

Programmazione triennale del fabbisogno di personale

1. Quadro normativo

Il legislatore riserva, nella predisposizione del DUP da parte degli enti locali, particolare attenzione alla programmazione del personale sia nella sezione strategica che in quella operativa. In particolare, nell'ambito della sezione strategica, volta a definire i principali contenuti della programmazione strategica ed i relativi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato, al punto 8.1 dell'allegato 4.1 al D. Lgs. n. 118/2011, è inserita anche l'analisi della disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni ed alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa. Parimenti il successivo punto 8.2 lett. j) prescrive espressamente, nella redazione della sezione operativa, l'indicazione della programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale ed annuale.

L'art. 39 comma 1 della legge 27.12.1997 n. 449, stabilisce che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare funzionalità ed ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi in relazione alle disponibilità finanziarie e di bilancio, provvedono alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999 n. 68. Il comma 19 del citato articolo prevede per gli enti locali l'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi suddetti finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale. L'art. 20 della legge 488 del 23.12.1999 che ha modificato ed integrato parzialmente con il comma 20 bis il citato art. 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, ha ribadito che obiettivo degli enti locali deve essere quello di programmare le proprie politiche di assunzione adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa, principio poi ripreso dalla legge 448/2001 che, all'art. 19 c. 8, stabilisce che gli organi di revisione contabile degli enti locali accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione della spesa.

L'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 prevede che le Amministrazioni pubbliche allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, adottino il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.

L'art. 6-ter del D.Lgs. 165/2001 prevede che con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali. Le linee di indirizzo sono state emanate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in data 8.05.2018 con registrazione alla Corte dei Conti in data 15.05.2018.

L'art. 1 comma 823 L.145/2018 esplicita la disapplicazione, con decorrenza dal 2019, delle sanzioni in materia di saldo di competenza.

L'art. 1 comma 562 L.296/2006 dispone che per quanto riguarda gli enti locali non soggetti a patto nel 2015, il parametro temporale di riferimento su cui computare il limite di spesa complessiva del personale è l'anno 2008.

L'art. 6 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 75 del 2017, introduce elementi significativi tesi a realizzare il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica. Il termine dotazione organica, nella disciplina precedente, rappresentava il contenitore rigido da cui partire per definire il Piano dei fabbisogni di personale, nonché per individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, contenitore che condizionava le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate.

Secondo la nuova formulazione dell'articolo 6, è necessaria una coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti. La nuova visione, introdotta dal D.Lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il piano triennale dei fabbisogni di personale.

Per le amministrazioni la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal piano triennale dei fabbisogni di personale. Essa, di fatto, individua la "dotazione" di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del piano triennale del fabbisogno di personale, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000).

Nella programmazione si deve tenere conto che:

- nel calcolo del costo delle nuove assunzioni (Corte dei Conti Lombardia sez. controllo pareri n. 226/2011 n. 613/2011 e n. 51/2012) rientra quello connesso alla trasformazione del rapporto di lavoro da part-time a tempo pieno nel caso in cui il lavoratore sia stato assunto con contratto part-time in considerazione dell'attuale vigenza dell'art. 3 comma 101, della legge n. 244/2007;
- nel calcolo per la verifica dei limiti le spese per il personale in servizio appartenente alle categorie protette di cui alla legge 68/1999 sono state escluse dal computo delle spese del personale, come stabilito dalla circolare n. 9 del 17.02.2006 della Ragioneria Generale dello Stato;
- in merito alle progressioni verticali la sezione di controllo della Corte dei Conti Abruzzo con deliberazione 38/2019 ha ritenuto che la somma da sottrarre al budget assunzionale deve ritenersi pari all'entità complessiva della retribuzione del dipendente progredito.

In merito alle potestà assunzionali va rilevato quanto segue:

- il regime delle assunzioni prevedeva, sino al 19.04.2020, una metodologia basata su una serie di percentuali, diverse per i vari anni, rapportata alle cessazioni di personale;

- l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 detta disposizioni in materia di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria;

- il comma 2 del predetto art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 che stabilisce: «A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.... omissis. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, é adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018»;

- il DPCM del 17.03.2020 pubblicato in GU in data 27.04.2020 detta le regole in merito alle: “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni.”;

- la circolare esplicativa del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'Interno, in attuazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 convertito in L. 58/2019 in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni in data 8.06.2020 fornisce chiarimenti in merito;

- il medesimo DPCM stabilisce all'art. 4 comma 2 che a decorrere dal 20 aprile 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1 (del medesimo articolo), possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo, nelle percentuali massime individuali di cui all'art. 5 del DPCM;

- gli artt. 1 e 2 del DPCM che definiscono le modalità di calcolo dei valori soglia precisando quanto segue:

“1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

b) entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.

- l'art. 11 c. 4bis D.L. n. 90/2014, ha stabilito che non si applica il tetto del 50% della spesa per le assunzioni flessibili del 2009, ai Comuni in cui la spesa per il personale è contenuta entro i limiti fissati dai commi 557 della legge 27.12.2006 n. 296;

- interpretazioni univoche delle sezioni Corti dei Conti che ritengono ormai assodato il principio secondo il quale le spese degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ex art. 110, comma 1 del TUEL, siano assoggettate ai vincoli assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 (Corte dei Conti Sez. Autonomie Deliberazione n.13/2015 in data 31.03.2015; Corte dei Conti Sezione Piemonte n. 4/2016; Corte dei Conti Sezione Puglia n. 62/2016; Corte dei Conti Sezione Molise 94/2016; Corte dei Conti Sez. Autonomie deliberazione n. 14/ 2016 in data 15.04.2016);

-l'art. 3 comma 8 della L.56/2019 dispone “Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, nel triennio 2019-2021, le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'articolo 30 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001”;

-la Legge 27.12.2019, n. 160 all'art. 1 comma 148 abroga l'art. 1 comma 361 L. 145/2018 e consente l'utilizzo delle graduatorie approvate non solo per la copertura dei posti messi a concorso e il comma 149 che dispone il periodo di validità delle graduatorie approvate in due anni dalla data di approvazione;

-l'art. 22 comma 15 D.Lgs. 75/2017 dispone che “Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale

interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

2. La capacità assunzionale del Comune.

L'Amministrazione non incorre nel divieto di assunzione di personale in quanto:

- ha dato atto, con deliberazione n. 19 in data 18.05.2021, che, sulla base delle risultanze di cui all'art 33 comma 2 del D. Lgs. 165/2001, l'Ente non presenta situazioni di esubero o eccedenza di personale rispetto alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria dell'Ente;

- ha approvato con propria deliberazione n. 4 in data 26.02.2021 il Piano triennale di azioni positive 2021 - 2023 in materia di pari opportunità, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198;

- assicura il contenimento delle spese di personale nel rispetto dell' art. 1 comma 562 L.296/2006 che per quanto riguarda gli enti locali non soggetti a patto nel 2015, il parametro temporale di riferimento su cui computare il limite di spesa complessiva del personale è l'anno 2008 e che tale limite è pari a € 148.291,60, quale valore fisso ed invariabile. La spesa di personale per gli esercizi 2021, 2022 e 2023 è quantificata rispettivamente in €116.008,28, €107.679,17, €107.679,17;

-ha rispettato gli obblighi di certificazione dei crediti come da art. 9 comma 3 bis D.L. 185/2008;

-ha rispettato i termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione, dei rendiconti, del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP); art. 13 L.196/2009;

-ha approvato il piano delle performance con delibera G.C. 14 in data 23.04.2021 a norma degli artt. 10 D.Lgs. 150/2009 e 'art. 169 comma 3 bis D.Lgs. 267/2000;

-rientra, sulla base delle risultanze di cui alla deliberazione G.C. 18 in data 18/05/2021, nella casistica dei comuni di cui all'art. 6 comma 3 D.M. 17.03.2020 (percentuale pari al 30,39%) secondo il quale gli Enti il cui rapporto tra Spesa del personale e le Entrate Correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta compreso tra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 del comma 1 dell'art. 4 (29,5%) e dalla Tabella 3 del presente articolo (33,5%), non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

-nell'anno 2009 la spesa per le forme flessibili di lavoro è stata di € 45.033,74 e ad oggi la spesa di personale a tempo determinato ammonta ad € 9.093,61;

Alla luce del quadro normativo sopra delineato e delle considerazioni esposte, tenuto conto degli obiettivi specifici perseguiti e dei compiti istituzionali affidati all'intero apparato, è possibile definire

il piano triennale dei fabbisogni di personale 2021 – 2022 – 2023 allegato sotto la lettera “A” alla presente relazione, dando contestualmente atto che:

- a) è rispettato l’obiettivo della riduzione delle spese, come risulta dalla relazione allegata sotto la lettera “B”;
- b) le assunzioni sono predisposte secondo lo schema allegato sotto la lettera “A”;
- c) dovrà essere posto in atto un costante monitoraggio della spesa di personale al fine di rispettare le disposizioni di cui all’art. 5 commi 1 e 2 del DM 17.03.2020;
- d) tutti gli adempimenti connessi all’esecuzione delle previsioni inserite nel presente provvedimento, nel rispetto dei vincoli finanziari vigenti, sono demandati al Segretario Comunale.

Qualifica	Dipendenti di ruolo	Dipendenti non di ruolo	Totale	Variazione proposta nel triennio
A1	0	0	0	0
A2	0	0	0	0
A3	0	0	0	0
A4	0	0	0	0
A5	0	0	0	0
B1	0	0	0	0
B2	0	0	0	0
B3	0	0	0	0
B4	1	0	1	0
B5	0	0	0	0
B6	1	0	1	0
B7	0	0	0	0
B8	1	0	1	0
C1	0	0	0	0
C2	1	0	1	0
C3	1	0	1	0

C4	0	0	0	0
C5	0	0	0	0
D1	0	1	1	0
D2	0	0	0	0
D3	0	0	0	0
D4	0	0	0	0
D5	0	0	0	0
D6	0	0	0	0
Segretario in convenzione	1	0	1	0