

Piano del fabbisogno di personale 2020 - 2022

Quadro normativo

Il DL n. 162/2019, convertito dalla legge n. 8 del 28 Febbraio 2020 introduce rilevanti novità in materia di assunzione di personale per le province. In particolare il comma 1 dell'art. 17 apporta una modifica all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, attraverso l'inserimento del comma 1-bis che prevede che "le province e le città metropolitane 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 della presente disposizione sono individuati 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 le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati ogni cinque anni. Le province e le città metropolitane 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 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 ai cento per cento. A decorrere dal 2025 le province e le città metropolitane che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al trenta per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è 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 successivo comma 1-ter prevede l'abrogazione del limite di spesa delle dotazioni organiche del personale delle province e delle città metropolitane previsto dall'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per le Province è previsto inoltre che possano avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Tuttavia, sino alla pubblicazione del decreto richiamato dall'articolo citato, per la programmazione delle assunzioni occorre fare riferimento alle disposizioni previgenti.

La legge 205/17 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" ha ripristinato la facoltà di assumere personale nelle province (delle regioni a statuto ordinario) e nelle città metropolitane. Assolto l'obbligo di approvare il piano di riassetto organizzativo secondo le indicazioni vincolanti del comma 844 dell'art. 1 della legge (atto Presidenziale n. 31 del 19 Aprile 2018), il comma 845 prevede che a decorrere dall'anno 2018, le Province possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, nel limite della dotazione organica ridefinita, per un contingente di personale complessivamente corrispondente:

- a) ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) non supera il 20% delle entrate correnti;

b) ad una spesa pari al 25% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) supera il 20% delle entrate correnti.

Le assunzioni sono destinate, prioritariamente, alle attività in materia di viabilità ed edilizia scolastica.

È altresì prevista la facoltà di utilizzo dei resti assunzionali delle quote percentuali richiamate riferite a cessazioni verificatesi nel triennio precedente di personale non interessato da processi di mobilità verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni. Quindi nel 2019, in coerenza con la deliberazione della Corte dei Conti n. 25/SEZAUT/2017, vanno considerate le cessazioni dal servizio degli anni 2015-2016-2017.

In aggiunta, il comma 847 della legge 205 richiamata, prevede per le province la possibilità di avvalersi di personale con rapporti di lavoro flessibile nel limite del 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009. Come visto prima tale percentuale è innalzata al 50% dal comma 1ter dell'art. 17 del DL 162/19.

A chiarimento delle disposizioni introdotte dalla legge 205/17 è intervenuta in data 18 gennaio 2018 una nota dell'UPI, che ha tra l'altro precisato i seguenti aspetti:

- “ai fini del calcolo delle capacità di assunzione sulla base delle cessazioni del 2017 e degli anni precedenti il budget assunzionale deve essere calcolato imputando la spesa a regime di ogni singolo cessato per l'intera annualità”
- “con riferimento all'anno 2018, l'incidenza delle spese complessive di personale sulle entrate correnti va calcolata considerando le spese programmate nel bilancio di previsione del 2018, in relazione al personale in servizio”
- Il limite ai rapporti di lavoro flessibile “è riferito ai rapporti di lavoro a tempo determinato, comprensivi di quelli in attuazione dell'art. 90 e dell'articolo 110, comma 2, del TUEL, che restano al di fuori delle dotazioni organiche”.

La legge di bilancio 2019 (legge 145/2018) ha inoltre previsto (comma 899) che “all'articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, dopo le parole: «edilizia scolastica» sono inserite le seguenti: «relativamente alle figure ad alto contenuto tecnico-professionale di ingegneri, architetti, geometri, tecnici della sicurezza ed esperti in contrattualistica pubblica e in appalti pubblici»”.

Ulteriori modifiche sono state poi introdotte dall'art. 14 bis del DL 4/2019 convertito dalla legge 26/2019 che dispone, al comma 5-sexies, che per il triennio 2019 - 2021 le regioni e gli enti locali possano computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, oltre alle cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente anche quelle programmate nella medesima annualità. Lo stesso articolo, modificando il DL 90/2014 convertito in legge 114/2014, prevede l'estensione da tre a cinque del numero di anni precedenti in cui i risparmi derivanti da cessazioni possono essere utilizzati.

Le indicazioni normative sopra richiamate si innestano sulla disciplina più generale relativa alla predisposizione del Programma triennale di fabbisogno di personale definita dall'art 6, comma 2, del D.lgs. 165 2001, profondamente modificato dal D.lgs. 75/2017. Tra le principali novità introdotte da quest'ultimo troviamo il progressivo superamento del concetto di “dotazione organica” e l'introduzione di un nuovo modello di reclutamento dinamico basato sui fabbisogni con l'obiettivo di reclutare le professionalità che davvero sono utili al miglioramento dei servizi. Nel corso del 2018 sono poi state emanate, in attuazione dell'art. 6 ter. (introdotto dal richiamato decreto legislativo 75/2017) le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche” formalizzate con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – dell'8/5/2018, pubblicato sulla G.U. n. 173 del 27/7/2018.

Le Linee di indirizzo prevedono che il Piano, oltre a garantire il rispetto dei vincoli finanziari vigenti deve garantire la coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria dell'ente, e con il ciclo della performance, quindi con le priorità strategiche dell'ente e con gli obiettivi individuati nel triennio.

Il Piano deve inoltre individuare le professionalità infungibili, evitare logiche di mera sostituzione, tenere in considerazione le nuove professioni e le competenze professionali innovative e privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali dell'ente, piuttosto che quelle di backoffice. Esso va basato su un'analisi quantitativa e qualitativa che tenga in considerazione anche eventuali parametri ed indicatori basati sull'analisi dei processi o di benchmarking.

Le Linee di Indirizzo esplicitano ulteriormente il superamento del precedente concetto di dotazione organica chiarendo che la stessa è da intendersi come un mero "valore finanziario". Essa pertanto "individua la spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno.....fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente". In concreto quindi "la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali Non può essere superiore...per le amministrazioni quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge".

Assunzioni effettuate nel 2019

Nel corso del 2019 sono state effettuate le seguenti assunzioni previste dal Piano del Fabbisogno 2019-2020

Assunzioni a tempo indeterminato

Cat	Profilo	Previsti 2019	Coperti	Assunzioni in corso*	Note
B1	Cantoniere	4	3		
C1	Istruttore amministrativo	6	6		
	Agente di polizia provinciale	2	2		
	Istruttore Tecnico (geometra)	3	3		
D1	Istruttore direttivo amministrativo	3	3		
	Istruttore direttivo contabile	1		1	
	Ingegnere	5	3	2	

** a seguito del differimento dei termini di assunzione su richiesta degli interessati*

Determinazione della capacità assunzionale

Nei prospetti seguenti viene evidenziata la determinazione della capacità assunzionale derivante da cessazioni utilizzabile nell'ambito del Piano del Fabbisogno. Si precisa che le cessazioni previste per il 2021 e 2022 sono suscettibili di aggiornamento sulla base di ulteriori informazioni che dovessero emergere. È stato considerato il costo effettivo del personale. Per il 2020 viene considerata anche, come già ricordato, la capacità assunzionale riferita al triennio precedente per la quota non utilizzata

Va precisato che già come per il piano 2019 oltre alla capacità assunzionale derivante dalle cessazioni ordinarie si è anche considerata quella derivante dal calcolo dei risparmi relativi ai prepensionamenti effettuati negli anni scorsi. Infatti, in adempimento dell'obbligo di riduzione della propria dotazione organica di almeno il 50% previsto dal comma 421 della legge 23.12.2015 n. 190 e per la salvaguardia degli equilibri finanziari a fronte dei tagli di risorse subite, l'Amministrazione ha proceduto al prepensionamento di tutto il personale, anche dirigenziale, in possesso, entro il 31 dicembre 2016, dei requisiti anagrafici e contributivi che avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del D.L. 6/12/2011 n. 201, secondo la procedura di cui all'art. 33 del D.lgs. 30/3/2001 n. 165 per la dichiarazione di esubero finalizzata al prepensionamento per motivi funzionali e finanziari di cui all'art. 2, comma 14, del D.L. 6/7/2012, n. 95.

Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica dell'amministrazione, come detta l'art. 2 comma 3 D.L. 101/2013; tali cessazioni non possono neppure essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare della disponibilità finanziaria da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over, come recita l'art. 14 comma 7 D.L. 95/2012.

Tuttavia questa esclusione non è definitiva. Come indicato dallo stesso comma 7 art. 14 e come conferma il Dipartimento della Funzione Pubblica con Circolare n. 4/2014, il relativo risparmio può essere computato nell'anno in cui il dipendente avrebbe raggiunto i requisiti ex art 24 D.L. 201/2011 se il suo rapporto di lavoro non fosse stato precedentemente risolto ex art. 2 del D.L. 95/2012.

Pertanto è stata calcolata per ciascuna annualità la capacità assunzionale derivante dall'operare del meccanismo sopra descritto, ovviamente considerando soltanto i dipendenti addetti alle funzioni fondamentali dell'Ente ed escludendo gli altri.

Il calcolo della capacità assunzionale è pertanto il seguente:

Categorie	B	C	D	DIR	
Capacità assunzionale residua (Capacità 2019-Assunzioni)					560.788,33
Cessazioni 2019	3	2	2		199.613,35
Capacità assunzionale utilizzabile 2020					760.401,67
Ripristino capacità da prepensionamenti					118.295,34
Totale capacità assunzionale 2020					878.697,01
Cessazioni previste nell'anno 2020	3	7	3		392.671,34
Capacità assunzionale 2021					392.671,34
Ripristino capacità da prepensionamenti					157.138,12
Totale capacità assunzionale 2021					549.809,45
Cessazioni previste nell'anno 2021	5		1		199.530,49
Totale capacità assunzionale 2022					199.530,49

Non si tiene conto delle ulteriori opportunità consentite dalla legge di conversione del D.L. n. 4/2019 (legge n. 26/2019) in considerazione che gli ulteriori margini concessi non potrebbero essere utilizzati a causa dei vincoli di bilancio da rispettare.

Il limite per le assunzioni di lavoro flessibile è invece il seguente:

Spesa per assunzioni flessibili 2009	301.088
Percentuale di cui all'art. 33 del D.L. 34/19 come modificato dal D.L. 162/19	50%
Limite di spesa	150.544
Risorse già utilizzate per rapporti in essere	32.830,00
Disponibilità residua	117.714,00

Verifica dell'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti

La verifica dell'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti è stata effettuata oltre che rispetto al bilancio preventivo 2020.

L'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti risulta quindi:

	2020
ENTRATE TITOLO I	23.500.000,00
ENTRATE TITOLO II	6.890.116,12
ENTRATE TITOLO III	<u>2.723.000,00</u>
TOTALE ENTRATE CORRENTI	33.113.116,12
detrarre f.do rotaz. e rimborsi per incentivi	- 425.000,00
detrarre rimborsi personale comandato	- 100.000,00
detrarre rimborsi personale su funzioni non fondamentali	- 355.000,00
ENTRATE CORRENTI NETTE	32.233.116,12
SPESA PERSONALE NETTA	5.955.525,00
INCIDENZA %	18,48%

Va precisato che ai fini del calcolo precedente nelle spese di personale non sono computate, in conformità anche agli orientamenti espressi dalla magistratura contabile (del. Corte dei Conti, Sez. reg. Contr. Lombardia, n. 281/2018 e del. Corte dei Conti, Sez. reg. Contr. Piemonte, n. 72/2019), le seguenti spese:

- spese per il personale di polizia provinciale per la quota parte rimborsata dalla Regione, sulla base della specifica convenzione in essere, relativamente all'attività di vigilanza in materia di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria, di tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne, posta in capo alle province dall'art. 40 della legge regionale 13/2015.
- spesa relativa al costo del dirigente provinciale individuato dalla Regione per svolgere le funzioni di responsabile FSE in materia di formazione e lavoro, in attuazione della convenzione di cui alla DGR 1715/2015;
- spese per il personale comandato presso altri Enti.

Coerentemente i relativi trasferimenti a rimborso non sono computati tra le entrate correnti.

Assunzioni previste nel triennio 2020-2022

Tenuto conto di quanto sopra evidenziato Il quadro delle assunzioni previste è stato formulato sulla base dei fabbisogni rilevati dai dirigenti dell'Ente, anche a fronte delle cessazioni verificatesi e previste, sulla scorta del criterio di priorità indicato dalla legge di bilancio relativamente alla viabilità ed all'edilizia scolastica, delle citate Linee di Indirizzo, e degli indirizzi previsti dal DUP 2020 – 2022 come di seguito riportati:

“

- individuare e assicurare la disponibilità delle professionalità infungibili;
- tenere in considerazione le nuove professioni e le competenze professionali innovative;
- privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali dell'ente, con particolare riferimento ai profili tecnici piuttosto che quelle di backoffice.
- sviluppare il ruolo dell'Ente quale “casa dei comuni”, prevedendo le professionalità necessarie a fungere da snodo di una vera e propria “rete di supporto gestionale ai comuni”, con riferimento alle funzioni caratterizzate da maggiori potenzialità nell'operare a livello di area vasta: stazione unica appaltante per gli enti locali del territorio, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche per conto degli stessi, informatica, progettazione europea e accesso ai fondi strutturali, reclutamento e formazione professionale dei dipendenti, programmazione finanziaria, pianificazione urbanistica;
- acquisire i profili e le competenze necessarie a rafforzare le potenzialità dell'Ente sia nelle fasi di programmazione, progettazione e controllo delle attività e degli interventi, privilegiandoli rispetto a quelli meramente esecutivi, sia nella realizzazione di progetti strategici e innovativi per l'Ente e per il territorio;

Il piano del fabbisogno tenderà ad utilizzare l'intera capacità assunzionale derivante dalle cessazioni degli esercizi precedenti, fatti salvi i vincoli derivanti dalle previsioni di bilancio.”

Si è quindi operato non in una logica di mera sostituzione dei dipendenti cessati, ma di costante revisione e riqualificazione degli assetti organizzativi per il miglior perseguimento delle finalità istituzionale dell'Ente e per l'ottimale attuazione degli obiettivi indicati dai documenti di programmazione.

Assunzioni a tempo indeterminato previste

Cat	Profilo	2020	2021	2022
B1	Cantoniere	2	1	2
C1	Istruttore amministrativo contabile	5	2	
	Agente di polizia provinciale*	1		
	Geometra assistente alla manutenzione	4	4	2
D1	Istruttore direttivo amministrativo contabile*	3		
	Funzionario di polizia Provinciale*	1		
	Istruttore direttivo Urbanista	1		
	Spesa annua	529.965,45	210.974,56	116.299,23
	Capacità assunzionale **	878.697,01	898.541,02	887.096,96

* il reclutamento avverrà previo espletamento delle procedure di mobilità esterna

** sono stati considerati anche i resti delle annualità precedenti

Assunzioni con rapporto di lavoro flessibile

		2020	Note
1	Alta specializzazione con competenze in materia di progettazione strutturale con particolare riferimento agli aspetti antisismici	2 dei quali 1 PT al 50%	Reclutamento ai sensi dell'art. 110 c. 2 del D.lgs. 267/2000
2	Addetto stampa		1 Reclutamento ai sensi dell'art. 90 del D.lgs. 267/2000
	Costo Totale*	87.315,00	

* comprensivo di un'indennità ad personam annua massima di € 3.000,00 per ciascuna alta specializzazione (importo da rapportare al tempo di lavoro)

Si precisa che ove il direttore generale lo reputi necessario per una più rapida risposta alle esigenze operative dell'Ente, alla copertura dei posti previsti dal piano si potrà temporaneamente far fronte mediante l'istituto del comando oneroso.

Verifica della coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio

Si è, poi preceduto alla verifica di coerenza tra la spesa prevedibile per esercizio finanziario in conseguenza conseguente all'attuazione del piano del fabbisogno, al netto delle cessazioni previste, con gli stanziamenti previsti a bilancio, come risulta dal prospetto seguente.

	2020	2021	2022
Spesa attuazione piano *	247.200,00	401.381,00	496.426,00
Stanziamenti di bilancio F.do accantonamenti	250.000,00	405.000,00	505.000,00

* Il costo delle nuove assunzioni è calcolato considerando in media 5 mesi di servizio nell'annualità di assunzione e per un intero anno in quelle successive; la spesa di attuazione del piano, inoltre, è stata decurtata per tener conto delle cessazioni di personale, inizialmente non considerate negli stanziamenti delle macro aggregati di personale, in quanto non conosciute al momento della formazione del bilancio

Si segnala poi che il numero di dipendenti conseguente all'attuazione del piano risulta ampiamente coerente con il parametro fissato dal ministero dell'interno con il decreto 10 aprile 2017 "Individuazione dei rapporti medi dipendenti - popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2017-2019". Infatti a fronte di un parametro pari a 549 abitanti per dipendente, risulterà un valore pari a 1.953 abitanti per dipendente.