



## MUNICIPIO di MASSAGNO

### Messaggio Municipale N. 2338

#### concernente la modifica del regolamento organico dei dipendenti (ROD)

Onorando  
Consiglio comunale

6900 M a s s a g n o

Ris. Mun. 19 ottobre 2015

Massagno, 21 ottobre 2015 LBs/SG

Signora Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra approvazione le modifiche del regolamento organico dei dipendenti (ROD) (non applicabile ai dipendenti dell'AEM SA e della Casa anziani Girasole perché dotati di un proprio regolamento) resesi necessarie in particolare per mantenerlo al passo con i tempi e per determinare una gestione maggiormente efficace della spesa legata al personale sia in termini diretti (sistema retributivo) sia in termini di risparmio indiretto (ottimizzazione dei flussi lavorativi).

#### **1. Premessa:**

Per contestualizzare la problematica oggetto del presente Messaggio ci torna utile rammentare quanto riportato nel rapporto della Commissione della Gestione nell'ambito della trattazione dei conti preventivi 2014 nel dicembre 2013, tema peraltro ricorrente nel corso degli anni successivi.

*“...Per il preventivo 2014 le misure cantonali hanno portato, a saldo, un aggravio di ben CHF 892'500.--, corrispondenti a 3,7 punti di moltiplicatore. (...) A fronte di questo pesante aggravio, Il Municipio ha adottato misure immediate di contenimento, subito praticabili e facendo di necessità virtù, raggiungendo un risparmio totale netto di CHF 362'100.--.*

*Queste misure sono state comunque solo un primo passo nella giusta direzione dell'ottimizzazione delle finanze pubbliche, dal momento che è già in corso un'approfondita disamina di tutte le voci dei conti comunali, che si spera dovrebbe già nei prossimi mesi dare dei risultati tangibili che potranno ripercuotersi positivamente già sui dati di consuntivo 2014.*

*Tale esercizio appare quanto mai importante e urgente alla luce del fatto che nello spazio di soli 2 anni (preventivo 2012-preventivo 2014; v. pag. 46) il fabbisogno annuo prima delle imposte è aumentato di circa 4.3 milioni di franchi!...”*

Il citato travaso di oneri dal Cantone sui Comuni non è che una delle diverse cause che stanno condizionando le finanze comunali nel corso degli ultimi anni, a cui si aggiunge l'evoluzione negativa del gettito fiscale, dovuta al contesto economico-finanziario difficile degli ultimi anni, così come l'aumento dei costi legati all'assistenza pubblica e quello legato all'invecchiamento demografico.

In ogni caso, anche a causa del persistere di questa situazione, il Municipio ha ritenuto importante impostare un'analisi approfondita e di largo spettro circa l'introduzione di correttivi e misure di risparmio e ottimizzazione delle risorse che consentissero di contenere i disavanzi strutturali e di gestione corrente.

Per poter implementare in modo corretto questa impostazione, nel corso del 2014 il Municipio si è avvalso della collaborazione di specialisti, identificati nell'IQ Center di Ingrado Sa, Lugano (che già si era occupato di compiti analoghi con la Città di Lugano e il Comune di Collina d'Oro), affiancati da funzionari dirigenti della nostra amministrazione, a cui si è conferito specifico mandato per proporre misure che consentano un risparmio strutturale (maggiori entrate e minori uscite) ed un'ottimizzazione delle risorse e dei flussi lavorativi.

Nell'ambito della trattazione dei conti preventivi 2015 in seno al Consiglio Comunale, nel dicembre 2014, l'esecutivo già aveva spiegato come le misure contenute nel Preventivo rappresentassero il massimo che il citato gruppo di lavoro poteva proporre ed implementare nel poco tempo a disposizione trascorso dal conferimento del mandato, chiedendo fiducia circa le misure più consistenti, che sono state frattanto largamente identificate ma che necessitano di un approccio più ampio ed una procedura più lunga di implementazione.

Nell'ambito della discussione del consuntivo 2014, nello scorso mese di maggio, la Commissione della Gestione sottolinea nel proprio rapporto che:

- il prossimo obiettivo è l'aggiornamento del piano finanziario per il quadriennio 2015-18, il quale avrà come base di calcolo il consuntivo 2014 e il preventivo 2015;
- presto avremo la proposta di varie misure di risparmio da inserire nel piano finanziario e che le stesse saranno quantificate parallelamente al preventivo per l'anno 2016.

In tale ambito i commissari concludono poi auspicando che a breve possa essere aggiornato il piano finanziario e siano allestite e chiarite le misure di risparmio affinché possano essere tradotte in cifre.

È appunto in questo contesto che si introduce e va letta la presente modifica di ROD.

## **2. Modalità operative e organizzative:**

L'analisi del ROD è stata affidata al Vice Segretario Stefano Guidotti e al consulente iQ Bruno Bazzucchi.

Il lavoro è avvenuto coinvolgendo anche il Segretario comunale Lorenzo Bassi e, per quanto attiene alla dimensione salariale, il Capo Servizi finanziari Raoul Rota.

Va inoltre precisato che, come prescritto dall'art.52 ROD, il personale è stato coinvolto nella consultazione relative alle presenti modifiche di ROD attraverso il Comitato dell'Associazione dei dipendenti.

Dal profilo procedurale, la revisione del ROD implica di seguire l'abituale iter relativo all'approvazione di qualsiasi regolamento comunale.

L'analisi di tale documento e le proposte di modifica che ne scaturiscono, per la natura stessa del ROD ed i suoi contenuti estremamente importanti per un corretto funzionamento dell'amministrazione tutta, presuppone però un'attenzione particolarmente pronunciata ed un coinvolgimento degli attori direttamente coinvolti, ovvero i dipendenti. Questo, affinché l'esito delle proposte di modifica possano il più possibile essere capite e condivise dagli stessi. Per questa ragione, il documento che vi sottoponiamo è il frutto anche della preventiva consultazione del personale e successive proposte, avvenuta ex art.52 dell'attuale ROD, attraverso il Comitato dell'Associazione dei dipendenti che funge da Commissione del personale.

L'obiettivo dello scrivente Municipio è quello di terminare l'intero iter di adozione del Messaggio, con la ratifica delle modifiche di regolamento da parte della Sezione Enti Locali, entro fine anno corrente, in modo da poter implementare le modifiche dal primo gennaio 2016.

## **3. Quale modifica di regolamento?**

Va innanzitutto premesso come nelle proposte di modifica dell'attuale ROD vi è la decisione di focalizzarsi in particolar modo sugli aspetti che vanno a determinare una gestione efficace della spesa legata al personale sia in termini diretti (*sistema retributivo*) sia in termini di risparmio indiretto (*ottimizzazione dei flussi lavorativi*).

Pur non costituendo un elenco esaustivo, di seguito segnaliamo gli aspetti principali che di regola tematizzano un regolamento organico dei dipendenti:

- riclassificazione delle funzioni dell'organico su nuova base salariale;
- ancoraggio giuridico dell'introduzione del criterio della meritocrazia, applicando coerentemente un sistema di giudizio delle prestazioni del dipendente (gestione per obiettivi);
- disciplinamento di piani di carriera e possibilità di mobilità / trasferimento / concorso interno;
- precisazione giuridica dei concetti di nomina, incarico e ausiliari;
- necessità di precisare il sistema delle indennità degli stipendi e dell'orario straordinario;
- introduzione dei principi di efficacia dell'amministrazione del personale quali concetti cardine dell'operare;

#### **4. Le modifiche apportate**

Per individuare le modifiche proposte è sufficiente leggere il documento allegato al presente Messaggio, che altro non è che l'attuale ROD con l'inserimento delle modifiche (evidenziate in colore giallo) che il Municipio propone di adottare.

Desideriamo di seguito analizzare nel dettaglio le modifiche proposte.

##### **- Artt. 2 e 3 – Personale/ Nomina, incarico e personale ausiliario:**

Introduce una chiara suddivisione del personale, con una formulazione standard che distingue tra "nominati", "incaricati" (entrambi gli istituti sono retti dal diritto pubblico, con medesimi diritti e doveri per i dipendenti ; si distinguono unicamente per la durata determinata nel tempo dell'"incarico") e con l'aggiunta dell'ordine degli "ausiliari" (retto dal diritto privato, codice delle obbligazioni).  
Vengono precisati i contenuti di ogni singolo ordine.

##### **- Art. 4 – Personale in apprendistato/ formazione professionale:**

In questo articolo vengono esplicitati i concetti di "personale in apprendistato" e di "formazione professionale".

##### **- Artt. 7,8 e 25:**

Si è proceduto a rendere uniforme il testo nella terminologia, utilizzando il sostantivo "il personale" che, ex art.1 del ROD, è da utilizzare quale sinonimo di "impiegati ed operai del Comune".

##### **- Art. 11. Modifica delle prestazioni**

E' data facoltà al Municipio, con motivazioni accertate, di cambiare al personale le prestazioni ed i compiti, adeguando lo stipendio secondo la nuova responsabilità assegnata.

##### **- Art. 27 – Riesame provvedimenti disciplinari e ricorsi:**

Dall'attuale art. 27 è stata stralciata l'inappellabilità dei provvedimenti disciplinari di cui alle lettere a) e b) dell'art. 26 ("ammonimento" e "multa fino a fr.500.-") poiché giuridicamente non più proponibile così come la possibilità del riesame di ogni misura disciplinare, a cui è preferibile l'ordinario rimedio giuridico.

Si è inoltre provveduto ad aggiornare i termini dei rimedi giuridici possibili contro le decisioni sui provvedimenti, in applicazione della nuova Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

## **- Art. 28 – Classifica funzioni:**

All'interno dell'organizzazione della struttura amministrativa si è attuata la rinuncia della funzione del Vice segretario per sostituirlo con due funzionari responsabili. Infatti d'intesa con lo studio effettuato dall'I-Qcenter, il Municipio concorda con questa visione garantendo all'amministrazione un supporto più efficace con due funzionari responsabili, uno per la cancelleria e l'altro per la comunicazione. In special modo quest'ultima figura si è resa vieppiù necessaria vista l'evoluzione dei mezzi di comunicazione e la difficoltà di prossimità con la popolazione. L'esperienza ci ha convinti del fatto che la comunicazione esterna (infoComune, con le sue relazioni pubbliche, con il periodico di InfoMassagno, il sito internet da tenere costantemente aggiornato, l'organizzazione di eventi, solo per citare i campi più importanti) e una comunicazione interna (chiamata anche comunicazione organizzativa) siano ormai delle condizioni imprescindibili per un miglior funzionamento di un'Amministrazione pubblica. Il Segretario comunale con i due funzionari responsabili formerebbero un pool di segretariato che si occupa di tutta l'attività dell'Amministrazione.

Con questa gestione si percorrerà una strada più energica con un'iniezione di vitalità in risposta alle svariate richieste e bisogni della nostra cittadinanza.

Si è poi proceduto ad uniformare e precisare alcune terminologie (per esempio tutti i precedentemente denominati "capi-servizio", sono ora, per evitare linguaggi differenziati, "Direttori" e la terminologia CE – Centro Elettronico - è stata modificata in Servizi informatici). Rispettivamente altre suddivisioni si sono rese necessarie per codificare esplicitamente la possibilità di mobilità verticale, con un piano di carriera più preciso (ad esempio la precedente categoria unica, eccessivamente ampia, di "addetti-impiegati" è stata suddivisa in "funzionario amministrativo"/ "funzionario"/ ausiliario d'ufficio"), con la relativa nuova categoria di stipendio di cui all'art.29.

Infine, laddove ritenuto necessario, accanto ad alcune funzioni, si è specificato il titolo di formazione richiesto.

## **- Art. 29 – Categorie di stipendio:**

È stato abolito il principio di categorie di stipendio basato sul minimo/massimo di assunzione, che ha portato nel tempo a situazioni particolari.

Lo stesso è stato sostituito con quello classico relativo al minimo/massimo di categoria, riferito alla funzione di riferimento.

Si è inoltre proposta una scala stipendi articolata in 15 classi, in sintonia con i Comuni di dimensioni e forza finanziaria analoga a Massagno. Questa nuova impostazione, rispetto all'attuale che presenta sole 6 classi ("categorie"), meglio consente di gestire mobilità orizzontale/verticale ed il piano di carriera del personale e permette pure una più efficace applicazione del sistema di qualifica, di cui forniremo in seguito alcuni dettagli.

Tra il massimo ed il minimo di ogni classe intercorrono 10 scatti, attribuibili secondo il sistema di qualifica introdotto ex novo secondo l'art.30.

### **- Art. 29 bis – Polizia Ceresio Nord:**

È stato introdotto questo nuovo articolo per la Polizia Ceresio Nord (PCN), i cui gli effettivi soggiacciono al presente ROD comunale ad eccezione del sistema salariale, che, per gli agenti, sottostà al medesimo regime in vigore per la Polizia Cantonale. Tutti i dipendenti della PCN saranno sciolti dai doveri e dai benefici di questo ROD nel momento in cui entrerà in vigore il nuovo ROD specifico per la Polizia Ceresio Nord, che vi verrà sottoposto in un prossimo futuro.

### **- Art. 30 - Sistema di qualifica e aumenti annuali:**

È introdotto un sistema di qualifica del personale, integrato ad un piano di carriera e collegato al sistema retributivo per ogni dipendente nominato. Le finalità perseguite sono quelle di maggiore efficacia ed efficienza delle risorse.

Diversamente dal regime oggi in vigore dove lo scatto è automatico per i primi 10 anni di assunzione, con la modifica introdotta lo scatto dovrà essere “meritato” con qualifiche giudicate sufficienti e pertanto gli obiettivi posti superati.

Tramite ordinanza, verrà pertanto introdotto un sistema di gestione per obiettivi, attraverso un metodo di valutazione uniforme del personale basato sui risultati raggiunti a fronte di obiettivi prefissati, e non sulle competenze espresse. Al conseguimento degli obiettivi è legato un riconoscimento economico.

Gli obiettivi sono generalmente di tipo individuale, ma alcuni possono essere anche di gruppo. Il periodo assegnato per il raggiungimento è normalmente di un anno, all'interno del quale ci sono momenti intermedi di verifica. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi bisogna analizzarne le cause per verificare l'esistenza di eventi imprevisti e per porre rimedio ad eventuali ostacoli.

L'adozione della gestione per obiettivi richiede una stretta integrazione tra:

- il sistema di [pianificazione](#) e [controllo](#);
- il sistema di [valutazione del personale](#);
- il [sistema incentivante](#).

L'aspetto positivo di questo metodo di valutazione è che, traducendo gli obiettivi strategici d'impresa in obiettivi tattici a cascata per la gerarchia sottostante, permette di allineare l'attività della struttura organizzativa su specifici obiettivi aziendali.

### **- Artt. 31 e 32 – Promozioni, aumenti e gratifiche straordinarie contributo di solidarietà/ Promozioni, avanzamento e riclassificazione:**

I nuovi articoli, pur se simili ai precedenti negli obiettivi perseguiti, disciplinano meglio la mobilità orizzontale e verticale del personale, codificando i passaggi di classe, le promozioni, gli aumenti e le gratifiche straordinarie, nonché la riclassificazione della funzione. E' stato aggiunto un nuovo paragrafo sul contributo di solidarietà (differenziato a dipendenza del salario) suggerito dall'assemblea degli impiegati ancorandolo al ROD con delle cifre puntuali.

**- Art. 33 - Indennità:**

È aggiornato l'articolo alla nuova fattispecie oggi esistente relativa agli eventi che danno diritto ad indennità, stralciando le parti vetuste e completandone altre (aggiungendo per esempio le indennità pasti a quelle legate all'uso di veicoli privati).

**- Art. 34 – Prestazioni straordinarie:**

Articolo completato e precisato per evitare interpretazioni erranee e codificare in modo chiaro le fattispecie che devono essere considerate alla stregua di prestazioni straordinarie, in particolare le prestazioni espressamente ordinate dai superiori diretti fuori orario.

**- Art. 35- Indennità economia domestica e figli:**

Quale misura di risparmio piuttosto dell'abolizione dell'articolo, si è accolta l'indicazione del comitato degli impiegati riducendo l'indennità di economia domestica da fr. 3'200.- annui, indicizzati agli attuali fr. 4'800.--, a fr. 2'400.- annui. L'indennità legata alla casistica di cui al secondo capoverso dell'attuale articolo è stata completata. La stessa segue le modalità dell'assegno figli cantonale. Abrogato invece quello per genitori e fratelli sotto i diciotto anni, totalmente a carico, anche perché mai utilizzato dalla sua introduzione.

**- Art. 36 – Gratificazione per anzianità di servizio:**

Per evitare erranee interpretazioni, la gratifica per anzianità di servizio è stata precisata in giorni anziché, come l'attuale versione, con l'indicazione ""corrispondente allo stipendio di un mese".  
Ai fini pratici, tuttavia, non cambia nulla.

Inoltre, è stato rovesciato il concetto rispetto alla situazione attuale: si propone che il congedo costituisca la regola ed il pagamento in pecunia della gratifica l'eccezione.

**- Art. 42 – Congedi pagati:**

Completata la lett. b) relativa all'evento di nascita di un figlio con "adozione di figli" ed esteso il congedo pagato da 2 a 5 giorni.

**- Artt. 53 e 54 – Posto occupato/ applicazione ed entrata in vigore:**

Articoli classici di chiusura di ROD con disposizioni transitorie (per disciplinare i casi di posto occupato al momento dell'entrata in vigore della modifica di ROD) ed abrogative (pure al momento dell'entrata in vigore della modifica di ROD).

## **Conclusioni**

Lo scrivente Municipio intende sottolineare come il lavoro di modifica del presente ROD, per quanto complesso e importante, consente unicamente di creare la base legale per l'implementazione di un nuovo sistema gestionale-operativo del Comune e della sua Amministrazione.

Tale modifica dovrà tuttavia in seguito necessariamente essere completata da misure esecutive atte a rendere operativo il sistema. Pensiamo in primis a:

- implementazione integrale e definitiva di un sistema di valutazione (per obiettivi) delle prestazioni del personale;
- creazione di un manuale di organizzazione del personale e dei flussi lavorativi.

Restando a disposizione per ogni ulteriore ragguaglio che necessitasse, invitiamo il Consiglio comunale ad aderire al presente MM e voler risolvere:

**sono adottate le modifiche di regolamento organico dei dipendenti (ROD) di cui all'allegato documento (in giallo le modifiche), approvando il regolamento nel suo complesso.**

Per il Municipio:

Il Sindaco:

Il Segretario:

arch. G. Bruschetti

Lorenzo Bassi

Allegato:

- attuale ROD con modifiche (evidenziate in colore giallo)