

## 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.

#### 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 2021/2023. 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, e successivo Decreto attuativo (DM 17 marzo 2020) decorrente dal 20 Aprile 2020.

E' su quest'ultimo aspetto che occorre focalizzare l'attenzione, in considerazione appunto delle nuove norme entrate in vigore nel corso del 2020 volte a definire la Capacità assunzione di personale a tempo Indeterminato dei Comuni.

Dopo un lungo periodo di costante riduzione del personale in servizio nei comuni italiani (oltre 84.000 unità in meno solo nell'ultimo decennio, con una riduzione che supera il 20% del totale) a causa dei rigidi limiti sulla spesa per il personale, solo nell'ultimo triennio gradualmente i Comuni hanno riacquisito un po' di maggiore margine assunzionale (possibilità di sostituire integralmente il personale che cessa dal servizio (turn-over al 100%); possibilità di effettuare le sostituzioni anche in corso d'anno, senza dover attendere l'esercizio finanziario successivo al pensionamento/cessazione del dipendente da sostituire; utilizzo dei resti assunzionali degli ultimi cinque anni).

In questo quadro ordinamentale conquistato di recente, è intervenuto il Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019) che, all'articolo 33, ha introdotto una modifica significativa del sistema di calcolo della capacità assunzionale per i Comuni, scardinando di fatto il cd turn-over ed introducendo un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

La rivoluzione nel calcolo della capacità di assumere dei Comuni introduce un nuovo sistema fondato su una logica differente rispetto al regime del turn over. Le limitazioni quantitative parametrizzate alle cessazioni sono sostituite dalla "sostenibilità finanziaria", che va ricercata, in primo luogo, nel rapporto tra la spesa di personale e le entrate correnti al netto del FCDE.

Il predetto rapporto, o meglio i dati utili al calcolo del predetto rapporto, dovrà essere rilevato, per certezza e consistenza, dai rendiconti approvati degli ultimi 3 anni.

A ciò occorre aggiungere però che la quantificazione della capacità assunzionale, calcola sulla base di dati certo, deve essere rapportata con la capacità dell'Ente di garantire il permanere dell'equilibrio pluriennale di bilancio.

La complessità delle nuove norme in materia di assunzioni, è proprio questa, ossia che il legislatore non abbia ritenuto sufficiente che la sostenibilità finanziaria fosse rappresentata dai dati di bilancio consolidati, ma che abbi imposto agli Enti di spingere la propria analisi al di là di questi e verificare che la stessa possa essere garantita anche per il futuro. In questo senso il legislatore si allinea alla posizione della Corte Costituzionale la quale afferma:

*Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media/lunga durata (Sentenza 14/02/2019, n° 18)*

Rapportando detto principio generale, al nuovo concetto di "capacità assunzionale", figlio della riforma dettata dal DL 34/2019, si può affermare che mentre il "formale pareggio contabile" è rappresentato dai dati a consuntivo (Entrate/Spesa Personale/FCDE), la "continua ricerca di stabilità economica di media e lunga durata", vada indagata principalmente negli strumenti di programmazione dell'Ente.

Infatti la Corte dei Conti Veneto, con la deliberazione n° 104/2020, esorta gli enti ad usare la nuova capacità assunzionale con la massima cautela ed invita le amministrazioni a valutare attentamente la possibilità di mantenere negli anni le condizioni di equilibrio.

Ciò comporta che i Comuni dovranno valutare l'evoluzione negli esercizi futuri della rigidità della propria spesa con riferimento, non solo all'aumento della spesa di personale, ma anche all'incremento o decremento delle Entrate correnti e della velocità di riscossione, stante che nel calcolo va considerato anche il FCDE.

In fase di predisposizione del sistema di bilancio del prossimo triennio dunque detti vincoli, 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.

Si ritiene inoltre utile riportare gli ulteriori vincoli e disposizioni normative in materia di personale e non che comunque influiscono sulla materia di personale e che non sono stati modificati dalle nuove norme in materia di assunzioni, sopra accennate:

- 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);
- 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;
- 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;
- Assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011- 2013 (art. 1 comma 557-315 quater l. 296/2006, così come integrato dal DL 90/2014, convertito nella Legge 214/2014);
- Rispetto dei termini sia della approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo sia della trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche delle informazioni sui conti consolidati.

Nella seguente tabella si evidenziano i margini di disponibilità della spesa di personale rispetto al limite normativo di cui all'art. 1, co. 557 della Legge Finanziaria 2007, ossia la spesa massima di Personale che è possibile sostenere ai fini del rispetto del comma 557 della L. 296/2006, norma che è tutt'ora in vigore,

Anno	spesa
2011	€ 7.388.960,04
2012	€ 7.296.035,38
2013	€ 7.284.347,52
<b>Media 2011/2013</b>	<b>€ 7.323.114,31</b>

In merito ai nuovi Vincoli assunzionali, così come prima menzionati, saranno idoneamente illustrati in sede di delibera di Fabbisogno triennale del Personale, adottata in sede di approvazione del Bilancio.

## CONSISTENZA DEL PERSONALE

Consistenza del personale comunale a tempo indeterminato suddiviso per CCNL e categoria di inquadramento alla data del 01.01.2021:

Settore/Servizio	Categoria B1	Categoria B3	Categoria C	Categoria D1	Categoria D3	Dirigenti
Settore Finanziario Organizzazione e Servizi Strategici	4	5	36	5	1	1
Settore Territorio - Ambiente	2	2	13	6		1
Settore Lavori Pubblici Patrimonio Manutenzioni e Aree Interne	2	17	10	12	1	1
Settore Sociale - Cultura - Turismo - Sport	1	1	10	14		1
Servizio Polizia Municipale			18	4	1	
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>87</b>	<b>41</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Con l'entrata in vigore del D.L. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019 sono state introdotte varie modifiche alle norme sul trattamento pensionistico, fra le quali la c.d. "quota 100" (età anagrafica di almeno 62 anni e anzianità contributiva minima di 38 anni), negli anni 2019-2020 si sono verificate n. 26 cessazioni e per l'anno 2021 ne sono previste n. 3 cessazioni dal servizio, per un totale di n. 29 cessazioni sui n. 169 dipendenti a tempo indeterminato in servizio nell'ente alla data del 01.01.2021.

## INTERVENTI

Pur con tutti vincoli e le criticità tipiche dell'attuale momento storico l'Amministrazione ha perseguito una politica del personale tendente alla razionalizzazione e riorganizzazione generale attuata con le seguenti deliberazioni di Giunta Comunale:

n. 146 del 07.10.2015, n. 142 del 29.06.2017, n. 12 del 18.01.2018, n. 245 del 27.12.2018, n. 22 dell'08.02.2019, n. 37 del 15.11.2019 e la n° 57 del 22.04.2020 ad oggetto "Revisione dell'assetto organizzativo - Approvazione nuova macrostruttura e provvedimenti conseguenti" alle cui parti descrittive si rinvia;

Nel corso del 2020, si è proceduto inoltre ad approvare il nuovo Regolamento sui concorsi che consentirà di poter avviare nuove procedure di selezione del personale.

Il piano di fabbisogno è attualmente in corso di elaborazione. L'attivazione di assunzioni sia a tempo determinato che indeterminato (comandi, scorrimenti graduatorie, procedure concorsuali etc.) nel triennio 2021/2023, verranno programmate per le categorie ed i profili che verranno ritenuti prioritari anche in relazione alle esigenze rappresentate dai dirigenti comunali.

## 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. La Giunta Comunale, sulla base della predetta ricognizione svolta dai diversi settori, ha adottato la delibera n° 234 del 30.12.2020. E' da dire che gli stessi dirigenti presentano annualmente richieste di fabbisogno di personale che risultano normalmente 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 2021/2023, 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;
- 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 contenuta nell'apposito programma del fabbisogno del Personale.

#### RISORSE VARIABILI PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Le esigenze di continua razionalizzazione esposte 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 2021/2023 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".