

Allegato 4

IL PROGRAMMA TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE

Come ogni anno, tra le varie attività di programmazione settoriale da porre in essere, il nostro ente si trova di fronte all'esigenza di predisporre un documento pluriennale che evidenzia il fabbisogno di personale necessario per fronteggiare le richieste degli uffici e il turnover, e per dare concreta attuazione ai programmi della Relazione Previsionale e Programmatica.

La presente relazione si inquadra proprio in quest'ottica e cerca di fornire una breve e sintetica dimostrazione dell'attuale situazione normativa, della programmazione del fabbisogno e della sua prevalenza sulla dotazione organica vigente e delle assunzioni che a vario titolo si intendono effettuare nel prossimo triennio, alla luce delle varie disposizioni normative che si sono nel frattempo succedute precisando che il nostro ente era soggetto alle disposizioni riguardanti il rispetto del Patto di stabilità interno.

PREMESSA

La necessità di predisporre il "Piano Triennale del fabbisogno del personale" ed il "Piano Annuale del fabbisogno del personale" è stata ribadita anche dal Principio contabile n. 1, approvato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, che ne ha elevato il ruolo ad allegato al bilancio di previsione e che, sulla base delle regole dettate dal nuovo sistema di contabilità armonizzato, siamo in presenza di un documento che è parte integrante del DUP.

In questa sezione vengono presentate le linee guida relative alla programmazione triennale del fabbisogno di personale 2022-2024. Gli enti locali sono infatti tenuti a definire questa programmazione per assicurare le esigenze di funzionalità e per ottimizzare le risorse necessarie al migliore funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie di bilancio. Il testo presentato in questa sezione delinea le indicazioni per la programmazione del personale alla luce del programma politico previsto nel presente documento, alle modifiche normative successivamente intervenute e alle informazioni attualmente disponibili.

VINCOLI NORMATIVI

Al fine di comprendere i limiti e le modalità seguite, appare utile effettuare prioritariamente un'analisi delle varie disposizioni oggi vigenti in materia. Esse possono essere riassunte in:

- art. 39 della legge n. 449/1997, cd legge finanziaria 1998, che prescrive l'obbligo di adozione della programmazione annuale e triennale del fabbisogno di personale, ispirandosi al principio della riduzione delle spese di personale e che le nuove assunzioni debbano soprattutto soddisfare i bisogni di introduzione di nuove professionalità;
- art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000, c.d. Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale prevede che gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale e che gli enti locali programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale;
- art. 48, comma 2, del citato D.Lgs. n. 267/2000, che stabilisce che sono di competenza della giunta tutti gli atti che le norme di legge non riservano alla competenza del sindaco o del consiglio;

- art. 6 D.Lgs. n. 165/2001 per come modificato dal D.Lgs. n. 75/2017 in materia di superamento della c.d. “dotazione organica”. L’articolo 6 del D.Lgs. n. 165/2001, tende ad interpretare la dotazione organica come somma del personale in servizio e di quello di cui è programmata l’assunzione nel rispetto delle capacità assunzionali. Il D.Lgs. n. 75/2017 ha modificato il ruolo della programmazione triennale del fabbisogno, agganciandola strettamente alle dotazione organica del personale. La dotazione organica è ora costituita dalla somma del personale in servizio, articolato per categoria contrattuale ed aree dirigenziali, e del personale assumibile alla luce dei vincoli assunzionali di seguito descritti.
- l’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 30-04-2019 (decreto crescita), convertito in Legge n. 58 del 28-06-2019, ha previsto un nuovo modo di calcolo delle possibili assunzioni. Le nuove regole, in particolare quelle inerenti le nuove assunzioni a tempo indeterminato e sulla spesa del personale, non sono immediatamente operative, essendo rinviate alla data che sarà fissata da uno specifico Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione.

In fase di predisposizione del sistema di bilancio del prossimo triennio i vincoli di finanza pubblica sono di particolare impatto per la programmazione del fabbisogno di personale, perché impongono di coniugare la necessità di disporre di una dotazione di risorse umane e competenze in grado di perseguire, oltre le attività e le funzioni istituzionali, i programmi prioritari per questa Amministrazione, con i vincoli stringenti imposti dalla normativa.

La normativa in tema di contenimento della spesa pubblica per il personale, nonché in materia di facoltà assunzionale, è rappresentata dalle seguenti principali disposizioni di legge:

- programmare le politiche di assunzione adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, ai sensi dell’art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000;
- razionalizzazione e snellimento delle strutture, anche mediante accorpamento di uffici;
- contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa
- Art. 1, commi 557 - 557-quater della legge 27dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) - Contenimento generale delle spese di personale e, a decorrere dal 2014, contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2012-2013
- Art. 9, comma 28, del d.L. 78/2010 convertito in legge 122/2010 - Assunzione di personale con lavoro flessibile ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 100% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.
- i vincoli del pareggio di bilancio
- attivazione della piattaforma telematica per la certificazione dei crediti di cui all’articolo 27 del D.L. n. 66/2014;
- adozione Piano triennale fabbisogno del personale e la relativa comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica tramite l’applicativa SICO;
- Ricognizione annuale delle eccedenze di personale e situazione di soprannumero –art. 6 comma 3 D.Lgs. 161/001 e art. 33 comma 1 del D.Lgs. 165/2001;
- Adozione da parte delle amministrazioni di piani triennali di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione di ostacoli che impediscono la pari opportunità di lavoro tra uomini e donne – art. 48 comma 1 D.Lgs. 198/2006;
- Adozione del Piano della Performance – art. 10 Dlgs. 150/2009;
- Rispetto dei termini sia della approvazione del bilancio preventivo e el conto consuntivo sia della trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche delle informazioni sui conti consolidati

Per quanto riguarda l'acquisizione di personale mediante assunzioni con forme di lavoro flessibile, per l'anno 2019 il limite di spesa per gli enti virtuosi è pari al 100% della spesa sostenuta nell'esercizio 2009.

L'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 30-04-2019, convertito in Legge n. 58 del 28-06-2019 (decreto crescita), ha previsto un nuovo modo di calcolo delle possibili assunzioni con successiva rideterminazione in aumento o in diminuzione del limite al trattamento accessorio. Le nuove regole, in particolare quelle inerenti le nuove assunzioni a tempo indeterminato e sulla spesa del personale, non sono immediatamente operative, essendo rinviate alla data che sarà fissata da uno specifico Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione. Pertanto, il presente Piano, potrebbe essere oggetto di riesame a seguito dell'entrata in vigore di tale decreto.

La facoltà assunzionale è quindi strettamente correlata:

- a) alla disponibilità di risorse economiche a bilancio;
- b) alla sostenibilità finanziaria a regime della relativa spesa;
- c) al rispetto dei parametri in materia di contenimento della relativa spesa previsti dalla legislazione vigente;

Come previsto dal DM 17 marzo 2020 gli enti devono seguire esattamente questi passaggi per giungere a capire quali sono gli spazi per assumere a tempo indeterminato nell'anno di riferimento.

Volendo schematizzare, questo è il percorso:

- Calcolare il rapporto tra spese di Personale ed Entrate correnti al netto del FCDE
- Determinare, sulla base della fascia demografica le proprie percentuali di riferimento
- Individuare gli spazi assunzionali a tempo indeterminato.

Sulla base del contesto normativo a oggi vigente, il valore della spesa di personale del comune di Gubbio, registrata nell'ultimo rendiconto approvato e calcolata secondo le indicazioni del DM 17/03/2020 è pari al 23,34 % della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, come risulta dal seguente prospetto

Con l'approvazione del Rendiconto 2020, si è provveduto con atto della G.C. n° 159/2021 a rideterminare detto rapporto, di seguito si riporta la determinazione del rapporto tra la spesa, aggiornato a tutto il 31/12/2020, di personale e le entrate correnti al netto del FCDE, ove si evince che il nostro Ente ha una buona capacità assunzionale in rapporto alle entrate correnti.

Calcolare il rapporto tra spese di personale e entrate correnti al netto FCDE							
SPESE DI PERSONALE (riportare dati di sintesi da Allegato A2 Spese di personale DM)							LEGENDA
	2018	2020	2021	2022	2023	2024	
-U.1.01.00.00.000	7.329.663,29	6.393.388,59					COLORE GRIGIO: CELLE DA COMPILARE DA PARTE DELL'ENTE
-U1.03.02.12.001;							
-U1.03.02.12.002;							COLORE ROSA: CELLE CON COMPILAZIONE AUTOMATICA
-U1.03.02.12.003;	22.000,00						
-U1.03.02.12.999.							COLORE LILLA: CELLE CON FORMULE
TOTALE	7.351.663,29	6.393.388,59	-	-	-	-	

TABELLA 2							
SPESE DI PERSONALE E ABITANTI							
	2018	2020	2021	2022	2023	2024	
Euro	7.351.663,29	6.393.388,59	-	-	-	-	
N. abitanti al 31.12.		33.102					
Capacità assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020 non utilizzate							-

TABELLA 3								
ENTRATE CORRENTI E FCDE								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Titolo 1		18.029.105,42	18.156.612,11	16.734.578,46				
Titolo 2		4.402.557,37	5.274.622,18	7.339.735,26				
Titolo 3		6.855.555,84	5.180.171,67	4.056.814,69				
TOTALE ENTRATE	-	29.287.218,63	28.611.405,96	28.131.128,41	-	-	-	-
FCDE (assestato) 2018		-						
FCDE (assestato) 2019		1.286.020,00	1.286.020,00	1.286.020,00				
FCDE (assestato) 2020			-	-				
FCDE (assestato) 2021				-	-			
FCDE (assestato) 2022					-	-		
Valore parziale	-	29.287.218,63	28.611.405,96	26.845.108,41				
		28.001.198,63	27.325.385,96	28.131.128,41	-	-	-	-
			28.611.405,96	28.131.128,41	-	-	-	-
				28.131.128,41	-	-	-	-
					-	-	-	-
DENOMINATORE (MEDIA)			PTFP 20/21/22	PTFP 21/22/23	PTFP 22/23/24	PTFP 23/24/25	PTFP 24/25/26	
				27.390.564,33	18.914.178,12	9.377.042,80	-	

TABELLA 4					
CALCOLO DELLA PROPRIA PERCENTUALE					
	PTFP 20/21/22	PTFP 21/22/23	PTFP 22/23/24	PTFP 23/24/25	PTFP 24/25/26
Numeratore (SPESE DI PERSONALE)		6.393.388,59	-	-	-
Denominatore (MEDIA ENTRATE)	-	27.390.564,33	18.914.178,12	9.377.042,80	-
Percentuale		23,34%	0,00%	0,00%	

Determinare sulla base della fascia demografica le proprie percentuali di riferimento

TABELLA 5					
PERCENTUALI DI RIFERIMENTO					
	2020	2021	2022	2023	2024
Valore soglia Tabella 1	27,00%	27,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Valore soglia Tabella 3	31,00%	31,00%	31,00%	31,00%	31,00%
Percentuale Tabella 2	9,00%	16,00%	19,00%	21,00%	22,00%

DETERMINAZIONE DELLE REGOLE ASSUNZIONALI PER CIASCUN ANNO		
SE L'ENTE NEL 2020 SI COLLOCA AL DI SOTTO DELLA SOGLIA PIU BASSA		VEDI CARTELLA "ENTI VIRTUOSI"
SE L'ENTE NEL 2020 SI COLLOCA TRA LE DUE SOGLIE		VEDI CARTELLA "FASCIA INTERMEDIA"
SE L'ENTE NEL 2020 SI COLLOCA AL DI SOPRA DELLA SOGLIA PIU ALTA		VEDI CARTELLA "FASCIA CON OBBLIGO DI RIENTRO"

TABELLE DEL DM 17 MARZO 2020 DA VISIONARE PER INDIVIDUARE I VALORI SOGLIA DI RIFERIMENTO DELL'ENTE									
FASCIA	POPOLAZIONE	TABELLA 1	TABELLA 3	TABELLA 2					
				2020	2021	2022	2023	2024	
a	0-999	29,50%	33,50%	23%	29%	33%	34%	35%	
b	1000-1999	28,60%	32,60%	23%	29%	33%	34%	35%	
c	2000-2999	27,60%	31,60%	20%	25%	28%	29%	30%	
d	3000-4999	27,20%	31,20%	19%	24%	26%	27%	28%	
e	5000-9999	26,90%	30,90%	17%	21%	24%	25%	26%	
f	10000-59999	27,00%	31,00%	9%	16%	19%	21%	22%	
g	60000-249999	27,60%	31,60%	7%	12%	14%	15%	16%	
h	250000-1499999	28,80%	32,80%	3%	6%	8%	9%	10%	
i	1500000>	25,30%	29,30%	1,50%	3,00%	4,00%	4,50%	5,00%	

CONSISTENZA DEL PERSONALE

Consistenza del personale comunale a tempo indeterminato suddiviso per CCNL e categoria di inquadramento alla data del 01.01.2022:

Settore	Cat. A	Cat. di accesso B1	Cat. di accesso B3	Cat. C	Cat. di accesso D1	Cat. di Accesso D3	Dirigen ti	Dirigen te Art.110
Settore Finanziario Organizzazione e Servizi Strategici	1	5	4	33	5	1	1	
Settore Territorio - Ambiente		3	2	13	5		1	
Settore Lavori Pubblici Manutenzioni e Aree Interne		3	17	11	14	1		1
Settore Sociale Cultura – Turismo Sport		2	1	10	14		1	
Servizio Polizia Municipale				19	4	1		
Totale	1	13	24	86	42	3	3	1

Nel periodo di vigenza di quota 100, introdotta in via sperimentale per gli anni 2019-2021 dal D.L. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019 si sono verificati n. 29 pensionamenti e per l'anno 2022 ne sono previsti ulteriori n. 2 pensionamenti, per un totale di n. 31 cessazioni sui n. 173 dipendenti a tempo indeterminato in servizio nell'ente alla data del 01.01.2022.

PRIORITA' E CRITICITA'

Annualmente viene effettuata dai dirigenti, ciascuno per la propria area di competenza, la ricognizione di cui all'art. 33 del D.lgs. 165/2001 (modificato dall'art. 16 L. n. 183/2011).

Da quanto attestato dai dirigenti, non risultano, in relazione alle esigenze funzionali, eccedenze di personale nelle varie categorie e profili professionali che rendono necessaria l'attivazione di procedure di mobilità o di collocamento in disponibilità di personale.

Gli stessi dirigenti presentano annualmente richieste di fabbisogno di personale che risultano ricorrentemente superiori agli spazi assunzionali e alle risorse finanziarie disponibili. Tale situazione crea alcune disfunzioni e criticità nell'erogazione dei servizi dovuti da parte dell'Ente.

INDIRIZZI PER LE POLITICHE OCCUPAZIONALI NEL TRIENNIO

Il perseguimento degli obiettivi prioritari dell'Ente deve necessariamente trovare ogni possibile sostegno nelle opportunità che, pur in tale quadro di contenimento delle spese, la normativa esistente comunque offre alle amministrazioni pubbliche. L'esigenza di sfruttare ogni possibile margine occupazionale offerto dalla vigente legislazione pone in evidenza la necessità di puntare su soluzioni programmatiche di ampio respiro, nel più ampio quadro della pianificazione assunzionale. Al riguardo, tuttavia, occorre evidenziare che, in considerazione della recente evoluzione normativa e degli stretti margini di azione consentiti in materia di assunzioni, ai fini della predisposizione della programmazione dei fabbisogni 2020/2022, si rende necessario valutare attentamente le esigenze funzionali dell'ente.

In coerenza con le precedenti considerazioni e attesi i programmi strategici, nel triennio si investirà principalmente sulle seguenti direttrici:

- 1) garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti nei documenti di programmazione, nel rispetto delle priorità indicate dall'amministrazione;
- 2) pianificare il fabbisogno di personale ispirandosi ad un modello organizzativo dinamico e flessibile, rispondente alle priorità di cui sopra e alle modificazioni in termini di domanda di servizi provenienti dalla cittadinanza;
- 3) pur rispettando appieno i limiti relativi al contenimento della spesa, provvedere al reclutamento con tutte le forme possibili qualora ritenute di volta in volta essenziali per il buon funzionamento dell'Ente.

Si porrà attenzione a non depotenziare la struttura comunale ricercando personale in possesso di competenze giuridiche e amministrativo-contabili, nonché informatiche, sia per compensare il consistente calo di personale a seguito delle numerose cessazioni intervenute negli ultimi anni che per fronteggiare l'evoluzione normativa, sempre più complessa, e per sostenere il processo di innovazione, semplificazione delle regole e delle procedure attraverso processi di dematerializzazione e digitalizzazione.

Alle necessità segnalate dai dirigenti si cercherà inoltre di dare risposta tramite:

- riorganizzazioni interne dei servizi;
- procedure di mobilità interna;

- trasferimento di personale tramite l'istituto della mobilità volontaria prevista dall'art. 30 del D.Lgs 165/2001, per la quale è confermata dalla Corte dei Conti l'applicabilità dell'art. 1 comma 47 della L. 311/2004, purché il passaggio di personale avvenga tra enti soggetti a limitazioni di spesa e nei limiti di contenimento della spesa previsti dalle disposizioni di legge;
- assunzioni di personale con contratti di lavoro flessibile nei limiti consentiti dalle norme vigenti;
- convenzioni per l'utilizzo condiviso di personale di altri enti;
- comandi;
- procedure di esternalizzazioni.

La programmazione di dettaglio delle assunzioni e delle modalità di reperimento sarà oggetto di apposito e successivo provvedimento di approvazione del Piano annuale delle assunzioni.

Si precisano, infine, gli strumenti di cui l'Amministrazione si avvarrà per reperire le risorse umane:

- passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 34-bis D.Lgs 165/01 e art. 30);
- utilizzo di graduatorie già in essere;
- contratti di lavoro ex art. 90 del D.Lgs 267/2000;
- utilizzazione in assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni.

RISORSE VARIABILI PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Le esigenze di continua razionalizzazione espresse nei paragrafi precedenti richiedono anche uno sforzo di incentivazione dell'incremento di produttività richiesto ai dipendenti, sia pure entro i limiti dei vincoli di finanza pubblica e della normativa contrattuale.

L'Amministrazione potrà ricorrere, nel triennio di riferimento, all'integrazione delle risorse variabili per la contrattazione decentrata, ricorrendo agli specifici istituti contrattuali nel limite delle spese di personale e di disponibilità di bilancio e nel rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa vigente, senza che ciò implichi la modifica al presente documento di programmazione.

Le disponibilità complessive degli incentivi alla produttività dovranno essere espressamente destinate al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità dei servizi erogati nonché all'attivazione di progressioni economiche orizzontali per il personale dipendente nell'ottica della valorizzazione delle professionalità e del merito.

La Politica sulle risorse decentrate nel triennio 2022-2024 dovranno essere allineate alle disposizioni contrattuali contenute nel CCNL 21.05.2018 Funzioni Locali e alle nuove previsioni di cui all'art. 33 del D.L. n. 34/2019 c.d. "crescita".

Il servizio Personale con la proposta n° 35 del 25/01/2022, ha sottoposto all'approvazione della Giunta Comunale il seguente atto "PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE PER GLI ANNI 2022-2024 E PIANO ASSUNZIONI 2022", quale atto propedeutico all'approvazione dello schema di Bilancio 2022/2024.

Nella suddetta proposta saranno reperibili tutti i dati relativi alla programmazione del personale, ed in particolare i profili professionali delle nuove assunzioni previste e le relative modalità di reclutamento, con i costi a carico dell'Ente