

Rapporto congiunto della Commissione della Gestione e della commissione della Legislazione sul M.M. no. 27 concernente l'adeguamento del ROD al diritto superiore, la modifica degli artt. 35 e 35a ROD relativi alla classifica delle funzioni e l'adattamento di alcune ulteriori normative

Locarno, 4 dicembre 2013

Signora Presidente, stimate colleghe e stimati colleghi,

I. In ordine

Nel marzo 1988 il Consiglio Comunale aveva approvato la richiesta di un credito per uno studio di verifica dell'organizzazione del lavoro e del sistema retributivo, studio che si svolse in concomitanza con uno analogo intrapreso presso le amministrazioni dei Comuni di Lugano e Bellinzona. Il risultato del rapporto Neuron si concretizzò con l'approvazione un anno dopo del ROD. Nel piano finanziario della Città 1989-1994 riguardo alla politica del personale a pag.89 si legge «non potremo adottare una politica restrittiva. Ipotizziamo quindi un ulteriore aumento del numero dei dipendenti anche per consentire un corretto funzionamento dei nuovi servizi proposti». Ciò indusse il Municipio in pratica a proporre di aumentare le allora 327.5 unità lavorative di ben 14 unità nel 1989 e di prevedere ulteriori 20 nuove assunzioni negli anni successivi (1990-1994).

Con la presentazione nel marzo del 1997 delle linee direttive e piano finanziario 1997-2000 il Municipio invertì la rotta e mise in atto una razionalizzazione e ottimizzazione dell'amministrazione dei servizi con evidenti obiettivi di risparmio. A questo proposito a pag. 49 di questo documento si legge a riguardo della gestione del personale che si è prestata particolare attenzione all'evoluzione del numero dei dipendenti. «[I]l risultato raggiunto è stato, a nostro avviso, ragguardevole tra il 1992 e il 1997 si è riusciti a ridurre l'organico comunale di ben 34 unità lavorative (ca. il 9% del totale)». E più sotto: «[p]er applicare nell'ente pubblico i sistemi imprenditoriali che sono tipici dell'economia di mercato, occorrerà rivedere nella sua essenza il Regolamento organico dei dipendenti comunali.». Inoltre il Municipio annunciava attraverso questo piano finanziario 1997-2000 di aver da tempo rinunciato ad applicare promozioni nelle classi di merito e di voler prolungare nel tempo l'inserimento del dipendente nelle fasce iniziali, nonché rinunciare alla sostituzione del personale partente. Tutto questo per sostenere le misure di risparmio sulle spese globali del personale dagli allora 43.5% ai 41-42%, passando anche attraverso la revisione generale del ROD, la ristrutturazione dei vari servizi e la razionalizzazione nell'impiego dei dipendenti. In effetti con il 1 gennaio 1999 venne introdotto un nuovo ROD, rapportato al New public management e a un'analisi effettuata in precedenza per «cercare se esistano eventuali spazi per possibili riduzioni di compiti e prestazioni», portata a termine da un gruppo di lavoro all'interno dell'esecutivo.

Nelle linee direttive e piano finanziario 2001-2004 si dichiara nuovamente la necessità di una razionalizzazione dell'amministrazione e dell'ottimizzazione dei servizi, favorita dall'introduzione di questo nuovo ROD. Poi l'ultima modifica del 2004 come esplicitato nel presente M.M. no. 27.

È chiaro che l'importante e indubbiamente impellente questione di una revisione totale del ROD è stata discussa dalle vostre commissioni. Così pure è stata trattata la questione di una revisione dell'organigramma dei nostri servizi comunali per appurare dove vi è personale in eccedenza e dove invece ne manca. A tal proposito il segretario comunale sig. Marco Gerosa, che le due commissioni hanno sentito in riunione congiunta in data 11 novembre 2013, ha dichiarato che i lavori preliminari per

una revisione completa sono già stati avviati, ed è previsto il coinvolgimento di tutte le parti sociali, compresa in particolare la commissione del personale. Le vostre commissioni hanno in effetti criticato che la presente revisione del ROD a livello di rivalutazione salariale riguardi solo il corpo di polizia, mentre tutti gli altri dipendenti comunali non ne sono toccati. Ciò rappresenta una evidente disparità di trattamento che solo tramite una revisione totale potrà essere sanata; revisione che dovrà dunque affrontare la questione scala stipendi di tutto il personale nonché risolvere le disparità e le incongruenze legate alla classifica delle funzioni (cfr. art. 35 ROD). Le vostre commissioni sono pertanto dell'unanime avviso che tale revisione totale debba rappresentare un mandato esecutivo prioritario del Municipio e che lo stesso dovrà presentare al Consiglio comunale su questo oggetto un relativo Messaggio municipale entro il 31 dicembre 2014.

II. Nel merito

Concretamente questa modifica del ROD si riferisce a quattro aspetti talvolta anche distanti tematicamente gli uni dagli altri.

II.1 Adeguamento normative superiori

Il primo riguarda l'adeguamento alle normative superiori. Siccome il ROD si basa e dipende da legislazione superiore, federale e cantonale, qualora a questi livelli intervengono revisioni di legge vi è gioco-forza la necessità per il Comune di adeguarsi. È il caso delle proposte di modifica degli artt. 5, 30a, 31, 32, 33, 34 e 58 a cui le vostre Commissioni non possono che dare la loro adesione.

II.2 Modifica delle classificazioni del corpo di polizia

Il secondo aspetto attiene alla modifica delle classificazioni del Corpo di polizia. In sostanza il Municipio, sulla base di una serie di considerazioni formulate sulla scorta dell'esperienza maturata negli ultimi anni, ritiene fondata e necessaria una correzione verso l'alto delle classi di stipendio del Corpo di polizia del nostro comune. Un confronto diretto delle classi di stipendio praticate nel nostro comune con quelle adottate in altri centri cantonali, nei comuni vicini e soprattutto dal Cantone ha potuto mostrare che in effetti in questo ambito Locarno, soprattutto per quanto riguarda gli agenti, gli appuntati e i caporali, versa stipendi più bassi. A titolo d'esempio si riproducono alcuni dati raccolti dalla Commissione della Gestione:

Funzione	Locarno	Bellinzona	Chiasso	Muralto	Losone	Mendrisio	Cantone
caporale	65'248 ¹ 80'677 85'031	69'196 89'300	69'960 86'830 91'460	Cfr. cantone	64'495	66'169 90'023	72'366 90'769
appuntato	62'168 76'692 80'677	65'548 84'100	66'650 82'630 86'830	Cfr. cantone	62'112	62'684 85'733	69'448 86'878
agente	59'329 73'047 76'692	62'228 81'774	63'680 78'770 82'630	Cfr. cantone	58'051	59'200 81'444	64'886 82'213

¹ Il primo valore corrisponde allo stipendio massimo della classe iniziale; il secondo valore lo stipendio massimo della classe mediana; il terzo valore, dove esiste, lo stipendio massimo della classe di merito. A Locarno, sin dalla metà degli anni Novanta del XX sec. il Municipio ha bloccato le classi di merito per ragioni di risparmio. Essa è stata sbloccata solo in casi eccezionali di forza maggiore e in via transitoria.

Questa situazione di disparità di stipendio ha portato negli ultimi anni la polizia di Locarno a confrontarsi con un'evidente situazione di difficoltà non solo a reclutare nuovi agenti, ma anche a confrontarsi con le conseguenze di numerose dimissioni. Negli ultimi dieci anni si parla di almeno una ventina di agenti che per cause varie, non da ultimo però per la mancata concorrenzialità degli stipendi, hanno lasciato il corpo di polizia di Locarno per altre destinazioni di polizia. Con l'entrata in vigore della nuova legge di collaborazione tra polizia cantonale e le polizie comunali questa situazione potrebbe ulteriormente esacerbarsi. Infatti la riorganizzazione di numerosi corpi di polizia comunale verso i cosiddetti corpi di polizia strutturati porterà in determinati comuni, in particolare anche del nostro agglomerato urbano, alla ricerca di nuovi agenti già formati. Pertanto, onde evitare nuove dimissioni appare evidente adeguare gli stipendi dei nostri agenti rendendoli più attrattivi.

Se è assodato, dunque, che gli agenti di Locarno ricevono uno stipendio inferiore rispetto al cantone e a numerosi altri comuni, le vostre commissioni non sono però persuase che la risposta giusta sia una modifica del ROD per correggere questa fattispecie. In effetti le discussioni all'interno delle commissioni hanno evidenziato che le modalità di remunerazione degli agenti di polizia dovrebbero sottostare allo stesso principio della remunerazione, per esempio, dei docenti delle scuole elementari o degli infermieri: come per i docenti o per gli infermieri dovrebbe valere da Airola a Chiasso e da Lumino a Brissago lo stesso stipendio. Per questa ragione le vostre commissioni, in luogo di introdurre nel ROD numerose modifiche e novità relative al corpo di polizia ritengono più corretto e coerente allinearsi direttamente agli stipendi del cantone. Per questa ragione, e come peraltro vien già fatto in altri comuni, si propone al Consiglio Comunale tramite un emendamento di retribuire e indennizzare gli agenti della polizia della nostra città come la polizia cantonale. Riteniamo utile a questo proposito ricordare l'attuale composizione del corpo di polizia di Locarno, in totale attualmente 48 agenti:

Funzione	Numero
Comandante	1
Ufficiale	1
Aiutante sottufficiale	2
Sergente	5
Caporale	9
Appuntato	8
Agente	16
Aspirante	2
Ausiliario	4

A titolo d'esempio sia mostrata la modifica concreta per un appuntato. Attualmente lo stipendio massimo per un appuntato, dopo 8 scatti, sarebbe di fr. 76'692. In realtà il Municipio ha sbloccato in via transitoria, in attesa di questa revisione del ROD, le classi di merito per gli agenti del corpo di polizia, tant'è che ora un appuntato allo stipendio massimo è inserito nella classe 11/8 e percepisce uno stipendio pari a fr. 80'677. Nella polizia cantonale un appuntato è inserito nella classe di stipendio 24 che va da un minimo di fr. 69'448 a un massimo, dopo dieci aumenti, di fr. 86'878. Considerando che l'orario completo presso il cantone corrisponde a 42 ore lavorative alla settimana, mentre a Locarno è leggermente inferiore con 40 ore alla settimana, il nuovo stipendio di un appuntato dovrà essere armonizzato tenendo conto di questa differenza. Sarà compito del Municipio calcolare precisamente il coefficiente per questa armonizzazione dei salari. Si ricorda in questa sede che anche a livello cantonale si sta di-

scutando di passare alla settimana lavorativa di 40 ore, per cui, in un prossimo futuro, è prevedibile che anche questa discrepanza sia livellata.

Una stima approssimativa, mutuata sul calcolo che i servizi finanziari avevano fatto per la variante municipale, dell'aumento di spesa derivante dall'adattamento degli stipendi dei nostri agenti a quelli del cantone, ferma restando la sopraccitata armonizzazione all'orario lavorativo, è valutabile in ca. fr. 100'000. Rispetto alla proposta municipale che prevedeva un aumento di spesa di 200'000 fr. ciò permette di contenere l'aggravio sulla gestione corrente del nostro comune.

Dato che il cantone non conosce la figura dell'ausiliario nelle medesime funzioni con cui un ausiliario polcom opera in una polizia comunale, questa funzione è mantenuta nell'art. 35 e risulta pertanto esclusa da un aumento di stipendio. Le vostre commissioni sono dell'avviso che la classe di stipendio attualmente stabilita dal nostro ROD per questa funzione (classi 6-7-8) sia corretta e non richieda per ora un adeguamento verso l'alto. Si mantiene in questo senso quanto il Municipio con il M.M. no. 109 del 20 gennaio 2004 aveva proposto di introdurre dieci anni fa. Siamo inoltre dell'avviso che non vi siano motivi validi per creare la nuova figura dell'assistente polcom come proposto e che sia comunque preferibile assumere agenti che abbiano svolto con successo l'intera formazione della scuola di polizia.

II.3 Riorganizzazione dei servizi sociali

L'unificazione di tutti i servizi del Dicastero istituti e servizi sociali, famiglie, giovani e integrazione sotto un'unica direzione comporta evidenti vantaggi organizzativi e operativi. Ciò è reso possibile con la creazione della nuova figura professionale del direttore istituti e servizi sociali. Le argomentazioni del Municipio di inserire questa nuova figura professionale nella classe di stipendio 21-22-23 sono chiare e convincenti tanto che le vostre commissioni le preavvisano favorevolmente.

II.4 Modifiche di altre disposizioni del ROD

Il quarto aspetto trattato dalla revisione del ROD riguarda tutta una serie di altre modifiche relative a abrogazioni di certe norme o adeguamenti a situazioni attuali, preavvisate favorevolmente dalle vostre commissioni. Alcuni articoli tuttavia sono qui di seguito valutati più precisamente:

Art. 42. In questo caso il principio che si intende adottare è quello della sola gratifica in giorni di congedo pagato, ossia concretamente in giorni di vacanza. È previsto un mese a partire dal ventesimo anno di servizio. Come per il cantone, su richiesta del dipendente questo mese di congedo può essere distribuito sui quattro anni susseguenti alla maturazione di tale diritto. Di una eventuale possibilità di estendere questo congedo pagato a due mesi a partire dal trentesimo anno di servizio come era stato richiesto dalla Commissione del personale non si fa menzione nel Messaggio municipale.

Art. 44. Per il corpo di polizia sarà necessario adeguarsi alle indennità previste dal cantone.

Art. 61. La proposta del Municipio va nella giusta direzione. Si tratta di evitare alla città l'intera copertura dei costi di assenza prolungata per malattia.

III Conclusioni

Le vostre commissioni vi invitano a votare i seguenti dispositivi:

- 1) Il Municipio è incaricato di presentare un MM teso alla revisione totale del ROD entro il 31 dicembre 2014.

2) È introdotto nel Regolamento organico comunale un nuovo articolo 35c del seguente tenore: "Gli agenti della Polizia comunale sono retribuiti e indennizzati come la Polizia cantonale. Gli stipendi saranno armonizzati all'orario lavorativo. Il Municipio attribuisce i gradi analogamente alla polizia cantonale. Per il resto vale il presente regolamento".

3) L'articolo 35 Classifica delle funzioni è modificato come segue:

- Tutte le funzioni del corpo di polizia, salvo l'ausiliario polcom, sono eliminate. La funzione di ausiliario polcom rimane inserita nella classe di stipendio 6-7-8.
- La funzione di dentista scolastico è eliminata.
- Sono introdotte le seguenti nuove funzioni:

Direttore istituti e servizi sociali	nella classe 21-22-23
Consulente accademico	nella classe 18-19-20
Educatore SUP	nella classe 12-13-14
- Sono accolte le (altre) proposte di modifica delle descrizioni delle singole funzioni e delle descrizioni dei requisiti.

4) Sono adottate le altre modifiche del ROD, agli artt. 5, 7, 14, 15, 28, 30a, 31, 32, 33, 34, 35a, 35b, 40, 42, 44, 47, 55, 57, 58, 61, 71, 77.

Con viva cordialità, f.to

Commissione della Gestione

Bruno Bärswyl

Simone Beltrame

Mauro Cavalli

Alex Helbling

Ferdinando Massera

Daniele Laganara

Pier Mellini

Simone Merlini

Thomas Ron (relatore)

Gian Beato Vetterli

Pierluigi Zanchi

Commissione della Legislazione

Akai Alberto

Belgeri Mauro

Brusa Magda

Caldara Omar Brunello (con riserva)

Camponovo Canetti Rosanna

Machado Zorilla Francesca

Vassalli Claudio