



Il modello organizzativo tra risorse e funzioni: la gestione del personale, le mobilità, i soprannumerari, il riassetto organizzativo

MILANO, 7 marzo 2016

Gaetano Palombelli
Responsabile area istituzionale UPI



Il riordino del governo locale nella legge 56/14

La legge 56/14 è una legge fondamentale perché supera l'ordinamento provinciale uniforme dello Stato italiano, dopo 150 anni, ridisegnando il governo locale, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**.

La legge disciplina in modo compiuto i nuovi enti di area vasta nell'ordinamento locale ed ha superato il vaglio di costituzionalità, a differenza dei decreti Monti che la Corte ha dichiarato incostituzionali.

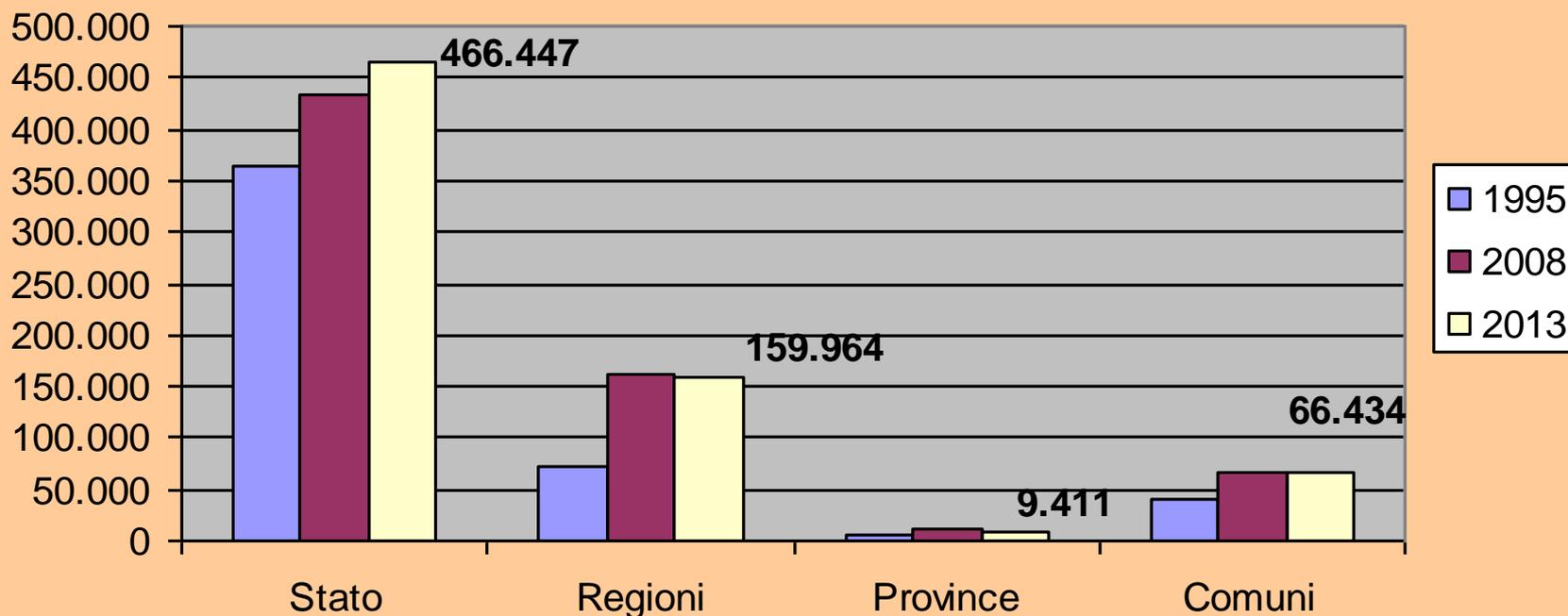
Il nuovo ordinamento degli enti di area vasta troverà una coerente copertura nel nuovo articolo 40, comma 4, della riforma costituzionale in corso di approvazione.

- **Centralità dei Comuni nell'ordinamento locale**
- **Istituzione delle Città metropolitane**
- **Riordino delle Province come "Enti di area vasta"**
- **Investimento su Unioni di Comuni e fusioni di Comuni**

Attraverso il riordino del governo locale e l'unificazione della "governance" politica locale in capo ai Sindaci si cerca di far fronte all'esigenza di una riduzione della spesa pubblica legata alla scarsità di risorse finanziarie che deriva dal contesto di recessione economica e dalle decisioni assunte in sede europea.

La debolezza del governo provinciale

Spesa pubblica 1995 - 2013



* Istat: Conti e aggregati economici delle PA (1995-2013) in Miliardi di Euro

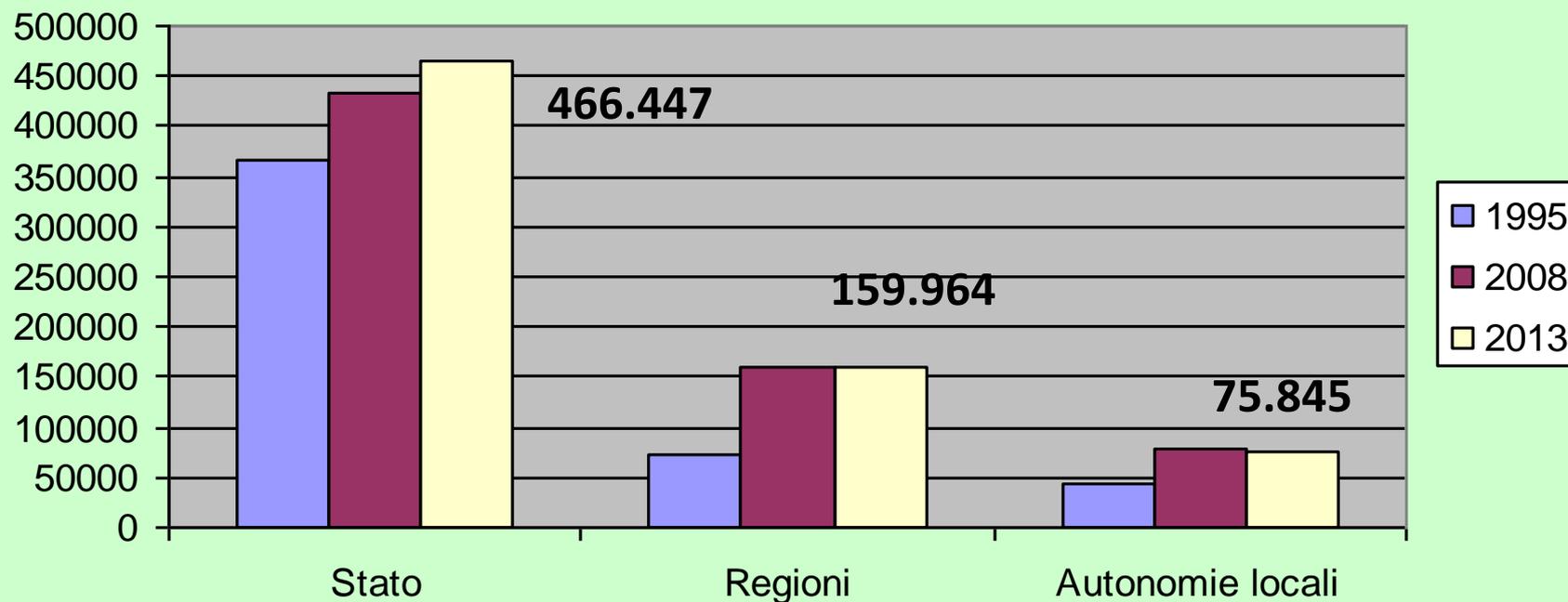
La debolezza del governo comunale

- La legge 56/14 investe sulle Province come enti di derivazione comunale anche perché è consapevole delle difficoltà che ci sono ad obbligare i Comuni sotto i 5.000 abitanti a gestire tutte le funzioni comunali in modo associato, attraverso le Unioni di Comuni.
- La situazione di partenza è molto complicata perché, sulla base dei dati esistenti, nel 2014, in Italia ci sono **8.048 Comuni** e solo **309 Unioni di Comuni effettivamente significative che gestiscono incassi superiori a 100.000 euro, che associano circa il 19% dei Comuni sotto i 5000 abitanti.**

	N° UdC 2014	Totale Comuni aderenti a UdC	Comuni aderenti a UdC <5000 abit.	Numero di Comuni	Numero di Comuni <5000 abit.	Percentuale piccoli comuni aderenti UdC
ITALIA	309	1.440	1.089	8.048	5.630	19%

Un governo locale unitario e più solido

Spesa pubblica 1995 - 2013



* Istat: Conti e aggregati economici delle PA (1995-2013) in Miliardi di Euro

I tagli della legge di stabilità 2015

La legge di stabilità 2015 ha operato tagli sulle risorse delle Province, che si aggiungono ai 2 miliardi delle manovre precedenti, a prescindere dal riordino. Questi tagli pongono tutte le Province e le Città metropolitane in una prospettiva di dissesto.

- Il contributo richiesto alle Province nelle sole regioni a statuto ordinario:
 - **646 milioni di euro nel 2015;**
 - **646 miliardi di euro nel 2016;**
 - **646 miliardi di euro nel 2017.**

A fronte di questi tagli sono state **bloccate le assunzioni** ed è stato chiesto alle Province di **ridurre almeno del 50% la spesa per il personale.**

Enti territoriali	75%
Ministeri	25%

MINORI SPESE Legge di stabilità (2015-2016-2017)			
Ministeri	1.569	2.093	2.235
Regioni	3.859	3.919	3.919
Province e città metropolitane	900	1.900	2.900
Comuni	360	300	300

I vincoli in materia di personale

In base al 420 della legge di stabilità 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2015, per le province delle regioni a statuto ordinario sono previsti i seguenti **divieti**:

- a) **di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni fondamentali** (edilizia scolastica, costruzione e gestione delle strade provinciali, regolazione della circolazione stradale, tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza)
- b) **di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza**
- c) **di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità**
- d) **di acquisire personale attraverso l'istituto del comando**. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi
- e) **di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi
- f) **di instaurare rapporti di lavoro flessibile** di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78
- g) **di attribuire incarichi di studio e consulenza**

La mobilità del personale soprannumerario

La legge di stabilità 2015 ha imposto a tutte le Province di **ridurre almeno del 50% le spese relative alle loro dotazioni organiche**, definendo un **piano di riassetto organizzativo** che le porti a concentrarsi sulle loro funzioni fondamentali.

Da queste scelte è derivata l'individuazione del personale che rientra nella nuova dotazione organica e del **personale soprannumerario** che è stato destinato ai percorsi di mobilità verso altre amministrazioni secondo le modalità stabilite dal **DM 14 settembre 2015 del Ministro per la Semplificazione e della Pubblica Amministrazione**, attraverso il portale della mobilità: <http://www.mobilita.gov.it/home.php>.

Sulla base dei dati disponibili **Il comparto degli enti di area vasta ha dovuto ridurre le dotazioni organiche di circa 20.000 persone dal 2015 al 2016**. Per approssimazione:

- **I dipendenti passeranno da 44.000 del 2014 a 22.000 nel 2016** (2500 cessati al 1° gennaio 2015, 6000 ricollocati nelle Regioni, 5500 dei Centri per l'impiego, 4000 pensionamenti, 1000 in mobilità volontaria, 1000 verso il Ministero della Giustizia e circa 2000 in procedure di mobilità attraverso il Portale della mobilità)
- **Per le sole Province il personale per cui saranno avviate le procedure di mobilità attraverso il portale ammonta a 1800 dipendenti** (tra la prima e la seconda fase) a fronte del quale, fino ad ora, ci sono **3200 posti disponibili** da parte di altre amministrazioni interessate.

Il riassetto organizzativo

L'anno 2016 è l'anno cruciale per definire i **piani di riassetto organizzativo** che portino al passaggio dalle “**vecchie Province**” ai nuovi “**Enti di area vasta**”.

- **Occorre costruire un ente di area vasta snello e funzionale**, un “**hub**” dell'amministrazione locale, che presenta alcune costanti e alcune variabili, pronto ad adattarsi alle esigenze che emergono nei territori:
 - un'**istituzione** che utilizza al meglio le risorse proprie per l'esercizio delle funzioni fondamentali riconosciute dalla legge dello Stato
 - un'**agenzia** che le Regioni utilizzano per delegare funzioni da esercitare nel territorio e come punto di riferimento per il riordino dei servizi di rilevanza economica locale
 - una **Casa dei Comuni** che svolge funzioni a supporto (e con il contributo) dei Comuni singoli e associati (e di altre istituzioni pubbliche) nella **prospettiva dell'amministrazione condivisa** (e non del conflitto di competenza)

- **Occorre individuare le soluzioni migliori, più efficienti e funzionali, con le risorse a disposizione, per garantire servizi migliori possibili alle comunità rappresentate, sia a livello comunale, sia a livello di area vasta**, valorizzando le **Assemblee dei Sindaci** nell'ambito degli enti di area vasta, anche attraverso l'**esercizio associato delle funzioni** tra più Province (e con la Città metropolitana).



La complessità del riordino

L'Ente di Area Vasta ha bisogno di un nuovo modello organizzativo che valorizzi il personale attraverso i piani di riassetto. In questo momento, a seguito del processo di mobilità verso altri enti e dei pensionamenti, **nelle Province oggi mancano dirigenti e dipendenti qualificati in settori essenziali** per la gestione generale dell'ente l'esercizio delle funzioni fondamentali (in materia di scuole e viabilità) o per attivare i servizi ai Comuni (stazioni uniche appaltanti, servizi strumentali condivisi, ecc.).

In base alla normativa attuale, in assenza di modifiche normative e nei limiti delle risorse disponibili, **le uniche facoltà di assunzione di personale che le Province oggi possono attivare sono le seguenti:**

- **nominare un direttore generale ex'articolo 108 del TUEL**;
- **prorogare o stipulare contratti a tempo determinato per personale non dirigenziale fino al 31 dicembre 2016**, secondo quanto previsto dal comma 9-bis del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, come convertito con la legge 25 febbraio 2016, n. 21;

Le Province possono comunque **avvalersi del personale di altri enti attraverso convenzioni**:

- con i Comuni, per creare **servizi di amministrazione condivisa**;
- Con le Regioni, per utilizzare il personale necessario all'**esercizio delle funzioni delegate**;
- tra più enti di area vasta, per **uffici unitari in forma associata**.

Le richieste dell'UPI al Governo

Il nuovo modello organizzativo degli enti di area vasta ha tuttavia bisogno di una prospettiva certa per il futuro, sia dal punto di vista delle risorse finanziarie, sia dal punto di vista del ripristino di una gestione ordinaria degli enti in materia di personale.

- L'UPI per questo richiede al Governo di accelerare e concludere il processo di ricollocamento del personale soprannumerario provinciale in modo che:
 - **le procedure di mobilità (I-II fase) si concludano entro il mese giugno 2016;**
 - **le Regioni e i Comuni che hanno ricollocato tutto il personale soprannumerario possano tornare al regime ordinario di assunzioni**, premiando le realtà che hanno cooperato per completare il processo;
 - si dia **la possibilità alle Province che hanno ricollocato il personale soprannumerario di ricorrere a procedure di mobilità in entrata** da altri enti senza oneri maggiori per la finanza pubblica.
- Più in prospettiva, quando saranno approvati i decreti attuativi della legge delega 124/15 in materia di riordino della dirigenza locale e di revisione della disciplina del lavoro pubblico, occorre **ripristinare per gli Enti di area vasta il regime ordinario di assunzione e di gestione del personale**, attraverso **norme che individuino criteri di virtuosità nella gestione del personale e che tengano dei fabbisogni effettivi di personale che emergono dai piani di riassetto degli enti.**