



Comune di Carrè

Il programma del fabbisogno del personale del triennio 2020-2022

1. Le norme di riferimento

Quanto all'obbligo della programmazione, l'art. 91 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevede che gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche assunzionali adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni; a tal fine richiama, per quanto applicabili, alcune disposizioni dell'art. 39 della legge 449/1997 in ordine alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

Quanto, invece, al limite complessivo della spesa, l'art. 1, comma 557 – quater della Legge 296/2006, introdotto dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90 come modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, prevede che *“Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli Enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni del personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*. Conseguentemente, rispetto alla disciplina normativa precedente si è superato il limite dinamico e ha trovato applicazione un limite di spesa fisso e consolidato anche per gli anni futuri, cioè la media di spesa di personale del triennio 2011-2013.

Relativamente, invece, ai limiti annuali di spesa per le assunzioni, deve essere ricordato che a decorrere dall'anno 2019, ha cessato di avere efficacia l'art. 1 comma 228 e seguenti della legge 208/2015 e, quindi, è ritornato ad avere vigenza quanto previsto dall'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, che prevede che la facoltà di assumere sia pari al 100% della spesa occorsa per il personale cessato nell'anno precedente.

Qualora tali possibilità assunzionali non siano state utilizzate per intero, l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014, consente un recupero dei resti delle capacità assunzionali del triennio precedente; in particolare, tale disposizione di legge recita: *“... A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente ...”*.

Inoltre, bisogna dar conto di quanto previsto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come inserito dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Esso 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, sono 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. Tale decreto è stato emanato l'8 maggio 2018 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 173 del 27 luglio 2018, con la seguente rubrica "*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche*".

1.1. Le modifiche normative del 2019.

In merito alle capacità assunzionali degli enti locali, l'art. 14-bis del d.l. 4/2019, convertito in Legge 28 marzo 2019 n. 26 ha introdotto due novità sostanziali:

- la possibilità di sostituire i dipendenti che cessano già nel corso dell'anno (senza attendere l'esercizio successivo), ma i reclutamenti possono avvenire soltanto una volta maturata la corrispondente facoltà assunzionale e cioè a seguito delle cessazioni che producono il relativo turnover;
- la possibilità di utilizzare le somme residue non ancora utilizzate dei budget dei precedenti 5 anni (in luogo di 3), con riferimento però alle percentuali di capacità assunzionali esistenti nei singoli esercizi.

La suddetta disciplina di collegamento della capacità assunzionali con le cessazioni intervenute è in fase di superamento, in quanto l'articolo 33 del D.L. 34/2019 detta una disciplina di particolare favore per i Comuni (cd virtuosi):

a) che registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario (potranno infatti assumere personale a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale);

b) che, pur avendo intrapreso un percorso di graduale contenimento del rapporto fra spese per il personale ed entrate, dal 2025 non abbiano portato tale rapporto al disotto del citato valore soglia (e saranno legittimate ad applicare un *turn over* pari al 30 per cento, fino al conseguimento del medesimo valore soglia).

Tale disciplina è stata modificata dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 853, L. 160/2019), la quale ha precisato che il decreto ministeriale chiamato a stabilire anche per gli stessi il predetto valore soglia, debba altresì stabilire un valore soglia superiore a quello prossimo al valore medio, cui sono tenuti a convergere i comuni con una spesa di personale eccedente anche la soglia superiore.

Ai comuni che registrano un rapporto compreso tra i due valori soglia è fatto divieto di incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Al momento in cui viene redatto il presente documento non è stato ancora pubblicato il decreto ministeriale attuativo dell'articolo 33 del D.L. 34/2019.

2. La capacità assunzionale del Comune e programma delle assunzioni

Come detto sopra (paragrafo 1) in attesa della pubblicazione del decreto ministeriale attuativo dell'articolo 33 del D.L. 34/2019, il programma delle assunzioni deve essere redatto sulla base della disciplina normativa dell'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, che prevede che la facoltà di assumere sia pari al 100% della spesa occorsa per il personale cessato

Nessuno dei dipendenti del Comune, peraltro, raggiunge nel triennio un'anzianità anagrafica ed una contributiva che ne consentano il collocamento a riposo d'ufficio.

Rimane, peraltro, la possibilità che possa essere richiesto il collocamento a riposo a scelta del lavoratore (per raggiungimento dell'anzianità contributiva, per quota 100, per opzione donna ...), facoltà, però, ancora non esercitata da alcun dipendente.

Conseguentemente, al momento, non viene ad essere prevista alcuna cessazione, né alcuna assunzione nel triennio 2020-2022.

Ovviamente, nel caso in cui si verificassero cessazioni, si ritiene che possa procedersi alla sostituzione del personale cessato con un'unità di personale di pari categoria. Viceversa, il cambiamento dei criteri che consentono le assunzioni o scelte diverse da quelle meramente sostitutive richiederanno una modifica del presente programma del fabbisogno.

3. Il limite di spesa complessivo della programmazione del fabbisogno 2020-2022

I commi 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater dell'art. 1 della legge 296/2006 prevedono la necessità che la spesa del personale di ciascuno degli anni del triennio sia contenuta entro il limite del valore medio del triennio 2011-2013; a tal fine costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 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.

Si evidenzia, altresì, che nel concetto di spesa del personale:

= rientrano tutte le spese sostenute per il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, nonché per 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, nonché gli oneri riflessi e l'IRAP (art. 14 comma 7 del DL n. 78/2010), nonché ancora le spese per lavoratori socialmente utili (Corte dei Conti per il Veneto, deliberazione n. 163/2008) e quelle per l'indennità sostitutiva per ferie non godute attribuita al personale cessato dal servizio (Corte dei Conti per il Veneto, deliberazione n. 94/2007); rientrano, pertanto, tra le spese del personale del Comune di Carrè anche quelle sostenute per il personale del Corpo di polizia locale del Consorzio Nordest Vicentino;

= non rientrano le spese per arretrati connessi ai rinnovi contrattuali, le spese per il personale disabili nel limite delle assunzioni obbligatorie (Corte dei Conti per il Veneto, Deliberazione n. 94/2007), le spese per il personale comandato per il quale si riceve un rimborso dall'Ente ove si svolge il servizio (Corte dei Conti per il Veneto, deliberazione n. 6/2009), le spese per gli incentivi per il recupero dell'evasione tributaria, quelli per la progettazione di opere pubbliche e per quella urbanistica, i diritti di segreteria e di rogito (Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/2009);

La spesa ex comma 557 per gli anni 2020-2021-2022, calcolata nel modo su esposto, non potrà, quindi, eccedere quella media del triennio 2011-2013 che è stata di euro 711.824,52;

Quanto al recupero dei resti maturati dal precedente programma del fabbisogno (deliberazioni di Giunta comunale n. 66 del 26 novembre 2018 e 32 del 23 maggio 2019), gli stessi sono stati in parte utilizzati (deliberazione di Giunta comunale n. 70 del 28 novembre 2019) per l'incremento del trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa, in attuazione dell'art. 11 bis, comma 2, del d.l. 135/2018 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019. Residuano, al momento, euro 28.061,89, che potranno essere utilizzati nel successivo

quinquennio, secondo quanto prevede l'art. 14-bis del d.l. 4/2019, convertito in Legge 28 marzo 2019 n. 26.

4. Il rispetto del limite di spesa per il personale con contratto di lavoro flessibile.

L'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, prevede che anche i Comuni possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità dell'anno 2009. Tale limite è elevato al 100% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 se il Comune, come è il caso del Comune di Carrè, è in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni.

Tale importo ammonta ad euro 11.794,84. Lo stesso è stato calcolato sulla base di quanto effettivamente erogato nell'anno 2009.

Il Comune dovrà, quindi, nella spesa per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 rispettare tale limite.

In ogni caso, sarà rispettato quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

5. Le assunzioni per mobilità "neutra".

Come è noto, l'articolo 1, comma 47, della legge n. 30 dicembre 2004, n. 311, dispone che l'assunzione effettuata ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 di un lavoratore che presta già servizio in un ente soggetto a limitazioni nelle assunzioni, deve ritenersi "neutra" e, quindi, non incidente sulle capacità assunzionali

In tal senso, si veda l'interpretazione della Corte dei Conti, secondo cui "i rapporti tra l'istituto della mobilità e i vincoli assunzionali sono tuttora disciplinati dall'art.1, comma 47, della legge n.311/2004. Da tale norma deriva che la mobilità è una forma di reclutamento, consentita anche in deroga a tali vincoli, purché sia garantita la neutralità finanziaria dell'operazione per l'erario pubblico, con riguardo, sia all'ente di provenienza, sia a quello di destinazione, anche quando gli stessi siano sottoposti a discipline limitative differenziate. La neutralità finanziaria, per essere tale, deve garantire che, all'interno del comparto pubblico, non si producano variazioni nella consistenza numerica dell'organico e incrementi nella spesa di personale. A tal fine, la mobilità in uscita verso un ente sottoposto a limitazioni non è considerata dall'ente cedente, a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali, come cessazione utile ai fini di nuove assunzioni dall'esterno, così come l'ente di destinazione non imputerà l'ingresso in mobilità nella quota consentita dalle norme vigenti per le assunzioni" (ex plurimis, Sez. controllo Piemonte, n.69/2018/PAR).

L'intenzione, peraltro, è quella di non procedere nel triennio ad alcuna assunzione di tale natura.

6. Le assunzioni delle c.d. "categorie protette" (Legge 12 marzo 1999, n. 68)

Prima fattispecie

L'art. 3 della Legge 12 marzo 1999, n. 68 prevede che i datori di lavoro pubblici e privati che occupano almeno 15 dipendenti, sono tenuti ad avere alle loro dipendenze i lavoratori con disabilità, indicati all'art. 1 della stessa legge 68/99, nella seguente misura:

- a. 7% dei lavoratori dipendenti, se occupano più di 50 dipendenti;
- b. 2 lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c. 1 lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

Tale obbligo è già assicurato dal Comune di Carrè, la cui quota di riserva per i disabili ammonta a 1 unità, attualmente coperta e che rimarrà tale nel corso del prossimo triennio.

In ogni caso si specifica che, come chiarito anche nella circolare n. 5 del 21 novembre 2013 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, registrata alla Corte dei Conti il 4 dicembre 2013, Reg. n. 9 Fog. n. 175, le assunzioni di tali categorie protette, nel limite della quota d'obbligo, non sono da computare nel budget delle assunzioni a tempo indeterminato e vanno garantite sia in presenza di posti vacanti, sia in caso di soprannumerarietà, nel limite della predetta quota calcolata sulla base di computo di cui all'articolo 4 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e con le specificazioni sopra illustrate.

Seconda fattispecie

Inoltre, l'art. 18, secondo comma, della medesima legge prevede che, *“in attesa di una disciplina organica del diritto al lavoro degli orfani e dei coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché dei coniugi e dei figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e dei profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763, è attribuita in favore di tali soggetti una quota di riserva, sul numero di dipendenti dei datori di lavoro pubblici e privati La predetta quota è pari ad un'unità per i datori di lavoro, pubblici e privati, che occupano da cinquantuno a centocinquanta dipendenti”*.

Tale quota di riserva, pertanto, non opera per il Comune di Carrè, che ha un numero di dipendenti di molto inferiore alle cinquanta unità.

7. Gli altri vincoli assunzionali

Per poter procedere ad assunzioni a tempo indeterminato è, inoltre, necessario rispettare altri vincoli imposti da diverse leggi. Di seguito si offre un articolato richiamo a tali disposizioni normative, avvertendo, sin d'ora, che, in sede di approvazione delle determinazioni con le quali si disporranno le assunzioni saranno verificati sia la permanenza, che gli aggiornamenti delle condizioni che legittimano la stessa.

Adozione del Piano triennale del fabbisogno del personale ed eventuale rideterminazione della dotazione organica

- l'art. 6, commi 2, 3 e 6 ter, del D.Lgs. 165/2001 prevede che non possono assumere personale gli enti che non hanno proceduto all'adozione del Piano triennale del fabbisogno del personale e all'eventuale rideterminazione della dotazione organica;

Ricognizione delle eventuali eccedenze di personale

- l'art. 33, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 prevede che non possono assumere personale gli enti che non hanno effettuato la ricognizione delle eventuali eccedenze di personale;

Piano triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità

- l'art. 48, comma 1, del D.Lgs. 198/2006 prevede che non possono assumere personale gli enti che non hanno proceduto all'approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità;

Piano triennale della performance

- l'art. 10, comma 5, del D.Lgs. 150/2009 e successive modificazioni prevede il divieto di assunzione per i Comuni che non hanno provveduto all'approvazione del Piano della Performance;

Patto di stabilità interno

- l'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 e successive modificazioni prevede il divieto di assunzione per i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente; norma da ritenersi non più operativa.

Verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco

- l'art 34, comma 6 del d. Lgs. 165/2001 subordina nuove assunzioni a tempo indeterminato alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco;

Utilizzo dei lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell'art. 2 del d.l. 95/2012, che a domanda hanno chiesto la ricollocazione

- l'art 2, comma 13, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede che le amministrazioni pubbliche che non accolgono le domande di ricollocazione del personale iscritto negli elenchi di disponibilità non possono procedere ad assunzioni di personale;

Richiesta di trasformazione a tempo pieno del personale assunto a tempo parziale

- l'articolo 3, comma 101 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 al secondo periodo dispone che "In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta";

Rispetto dei termini per l'approvazione di bilanci di previsione, rendiconti, bilancio consolidato e del termine per l'invio alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche ex art. 13, legge n.196/2009, dei relativi dati, nei trenta giorni dalla loro approvazione.

- l'articolo 9, comma 1 quinquies del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, prevede che non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, fino a quando non abbiano adempiuto, gli enti locali che non hanno approvato nei termini i bilanci di previsione, i rendiconti e il bilancio consolidato e che non abbiano nel termine di trenta giorni dalla loro approvazione inviato i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196;

Omessa trasmissione delle informazioni richieste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

- l'art. 1, comma 508 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede che non possa procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato l'ente territoriale beneficiario di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà non effettuati la trasmissione delle informazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

Saldo negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali

- l'art. 1, commi 466 e 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede che i Comuni devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali; in caso contrario, nell'anno successivo a quello di inadempimento l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;

Mancato rispetto dell'adempimento previsto dall'art. 1, comma 470, della legge 11 dicembre 2016, n. 232

- l'art. 1, comma 470, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede che non possa procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nei dodici mesi successivi al ritardato invio, l'ente che invii al sito «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>», non entro il termine del 31 marzo, ma entro il termine del 30 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione dei risultati conseguiti in materia di saldo;

Mancato rispetto dell'adempimento previsto dall'art. 9, comma 3 bis, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2

- tale disposizione di legge prevede che non possa procedere ad assunzioni di personale fino a quando perdura l'inadempimento relativo alla mancata certificazione - entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali - se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente;

Rispetto dei tempi medi di pagamento

- l'art. 41, del D.L. n. 66/2014, convertito in Legge n. 89/2014, prevede che le amministrazioni pubbliche, che registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

8. Conclusioni

Nel triennio 2020-2022, nel rispetto dei molteplici vincoli evidenziati, sarà possibile effettuare le sole assunzioni aventi carattere sostitutivo di personale che eventualmente cesserà dal servizio.

Inoltre, sulla base delle previsioni attuali, si è ipotizzata una spesa per contratti di lavoro flessibile - nel rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010 - non superiore ad euro 11.794,84 per ciascuno degli anni della programmazione, non potendo ipotizzare le speciali circostanze che giustificano tali forme di lavoro.