

Gestire il personale

Una riforma di stampo centralistico, squilibrata dall'ossessione del contenimento della spesa. Quali spazi per le autonomie locali. La sorte per la contrattazione nazionale e per quella decentrata. Tra esternalizzazioni in vista e complessiva perdita di qualità. Cosa salvare della manovra d'estate?

EDITORIALE	3
Un passaggio stretto e disperato Alessandro Cosimi	
DALL'ANCI TOSCANA	4
Monica Mani	
IL PUNTO	
QUANDO TREMONTI ISPIRA BRUNETTA	5
Le assunzioni sotto la scure del contenimento della spesa Annalista D'Amato	7
Uno, Brunetta e centomila Paolo Panattoni	9
Tra vincoli centralistici e autonomia locale Carlo Paolini	11
Reclutamento e carriere: i percorsi ancora possibili Donatella Palmieri	13
La contrattazione nazionale e i riflessi su quella decentrata Fabrizio Ma scagni	15
Come valutare nel post riforma	17
Per la valutazione un sistema più privatistico Cecilia Crescioli	17
Misurare il valore delle persone Maria Rosa Benedetto	17
Il segno di una manovra di mezz'estate Marco Lovo	19

Come gestire il personale: istruzioni per l'uso Graziella De Castelli	21
Cosa fare contro il rischio lavoro-stressante Marco Giuri	23
DALLE AUTONOMIE	25
CONVERSAZIONI CON L'ABORIGENO	26
E-borgo, il cammino della Pa verso il futuro Marcello Bucci	
PERCORSI DI CITTADINANZA	
Quali politiche per Rom e Sinti? Piero Colacicchi	27
L'abitare di rom e sinti tra vecchie e nuove emergenze Nicola Solimano e Sabrina Tosi Cambini	28
Le periferie invisibili Associazione MEDU	28
Una scelta di inclusione sociale Colloquio con Maria Paola Ciccone a cura di Margherita Mellini	29
I corsi di formazione a Sesto Fiorentino	29
Rom: il viaggio senza territorio Sara Denevi	30

AUT@AUT



Anno XVIII numero n.10 novembre 2010
Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.
Editore: Aut&Aut Associazione
Proprietà: Anci Toscana
Direttore responsabile: Marcello Bucci
Direttore editoriale: Alessandro Pesci
Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Luca Lunardini, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubbani
Redazione: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
tel. 055.2645261 - fax. 055.2645277 - email: redazione@comunica-online.com
Caporedattore: Olivia Bongianini
In redazione: Guendalina Barchielli, Mariarita Boscarato, Maria Teresa Capecchi, Sara Denevi, Monica Mani, Margherita Mellini
Collaboratori: Enzo Chioini, Gianni Verdi
Segreteria di redazione: Simona Capecchi, Carlotta Ferretti
Grafica e impaginazione: Osman Hallulli
Pubblicità: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
Tel. 055.2645261 - fax 055.2645277 - email: info@comunica-online.com
Stampa: Industria Grafica Valdarnese

Anci Toscana
Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538
posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it
Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

*La felicità non viene dal possedere un gran numero di cose,
ma deriva dall'orgoglio del lavoro che si fa.*
Gandhi

*Le immagini di questo numero
sono tratte dal volume J. Banning,
Bureaucrats, 2008.*



A partire dal bilancio 2011 saremo chiamati a scegliere tra il mantenimento dei servizi e la loro drastica riduzione.

Con il blocco dei contratti pubblici per tre anni, la limitata possibilità di sostituire chi va in pensione, la riduzione del 50% delle risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale, tutti i proclami di Brunetta rimangono pie illusioni. Queste condizioni, affiancate ai tagli (1,5 miliardi nel 2011), faranno sì che da qui al 2014 i Comuni non saranno in grado di rispondere alle esigenze di sviluppo. Vi è poi la questione politica che riguarda la ricchezza immobiliare: tutta l'Europa ha una tassazione ma l'Italia è al di fuori dal principio di responsabilità.

Da noi è stata abolita l'Ici sulla prima casa, mentre la Francia tassa i valori immobiliari maggiori di centomila euro al 18%, e applica il 21% a quelli superiori. L'Inghilterra tassa al 16% la prima fascia e al 22% quella superiore. Gli Stati Uniti fanno altrettanto.

Siamo davanti ad una fase di transizione, fino al 2014, in cui le Amministrazioni locali saranno costrette a selezionare l'azione del pubblico. Ciò vorrà dire ritirarsi da alcuni ambiti tradizionalmente garantiti da Enti locali e Regioni.

Ciò creerà spazi vuoti, dove non potrà inserirsi automaticamente il privato con legittime logiche che mirano, innanzitutto, al profitto. Dovrà essere uno spazio dove saranno chiamate ad agire imprese private a forte caratterizzazione etica e sociale, che in una programmazione pubblica non basata sui massimi ribassi, agiscano su dimensioni non più localistiche.

Ci aspetta una fase di conflitto sociale e la politica ci si dovrà misurare indicando quali sono le strategie economiche, sociali, infrastrutturali da perseguire.

Ci ricordiamo quando l'allora presidente della Regione, Vannino Chiti, con l'assessore alla sanità, Claudio Martini, avviò il grande processo di modernizzazione della sanità toscana? Quanti furono i piccoli ospedali chiusi, con la forte opposizione delle popolazioni, con i Comuni in prima fila a gestire quel delicato, e indispensabile, passaggio? Cosa sarebbe la sanità toscana senza quell'obiettivo? Oggi ci troviamo davanti ad un passaggio ancor più stretto e, concedetelo, disperato. Soltanto ritrovando

quel coraggio e quella politica alta potremo trovare soluzioni avanzate: star fermi significherebbe un salto indietro le cui conseguenze non voglio immaginare.

L'Anci deve sviluppare una riflessione che parta dalla consapevolezza che viviamo in un sistema economico post-fordista, in cui non esiste più la linearità del reddito rispetto ad un investimento pubblico che mantiene in vita un sistema di welfare come quello che abbiamo costruito fin qui. C'è qualcosa di più e di diverso. È una richiesta di servizi di qualità, una crescente domanda di scegliere chi eroga il servizio e di servizi completamente nuovi.

Quindi dobbiamo porci il problema, governandolo e interpretando le disponibilità ad accedere a servizi più individualizzati e a costi diversi. C'è bisogno di sapere come si riempie in modo eticamente positivo lo spazio da cui il pubblico è costretto a ritirarsi a causa della crisi e della manovra economica del Governo.

Abbiamo l'assoluta necessità di un sistema fiscale che metta nelle condizioni gli enti locali di poter calibrare il costo dei propri servizi sulla base dei veri livelli di reddito.

Noi definiamo le tariffe dei servizi individuali utilizzando strumenti, (l'Isee o il 740) che sappiamo corrispondere poco alla realtà reddituale, fatta salva quella dei dipendenti a reddito fisso. Occorre un sistema fiscale che metta i Comuni in condizione di garantire un prelievo equo,

corrispondente al reddito reale, ed i cittadini di controllare come vengono utilizzate le loro tasse.

Vi è poi il capitolo dei costi standard. Una cosa è considerare i nidi in una Regione ad alto tasso di copertura della domanda, altra cosa dove ce n'è uno basso. A che altezza si fissa l'asticella dei costi standard? La prima dovrà scendere in qualità fino al livello indicato, magari trasferendo alla seconda quel risparmio, per far sì che lo raggiunga anch'essa?

Non credo sia ciò che vogliono Regioni e Comuni: l'applicazione di questo principio sarà complicata e foriera di conflitti sociali.

Nell'intenso confronto avviato con la Giunta regionale e con il Presidente Rossi sulla Finanziaria e sul Piano Regionale di Sviluppo, con una disponibilità al confronto che trova pochi uguali nel Paese, non possiamo limitarci solo a denunciare le politiche del Governo, tagliando qua o là. Leggere le trasformazioni nei comportamenti dei cittadini ci aiuta a definire nuove strategie, a proporle e condividerle, perché solo in un disegno generale di livello regionale è possibile ridistribuire servizi e risorse in un momento in cui il passaggio al federalismo fiscale rimane incompleto, chiaro solo su quanti tagli arrivano dal centro, ma non ancora nella definizione degli strumenti delle autonomie locali. Esattamente il contrario di ciò che avrebbe dovuto essere.

Un passaggio stretto e disperato

Alessandro Cosimi, presidente Anci Toscana

Il pubblico di fronte al taglio e alla rimodulazione dei servizi. Perché in Italia non si tassa la ricchezza immobiliare? Come individuare il reddito reale. Il pasticcio dei costi standard. Dal confronto con la Regione una strategia condivisa per affrontare la sfida posta dalla crisi

A Scandicci il 2° Meeting sull'Urbanistica

Un gruppo di lavoro costituito da Anci Toscana e Inu Toscana ha predisposto una proposta di Regolamento di attuazione dell'articolo 144 della L.R. 1/2005 in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio. Una proposta che nasce dall'esigenza di unificare a livello regionale il lessico degli strumenti, degli atti di governo e dei regolamenti degli Enti pianificatori, dato che l'attuale diversificazione delle nozioni - tra Comune e Comune e tra diverse aree

geografiche - è causa di incertezze e difficoltà operative.

Non ci si limita soltanto a definire un lessico comune invocato dagli operatori del settore, pubblici e privati, ma vengono delineate anche le modalità di recepimento delle definizioni "unificate" da parte di tutti gli enti titolari di poteri pianificatori e regolamentari in materia di governo del territorio, in primis i comuni. La proposta sarà illustrata il 24 novembre a Scandicci nel corso del 2° Meeting sull'Urbanistica.

Finanziaria regionale: la proposta di Anci Toscana

Servizi pubblici, trasporto pubblico locale, gestioni associate, accesso ai servizi sociali, funzioni in campo turistico: sono i temi dei cinque tavoli di confronto che Anci Toscana propone alla Regione Toscana, con l'obiettivo di arrivare a costruire insieme un emendamento alla finanziaria regionale da portare a novembre in Consiglio regionale. La proposta è stata lanciata dal presidente di Anci Toscana Alessandro Cosimi nel corso dell'Assemblea dei sindaci toscani, che si è riunita il 26 ottobre a Firenze per discutere delle politiche finanziarie della Regione e delle gravi ripercussioni sui bilanci comunali derivanti dalla manovra correttiva del Governo e a cui ha preso parte il presidente della Regione Enrico Rossi. Il presidente di Anci Toscana ha insistito sul ruolo dell'Associazione dei Comuni: «Diamoci un ruolo anche politico nelle proposte. Siamo dentro una fase - ha affermato - in cui Comuni, Province e Regione, devono essere in grado di esprimere una propria idea di federalismo».

Suap: Verso un accordo "toscano"

Il 30 settembre scorso è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n.229 il DPR n.160 del 7 settembre 2010, con il quale viene adottato il Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo Sportello unico per le attività produttive, che prevede tra l'altro la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti e l'utilizzazione esclusiva degli strumenti telematici. Anci Toscana, Regione Toscana e Unioncamere Toscana si sono da subito attivati perché il Sistema Toscano dei servizi alle imprese si possa rapportare in maniera unitaria con le indicazioni oggetto del regolamento e procederanno nei prossimi giorni alla firma di uno specifico protocollo di accordo per coordinare l'applicazione della legge 40/2009 con quanto previsto dal DPR 160/2010. Su questo tema è già stato programmato per il 23 novembre un seminario formativo che si terrà a Livorno.

Il progetto GOV&STAT

Costruire un'unica banca dati tra i Comuni toscani, che consenta di condividere, valorizzare e mettere a disposizione il patrimonio informativo e statistico degli enti locali. È l'obiettivo del progetto regionale "GOV&STAT", che entra nella fase operativa con la convenzione tra Anci Toscana, Provincia di Pisa e Unione della Valdera. "GOV&STAT", che vede la Provincia di Pisa come capofila ed è cofinanziato dalla Regione Toscana, si propone di mettere a punto un software per realizzare un sistema di raccolta, coordinamento e organizzazione di fattori di conoscenza del territorio toscano, avendo come base statistica la dimensione comunale. «Si tratta - commenta Alessandro Pesci, segretario generale di Anci Toscana - di un'esperienza pilota in Italia. Si comincia con una fase sperimentale che coinvolgerà i Comuni della Valdera e della Provincia di Pisa, e che dovrebbe concludersi entro la fine del 2011, ma l'obiettivo è quello di estendere il progetto a tutti i Comuni della Toscana».

Un milione per opere pubbliche medio-piccole

La Giunta regionale ha deliberato, su iniziativa dell'assessore regionale ai trasporti e alle infrastrutture Luca Ceccobao, incentivi pari a 1 milione di euro per la realizzazione di opere pubbliche di medie-piccole dimensioni nei settori mobilità, accessibilità, trasporti, sicurezza stradale e opere per le fasce deboli. I finanziamenti regionali copriranno le spese di progettazione degli enti locali, delle Asl, delle Aou, oppure parte di esse in caso di progettazione esterna alla pubblica amministrazione. È previsto anche un processo formativo propedeutico (per il quale la Regione ha stanziato un'ulteriore somma di 70.500 euro), rivolto sia al personale tecnico/amministrativo degli enti locali interessati, sia a giovani professionisti abilitati dopo il primo gennaio 2005 iscritti agli Ordini professionali degli ingegneri, architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori e ai collegi dei geometri delle rispettive province.

Riordino Ato: il ruolo dei Comuni

Un ambito per l'acqua e tre dei rifiuti, quattro commissari regionali, a cui si affiancheranno assemblee consultive formate dai sindaci appartenenti all'ambito di riferimento e la cui composizione riprodurrà, sostanzialmente, quella delle assemblee dei rappresentanti delle attuali Autorità. Il riordino del sistema degli Ato proposto dalla Regione Toscana «ci trova sostanzialmente concordi. I Comuni - afferma Sabrina Sergio Gori, sindaco di Quarrata e vicepresidente vicario di Anci Toscana - manterranno un ruolo fondamentale, perché esprimeranno un parere decisivo su vari aspetti. Segnaliamo l'esigenza che siano nominati amministratori unici (e non commissari) e che si possa disporre di un Comitato di vigilanza composto da un numero ristretto di sindaci in rappresentanza dei territori dell'ambito. Va garantito ai Comuni un processo partecipativo in materia di programmazione delle opere e dei servizi, nonché di individuazione dei criteri per la determinazione delle tariffe».



Quando Tremonti ispira Brunetta

Una manovra che invece di dettare principi generali di gestione delle risorse umane, si preoccupa quasi esclusivamente di contenere la spesa. Coinvolgimento, motivazione, premialità, formazione: difficile trovarne traccia nella normativa che sta rivoluzionando le politiche del personale. Tra articoli e commi quali spazi di manovra rimangono alle autonomie locali

Non si può certo dire, crisi insegna e Marchionne conferma, che per i lavoratori in genere siano tempi buoni. Nel mirino di manager, Ad, tagliatori di teste e simili, gratta gratta sono finiti anche i dipendenti delle aziende private. E, in una fase di globalizzazione imperante, la concorrenza estera è spesso micidiale. Vanno forte, anzi fortissimo, i cosiddetti Paesi emergenti. Trattasi di parola dal significato tuttora controverso. Ma se soltanto il vate-Altan si decidesse ad illustrarcela, siamo sicuri che la renderebbe a tutti più chiara. Probabilmente sostituirebbe il suo ormai famoso ombrello posteriormente collocato, con i

suoi omini immersi fino al mento in una vasca piena di roba liquida e dal color della terra, magari accompagnandola con la sua già famosa battuta “speriamo che non faccia l'onda”. Tanto per dare l'idea di “emergenti da cosa”.

In ogni caso gli emergenti si mostrano più produttivi, certo più docili, meno tutelati e ancor meno pagati e per questo preferibili ai lavoratori nostrani. E insieme ai dipendenti delle aziende private che sono recentemente finiti nel mirino come insufficientemente produttivi, quelli pubblici, ad onor del vero, sotto mira ci sono sempre stati. Da Kafka, a Gadda, a Camilleri sono in molti ad aver scritto parole variamente negative

sui burocrati pubblici. Persino Marx prima e Lenin dopo hanno avuto modo di dire i loro nein e niet in materia. Ma a far notizia è stato il tentativo (fallito) del duce del Fascismo, che pure dicono fosse riuscito a far arrivare i treni in orario, di mettere al lavoro i dipendenti pubblici. In un severo telex inviato nel maggio del 1941 scriveva di “esigere” che gli uffici pubblici alle 8 del mattino fossero al lavoro.



Quando Tremonti ispira Brunetta



Questo il suo testo: «È ormai diventato un sistema quello adottato da Ufficiali e Funzionari che consiste nell'avviarsi all'ufficio alle 8 il che significa essere al tavolo di lavoro non prima delle 8 et 15 e forse più tardi alt Esigo che questa deplorabile abitudine tipica manifestazione di quel pressapochismo e deleteria tara del carattere di troppi italiani abbia immediatamente a cessare alt Alle 8 chi non è già al suo tavolo di lavoro ha perduto la giornata con le relative conseguenze alt Farò controllare quanto sopra alt - Mussolini». Non sappiamo quale miglioramento la missiva abbia portato alla "deleteria tara di carattere". Non molto a giudicare dai proclami prima, e dagli atti poi, dell'attuale ministro della Funzione pubblica che, buon ultimo, ha provato a dare la sua scossa al sistema.

In questo numero dello speciale di Aut&Aut noi proviamo invece a descrivervi come e con quali esiti. Lo facciamo instillando prima di tutto un dubbio: trattasi di tentativo di organica riforma, oppure di un semplice taglio dei costi, un atto più attento ai bilanci che ad una effettiva riorganizzazione funzionale e ad incidere su motivazioni, obiettivi e formazione di migliaia e migliaia di dipendenti pubblici? Non vi anticipiamo alcuna conclusione, ma semplicemente vi invitiamo a leggere gli approfondimenti, partendo prima di tutto dallo scritto di Paolo Panattoni (lo trovate a pagina 9) che su questo dice cose sagge, motivandole adeguatamente. Annalisa D'Amato ci introduce in argomento spiegando - anche tecnicamente - come sia l'obiettivo del contenimento della spesa ad ispirare l'intera riforma, con il

limite del 40% del costo del personale a fare da discriminante, la quota del 20% riservata al turn over e i limiti alle retribuzioni di dipendenti, funzionari e dirigenti così come emergono dalla normativa. A pag. 11 Carlo Paolini osserva come siamo ben lontani dalla norma costituzionale che imporrebbe (è proprio il caso di usare il condizionale) di determinare con norme nazionali i criteri generali, lasciando al livello decentrato di stabilire le modalità attuative. Siamo invece di fronte ad una manovra che sacrifica il sistema premiale sull'altare del risparmio e addirittura lo vanifica. Quali siano gli spiragli lasciati ancora aperti dalla riforma quanto a possibilità di assunzioni e carriere interne, ce lo spiega Donatella Palmieri alle pagine 13 e 14. La dirigente del Comune di Prato si sofferma anche sulle questioni dei dirigenti a tempo determinato e sui part time. L'aspetto più curioso, dopo la pronuncia della sezione toscana della Corte dei conti, è il possibile utilizzo di ciò che prevede il Codice della strada quanto ad assunzioni a progetto finanziate attraverso i proventi delle contravvenzioni. Come dire che un po' di ossigeno alle asfittiche dotazioni organiche può arrivare dalle multe. Note poco liete arrivano anche sul doppio fronte della contrattazione nazionale e di quella decentrata, come ci spiega Fabrizio Mascagni, consulente di Anci Toscana. Le trattative sono in stallo, i nuovi contratti nazionali non saranno stipulabili fino al 2013, mentre sarà possibile adeguare quelli decentrati, ma entro il 2011. Nel complesso ne esce un quadro caratterizzato da difficoltà introdotte dalla normativa e da incertezze procedurali.

Di uno degli aspetti fondamentali della gestione del personale, cioè di valutazione, trattano invece Cecilia Crescioli e Maria Rosa Benedetto alle pagine 17 e 18. La prima evidenza come si stia andando verso un sistema più tipico delle aziende private, come sia da superare uno dei vizi della Pubblica amministrazione, quell'autoreferenzialità

che invece di porre al centro, com'è opportuno, il cittadino, tende a privilegiare logiche e dinamiche tutte interne. Ciò crea spesso storture come le buone valutazioni di alcuni dipendenti anche in presenza di un giudizio negativo dei cittadini sul servizio erogato. Che si debbano invece legare i premi ai risultati effettivamente raggiunti è certamente opportuno. Dubbi interpretativi sorgono invece circa la possibilità di differenziare l'indennità quando la norma prevede un blocco triennale delle retribuzioni individuali. Forse l'interpretazione del Dipartimento della Funzione pubblica può aiutare a capire in quale direzione è opportuno procedere.

La Benedetto ha fotografato la situazione esistente nei Comuni toscani quanto a sistemi di valutazione del personale, ad attività di formazione per i valutati (che continua ad essere insufficiente) e alla comunicazione dei risultati attraverso colloqui.

Il giudizio di Marco Lovo è drastico: non si esce dalle paludi dell'appiattimento ugualitaristico se si è attenti soltanto al contenimento della spesa e permangono dubbi di incostituzionalità sull'intera manovra. La consigliera della Corte dei conti ci offre poi un piccolo vademecum per orientarci tra articoli e commi, toccando temi sensibili come il piano triennale del fabbisogno, i concorsi, le progressioni verticali e le riserve per gli esterni. Infine è Marco Giuri a ricordarci come dal primo gennaio prossimo scatti l'obbligo di valutazione dei rischi: un'occasione da cogliere per mettere mano all'organizzazione del lavoro.

Come uscirà il comparto dalla stretta della cura-Brunetta? È presto per dirlo, anche se gli indicatori non volgono certo al bello. È però pacifico che non è con i metodi autoritari o con misure punitive che si fanno lavorare meglio i dipendenti, ma prima di tutto coinvolgendoli e motivandoli. Due qualità che la manovra non sembra proprio possedere.

Le assunzioni sotto la scure del contenimento della spesa

di ANNALISA D'AMATO, responsabile Ufficio Politiche per il personale e relazioni sindacali - ANCI

Per il personale regole più rigorose e restrittive. A partire dai costi.

La quota del 40% fa da spartiacque. Non più del 20% del turn over. Cosa accade a chi è fuori e cosa a chi è dentro il Patto. I limiti al trattamento economico di dirigenti e dipendenti



Con l'entrata in vigore del DL 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, è mutato lo scenario di riferimento delle regole per il contenimento delle spese di personale negli Enti locali, che diventano più rigorose e restrittive.

Il contenimento della spesa

Resta invariato, per gli Enti soggetti al Patto di stabilità, l'obbligo di assicurare "la riduzione delle spese di personale".

Il legislatore individua le azioni per garantire il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, ossia la riduzione del rapporto spese di personale su spese correnti; la razio-

nalizzazione delle strutture amministrative, il contenimento della crescita della contrattazione integrativa; ciascuna azione costituisce un principio, l'indicazione di uno strumento attraverso il quale garantire la riduzione, in termini assoluti, della spesa di personale.

Il regime delle assunzioni

Viene eliminata la possibilità di derogare all'obbligo di ridurre la spesa di personale. In caso di mancato rispetto di quest'obbligo, nell'anno successivo è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Per il principio secondo cui la legge non può avere effetto retroattivo, tale

sanzione non può che applicarsi a decorrere dal 2011, per gli Enti non rispettosi nel 2010. Dal 1 gennaio 2011 a tutti gli Enti (sottoposti o meno al Patto di stabilità) nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% di quelle correnti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

A decorrere dal 1 gennaio 2011 scatta per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità il vincolo sulle assunzioni a tempo indeterminato, che possono essere effettuate nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.





Le assunzioni sotto la scure del contenimento della spesa



Per gli Enti non sottoposti al Patto di stabilità resta fermo l'obbligo di contenere la spesa entro il limite del 2004 ed il vincolo di procedere ad assunzioni di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Per tutti gli Enti non sottoposti al Patto viene eliminata la possibilità di derogare agli obblighi previsti dal comma 562.

Non trova applicazione presso gli Enti locali la limitazione di spesa per le assunzioni a tempo determinato o con convenzioni, o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione lavoro, somministrazione di lavoro, nonché con lavoro accessorio.

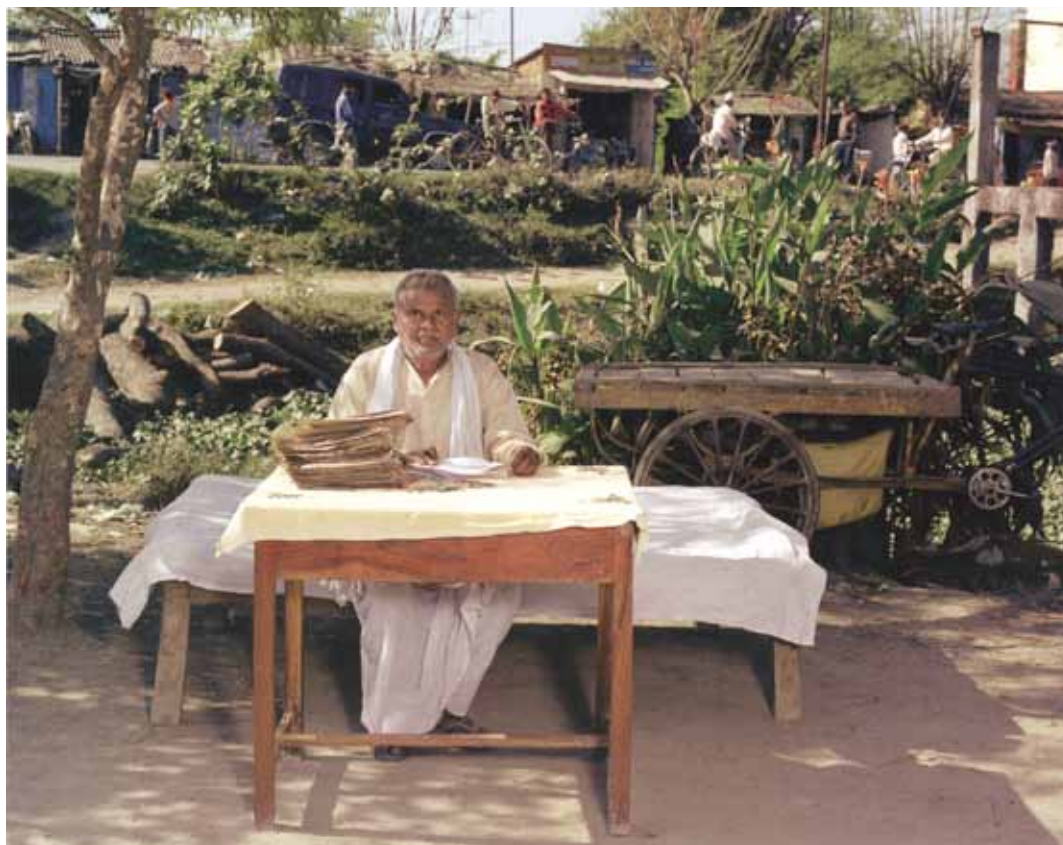
I limiti al trattamento economico individuale

L'articolo 9 detta disposizioni per il trattamento economico dei pubblici dipendenti. In particolare il comma 1, prevede che per gli anni 2011-13 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche non può superare il *trattamento ordinariamente spettante* per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva.

La locuzione "*trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010*", tenuto conto delle specificazioni recate dalla norma, indurrebbe a ritenere che il riferimento al 2010 vada inteso non in relazione a quanto effettivamente percepito dal dipendente nel 2010, ma alle aspettative retributive dello stesso, intese quali spettanze economiche dovute ordinariamente, indipendentemente dalle vicissitudini individuali e contingenti che possono aver caratterizzato il rapporto di lavoro in corso d'anno. Dal 1 gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro; tale riduzione non opera ai fini previdenziali. Quanto alla determinazione del montante individuale da assoggettare a riduzione, il riferimento al trattamento complessivo annuo lordo sembrerebbe consentire di avere a riferimento il "dovuto" 2010 secondo il criterio di competenza.

I limiti alla contrattazione collettiva

Per quanto riguarda i limiti alla contrattazione collettiva, il comma 2-bis stabilisce un tetto alle risorse destinate al trattamento accessorio, pre-



vedendo che dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale pubblico non può superare l'importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

In sostanza il fondo, così come determinato per il 2010, viene cristallizzato in un importo massimo di riferimento per il triennio 2011 - 2013.

Definita la soglia, si procede ad effettuare le decurtazioni obbligatorie: le amministrazioni sono tenute a ridurre il valore del fondo unitariamente inteso in caso di "*riduzione del personale*" in servizio, intesa come definitiva estinzione del rapporto di lavoro con l'Ente (dimissioni, pensionamenti, ecc.). Nel caso in cui gli Enti, nel rispetto dei vincoli, procedessero ad instaurare nuovi rapporti di lavoro, il fondo andrà reintegrato con le somme, necessarie per l'erogazione del trattamento accessorio del nuovo personale.

I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2%. Tale percentuale corrisponde ai vincoli definiti nelle Leggi Finanziarie 2008-2009 relativamente agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il medesimo biennio. Per il comparto regioni ed auto-

nomie locali, gli importi degli incrementi tabellari previsti dal CCNL sottoscritto il 31.07.2009 (per il 2008-2009) per ciascuna posizione economica corrispondono ad un incremento complessivo retributivo medio del 3,2%, come confermato anche dalla Relazione finanziaria allegata al CCNL e certificata dalla Corte dei Conti.

La norma prevede che tale limite complessivo al 3,2% si applichi anche a contratti ed accordi stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto. Le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del decreto. I trattamenti retributivi saranno adeguati conseguentemente.

Resta da chiarire l'impatto dell'inefficacia delle clausole contrattuali che consentivano incrementi delle risorse decentrate, nel rispetto dei parametri di virtuosità definiti dalla stessa norma contrattuale, determinanti un superamento del tetto del 3,2%.

Il comma 17 prevede il blocco dei rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012, sancendo che non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale pubblico, facendo salva la sola indennità di vacanza contrattuale.

Questa disposizione riguarda la contrattazione nazionale, mentre quella decentrata resta vincolata dal tetto massimo di spesa definito dal comma 2 bis.

Uno, Brunetta e centomila

di **PAOLO PANATTONI**, sindaco di San Giuliano Terme e responsabile Anci Toscana Politiche per l'innovazione, personale e organizzazione

Le promesse di una maggiore autonomia e i vincoli pesantemente centralistici: anche in materia di personale le contraddizioni della filosofia ministeriale sono stridenti

Migliorare efficienza e efficacia delle procedure interne alle amministrazioni, introdurre sistemi di valutazione del personale, valorizzare il merito e definire un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici. Questi, lo sappiamo, sono temi su cui molti enti locali sono da anni impegnati a dare risposte concrete e veloci. Non poche sono le eccellenze raggiunte. Argomenti che anche la riforma Brunetta ha voluto fare propri con il Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo della Legge 4 marzo 2009, n.15, che applica i principi fondamentali della riforma con regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. In sostanza definisce un nuovo modello organizzativo e gestionale del lavoro pubblico. Peccato che a fronte delle intenzioni del governo centrale, anche su questo argomento ci ritroviamo a vivere, come enti locali, una situazione paradossale. Di fatto, al di là di proclami e promesse di federalismo e autonomia, si sta infatti perseguendo da parte del Governo una politica centralistica che non ha precedenti storici. La manovra economica per il 2011 (DL 78/10 convertito in Legge 30 luglio 2010, n.122, contenente disposizioni in materia di personale per gli Enti locali), con i conseguenti tagli previsti per gli Enti, rischia ad esempio di condizionare l'efficacia della stessa riforma Brunetta.



Uno, Brunetta e centomila



Da un punto di vista finanziario siamo ormai vicini al blocco delle attività dei Comuni, con rischi di collasso nei bilanci locali. Gli investimenti sono di fatto congelati dal patto di stabilità, scaricato dal Governo in misura sproporzionata sulle autonomie locali. Ma anche la parte corrente del bilancio viene falcidiata dai tagli palesi e occulti come il mancato completo reintegro di Ici e di altri trasferimenti.

Sul patto di stabilità e sulla possibilità di utilizzare di più i residui passivi siamo certamente di fronte ad una misura necessaria ma insufficiente. Per un effettivo sblocco della situazione occorre che si lasci libero di agire chi ha le condizioni finanziarie per farlo: gli investimenti dovrebbero stare fuori dal Patto di stabilità come del resto accade per lo Stato rispetto all'Ue. Purtroppo per far quadrare i conti, all'ordine del

al 2010. Come premieremo i migliori? Basterà una pacca sulla spalla?

Ma anche altri aspetti del Decreto sono criticabili. Le progressioni verticali erano uno strumento che, se ben gestito, poteva rappresentare un elemento di dinamismo per selezionare una classe di quadri importantissima nella gestione degli Enti.

Siamo tornati invece ai concorsi esterni con riserva, come ai bei tempi antichi. Peccato che poi la manovra Tremonti abbia di fatto bloccato i concorsi, ponendo il vincolo al turnover di 1 assunzione ogni 5 cessazioni.

Per i Comuni di medie e piccole dimensioni vuol dire blocco totale, con ingessatura della struttura per anni.

Certo. Lo abbiamo detto (e non solo detto) anche noi: la spesa pubblica è un problema. Si penalizzi

giorno dei Comuni rimane oggi il come drasticamente ridurre i servizi e alzare le poche entrate manovrabili. E, naturalmente, come fronteggiare i cittadini arrabbiati e disorientati, spiegando loro le colpe che non abbiamo.

Anche sul personale siamo nell'impossibilità di una gestione razionale e flessibile delle risorse umane. La riforma Brunetta rappresenta un vero paradosso fatto di chiacchiere e di schizofrenia.

Un esempio per tutti. Spinge verso la meritocrazia, che rende però inapplicabile grazie alla manovra Tremonti che obbliga a non retribuire nessun dipendente in misura maggiore rispetto

pure chi spende male: ci sono sacche di inefficienza nella spesa pubblica che vanno corrette, ma ne vedo più nel governo centrale che nelle municipalità. Ricordiamoci poi che gli investimenti degli enti locali sono una risorsa fondamentale per il Paese e per la sua economia, visto che rappresentano il 70% di tutti gli investimenti pubblici. Lo dicono i numeri che i Comuni contribuiscono molto di più al risanamento dei conti pubblici rispetto, ad esempio, ai Ministeri dei quali però si prevedono tagli di gran lunga inferiori rispetto a quelli degli enti locali.

Anche lo stop alle progressioni orizzontali, di fatto rende inapplicabile e platonico tutto il sistema di valutazione meritocratica del dipendente, su cui Brunetta a parole si è molto speso e su cui gli Enti locali già tanto, e prima di lui, avevano fatto.

Nessuna reticenza. Lo sappiamo meglio noi di qualunque altro che nell'ambito delle autonomie locali qualche stortura qua e là c'è stata, e che non sempre siamo riusciti a far scaturire risultati virtuosi anche dal rapporto con le organizzazioni sindacali.

Ma è anche vero che Comuni e Province sono avanti anni luce rispetto alle Amministrazioni dello Stato nel campo della gestione efficace delle risorse umane. E non solo. Adesso siamo però ingessati e bloccati da norme in palese contrasto tra loro e da vincoli che risultano incostituzionali ad un'analisi anche solo superficiale.

La situazione è quindi eccezionalmente grave e richiede da parte degli Enti una risposta forte e compatta, una mobilitazione seria e determinata. E poi tanta informazione e comunicazione (bene, da questo punto di vista, la campagna di Anci Toscana "Se colpiscono il Comune colpiscono me") verso i cittadini e le imprese che amministrano, che risiedono sul nostro territorio e che sempre di più si rivolgono a noi per lenire i colpi sociali, di sviluppo e occupazionali inferti dalla crisi, ignari spesso dei vincoli e dei limiti che lo Stato ci ha posto.

Un Peg da manuale

Esce a dicembre nella collana "i manuali" di Anci Toscana, il volume di Antonio Pileggi (già direttore generale del Comune di Pescia) *Il Piano esecutivo di gestione come strumento di governo dell'Ente locale*.

In un momento di intensa produzione di norme sul funzionamento della Pa, e di riforma per incrementarne efficienza e qualità sostanziale, Pileggi impenna il suo lavoro sul fatto che tali obiettivi diventano ottenibili solo quando i protagonisti, ovvero il personale e la dirigenza degli enti locali si impadroniscono dello spirito della riforma.

La vera sfida risiede, infatti, nello sviluppare appieno le potenzialità di ciò che gli enti locali hanno già a disposizione, a partire proprio dall'utilizzo del Piano Esecutivo di Gestione. È in questa direzione che si muo-

ve l'autore, affrontando il PEG nel quadro generale degli strumenti di pianificazione e di programmazione esistenti, per dispiegarne le potenzialità a volte sottovalutate. Le fasi di pianificazione/programmazione e quelle di gestione attuativa/rendicontazione sono esaminate nel loro svolgersi dinamico, per individuare le linee di coerenza che devono legare i diversi atti, e per sottolineare come *tutta* l'attività di un ente deve caratterizzarsi per la sua capacità di innovarsi e di migliorare la performance. Non un manuale sulle nuove disposizioni normative, dunque, ma un lavoro di approfondimento in funzione applicativa, una "traccia" di lavoro per sostenere gli amministratori locali nello sforzo quotidiano di rendere i loro enti più efficienti. (mb)

Tra vincoli centralistici e autonomia locale

di **CARLO PAOLINI**, segretario comunale

Siamo ben lontani dal criterio costituzionalmente stabilito di determinare con legge nazionale obiettivi generali e principi ordinatori, lasciando al livello locale di decidere sulle modalità organizzative. Il blocco della retribuzione e dei rinnovi contrattuali. La questione dello spoil system. Il fondo per la retribuzione accessoria



Con la manovra d'estate (D.L. n. 78 convertito nella Legge n. 122/2010) si è estesa la politica dei vincoli finanziari, con un'incidenza sempre più marcata sull'autonomia organizzativa e gestionale degli enti. Sul territorio si sconta l'evidente contraddizione fra l'esigenza di interventi per miglioramenti organizzativi necessari all'attuazione delle riforme legislative e al miglior impiego delle risorse pubbliche e l'infittirsi delle disposizioni vincolistiche, lontane dal criterio costituzionalmente corretto di fissare razionalmente gli obiettivi generali, lasciando all'autonomia degli enti locali stabilire modalità, forme e decisioni organizzative sul come realizzarli.

Gli enti locali si stavano accingendo ad applicare i principi del D.lgs. 150/09. Pur con alle spalle un considerevole impegno riorganizzativo. Notevoli erano tuttavia, in relazione a quanto previsto dal 150, le modificazioni da introdurre riguardo alla più chiara responsabilizzazione della dirigenza e, relativamente alla premialità. Elementi centrali di questo processo riformatore avrebbero dovuto essere i nuovi contratti. Va nel contempo considerato che la faticosa via della buona organizzazione per un'amministrazione efficiente e competitiva non avrà i risultati che si vogliono ottenere senza l'organico riassetto delle funzioni prefigurato dalla legge n. 42/2009 sul federali-

simo fiscale e senza il ricorso generalizzato alle forme associative quale condizione per il raggiungimento delle dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio efficiente di attività e servizi. L'approdo a bacini di dimensione appropriata è condizione per un'efficace attuazione della riforma dei servizi pubblici locali secondo l'art. 23 bis del D.L. 112/2008 modificato dall'art. 15 della legge 166/2009, che ha fissato i termini per il riassetto delle società esistenti alla fine del 2010 e del 2011, salvo che per le società quotate in borsa. Con la manovra d'estate si sono bloccate retribuzioni e rinnovi contrattuali.



Tra vincoli centralistici e autonomia locale



Vanificato il sistema premiale. La tenaglia del taglio delle assunzioni e della riduzione del fondo per la retribuzione accessoria. Quando i servizi fondamentali non si possono tagliare. Esternalizzazioni e perdita di qualità. Sacrifici iniquamente distribuiti

Anche se il D.Lgs 150 si manteneva sui binari noti circa la delicata questione del rapporto fra politica e amministrazione, l'ultima riforma del lavoro pubblico aveva introdotto le garanzie per la dirigenza già più volte affermate dalla Corte Costituzionale (limitazione allo spoil system). Il DL 78 ha in gran parte vanificato tale normativa reintroducendo la più assoluta discrezionalità sulle nomine dirigenziali alle periodiche scadenze. Proseguendo sugli interventi concernenti il personale, la manovra 2011 oltre ad aver abbassato la percentuale delle spese di personale superata la quale scatta il blocco assoluto delle assunzioni, costringerà gli enti a fare i conti con le disposizioni sul taglio del personale che deriverà dalla riduzione delle nuove assunzioni al 20% della spesa del personale che cesserà dal servizio nel 2011. Inoltre si obbligano gli enti, a cui viene bloccato il fondo per la retribuzione accessoria all'importo del 2010, all'automatica riduzione del fondo stesso in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Senza i nuovi contratti l'obiettivo di mettere in atto un rinnovato e selettivo sistema premiale, su cui il D.Lgs 150 si fondava, ne esce vanificato. Ciò spiega i ritardi e il disorientamento degli enti per ciò che attiene alla modifica dei propri regolamenti per conformarli ai principi del D.Lgs. 150, che devono essere effettuati entro fine 2010. Ma ciò che determinerà un impatto insostenibile sugli enti è la dupli-

ce tenaglia del taglio dei quattro quinti delle assunzioni e della riduzione del fondo per la retribuzione accessoria. Il metodo seguito dal governo è contrario a corrette relazioni istituzionali e avrà conseguenze deleterie. Per evitare il taglio di fondamentali servizi per i quali non si può ridurre il personale (nidi, assistenza, sicurezza) si riprodurrà l'estesa piaga del precariato o si dovrà ricorrere ad esternalizzazioni, ancorché più onerose e di minore qualità. Non poter contare sui fondi dell'accessorio che si liberano dalla riduzione del personale non consentirà nemmeno di utilizzarli per incentivare il personale stesso ad aumentare la propria produttività per compensare in parte la riduzione di personale.

La compartecipazione dei territori ai rigorosi obiettivi imposti a livello europeo con il patto di stabilità è fuori discussione. Anche senza entrare nel merito dell'iniqua distribuzione dei sacrifici dell'ultima manovra, ciò che va sottolineato è la negatività del metodo dei tagli centralistici puntuali anziché fissare obiettivi, anche molto stringenti, e lasciare agli enti il come realizzarli. Le forbici centralistiche spingono verso la burocratizzazione, quando si richiederebbe invece un esercizio di responsabilità autonomistica.

La strada dell'efficienza e della razionalizzazione organizzativa richiede grande impegno e larghe visioni sia da parte degli amministratori che della dirigenza. È questo e non quello dei tagli indiscriminati uno dei terreni per

perseguire efficienza di sistema e riduzioni di spesa pubblica. Per restare alla gestione delle risorse umane, questo può essere un proficuo campo di lavoro. Non intervenire puntando solo sull'aumento della produttività individuale, come prevalentemente prevede il 150, ma agire sulla razionalizzazione di sistema, nonché su investimenti in innovazione e formazione. Ciò porterà a miglioramenti della qualità dei servizi e ad economie di sistema.

In questa logica andrà affrontata quella parte di riforma del codice delle autonomie sull'associazionismo obbligatorio che è stata anticipata nella manovra 2011. Da considerarsi collegate sono le disposizioni sulle partecipazioni societarie dei comuni alle soglie dei 30.000 abitanti e dei 30.000-50.000 abitanti, in quanto costituiscono riferimento imprescindibile sia per i riassetti funzionali da parte dei comuni sia per l'applicazione della riforma sui servizi pubblici locali.

Se i comuni saranno costretti nella rete dei vincoli puntuali su organizzazione e gestione delle risorse umane, le politiche sul miglioramento delle proprie organizzazioni ne risulteranno incise negativamente. Si è convinti che vincoli centralistici e puntuali e razionalizzazione con obiettivi di vera efficienza e qualità dell'amministrazione territoriale non vadano proprio d'accordo, né con la Costituzione né con le dinamiche che sarebbe necessario incoraggiare e sviluppare.

Reclutamento e carriere: i percorsi ancora possibili

di **DONATELLA PALMIERI**, dirigente Risorse umane Comune di Prato

Regolamenti di organizzazione e sistemi di valutazione da rimettere nel cassetto. La corsa ad assumere entro fine anno. I limiti alle assunzioni di dirigenti a tempo determinato. Necessario un accorpamento degli uffici. Il nodo dei part time. Salvati dalle contravvenzioni al Codice della strada? Per decidere il da farsi serve un'analisi accurata della spesa per il personale



La manovra d'estate, introdotta a fine maggio con il decreto legge 78 convertito con poche modifiche, si è inserita con prepotenza nel percorso di riorganizzazione e razionalizzazione voluto dalla riforma Brunetta con lo scopo di assicurare "ottimizzazione della produttività del lavoro", "efficienza" e "trasparenza" della pubblica amministrazione. La manovra, in pratica, ci ha obbligati a mettere momentaneamente in un cassetto i regolamenti di organizzazione che avevamo appena rispolverato, i sistemi di valutazione, i contratti decentrati, per far adottare alla Giunta comunale le modifiche al piano triennale del fabbisogno di personale necessarie a seguito dei nuovi vincoli introdotti a metà anno dalla manovra.

Il decreto, nel riscrivere l'ormai noto comma 557, stabilisce, a decorrere dall'1/1/2011, la copertura del turnover in rapporto di 1 a 5, con possibilità di un più ampio margine se si valuta di assumere prioritariamente dipendenti di categorie più basse. Ciò poiché il raffronto deve essere effettuato in termini di spesa complessiva delle nuove assunzioni rispetto alla "spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente", ragionevolmente da intendersi come economie derivanti dal saldo entrate/uscite. E, come sempre accade nei casi di una manovra annunciata, è iniziata la rincorsa alle assunzioni datate 31/12/2010.



Reclutamento e carriere: i percorsi ancora possibili



Il percorso tuttavia presenta più ostacoli: la spesa 2010 è stata programmata con il vincolo di riduzione previsto da un comma 557 a portata ridotta, vale a dire come obiettivo da perseguire, ma che ammetteva eccezioni. L'attuale formulazione del comma 557, invece, non solo esclude la possibilità dell'incremento in deroga già a decorrere dall'anno 2010 ma principalmente, introducendo un regime sanzionatorio, trasforma l'obiettivo in vincolo, la cui violazione fa scattare per l'anno successivo il divieto di assunzione a qualsiasi titolo. L'impostazione è coerente con il quadro che è andato delineandosi con la riforma avviata dal ministro Brunetta con il D.L. 112/08 e proseguita con il D.Lgs.150/09. In particolare il decreto 150, estendendo anche ai Comuni le disposizioni dell'art.19 comma 6 e 6-bis del D.Lgs.165/01, aveva inferto un duro colpo alla possibilità per gli enti di avvalersi di figure dirigenziali con contratto a tempo determinato, ponendovi un limite numerico (8% della dotazione organica dei dirigenti se si considera la dirigenza locale equiparabile alla seconda fascia delle amministrazioni centrali).

Tale previsione, insieme ai recenti limiti alla copertura del turnover, impone una riconsiderazione degli assetti organizzativi, obbligando ad accorpamenti di strutture e ad un ripensamento del ruolo delle posizioni organizzative nei Comuni con la dirigenza. La chiave di lettura per uscire dall'empasse ce la fornisce lo stesso D.L. 78/10 che detta i principi ai quali i Comuni, nell'esercizio della loro autonomia, devono ispirarsi per assicurare la riduzione strutturale della spesa del personale in termini progressivi e costanti, in attesa dell'emanando (se ancora è possibile usare questa espressione) DPCM per la definizione di "parametri e criteri di virtuosità con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente."

(art.76 D.L.112/08).

Tali interventi, finalizzati al "contenimento della dinamica retributiva e occupazionale", sono riassunti in tre punti: la parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento della spesa per il lavoro flessibile; la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Le "vie di fuga" per recuperare flessibilità

A fronte della limitata possibilità di copertura del turnover, l'ente può tuttavia beneficiare di alcuni recenti interventi normativi che consentono un recupero di flessibilità gestionale. E' infatti finalmente giunto al traguardo l'iter di approvazione del cosiddetto "collegato lavoro", il cui esame era iniziato nel 2008. La norma rivede

la disciplina del *part time* consentendo di contenerne la crescita. Già il D.L.112/08 aveva trasformato il diritto ad ottenere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part time*, salvo proroga di 6 mesi in caso di grave pregiudizio per l'ente, in una mera aspettativa che poteva non trovare soddisfazione qualora la richiesta risultasse di pregiudizio (anche non grave) per l'ente. Con l'approvazione del collegato lavoro, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore, le amministrazioni potranno finalmente rivedere i *part time* già concessi secondo le vecchie regole.

L'art. 208 del Codice della strada

Altra via di fuga è rappresentata dall'art. 208 del Codice della strada nella sua precedente e nella sua attuale versione. Già prima delle modifiche operate dalla legge 120/10, la norma consentiva di finanziare con i proventi delle sanzioni stradali assunzioni stagionali a progetto, nelle forme di contratti a tempo determinato e altre forme flessibili di lavoro, purché finalizzate al miglioramento

della circolazione stradale. Tale voce di spesa, come precisato dalla Corte dei Conti Sez. controllo Toscana delibera 111 del 4/10/2010, è esclusa dal computo della spesa complessiva del personale.

È assolutamente necessario pertanto, al fine di approntare una corretta programmazione delle assunzioni, far precedere qualsiasi valutazione da un'analisi accurata della composizione della spesa di personale per verificare dove poter effettuare operazioni compensative degli incrementi dovuti alle nuove assunzioni. Un ausilio proviene dalla citata delibera 111 della Sezione di controllo della Toscana, alla quale si rimanda, che effettua una ricognizione di tutte le voci di spesa, precisando che le stesse devono essere considerate sia ai fini del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica, che per il calcolo del parametro di riferimento per il divieto di assunzione, "perché la logica ispiratrice deve essere unitaria ed univoca".



La contrattazione nazionale e i riflessi su quella decentrata

di **FABRIZIO MASCAGNI**, dirigente Consiglio regionale della Toscana, consulente Anci Toscana

Trattative in stallo ad un anno dall'entrata in vigore del decreto. Nuovi contratti nazionali non prima del 2013. Contratti decentrati entro il 2011. Quale destino per le fasce di merito? Interrogativi sul fondo per la contrattazione decentrata



A distanza di un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo 150/09 la contrattazione del comparto Regioni Enti locali incontra una fase di stallo per quanto attiene al livello nazionale e di profonda incertezza per quella decentrata integrativa. Come noto l'intento riformatore tende a rivedere il criterio di riparto per la disciplina di molte materie, precedentemente ascrivibili alla contrattazione nazionale e decentrata ed ora devolute all'unilaterale potestà normativa dei singoli enti, chiamati ad adeguare gli ordinamenti ad una serie di principi, enunciati direttamente dalla riforma Brunetta per le amministrazioni dello Stato. Il primo importante appunta-

mento scade il 31 dicembre con la conclusione della fase transitoria, rivelatasi più difficile e complessa del previsto, dato che richiede agli enti locali l'emanazione di nuovi regolamenti, o almeno la revisione di quelli in vigore, con la conseguenziale abrogazione delle disposizioni del contratto decentrato integrativo che potevano aver disposto in merito. Se non viene avviata la nuova tornata della contrattazione integrativa assieme alla revisione regolamentare, si potrà verificare la contestuale occupazione della materia da parte delle due distinte fonti. In questo caso sarà la previsione regolamentare ad imporsi, dopo che la riscrittura del comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 1652/2001 ad opera dell'artico-

lo 1 della legge 15/2009, ribaltando quanto precedentemente sancito, non consente più a contratti o accordi collettivi di derogare alle disposizioni di legge, regolamento o statuto, a meno che – e non è questo il caso – ciò sia espressamente previsto dalla legge.

Per la parte in cui anche il decreto legislativo 150/09 ribadisce la competenza della contrattazione, questa continuerà a produrre i propri effetti secondo lo scadenziario temporale stabilito dall'articolo 65 del decreto D.Lgs 150.

I primi orientamenti che emergono dalle pronunce del giudice del lavoro, confermano infatti che fino alla nuova stagione contrattuale nazionale si continuano ad applicare le disposizioni contrattuali vigenti.





La contrattazione nazionale e i riflessi su quella decentrata



Stessa sorte per la contrattazione decentrata integrativa. La differenza tra i due livelli non è di poco conto, poiché se i nuovi contratti nazionali, per effetto delle disposizioni contenute nella legge 122/10, non potranno essere stipulati prima del 2013, quelli decentrati dovranno essere adeguati, entro il 31 dicembre 2011 (altrimenti perderanno di efficacia dal 31/12/2012) al nuovo riparto di competenza tra legge e contratto, nonché alle nuove disposizioni legislative relative all'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa. Di conseguenza per gli enti che avvieranno la procedura per la stipula di un nuovo contratto decentrato integrativo, si pone la necessità di applicare i nuovi istituti e le nuove regole. È un'operazione non esente da difficoltà, in quanto determinati istituti - quali ad esempio le "fasce di merito" destinate a premiare la performance individuale - hanno bisogno di apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. Nella stessa maniera, occorre che la contrattazione nazionale detti la disciplina di determinati aspetti come nel caso inerente la definizione del concetto di trattamento economico accessorio comunque denominato, la cui quota prevalente dovrà essere destinata ad incentivare l'impegno e la qualità della performance. In questo già pur complesso contesto, si sono inserite le disposizioni della legge 122 del 30 luglio scorso, che ha imposto ulteriori vincoli sia a carattere individuale, sia per la determinazione del fondo da destinare alla contrattazione decentrata. Anche sotto questo profilo non mancano i punti interrogativi: il seppur rivisto (rispetto alla versione originaria contenuta nel decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010) concetto di trattamento economico complessivo del singolo dipendente, non potrà superare il trattamento economico ordinariamente spettante per il 2010. Il legittimo dubbio che si pone all'attenzione dell'interprete riguarda come, alla luce di tale limite oggettivamente quantificabile, si possa inserire il nuovo sistema di incentivazione per fasce di merito, che necessariamente porterà i dipendenti collocati nella fascia di merito più alta ad avere una retribuzione maggiore rispetto a quella ordinariamente spettante nel 2010. Del resto il blocco della contrattazione nazionale ed il vincolo di spesa imposto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, che non può superare il corrispondente importo del 2010, male si concilia con l'attivazione dei nuovi istituti che necessitano invece di apposite risorse. Ai fini del contenimento della spesa, appariva di per sé sufficiente, nonché sicuramente più rispet-



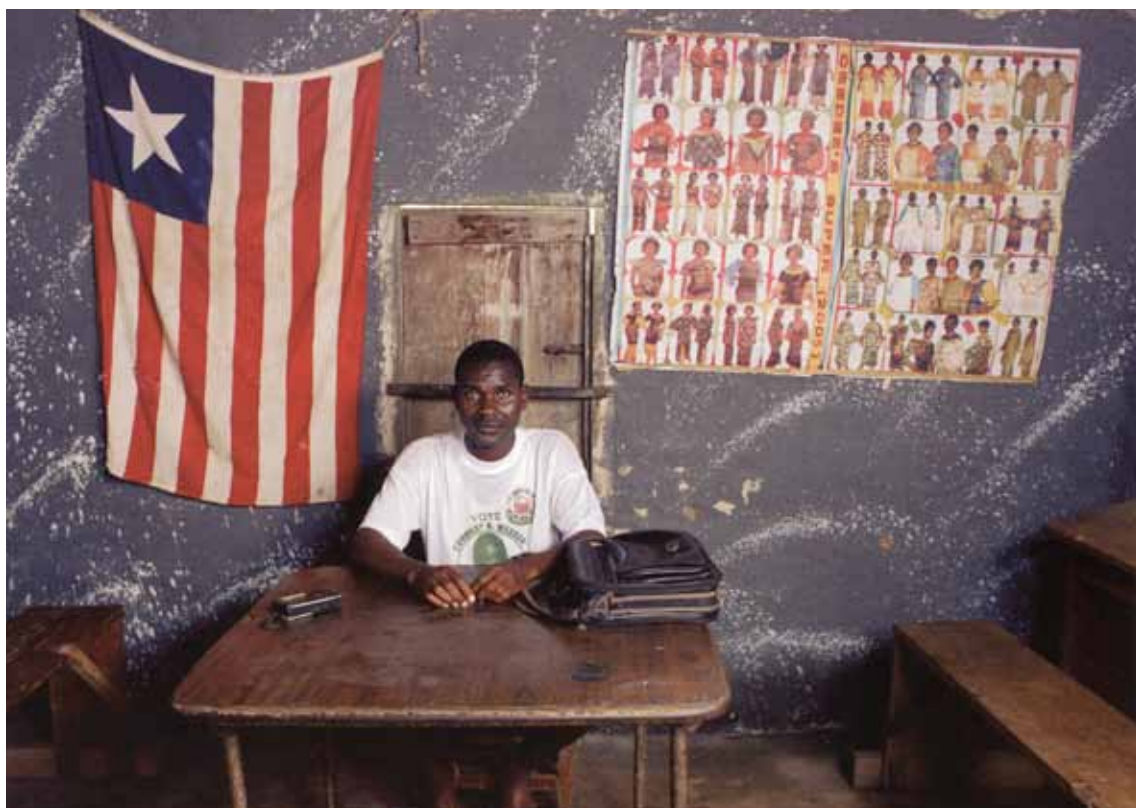
toso dell'autonomia dei singoli enti, il comma 2bis introdotto all'articolo 9 del decreto legge 78 dalla legge 122 di conversione, per il quale nel triennio 2011/2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio "non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio". Siamo di fronte a due tipi di limitazioni concorrenti - quello del comma 1 e quest'ultimo - che evidentemente complicano considerevolmente l'avvio del percorso relativo alla premialità, fortemente voluto dalla riforma Brunetta.

Il quadro attuale, se pur sinteticamente richiamato nei suoi assetti portanti, si connota per

difficoltà ed incertezza, ma la considerazione che emerge è comunque legata alla necessità di avviare un percorso che dovrà progressivamente allineare la contrattazione integrativa di ente, ai nuovi parametri richiesti dalla legge 150/09. L'onere che attende gli attori negli enti locali è certamente gravoso, ma si impone, se pur tra le innegabili luci ed ombre che caratterizzano la "nuova" riforma del lavoro pubblico, per l'impegno a cogliere l'occasione per migliorare il sistema delle relazioni sindacali di ente, le quali se pur necessitano di una rivisitazione non trovano ausilio in una riforma pensata sul modello dell'amministrazione statale e che mal si adatta alla diversificata realtà degli enti locali.

Come valutare nel post riforma

Lavorare per obiettivi e giudicare dal loro raggiungimento. Autoreferenzialità da abolire ponendo il cittadino al centro. Quando l'impegno non basta ma conta il risultato. Un'indagine su settanta Comuni toscani. Costruire piani di sviluppo individuali



Per la valutazione un sistema più privatistico

di **CECILIA CRESCIOLI**, consulente Enti locali e Anci Toscana, componente Nuclei di valutazione

Gran parte degli elementi che caratterizzano il D.Lgs. 150/09 erano già presenti nella precedente normativa e recepiti nei sistemi di valutazione degli enti locali. In molti casi gli enti potranno procedere alla loro attuazione, evitando che sistemi di valutazione ineccepibili nella forma vengano distorti nell'applicazione pratica. La recente normativa richiede di perfezionare i criteri attuali, non di rivoluzionarli. Verifica importante da fare è la congruità tra i sistemi di valutazione presenti nell'Amministrazione per i dirigenti, i dipendenti e le unità organizzative. Specularmente al sistema di valutazione, anche quello di programmazione dovrebbe svilupparsi a caduta: partendo dagli obiettivi di Ente si definiranno gli obiettivi dei dirigenti e quelli del personale. Unica specifica esplicitata dalla norma è la non autoreferenzialità degli obiettivi, che dovranno avere rilevanza e strategicità per il cittadino: gli obiettivi potranno essere interni all'Ente soprattutto per i settori che svolgono attività di staff, ma sempre funzionali a un programma esterno che abbia valore per qualità dei servizi erogati

Misurare il valore delle persone

di **MARIA ROSA BENEDETTO**, Business & executive coach, Coordinatore Gruppo di lavoro AIF Toscana

Avevo appena concluso la mia esperienza nell'Agenzia delle Entrate come responsabile dello sviluppo del personale, quando il presidente della delegazione toscana di AIF (Associazione Italiana Formatori), mi chiese se avevo in mente qualche idea per attivare e coordinare un gruppo di lavoro.

L'idea c'era, ed era quella della costruzione e gestione di piani di sviluppo individuali, il suo presupposto era la valutazione, intesa come presa d'atto intersoggettiva e condivisa del valore delle persone.

Da qui alla costruzione di uno strumento di ricerca tale da fotografare la situazione esistente nelle pubbliche amministrazioni toscane, il passo è breve. Il gruppo di lavoro ha costruito un questionario per capire se gli Enti, prima dell'adeguamento dei loro regolamenti al D.Lgs 150/2009, valutano, e se sì che cosa, come e con quali finalità. Lo ha proposto per primo al segretario generale di Anci Toscana, e, credo di poter dire, ha avuto fortuna: era il momento giusto.



Per la valutazione un sistema più privatistico



La prima novità è il collegamento tra la performance individuale e i risultati ottenuti dalla propria unità organizzativa, come esplicitato dalle delibere della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche.

Il bisogno di valutare le unità organizzative risponde all'esigenza di limitare i casi in cui, a fronte di una percezione fortemente negativa da parte dei cittadini sui servizi erogati o ad enti al dissesto, corrispondano valutazioni positive dei dipendenti e dei dirigenti. Queste situazioni sono generate da una valutazione che tiene conto dell'impegno

del singolo individuo piuttosto che dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi dell'Ente. La conseguenza è la scarsa aderenza tra incentivi riconosciuti e risultati realizzati. La recente normativa vuole attuare un'inversione di tendenza di ispirazione privatistica. I premi vanno legati a risultati misurabili raggiunti (rispetto a risultati attesi predefiniti) e al merito individuale e dell'intera struttura, mentre l'impegno dovrebbe essere analizzato soprattutto in caso di non realizzazione, per verificare se ci sono state negligenze e sia opportuno ricorrere a sanzioni.

Altra novità è la rivalutazione dell'attività ordi-

naria che si aggiunge alla definizione di obiettivi strategici o di innovazione, non solo in fase programmatica, ma soprattutto come elemento di valutazione complessiva della performance.

Il sistema di valutazione dovrà tenere conto della visione d'insieme: fondamentale è la capacità di individuare pochi ma significativi indicatori per evitare di disperdere risorse nella misurazione e nella valutazione piuttosto che concentrarsi sul raggiungimento degli obiettivi di ente.

L'aspetto più discusso del sistema di valutazione della Brunetta è la differenziazione "forzata": se recepita nei principi, dovrà portare a prevedere più fasce di valutazione alle quali dovranno corrispondere variazioni significative (anche se non necessariamente corrispondenti a zero) dell'indennità, permettendo una redistribuzione del fondo in termini meritocratici.

La discussione si è spesso focalizzata sul rapporto tra questa differenziazione e il D.L. 78/2010 (convertito in L.122/2010) che prevede una sorta di blocco triennale delle retribuzioni individuali. Un'ipotesi, che ragionevolmente possiamo ritenere la più plausibile, che sembra condivisa dal Dipartimento della Funzione pubblica, è quella del blocco individuale circoscritto alle voci stipendiali, a quelle continuative e fisse (tra queste sicuramente le progressioni orizzontali). Sarebbero invece da sottoporre al solo limite della disponibilità del Fondo di ente per il trattamento accessorio, e pertanto differenziabili, le voci legate alla compensazione di un'attività svolta, si pensi all'ampliamento di funzioni assegnate ad una posizione organizzativa già individuata o al passaggio di un dipendente da una posizione organizzativa ad un'altra.

Misurare il valore delle persone



Il questionario è stato diffuso ai Comuni all'inizio di agosto. Indaga varie aree tematiche: il sistema di valutazione e il modello delle competenze esistenti, la metodologia di valutazione, gli interventi formativi a valutati e valutatori, la sperimentazione, la condivisione e il feedback.

All'indagine hanno partecipato 70 comuni toscani, di cui 46 sotto i diecimila abitanti e tre sopra i centomila, hanno partecipato anche l'Università di Siena e la Direzione regionale toscana dell'Agenzia delle Entrate.

Questi i primi dati: praticamente tutte le amministrazioni (99%) si sono dotate di un sistema di valutazione del personale, ma poche hanno pre-

visto attività di formazione per valutati (18%) e valutatori (10%), ugualmente poche (8%) sono quelle che hanno diffuso i sistemi di valutazione con progetti strutturati di comunicazione interna. Solo il 19% degli enti che hanno partecipato alla rilevazione comunica i risultati della valutazione con colloquio di feedback.

Nessuno si meraviglia se, in questa situazione, le valutazioni vengono in generale interpretate come strumenti di giudizio e controllo e mai come strumenti gestionali di conoscenza e di sviluppo delle persone, e se, ogni volta che si parla di valutazione, si calca l'accento sulla soggettività, e quindi sull'inaffidabilità, del giudizio.

Pensare alla valutazione come un punto di partenza condiviso, attraverso l'attuazione di progetti formativi e di comunicazione interna, per costruire piani di sviluppo individuali, potrebbe farla ritenere un diritto di tutte le persone che lavorano al servizio della collettività.

Naturalmente sarebbe utile allargare e approfondire la ricerca, ma ritengo che questi primi elementi di riflessione possano essere utili al lavoro di tutti, e ringrazio, anche a nome di AIF Toscana, il Segretario Generale Alessandro Pesci per aver creduto in questo progetto ed aver dato, a me e al mio gruppo, questa preziosa opportunità.

Il segno di una manovra di mezz'estate

di **MARCO LOVO**, avvocato esperto di Diritto del lavoro pubblico

Non si esce dal guado dell'appiattimento ugualitaristico badando soltanto a contenere la spesa. I dubbi interpretativi sul trattamento economico dei dipendenti. I rischi di cristallizzazione. Verso categorie superiori e retribuzioni inferiori. I dubbi di incostituzionalità su alcuni aspetti della normativa



Apochi mesi dall'entrata in vigore del DL 150/09, il legislatore torna ad occuparsi del lavoro pubblico con un intervento dirompente, che pone in discussione non tanto principi e l'impalcatura della precedente riforma, quanto i suoi effetti e l'affermazione di logiche meritocratiche e premiali. Invece di uscire dall'appiattimento di una logica egualitaristica, differenziando il trattamento dei dipendenti in base al loro apporto, la manovra estiva contenuta nel DL 78/10 convertito in legge 122/10, sembra riaffermare un'impostazione di puro contenimento della spesa. Le disposizioni contenute nella manovra operano a tal fine in modo sinergico e convergente.

Il blocco dei contratti

Una prima misura riguarda il biennio 2008-2009 per il quale si prevede che i rinnovi contrattuali non possano determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento (art. 9, comma 4): tale disposizione si applica anche agli accordi e ai contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi dei dipendenti a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del decreto. Per il triennio 2010-2013, l'art. 9, comma 17 dispone un congelamento della contrattazione nazionale e integrativa in sede decentrata, fatta salva quella annuale finalizzata alla determinazione dei criteri per la ripartizione dei fondi del trattamento economico accessorio.



Il segno di una manovra di mezz'estate



L'effetto di congelamento opera in via definitiva: non sono previsti recuperi successivi, ma solo l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale. Ciò può far ipotizzare che il blocco riguardi la parte economica e non quella normativa, ma è difficile immaginare che i sindacati accettino di discutere soltanto della parte normativa senza contropartite economiche.

Il limite al trattamento economico accessorio

Al blocco dei contratti la manovra aggiunge un'ulteriore previsione che limita le risorse per il trattamento economico accessorio in misura non superiore a quella prevista per il 2010, automaticamente ridotta in proporzione alla riduzione del personale in servizio.

Per questo viene stabilito un tetto agli aumenti retributivi per il passato ed uno alle risorse per il trattamento economico accessorio dal 2011 al 2013. Viene imposto anche un tetto al trattamento economico complessivo dei dipendenti (anche dirigenti) secondo quanto previsto dal primo comma dell'art. 9. La norma im-

pone che non possa superare il trattamento spettante per il 2010, facendo salvi gli "effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva", quali le variazioni derivanti da eventuali arretrati, il conseguimento di funzioni diverse, la maternità, la malattia, le missioni all'estero, l'effettiva presenza in servizio.

Nella determinazione del trattamento economico dei dipendenti la norma include anche quello accessorio: sembrerebbe che il dipendente non potrebbe, ad esempio, percepire come indennità di risultato o incentivi di produttività, una somma superiore a quella già percepita nel 2010, se questo incremento comportasse per lui lo sfioramento del tetto imposto dalla norma.

Un'interpretazione di maggiore ragionevolezza porterebbe a comprendere gli elementi variabili della retribuzione accessoria collegati al merito e alla *performance* tra quegli eventi straordinari per i quali non opera il tetto imposto dalla norma: straordinarietà intesa non come eccezionalità, ma come un trattamento non a carattere fisso e continuativo. E' evidente che senza un'interpretazione che eviti

la cristallizzazione del trattamento economico accessorio all'ammontare 2010, avremmo un depotenziamento della valutazione della *performance* dei dipendenti. Sarebbe possibile applicarlo in caso di diminuzione del trattamento accessorio già corrisposto nel 2010, ma non se il dipendente abbia conseguito *performance* migliori rispetto all'anno precedente ed abbia diritto ad un trattamento migliorativo rispetto al 2010.

Si devono poi ritenere implicitamente congelati anche gli effetti derivanti da un'eventuale progressione economica, essendo evidente che l'attribuzione della fascia superiore comporterebbe un innalzamento del trattamento economico fondamentale che incorrerebbe nel divieto di superamento di quello 2010.

Esplicito è invece il divieto, previsto dal comma 21 dell'art. 9 per gli anni 2011-2013, di riconoscere ai dipendenti che abbiano conseguito l'inquadramento nella categoria superiore, gli effetti economici di tale inquadramento, che varrebbe ai soli effetti giuridici, con la singolare conseguenza che, poiché l'accesso alla categoria

superiore è possibile, per effetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 1 del d. lgs. 150/09, mediante concorso pubblico con riserva agli interni non superiore al cinquanta per cento, gli esterni verrebbero inquadrati nella categoria per la quale il concorso è stato bandito e percepirebbero il relativo trattamento economico, mentre gli interni avrebbero l'inquadramento ma non la connessa retribuzione.

Tutte le norme citate mirano a produrre un blocco della spesa derivante dal costo di personale, con effetti che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche e ricadono anche sulle autonomie locali.

I dubbi sulla legittimità costituzionale

C'è da dubitare, a questo proposito, della loro legittimità costituzionale, in quanto non solo introducono limiti di spesa ma vincoli specifici e misure puntuali, contravvenendo ai moniti della Corte Costituzionale che ha censurato le disposizioni che, per il loro dettaglio, comportano un'indebita invasione nella sfera di competenza di Regioni e autonomie locali (cfr. Corte Cost. n. 417/05). Queste ultime hanno dimostrato di accettare la sfida di merito in vista di una maggiore selettività e di un'accresciuta produttività, rendendosi disponibili all'avvio della sperimentazione della riforma del d. lgs. 150/09 in virtù dell'accordo stipulato il 9 ottobre 2009 tra Ministero della Funzione Pubblica e Anci, al cui è seguito un protocollo d'intesa con la CIVIT.

Le norme della manovra d'estate non precludono l'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* né ostacolano il processo di sperimentazione di quei sistemi che potranno quindi essere messi a punto. Il blocco della contrattazione collettiva, unitamente alle altre misure, rischia tuttavia di provocare un effetto disincentivante. Servirà un rinnovato senso di responsabilità dei dipendenti pubblici e *in primis* dei dirigenti, che possa consentire alle amministrazioni di perseguire i risultati attesi pur in un quadro normativo tutt'altro che stabilizzato.

Come gestire il personale: istruzioni per l'uso

di **GRAZIELLA DE CASTELLI**, consigliere della Corte dei Conti designato dalla Regione Toscana

Piccola guida per districarsi tra articoli e commi. Alcune delle possibili deroghe. Come la legge introduce l'obbligo di contenimento strutturale della spesa per i dipendenti. La questione del piano triennale di fabbisogno del personale. I concorsi e le "riserve" per gli esterni. Le progressioni verticali



Il legislatore è intervenuto in tema di personale con la L.133/2008, il DLgs 150/09 e il DL 78/10 (convertito in L. 122/10). La L. 133/08, all'art.76, introduce norme per il calcolo della spesa di personale fornendone la definizione: *"costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di co.co.co., per la somministrazione di lavoro, (...) nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*. Per gli enti locali, in caso di violazione del patto di stabilità interno, vige il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale, compresi i rapporti co.co.co. e di somministrazione. La Sezione chiarisce (delibera 33/10) che la spesa di personale, in accezione contabile, comprenda gli emolumenti erogati dall'ente in ragione della prestazione fornita dal dipendente (retribuzione e voci connesse, quali controprestazioni fornite dal datore), traendo la sua *ratio* dal sinallagma tra datore di lavoro pubblico e dipendente. Inoltre gli enti sottoposti al patto, *assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa*¹. La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha precisato che il parametro di riferimento per attuare il contenimento progressivo e costante della spesa *"non può non essere rappresentato dall'omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, (...) emerge la volontà del legislatore di incentivare una riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti"*.





Come gestire il personale: istruzioni per l'uso



Il DL 78/2010, elimina la possibilità di derogare all'obbligo di ridurre la spesa di personale, per cui gli enti che avessero programmato nel 2010 spese di personale usufruendo della deroga, devono rivedere la propria programmazione al fine di garantire la riduzione della spesa di personale, pena restrizioni nell'anno successivo (nuovo comma 557: *è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione*).

La Sezione, nelle osservazioni ai questionari al bilancio 2010, ha considerato "grave irregolarità" tale violazione, invitando gli enti a rivisitare la programmazione del personale in sede di verifica degli equilibri di bilancio e non oltre la previsione definitiva. Resta salvo l'utilizzo legittimo della deroga perfezionata con atti conclusivi prima dell'entrata in vigore del DL 78/2010.

Il DLgs Brunetta

Il DLgs 150/2009 (Brunetta) introduce fondamenti che gli enti devono attuare entro il 31/12/10, tra cui il principio per il quale le progressioni di carriera siano sottoposte all'obbligo di procedura concorsuale pubblica²: la Sezione (parere 105/10) ritiene possibile che gli enti eseguano le progressioni verticali già programmate al 31/12/09, a determinate condizioni³. Un altro parere (106/10) ribadisce l'esclusione dalla contrattazione collettiva della materia delle progressioni verticali, ora di carriera.⁴ Per gli enti non soggetti al patto di stabilità si conferma invece il rispetto del limite di spesa del 2004 e la facoltà di assunzione nel limite delle cessazioni intervenute nel precedente anno (che la Sezione⁵ ha inteso quali cessazioni avvenute dal 2004 in poi). Il comma 9 dell'art.14 DL 78/2010 chiarisce che è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. I restanti enti possono assumere personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La disposizione si applica a decorrere dal 1/01/11, con riferimento alle cessazioni verificatesi nel 2010⁶ mentre per il 2010 si applica il previgente regime che contempla un rapporto di incidenza del 50%. Il legislatore, pur introducendo principi più pregnanti e sanzionatori verso gli enti, si pone lungo direttrici già enunciate da norme



precedenti⁷. Si cita l'obbligo di contenimento strutturale della spesa di personale mediante l'adozione del piano triennale del fabbisogno di personale e l'introduzione (L. 488/99) del concetto di dotazione organica quale strumento che consenta di "fotografare le esigenze organizzative di ogni singola amministrazione in relazione ai suoi compiti, riferita ad attività sempre più orientate a logiche di risultato assicurando altresì il contenimento del costo del lavoro entro i vincoli di finanza pubblica".

1. Vigé il divieto per gli enti in cui l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di assumere personale a qualsiasi titolo, fermo restando l'obbligo di diminuire la spesa come stabilito dalla finanziaria 2007.

2. In base all'art.52,co.1-bis, del DLgs 165/01, modificato dall'art.62 del DLgs 150/09, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1/01/10, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno,

nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

3. Il bando di selezione deve essere stato approvato ed emanato entro il 31/12/2009. La giurisprudenza amministrativa ritiene che i concorsi debbano espletarsi in base alla normativa vigente alla data di emanazione del bando. Deve essere prevista la riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa. E' necessario il rispetto delle norme che legittimano le assunzioni, avendo la giurisprudenza chiarito inequivocabilmente l'equiparazione delle progressioni verticali all'accesso ad un nuovo posto di lavoro

4. Il Ministro Brunetta ha emanato "Istruzioni per l'uso" nel dicembre 2009, in riferimento al D.Lgs.150/09, indicando l'operatività della disposizione in argomento per tutte le P.A. dal 1/1/10

5. Pareri Sezione Toscana nn.18/07 e 21/08

6. Come chiarito dalla Sez. Piemonte con deliberazione n.51/10

7. Quali l'art. 39 della L.449/97 e la L.488/99

Cosa fare contro il rischio lavoro-stressante

di **MARCO GIURI**, Studio Giuri Avvocati di Firenze, consulente Anci Toscana

L'obbligo di valutazione scatta dal primo gennaio prossimo. Andare oltre la vecchia 626. Il ruolo del medico per la sicurezza. Le linee guida del 2009 della Regione Toscana e quelle dell'Ispesl del 2010. Un'occasione da cogliere per rivedere le organizzazioni interne. La lezione di Eraclito sull'opportunità del cambiamento

Dal 1 gennaio prossimo tutti i datori di lavoro (pubblici e privati) saranno chiamati ad operare una nuova valutazione dei rischi accertando l'esistenza o meno del rischio stress per i lavoratori.

Questa trova origine nell'Accordo quadro europeo (2004) recepito in Italia con l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2008.

Secondo l'Accordo del 2004 *«Lo stress è uno stato, che si accompagna a malessere e disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali e che consegue dal fatto che le persone non si sentono in grado di superare i gap rispetto alle richieste o alle attese nei loro confronti»*.

La realtà lavorativa provoca stress che può essere accompagnato da disturbi, disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali.

Studi scientifici accreditati hanno appurato che l'individuo è in grado di sostenere un'esposizione di breve durata alla tensione e che questa può essere considerata positiva, ma ha maggiori difficoltà a sostenere un'esposizione prolungata ad una pressione intensa.

Individui diversi possono reagire diversamente a situazioni simili e lo stesso individuo può reagire diversamente in momenti diversi della propria vita. Lo stress non è una malattia, ma può ridurre l'efficienza sul lavoro e può causare un cattivo stato di salute. Il titolo del Dlgs 81/2008 parla di sicurezza sul lavoro ma anche di tutela della salute del lavoratore. In questo ambito si inserisce la valutazione del rischio stress sul lavoro.

All'art. 2, comma 1, lett. o) del Testo unico sulla sicurezza, la salute è definita come: *«Stato di completo benessere fisico, mentale e sociale»* e non consiste solo nell'assenza di malattia o infermità. Tale concetto è trasferito anche nei luoghi di lavoro.



Cosa fare contro il rischio lavoro-stressante



Un concetto innovativo rispetto alla “vecchia” 626 che non contemplava la valutazione del rischio stress le cui cause possono essere molteplici: dall’ambiente e dalle attrezzature di lavoro (rapporti difficili interpersonali, scarsa autonomia, scarsa valorizzazione umana, condizioni di non comfort, inadeguatezza delle attrezzature, etc.) alla progettazione dei compiti (uso limitato delle attitudini, ripetitività del lavoro, risorse insufficienti), dal carico di

lavoro (eccesso o difetto del carico), all’orario di lavoro (protratto o non prevedibile)

Si tratta di un adempimento a carico del datore di lavoro, non delegabile, in quanto attiene alla valutazione del rischio che il legislatore ha consegnato nelle sue mani. Nella valutazione non potrà che avvalersi del Medico della sicurezza, del Rspg, con il coinvolgimento del Rls. Come effettuare questa valutazione?

L’articolo 28 comma 1-bis del Testo unico statuisce che “la valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all’articolo 6, comma 8, lettera m-quater e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 31 dicembre 2010”.

La norma rimanda all’elaborazione di indicazioni da parte della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro che, ad oggi, non sono ancora state elaborate. Ma la valutazione dovrà ugualmente essere realizzata, come prevede la legge.

L’articolo 28 del Testo unico non indica il 31.12.2010 come scadenza ma come decorrenza, a partire dalla quale il datore di lavoro dovrà cominciare a valutare il rischio stress. Quali strumenti ha il datore di lavoro per valutarlo correttamente? Vengono in soccorso sia le linee guida della Regione Toscana del luglio 2009, che la Guida operativa interregionale per la valutazione del rischio stress lavoro-correlato approvata il 25 Marzo 2010 dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro ed infine le recenti Linee guida ISPESL del maggio 2010.

Nella valutazione, a prescindere dallo strumento che si utilizzerà, diventa rilevante partire dall’orga-

nizzazione interna.

Per questo motivo la valutazione del rischio stress può diventare l’occasione per esaminare la propria organizzazione e rivedere tutti gli aspetti che possono incidere sullo stress: tipologia di lavoro, carichi di lavoro, relazioni, rapporti interpersonali, uffici al pubblico, lavori usuranti e monotoni.

Rivedere l’organizzazione oltre a diventare un obbligo è avere la possibilità di operare un cambiamento che è regola di vita, in ogni ambito. Eraclito ci insegna che “non c’è nulla di immutabile, tranne l’esigenza di cambiare”.

Una ponderata valutazione della propria organizzazione rappresenta un elemento chiave nella valutazione del rischio stress lavoro-correlato.

La valutazione del rischio stress lavoro-correlato riguarda l’organizzazione del lavoro e non il livello di stress positivo o negativo dei singoli lavoratori o la loro personalità.

Anche il datore di lavoro pubblico sarà chiamato a questo cambiamento di mentalità e a valutare lo stress partendo dall’organizzazione. Dal 1 gennaio si dovrà iniziare questo nuovo percorso valutativo ed organizzativo, non come un fastidioso adempimento, ma come opportunità di cambiamento.



IL PUNTO I nomi

Maria Rosa Benedetto, Business & executive coach, coordinatore Gruppo di lavoro AIF Toscana.

Cecilia Crescioli, consulente Enti locali e Anci Toscana, componente Nuclei di valutazione.

Annalisa D’Amato, responsabile Ufficio Politiche per il personale e relazioni sindacali ANCI.

Graziella De Castelli, consigliere della Corte dei Conti designato dalla Regione Toscana

Marco Giuri, Studio Giuri Avvocati di Firenze, consulente Anci Toscana.

Marco Lovo, avvocato esperto di Diritto del lavoro pubblico.

Fabrizio Mascagni, dirigente Consiglio regionale della Toscana, consulente Anci Toscana.

Donatella Palmieri, dirigente risorse umane Comune di Prato.

Paolo Panattoni, sindaco del Comune di San Giuliano Terme e responsabile politiche dell’innovazione, personale ed organizzazione di Anci Toscana.

Carlo Paolini, segretario comunale.

"Insieme: parità e diversità" tra Sesto Fiorentino e Calenzano

Partiranno a gennaio e continueranno fino a giugno gli incontri del progetto "Insieme: Parità e Diversità", promosso dal Comune di Calenzano in partenariato con il Comune di Sesto Fiorentino e che coinvolge alcune associazioni del territorio: il Centro per famiglie Il Melograno e il Centro di Ascolto di Sesto Fiorentino, il Centro Giovani "Spazio 180" e lo Sportello Immigrati del Comune di Calenzano.

"Insieme: Parità e Diversità" è un progetto gratuito e aperto a tutti, in particolare indirizzato ai giovani tra i 14 e 25 anni e alle donne immigrate, e si articola in una serie di workshop e incontri che puntano a valorizzare la figura femminile e a combattere le discriminazioni di genere. Il progetto seguirà due strade parallele: da un lato, ai giovani sarà chiesto di occuparsi di una campagna di comunicazione per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema degli stereotipi femminili e della "parità" e i prodotti realizzati saranno poi presentati, a livello provinciale, in un convegno durante il quale verrà anche lanciata la campagna vera e propria. Le donne immigrate, invece, saranno le protagoniste attive di un gruppo di lavoro e discussione sulla parità tra uomo e donna, in cui si passeranno in rassegna i diversi aspetti della vita quotidiana: il lavoro, la famiglia, la vita pubblica, la cultura.

Per informazioni: insieme.calenzanosesto@gmail.com



Una scrivania virtuale per i consiglieri di Campi Bisenzio

A partire dal mese di ottobre, il Comune di Campi Bisenzio ha inaugurato un nuovo servizio per gli amministratori: la "scrivania virtuale", il cui utilizzo era già previsto nel nuovo regolamento del consiglio comunale approvato lo scorso giugno. Per adesso è in fase sperimentale, mentre dal 2011 funzionerà a pieno regime. La scrivania è un'area riservata del sito del Comune, a cui i consiglieri potranno accedere tramite una password, per avere a disposizione le convocazioni del consiglio, delle commissioni, della conferenza capigruppo, le diverse comunicazioni e gli atti delle sedute, la rubrica, la rassegna stampa e l'albo on-line.

La "scrivania virtuale" è stata sviluppata dai servizi informatici del Comune, su indicazione della presidenza del consiglio comunale, rendendo così Campi Bisenzio uno dei pochi comuni italiani sotto i 50.000 abitanti dotati di uno strumento simile, capace di concretizzare l'idea di un'amministrazione nuova e moderna, e di fornire un supporto utile ai consiglieri, mettendoli in grado di disporre con un click delle informazioni più importanti ai fini amministrativi.

Guendalina Barchielli

Nel Chianti "Diamo gas all'energia"

I Comuni di Barberino Val d'Elsa, San Casciano Val di Pesa e Tavarnelle Val di Pesa in collaborazione con Confindustria Firenze, Cna, Banca del Chianti fiorentino e Monteriggioni hanno promosso un Gruppo di acquisto solidale Fotovoltaico per l'acquisizione di materiali e per l'installazione per un numero di impianti fotovoltaici pari ad una potenza minima di 100 kw. L'iniziativa, coordinata da Ambiente Italia, si inserisce all'interno del progetto "Chianti solare - Produzione di energia dal sole nel Chianti Fiorentino", e ha visto il contributo della Regione, che ne ha finanziato una parte nell'ambito del Bando 2007 "per il cofinanziamento di programmi di attivazione e attuazione di Agende 21 locali". Si tratta di una sperimentazione che vuol sensibilizzare i cittadini e favorire lo sviluppo di azioni collettive per la diffusione di energia solare, con momenti formativi, di sensibilizzazione e di conoscenza sugli impianti fotovoltaici e la possibilità di effettuare azioni di controllo e verifica sulla qualità del servizio finale. Gli impianti acquistati potranno usufruire dei contributi governativi previsti dal Conto Energia 2007. Tutte le informazioni sono disponibili presso gli Uffici Relazioni con il Pubblico dei tre Comuni.

Se io ho questo nuovo media: la possibilità cioè di veicolare in un microsecondo un numero enorme di informazioni, mettiamo caso a un 'aborigeno' dalla parte opposta del pianeta. Ma il problema è: Aborigeno, io e te, che c... se dovemo di'? C. Guzzanti

E-borgo, il cammino della Pa verso il futuro

Innovazione tecnologica e Pa. Un binomio che spesso finisce col parlare solo agli addetti ai lavori, con il rischio che l'innovazione rimanga poco conosciuta ai cittadini, che dovrebbero esserne invece i primi beneficiari. Come fare allora per rendere l'innovazione accessibile a tutti e far sì che davvero ci "semplifichi la vita"? È necessaria innanzitutto una grande azione di divulgazione, per permettere a tutti di familiarizzare con le nuove tecnologie. Nasce da qui l'idea di "mettere in scena", nell'ambito della rassegna DIRE e FARE, l'e-Borgo. Si tratta di una vera e propria strada (nell'edizione scorsa era una piazza) segnata da innovazioni tec-

nologiche destinate a cambiare il rapporto quotidiano tra cittadini e Amministrazioni pubbliche. Attraverso l'e-Borgo la tecnologia torna ad abitare gli spazi urbani, stavolta mettendosi in mostra lungo un percorso, una via, in cui i laboratori giocano un ruolo da protagonisti, permettendo a tutti di approcciarsi alle nuove tecnologie in maniera diretta, insolita e soprattutto estremamente chiara, grazie alla ricostruzione di ambienti e situazioni esemplari.

L'e-Borgo è lo spazio in cui le aziende del settore presentano i propri servizi e organizzano laboratori: dalla casa domotica in cui è possibile integrare con i propri elettrodomestici a distanza, al

Centro di formazione d'eccellenza a distanza, dal Comune in cui i sistemi sono open source e in cui alle vecchie bacheche per le pubblicazioni si sostituiscono schermi touchscreen, all'Accademia di Belle Arti in cui simulare lezioni di pittura e restauro. E poi parcheggi in cui pagare diventa più semplice grazie al servizio sms, veicoli elettrici che si muovono tra i visitatori, sistemi per la raccolta e il riciclo dei rifiuti. Negli spazi urbani ricreati in rassegna si contestualizzano i servizi più tecnologici sviluppati finora e applicabili ai servizi di pubblica utilità. Per le vie dell'e-Borgo, il cammino verso la Pa del futuro è già cominciato.



Quali politiche per Rom e Sinti?

La Toscana di fronte alla "questione nomadi". Le conseguenze del recente arrivo di nuovi Rom. Il problema abitativo e quello della salute. Come garantire il diritto di cittadinanza

La storia del rapporto tra Regione Toscana, Prefetture, Provincie, Comuni e cittadini non rom con i rom e i sinti non ha avuto, negli ultimi vent'anni, un solo tracciato ma molti, assai diversi, e pieni di alti e bassi. Varie forze hanno contribuito a modificarli: dai differenti atteggiamenti (condizionati dalle leggi sull'immigrazione) delle istituzioni ed delle varie giunte, all'esistenza e capacità propositiva di associazioni rom e sinti e di Ong italiane.

Il rapporto fra queste varie forze ha prodotto, all'inizio, politiche di allontanamento forzato o di concentramento in campi nomadi ma poi anche tavoli di confronto, soluzioni abitative, inserimenti nel mercato del lavoro. Il Consiglio regionale, pur non avendo diretta competenza territoriale e mantenendo in genere un "basso profilo", ha approvato norme specifi-

che a favore dei rom e dei sinti (L.R.2/2000) e, recentemente, una coraggiosa, ma ancora poco applicata, legge sui diritti degli immigrati compresi quelli non regolari (LR 29/09). Questo andamento, che aveva visto migliorare le condizioni sia dei rom che dei sinti, negli ultimi anni è molto rallentato e anzi, in vari comuni, si è tragicamente invertito. Sono ripartiti blitz ed espulsioni forzate, si sono chiusi i tavoli di concertazione. Ciò ha coinciso con l'arrivo di nuovi rom (prevalentemente dalla Romania) in numeri non consistenti, ma molto visibili proprio per le condizioni disperate in cui si venivano a trovare qui da noi. Ciò è continuato anche dopo l'ingresso della Romania nella Ue. Alcuni sindaci, dimentichi di leggi e normative europee che vietano le espulsioni senza grave motivo, hanno preso a cacciare queste persone dal loro territorio, compresi

malati, donne e bambini, imponendo loro di tornare in Romania.

Oggi, mentre la legge regionale 29 sull'immigrazione viene "premiata" dalla Corte Costituzionale (che ha respinto il ricorso del Governo), e delinea una politica diversa e opposta rispetto a quella nazionale, sindaci e amministratori regionali si trovano di fronte ad una scelta gravida di conseguenze: seguire la strada tracciata da quella legge, garantendo diritti di cittadinanza e politiche inclusive, o perseguire politiche degli sgomberi, dei numeri chiusi, di accampamenti provvisori e infinita miseria. Per seguire la prima strada e marcare la propria diversità rispetto al desolante panorama nazionale, bisogna aprire tavoli di confronto con i rom e con i sinti ed impegnarsi in misure urgenti, serie e concrete in loro favore.

Piero Colacicchi, Associazione osservAzione

L'abitare di rom e sinti tra vecchie e nuove emergenze

di **NICOLA SOLIMANO** e **SABRINA TOSI CAMBINI** – Fondazione Michelucci

Tutto la Toscana è interessata dalla presenza di rom provenienti da Kosovo, Macedonia, Serbia, Bosnia, Romania, e di rom istriani e sinti con cittadinanza italiana.

La loro condizione abitativa è molto articolata per effetto delle fasi in cui queste presenze si sono stabilizzate, della specificità dei processi migratori, dalle politiche adottate dalle amministrazioni locali.

A metà degli anni Novanta, quando la politica dei campi nomadi si era diffusa in molte città, c'erano circa 2.500 rom e sinti. Le condizioni di vita erano di forte disagio e degrado, e manifestavano le classiche patologie da ghetto.

Con le due leggi regionali del 1995 e del 2000 alcune amministrazioni hanno potuto sperimentare strategie per il superamento dei campi. Piccoli villaggi a misura di gruppi limitati (Firenze, Prato e ora Pisa-Coltano), villaggi temporanei (Firenze-Poderaccio), e programmi straordinari per la chiusura di campi (a Firenze, a Pisa con il programma "Città sottili") hanno perseguito, pur con limiti, nuove modalità di insediamento e qualità dell'abitare. Più di 500 sono ora le persone che abitano in villaggi o altre strutture.

Il processo di inserimento dei rom ha prodotto un graduale accesso all'edilizia pubblica: a oltre 70 famiglie nella sola Firenze, e a circa 150 nell'intera regione sono stati assegnati alloggi Erp tramite le graduatorie (con qualche criticità che viene però troppo enfatizzata).

Infine, oltre 400 tra rom e sinti hanno trovato una via di fuga dal campo tramite l'autonoma acquisizione di aree private su cui abitare, anche se con forti problemi di regolarizzazione di tali piccoli insediamenti.

Questi risultati sono non risolutivi della realtà dei "campi", tanto per timidezza delle amministrazioni che in questi percorsi si sono impegnate, che per limiti stessi delle strategie adottate.

Inoltre, a complicare lo scenario, concorrono altri fattori: i nuovi arrivi che presentano profili di fragilità e situazioni molto critiche, ma soprattutto un clima politico e sociale fortemente degradato, nel quale è riemerso un diffuso sentimento di ostilità verso gli "zingari" che indebolisce e delegitti-

ma le politiche di inserimento.

Il risultato è un ripiegamento verso soluzioni emergenziali e le azioni repressive riscuotono un ampio consenso. Non di rado questo spinge amministrazioni a seguire passivamente la pubblica opinione. Siamo invece persuasi che non ci possa essere nessuna coesione sociale e nessuna qualità urbana costruite contro qualcuno, soprattutto se questo rappresenta la parte più debole della popolazione.



LE PERIFERIE INVISIBILI

MEDU nel giugno scorso ha presentato il rapporto "L'Europa invisibile", che descrive il lavoro all'interno degli insediamenti dei rom rumeni a Firenze e Sesto Fiorentino. Obiettivo principale era avvicinare la comunità al servizio sanitario pubblico per rendere effettivo quell'accesso alle cure spesso enunciato solo formalmente. Il lavoro è stato svolto sia nei confronti dell'utenza, per la prevenzione e l'educazione alla salute, l'orientamento, la prima assistenza e l'eventuale accompagnamento ai servizi sanitari, che delle istituzioni, per un'azione di testimonianza e una richiesta di coordinamento e collaborazione.

Gli operatori sono riusciti a raggiungere gli utenti direttamente a domicilio, instaurando

un rapporto di fiducia e conoscenza reciproche. Hanno raccolto storie, percorsi migratori ed esperienze lavorative e di malattia attraverso cui è stato possibile riflettere sui concetti di salute e prevenzione. I dati descrivono un'utenza fondamentalmente sana, colpita da disturbi causati in larga parte da precarietà e da condizioni igienico-sanitarie intollerabili, che impediscono sia il benessere, sia la presa in carico dei rari casi di malattie infettive. Anche le problematiche di accesso alle cure (barriere linguistiche, burocratiche, normative ed episodi di razzismo) hanno influito negativamente sulla salute e sul rapporto di fiducia verso le istituzioni, soprattutto nelle fasce più deboli come donne, minori e pazienti

con malattie croniche.

MEDU afferma che di fronte ad una situazione che persiste da 10 anni, l'atteggiamento degli Enti locali deputati all'accoglienza è stato di indifferenza o di ostilità. È rimasta disattesa la richiesta di rimozione dei rifiuti e le uniche risposte avute sono state le minacce delle forze di pubblica sicurezza durante la visita nei campi, il moltiplicarsi degli episodi di fermo in Questura e le periodiche operazioni di sgombero, attuate senza una preventiva condivisione con i destinatari, senza preavviso alcuno e senza la previsione di soluzioni né di emergenza né a lungo termine.

Associazione Medu, Medici per i diritti umani

Una scelta di inclusione sociale

Colloquio con **MARIA PAOLA CICCONE**, assessore all'immigrazione del Comune di Pisa, a cura di Margherita Mellini

«Dietro al progetto città Sottili c'è una scelta di inclusione sociale, estensione della cittadinanza, recupero delle fasce più deboli della popolazione». L'assessore del Comune di Pisa, Maria Paola Ciccone, non ha dubbi rispetto alla necessità di intervento dell'amministrazione nell'aiuto ai nomadi che vivono in città.

«Abbiamo creato molte aspettative tra i Rom,

costituendo un polo di attrazione. Basti pensare che alle 570 persone iniziali se ne sono aggiunte più di 300, rendendo più difficile la gestione di servizi e attività».

L'intervento del Comune si vede in molti aspetti, dalla scolarizzazione dei bambini all'assistenza sanitaria, dall'offerta edilizia all'inserimento nel mondo del lavoro tramite cooperative di servizi. In particolare, per la sanità, la gestione del Protocollo con la Regione Toscana è condivisa dai 9

Comuni della Zona pisana.

«C'è un problema culturale: dobbiamo infatti spiegare ai nuclei rom che, pur nel rispetto delle proprie tradizioni, è doveroso avere un atteggiamento rispettoso verso la società e il rispetto delle leggi passa attraverso l'integrazione e lo scambio linguistico e culturale. La scolarizzazione può aiutare a risolvere questo e altri problemi come i matrimoni tra ragazzi alle soglie dell'adolescenza o le pari opportunità fra uomini e donne».

Proprio per togliere i Rom dalla marginalità di campi non degni di una convivenza civile è nato il progetto sperimentale Città Sottili, finanziato da fondi europei, che dovrà vivere d'ora in poi grazie alle risorse ordinarie e che ha messo a disposizione alloggi alle famiglie. Il Comune ospita 370 persone in case popolari e private ma il vero orgoglio è il Villaggio di Coltano. Il campo nomadi fatiscente alle porte di Pisa è stato sostituito da un complesso residenziale, progettato con il supporto della Fondazione Michelucci, che in un borgo di campagna naturalisticamente integrato mette 17 unità abitative a disposizione di 14 famiglie, con concessione amministrativa semestrale, rinnovabile previa verifica, per un ottantina di persone. «L'aspetto più difficile – evidenzia l'assessore Ciccone – è far capire che tutto quello che viene fatto a favore dei Rom non toglie niente ai cittadini italiani, che troppo spesso hanno paura di avere di meno. Il fatto che si stia parlando di altri cittadini europei non interessa loro, la paura del diverso ha il sopravvento, specie in un momento di crisi economica, e non si capisce che se c'è un problema di ordine sanitario e di sicurezza è un problema per tutti e quindi a tutti dovrebbe interessare risolverlo».



I CORSI DI FORMAZIONE A SESTO FIORENTINO

Sono 15 i cittadini di etnia rom che hanno partecipato ai corsi di formazione del Comune di Sesto Fiorentino, promossi nell'ambito del progetto "Rom per nascita, cittadini per scelta: dal percorso scolastico all'inserimento lavorativo".

I partecipanti hanno ricevuto dal sindaco Gianni Gianassi gli attestati di frequenza al corso durante una cerimonia pubblica. I corsi - realizzati dal consorzio CO&SO in collaborazione con la Provincia di Firenze - avevano come obiettivo l'acquisizione di specifiche competenze professionali e lavorative da parte dei beneficiari e prevedevano un periodo di tirocini formativi con borsa lavoro che è tuttora in corso.

Il progetto è stato presentato un anno fa dal

Comune di Sesto Fiorentino in collaborazione con il Polo Scientifico Universitario e alcune associazioni del territorio e rientra nel programma regionale di interventi in materia di inserimento lavorativo destinato alla comunità rom, stanziato nel territorio comunale da circa un ventennio.

Il comune di Sesto Fiorentino negli ultimi anni ha attivato un percorso di inclusione della comunità rom - che tra campi ed insediamenti non autorizzati, conta circa 200 persone - e che da una lato punta alla scolarizzazione dei bambini e all'inserimento lavorativo degli adulti, mentre dall'altro ha favorito la regolarizzazione giuridica attraverso il riconoscimento dello stato di apolidi a coloro che ne potevano usufruire. (gb)



Rom: il viaggio senza territorio

di SARA DENEVI

Dalla metà di settembre, cronache tese ed ore di tensione hanno caratterizzato il dibattito tra Francia e Unione Europea sulla questione dei rimpatri delle popolazioni nomadi e rom messi in atto da Nicolas Sarkozy. Mentre il Presidente francese è attento a compiacere l'opinione pubblica in vista delle elezioni presidenziali, torna alla ribalta il tema che aveva caratterizzato i provvedimenti di legge sulla sicurezza interna, da lui stesso portati avanti come Ministro degli Interni nel febbraio 2003, che prevedevano dure sanzioni contro le infrazioni in materia di stazionamento. A partire, quindi, da un assetto securitario, da alcuni mesi, si prevedono incentivi al rimpatrio coatto con fondi europei, utilizzando, quindi, la presunzione di problema di ordine pubblico. Allo stesso tempo, l'attuale Ministro dell'Interno ha invitato i prefetti ad agire contro i rom.

Come evidenziato dal commissario europeo alla Giustizia, l'iniziativa francese si porrebbe in contrasto con il principio secondo cui le espulsioni possono essere individuali e non collettive sulla base dell'appartenenza ad una minoranza etnica. Così ha proposto di avviare una procedura di infrazione verso la Francia che è stata sospesa nel momento in cui dall'Eliseo sono stati trasmessi i documenti di un progetto legislativo per introdurre le garanzie procedurali richieste dalla direttiva Ue sulla libera circolazione, che servono a proteggere i cittadini dell'Unione europea contro decisioni arbitrarie, discriminatorie o sproporzionate.

Il modello francese è caratterizzato da evidenti contraddizioni: da un lato la stretta in nome della sicurezza, dall'altro il principio di accoglienza, affermato dalla legge Besson del 1990 che prevede che ogni comune sopra i cinquemila abitanti sia dotato di un'area di accoglienza. I campi sono considerati una soluzione di passaggio mentre si prevede un programma immobi-

liare di case da dare in affitto alle popolazioni stanziali e terreni su cui poter costruire abitazioni per famiglie semistanziali in condizioni di precarietà.

L'Italia è stato l'unico paese ad appoggiare apertamente le decisioni della Francia senza aver assunto una politica precisa nei confronti dei rom: mancano disposizioni in materia di documenti di identità

e di soggiorno, già vigenti nel resto d'Europa. Eppure nel nostro Paese vivono circa 150 mila persone tra rom e sinti. La Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza ha spesso ripreso l'Italia per la situazione in cui versano gli accampamenti nelle periferie. La maggior parte, come nel resto d'Europa, sono cittadini comunitari che godono della libertà di circolazione

e sono considerati, genericamente e senza approfondimenti etnografici, popolazioni non stanziali che vivono ai margini delle aree metropolitane delle città. Da Bruxelles ci si aspetta che vegli sul rispetto degli impegni francesi, e che venga reso noto il quadro europeo di azione per l'integrazione economica e sociale dei rom in tutti gli Stati membri, previsto entro aprile.



Geografia di Rom e Sinti

I rom/sinti sono la minoranza più numerosa dell'UE. Troppo spesso sono indicati come nomadi, una semplificazione, visto che l'80% dei rom sono sedentari. Il nomadismo non è un loro tratto distintivo, ma piuttosto una disposizione: molti sono i gruppi sedentari che diventano nomadi e viceversa.

I nomi dei vari gruppi riconducono sempre ai territori o alle attività lavorative mentre altre distinzioni sono su base religiosa: i rom musulmani, (xoraxané romà) e rom cristiani (dassikané romà o gagikané romà). In Italia ci sono una dozzina di etnie ben radicate, alcune con cittadinanza italiana, che si aggiungono ai rom romeni, il gruppo di più recente migrazione, non il più numeroso ma in continua crescita.

Rom abruzzesi e molisani Conservano l'uso del romani, arrivati dopo la battaglia del Kosovo nel 1392 a seguito dei profughi albanesi, si dedicano a mestieri tradizionali come l'allevamento e il com-

mercio di cavalli e la chiromanzia.

Rom napoletani o napulengre Soprattutto ambulanti, si dedicavano, fino a non molti anni fa, alla realizzazione di arnesi per la pesca. Altri gruppi sono quelli dei rom cilentani che vivono a Eboli, lucani, pugliesi, calabresi e i "camminanti" siciliani.

Sinti giostrai Vivono tra il nord e il centro Italia. Arrivati in Italia all'inizio del 1400, sono i depositari del più antico dei mestieri rom, quello dei giostrai. Sempre più spesso oggi si dedicano al recupero di rifiuti.

I Rom harvati e i kalderasha Circa 7 mila, arrivati dal nord della Jugoslavia dopo le due guerre mondiali. Insieme ai rom lovara – non più di 1.000 – sono gli altri due gruppi con cittadinanza italiana.

I rom jugoslavi È possibile suddividerli in due grandi ceppi, i khorakhané (musulmani) e i dasikhané (i cristiano-ortodossi). Vivono per lo più nei campi nomadi del nord e del centro Italia. (gb)



Regione Toscana
Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



BIENNALINA nazionale dell'Infanzia

CRESCERE CON LA CULTURA



BIENNALINA

17/20 NOVEMBRE 2010
FIRENZE FORTEZZA DA BASSO

La Biennialina è “cultura dei bambini”
e “cultura per i bambini”: politiche e servizi
pensati dagli enti per i più piccoli.
Mostre, letture, laboratori musicali, percorsi
didattici e ludici: il mondo
dei “saperi” per l’infanzia per crescere
e imparare divertendosi.

www.biennialina.it
INGRESSO LIBERO APERTO A TUTTI





BILANCIO **SOCIALE** 2009

**TRASPARENZA, VERIFICABILITÀ
DEI RISULTATI E COMUNICAZIONE
VERSO I PROPRI SOCI PER ESPRIMERE
UN'OPZIONE ETICA**

**ANCI TOSCANA RENDICONTA
IL VALORE E L'UTILITÀ SOCIALE
DEL PROPRIO AGIRE**