forma associata, attraverso l’adozione di una specifica legge, all’interno della quale indicare contestualmente la data di inizio dell’associazionismo obbligatorio (art. 14, c. 30).

Le regioni, tranne due, non hanno ancora provveduto ad adottare detta legge (quattro regioni hanno attivato dei comitati per la definizione del suo testo), con il che i piccoli comuni si trovano nella impossibilità di ottemperare alla legge statale per assenza della pur dovuta legislazione regionale.

I bilanci sono composti da poste contabili, e la riforma Brunetta dispone che in essi venga indicato con chiarezza gli obiettivi ed il costo di ogni servizio erogato.

Se si deve gestire in forma associata, ogni convenzione ed ogni unione attivata deve indicare il costo di gestione e la ripartizione di esso tra i comuni convenzionati o associati. Se la approvazione dei bilanci precede l’attivazione delle convenzioni e delle unioni, in assenza della quantificazione dei nuovi costi da imputare i bilanci dovranno essere impostati sulla base dei costi ‘storici’ e dei criteri introdotti dalla riforma Brunetta.

Per parte sua il personale dei piccoli comuni attende di conoscere il proprio destino (luogo di lavoro, mansioni da svolgere, responsabilità eventuali da assumere, aspettative da coltivare, e così via).

Gli amministratori dei piccoli comuni attendono invece di ricevere istruzioni su ciò che deve essere fatto, e soprattutto su quando e come deve essere fatto.

E non deve essere trascurato il fatto che i cittadini dei piccoli comuni hanno il diritto-dovere (lo prevede esplicitamente la riforma Brunetta) di essere informati sugli eventuali cambiamenti che verranno apportati al modo di lavorare dei propri comuni, cambiamenti che ovviamente ed inevitabilmente influenzeranno, quando saranno introdotti, la modalità e la qualità dei loro rapporti con l’amministrazione.

Peraltro la legge prevede che la Presidenza del Consiglio, con proprio decreto da adottare entro 90 giorni dall’entrata in vigore del decreto legge 78.10, fissa il termine di inizio delle gestioni associate (art. 14, c. 31). I 90 giorni sono passati, ma il decreto non è stato ancora adottato.

Cosa avverrà il 1 gennaio 2011 nei piccoli comuni ? Ad oggi vi è una sola certezza: essi dovranno continuare ad espletare l’azione amministrativa locale, gestendo il territorio ed amministrando la propria comunità.