



GIANLUCA BERTAGNA E TATIANA CHIOLERO

TUTTI I CALCOLI PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE ASSUNZIONI NEI COMUNI

Con modulistica in formato digitale editabile

Edizione 2024



TUTTI I CALCOLI PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE ASSUNZIONI NEI COMUNI

Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



Tutti i calcoli per la programmazione delle assunzioni nei comuni
Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero

© 2024 Publika S.r.l.
Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)
info@publika.it
www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

I edizione
Gennaio 2024
Pubblicazione digitale

Sommaro

Premessa	7
1. Il quadro normativo.....	11
1.1. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	11
Articolo 6. Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale	11
Articolo 6-bis. Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni	12
Articolo 6-ter. Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale	12
Articolo 33. Eccedenze di personale e mobilità collettiva	13
1.2. Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.....	13
Articolo 1, comma 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296	13
1.3. Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58	14
Articolo 33. Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria	14
1.4. Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”	15
Articolo 1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo	17
Articolo 2. Definizioni.....	17
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica.....	17
Articolo 4. Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale.....	17
Articolo 5. Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio	18
Articolo 6. Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale	19
Articolo 7. Disposizioni attuative e finali	19
1.5. Circolare Ministero dell'Interno 08 giugno 2020 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro delle Finanze	20
Premessa.....	20
La disciplina del decreto attuativo.....	20
1.1. Decorrenza del decreto attuativo.....	20
1.2. Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa/entrate.....	21
1.3. Individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia: casistiche applicative	22
1.4. Determinazione delle percentuali massime di incremento	24

1.5. Ulteriori misure per i piccoli comuni e le Unioni.....	25
2. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità.....	25
1.6. DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80 Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.....	26
Art.6 Piano integrato di attività e organizzazione.....	26
2. Il vigente sistema delle assunzioni.....	29
2.1. Il Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58.....	29
2.2. Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”.....	30
2.2.1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo.....	30
2.2.2. Definizioni e calcolo del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.....	30
2.2.3 Differenziazione dei Comuni per fascia demografica e individuazione dei valori soglia.....	31
2.2.4 L’opportunità aggiuntiva per i comuni sottosoglia: l’utilizzo dei resti assunzionali del quinquennio 2015/2019.....	33
2.2.5 Ulteriori misure per i piccoli comuni e le unioni.....	34
2.3. La Circolare ministeriale interpretativa sul DM attuativo dell’art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale.....	34
2.3.1 Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa/entrate.....	34
2.3.2 Casistiche applicative sulle fasce demografiche ed i relativi valori-soglia.....	36
2.3.3 Gli effetti sulla mobilità.....	36
2.3.4 Le progressioni verticali.....	37
2.3.5 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione: la sottosezione 3.3.....	37
3. Come utilizzare la modulistica.....	41
3.1. La relazione illustrativa tecnico-finanziaria.....	41
3.2. Illustrazione degli allegati e dei fogli di calcolo.....	42
L’Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006.....	42
L’Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020.....	42
L’Allegato B – Il calcolo degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni.....	42
L’Allegato B2 – Resti della Capacità assunzionale 2015/2019.....	42
L’Allegato C – Piano delle assunzioni.....	43
L’ Allegato D – Dotazione organica.....	43
L’Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa e l’Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa.....	43
L’Allegato F/1 – Parere del Revisori dei conti.....	44
L’Allegato F/2 Asseverazione del Revisori dei conti.....	44
L’Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO.....	44

Premessa

L'anno 2023 è stato "l'anno" del Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione, della sua prima adozione da parte degli Enti, della sperimentazione.

Quest'anno, il 2024, dovrebbe essere l'anno di verifica dell'avvenuta e vera semplificazione perseguita (e raggiunta?) dall'introduzione del PIAO di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021, convertito in legge 113/2021, identificato dal legislatore quale strumento unico di programmazione strategica dei Comuni. Di fatto, il PIAO deve comprendere al suo interno tutti i contenuti di cui ai seguenti articoli:

- art. 6 del d.lgs. 165/2001, che esplicava i propri effetti nel Piano triennale dei fabbisogni di personale;
- articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 24, Piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e informatiche;
- art. 10 del d.lgs. 150/2009, Piano della performance;
- articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190, Piano di prevenzione della corruzione;
- art. 14, comma 1, della legge 124/2015, Piano organizzativo del lavoro agile;
- art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006, Piano delle azioni positive.

Proponiamo in questa sede una guida operativa di tutte le cose che i Comuni devono continuare a fare, a conoscere, a considerare per procedere alle assunzioni di personale nel 2024. Poiché non è più possibile circoscrivere nell'adozione del PTFP (Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale) tali adempimenti, il frutto di tale lavoro dovrà confluire nella Sezione 3: Organizzazione e capitale umano, Sottosezione 3.3: Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) del PIAO.

Innanzitutto, ricordiamo che l'art. 33, comma 2 del cosiddetto "Decreto Crescita", decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un principio del tutto innovativo per quanto riguarda il regime delle assunzioni dei Comuni, scardinando il precedente sistema basato sul turn-over. L'applicazione della norma e la decorrenza del nuovo sistema sono state demandate all'emanazione di un decreto ministeriale, il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020, "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni", attuativo delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 34/2019, che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 108 del 27 aprile 2020, finalizzato all'individuazione dei valori soglia differenziati per fascia demografica dei Comuni.

È stata poi emanata una specifica circolare ministeriale, con le indicazioni operative sull'applicazione del nuovo sistema delle assunzioni, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020, n. 226. A partire dalla pubblicazione il 27 luglio 2018 in Gazzetta Ufficiale delle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche" in attuazione degli articoli 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, come riformato dal d.lgs. 75/2017, che definiscono una metodologia operativa di orientamento che anche gli enti territoriali possono adattare al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ciascun Comune deve orientare la propria azione in un'ottica permanente di contenimento delle spese di personale, di capacità assunzionale "misurata", di vincoli sul lavoro flessibile e sul trattamento accessorio, nel rispetto prioritario dell'art. 1 comma 557 o 562 della legge 296/2006, che prevede il contingentamento della spesa di personale rispetto alla media del triennio 2011/2013 o all'anno 2008.

Nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, gli enti possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, ricordando però che l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.

Gli enti locali possono modulare e rimodulare la dotazione organica nel rispetto dei limiti sul contenimento della spesa di personale. Risulta, pertanto, inevitabile che non si ragioni più con una dotazione organica teorica, ma che i posti vacanti che risultano sono solo quelli per i quali gli enti intendono procedere con assunzioni nel rispetto della propria sostenibilità finanziaria, misurata dal rapporto di cui all'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." È per questo che bisogna, a tutti i costi, trovare un modo di raccordare il costo della dotazione organica a regime con le voci che costituiscono la spesa di personale, che, come noto è definita da "voci incluse" e "voci escluse" ai fini della verifica della media del triennio 2011/2013.

L'idea di fondo, quindi, è quella di partire da un prospetto di "dotazione organica" (o elenco di posti, se vi piace di più) in cui vanno indicate le spese dei dipendenti in servizio, più quelle previste per le assunzioni. A parere di chi scrive, tale spesa non è quella effettiva, ma quella teorica su base annua, ovvero a regime. I valori, peraltro, sono quelli dello stipendio tabellare teorico annuo e non tanto quelli di effettiva competenza (ogni anno, avremmo valori diversi per ciascun dipendente causa forte variabilità del trattamento accessorio).

Nella previsione del costo della dotazione organica, è necessaria la massima prudenza, conteggiando quindi, il valore più alto possibile per garantire sempre il rispetto dei limiti di spesa. È per questo che le Linee Guida spiegano come fare questi conti:

- sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato. In tale voce di spesa va indicata distintamente anche quella sostenuta per il personale in comando, o altro istituto analogo. Ciò in quanto trattasi di personale in servizio, sia pure non di ruolo, per il quale l'amministrazione sostiene l'onere del trattamento economico nei termini previsti dalla normativa vigente. La spesa del personale in part-time è da considerare in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva da assunzione. Nel caso in cui derivi da trasformazione del rapporto va indicata sia la spesa effettivamente sostenuta sia quella espandibile in relazione all'eventualità di un ritorno al tempo pieno (quest'ultima affermazione potrebbe creare qualche difficoltà negli enti di piccole dimensioni che conteggiando tale valore, si vedrebbero esaurite interamente le possibilità di nuove assunzioni. D'altronde, va evidenziato, che la Corte dei conti ha sempre affermato che qualora il dipendente dovesse rientrare dal part-time in quanto suo diritto, questo non può valere come "giustificazione" al mancato rispetto dei limiti. Va, quindi, data molta importanza a tale posta);

- sulla base dei possibili costi futuri da sostenere per il personale assegnato in mobilità temporanea presso altre amministrazioni (in uscita) per valutare gli effetti in caso di rientro;
- con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, nel rispetto della disciplina ordinamentale prevista dagli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché le limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e dall'art. 14, del d.l. 66/2014. I rapporti di lavoro flessibile vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa di personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP;

(in altre parole, ci stanno dicendo che nella verifica dell'impianto vincolistico non può mancare la partita del lavoro flessibile);

- in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facoltà con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale;
- necessarie per l'assunzione delle categorie protette, pur considerando che, nei limiti della quota d'obbligo, si svolgono fuori dal budget delle assunzioni; (vuol dire che: vanno comunque previste anche se non hanno effetti sui limiti per quanto riguarda le assunzioni per il rispetto della quota d'obbligo);
- connesse ad eventuali procedure di mobilità, nel rispetto del d.p.c.m. 20 dicembre 2014, anche con riferimento all'utilizzo della mobilità temporanea (acquisizione di personale in comando, fuori ruolo o analoghi istituti).

Quello che viene chiesto è, quindi, uno sguardo ampio e non contingentato ad un mero calcolo di rispetto dei limiti. Viene chiesta una specie di "capacità di prevedere" ogni evento affinché il *sacro vincolo* della spesa di personale, non venga mai superato.

Se tutto quanto sopra è vero, rimane a questo punto, un'ultima azione.

Dopo avere quantificato il costo effettivo a regime della dotazione organica sulla base degli elementi sopra riportati, è necessario procedere al "raccordo" con la norma sul contenimento della spesa di personale.

Ovvero, va dimostrato che:

- il costo totale annuo teorico della dotazione organica,
- a cui vanno aggiunte le spese di personale non già conteggiate nel prospetto della dotazione (ad esempio: fondo del trattamento accessorio, Elevate Qualificazioni, lavoro straordinario, spese per convenzioni in entrata);
- a cui vanno tolte le spese di personale non rilevanti (rimborsi da altre amministrazioni, rimborsi da Stato o da altri per elezioni, spesa dei disabili per quota obbligatoria, quote per rinnovi contrattuali, ecc. ecc.)

non superi mai:

- la media 2011/2013 per gli enti sopra i 1.000 abitanti;
- l'anno 2008 per gli enti sotto i 1.000 abitanti.

Tutto ciò premesso, è necessario ora integrare e adattare il sopra illustrato *modus operandi* alle novità legislative appena introdotte, al nuovo regime delle assunzioni, ai nuovi limiti di spesa, ai valori soglia come individuati dal decreto ministeriale citato.

Questo è il lavoro che ci attende. Come già ribadito, non esiste il "modello perfetto" o lo "schema approvato da". Esistono delle regole: alcune sono note da tempo agli enti locali, altre sono nuove, occorre impararle e comprendere i principi di tale convivenza.

Illustreremo quindi di seguito le nuove disposizioni vigenti, per accompagnare gli enti passo passo nelle attività di verifica, calcolo e programmazione del fabbisogno di personale, aggiungendo, di tanto in tanto, qualche nostro suggerimento per fare in modo che questo documento risulti il più completo possibile.

Infine, abbiamo ritenuto di riportare le risultanze del lavoro da fare all'interno di un modello di relazione tecnica, da tenere agli atti o da allegare all'atto di deliberazione di adozione del PIAO. Tale documento non è previsto da alcun adempimento, ma riteniamo possa essere utile a dettagliare e raccogliere in un unico documento tutti gli aspetti rilevanti nella programmazione delle assunzioni nei comuni, che solo sinteticamente confluiranno nell'apposita sottosezione del PIAO.

Gianluca Bertagna
Tatiana Chiolero

3. Come utilizzare la modulistica

Forniamo di seguito alcune indicazioni da seguire per l'utilizzo ottimale della pratica completa, illustrando i singoli documenti che le amministrazioni potranno utilizzare.

3.1. La relazione illustrativa tecnico-finanziaria

Il presente documento non è obbligatorio. Rappresenta un contenitore in cui raccogliere tutte le verifiche e calcoli effettuati per procedere alle assunzioni nel 2024. Tale documento contiene gli opportuni riferimenti normativi, nonché l'esposizione di aspetti tecnici e finanziari, anche di dettaglio.

Quindi, il documento che abbiamo predisposto è un modello di relazione illustrativa tecnico finanziaria per la verifica di tutti i limiti vigenti, di natura giuridica, contabile e finanziari, relativi alla gestione del personale e degli adempimenti amministrativo contabili connessi. Vengono approfondite ed illustrate compiutamente le norme relative a:

- A. Calcoli degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato
- B. Contenimento della spesa di personale
- C. Dotazione organica
- D. Procedure di stabilizzazione
- E. Progressioni verticali e di carriera
- F. Lavoro flessibile
- G. Programmazione assunzioni

Parimenti vengono forniti esempi di modalità di calcolo e di verifica, *step by step*, per supportare gli enti nel percorso di analisi della situazione contingente dell'ente rispetto a tutti i vincoli, limiti, adempimenti e disposti di legge. Tale strumento, ampiamente personalizzabile, potrà essere utilizzato in tutto o in parte, a corredo degli atti di programmazione del personale, ma anche in caso di modifiche o integrazioni di quanto già fatto. L'obiettivo è quello di conservare agli atti un documento che, aggiornato di volta in volta, aiuti ad avere sempre ben delineato il quadro della situazione dell'ente, con dei punti fermi da cui, di volta in volta, ripartire.

Il documento potrà essere corredato, come parte integrante e sostanziale, dai seguenti allegati:

- Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006
- Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020
- Allegato B – Calcoli spazi finanziari assunzioni
- Allegato B2 – Resti della capacità assunzionale 2015/2019
- Allegato C – Piano delle assunzioni
- Allegato D – Dotazione organica
- Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato F/1 – Parere del Revisore dei conti ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 448/2001.
- Allegato F/2 – Asseverazione rispetto pluriennale equilibrio bilancio ai sensi dell'art. 33, comma 2 del D.L.n.34/2019.
- Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO.

3.2. Illustrazione degli allegati e dei fogli di calcolo

L'Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006

Il foglio di calcolo proposto è utile per la quantificazione e monitoraggio delle spese di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006. Il file è predisposto seguendo le puntuali indicazioni della Corte dei conti, Sezione Autonomie - Delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR, con cui sono state individuate analiticamente le componenti di spesa da includere e da sottrarre dalla spesa lorda di personale nel suo complesso, ai fini del monitoraggio dell'aggregato storico della spesa in valore assoluto. Tra le voci di spesa da escludere abbiamo aggiunto quella relativa al costo delle assunzioni consentite ai Comuni virtuosi ai sensi del DM in deroga al limite stesso delle spese di personale.

L'Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020

In questo allegato forniamo un modello di calcolo dell'aggregato delle spese di personale, come previste dall'art. 2 del DM., anche alla luce delle indicazioni fornite anche della Circolare ministeriale esplicativa, senza dimenticarsi dei correttivi introdotti dall'art 57, comma 3-septies del d.l. 104/2020 e del D.M. 21 ottobre 2020.

L'Allegato B – Il calcolo degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni.

In questo allegato forniamo le istruzioni per calcolare i nuovi spazi per assunzioni a tempo indeterminato come introdotti dal DM 17/03/2020, anche alla luce delle indicazioni fornite della Circolare ministeriale esplicativa. Verranno forniti i modelli per calcolare il rapporto tra spese di personale ed entrate correnti al netto del FCDE e le varie situazioni che si presentano ai comuni a seconda della rispettiva fascia di riferimento.

L'Allegato B2 – Resti della Capacità assunzionale 2015/2019

L'art. 33 comma 2 del d.l. 34/2019 e il relativo DM 17/03/2020 affermano che, per gli enti che si collocano al di sotto della percentuale della Tabella 1, è possibile aggiungere agli spazi assunzionali della Tabella 2 (ma non oltre il valore massimo teorico) anche i resti delle capacità assunzionali del quinquennio antecedente al 2020, e quindi il turn-over non speso degli anni 2015/2019.

Tale valore potrà comunque essere usato al massimo entro il 2024.

Si precisa che, ai sensi della nota RGS prot. 12454 del 15 gennaio 2021 l'utilizzo dei resti assunzionali dei 5 anni antecedenti al 2020 è alternativo (e non cumulativo) a quello degli spazi concessi dalla Tabella 2 del medesimo DM 17 marzo 2020.

Va fatta una puntualizzazione. Il DM 17/03/2020 evidenzia una capacità assunzionale per spesa, calcolata sulla base del tabellare e degli oneri previdenziali (ma senza IRAP). Quindi, riteniamo, per i principi di omogeneità che caratterizzano queste dinamiche, che eventuali capacità assunzionali degli anni precedenti calcolate solamente sul tabellare vadano riparametrati ricompresi di oneri. Viceversa, se i resti assunzionali fossero stati calcolati compresi IRAP, ora questa andrebbe incorporata.

Partendo dall'approfondimento contenuto nella relazione illustrativa, è possibile innanzitutto verificare la corretta quota dei resti assunzionali inutilizzati, riferiti al quinquennio precedente 2015/2019, rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell'epoca di cessazione dal servizio del personale, ma non utilizzate entro il quinquennio successivo alla maturazione. In particolare, sarà possibile verificare se si è opportunamente operato il calcolo, stante le numerose percentuali di turn over applicabili nel rispetto di presupposti diversi, della fascia demografica, di condizioni di virtuosità finanziaria. Nella relazione sono contenuti tutti i riferimenti normativi, le diverse percentuali di calcolo e casistiche, in cui ogni ente potrà verificare la propria situazione, utilizzando anche il prospetto di sintesi predisposto con tutte le percentuali di calcolo della capacità assunzionale anni 2015/2019. Il foglio di calcolo consentirà invece di effettuare concretamente la quantificazione del budget.

Come noto, la quantificazione del turn-over avveniva prendendo a base di calcolo la spesa teorica annua del dipendente cessato, indipendentemente dalla data di cessazione e dalla eventuale posizione economica in godimento, assumendo pertanto il valore "standard"

della posizione iniziale di ogni area di inquadramento. Parimenti si dovrà considerare il valore base annuo del personale che si intende assumere. La finalità è quella di stabilire le reali possibilità di assunzione degli enti: quando vi sono calcoli da effettuare da un anno all'altro è fondamentale agire con criteri di omogeneità, individuando la spesa che, nel tempo, è destinata a diventare continuativa, ripetitiva, consolidata. Il riferimento alla spesa di personale cessato, in questo caso, non è un dato di cassa ma è assimilabile ad un concetto di costo dei posti della dotazione organica, che, di fatto, è quantificato sul tabellare iniziale delle varie aree di inquadramento (ex categorie) e profili professionali. Ovviamente, essendo un calcolo che gli enti avrebbero già dovuto calcolare, gli importi degli stipendi tabellari sono quelli del precedente CCNL 21/05/2018.

L'Allegato C – Piano delle assunzioni

La tabella è predisposta per raccogliere i dati delle assunzioni programmate per il triennio, sulla base delle esigenze di personale rilevate dai Dirigenti/Responsabili di servizio. Dovranno essere riportate sul prospetto riassuntivo le seguenti indicazioni:

- numero posti per cui si prevede l'assunzione,
- area di inquadramento del personale da assumere secondo il nuovo sistema di classificazione del personale,
- profilo professionale e area organizzativa/settore di assegnazione previsti,
- specificare se trattasi di assunzione a tempo pieno o parziale,
- esplicitare le tipologie e modalità di assunzione previste tra le seguenti: utilizzo graduatoria concorsuale vigente dell'ente, eventuale utilizzo di graduatoria concorsuale di altro ente, previa concessione all'utilizzo della stessa, concorso pubblico, procedura di mobilità ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001, centro per l'impiego, progressioni di carriera, progressioni verticali, procedure di stabilizzazione, altra modalità.

L' Allegato D – Dotazione organica

Il prospetto riassuntivo è predisposto per dare evidenza della dotazione organica dell'ente, come rideterminata a seguito del piano delle assunzioni programmato. Ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente. Il prospetto pertanto riporta:

- il numero dei dipendenti in servizio, con l'indicazione del tempo pieno o part time, suddivisi per aree di inquadramento giuridiche e profili professionali;
- il numero di assunzioni di personale previsto,
- il totale dei posti della dotazione organica, a seguito della rimodulazione prevista con la programmazione dei fabbisogni contenuta nel PIAO.

L'Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa e l'Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa

L'allegato E/1 riporta alcune indicazioni da seguire per contemperare le disposizioni vigenti in materia di limiti per la gestione delle risorse umane degli enti locali e quanto suggerito dalle Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche, definite con Decreto 8/05/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 27 luglio 2018. A tal fine è stata redatta una tabella di riconciliazione, l'Allegato E/2, che si basa, in sintesi, sui seguenti criteri.

L'idea di fondo è quella di partire da un prospetto di "dotazione organica" in cui vanno indicate:

- le spese dei dipendenti in servizio;
- le spese previste per le assunzioni;
- le spese per il personale in comando, o altro istituto analogo, quale il distacco;
- le spese del personale in part time, in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva dall'assunzione *ab origine*;

- le spese per i rapporti di lavoro flessibile.

Le voci di spesa non corrispondono a quella effettiva, ma a quella teorica su base annua, ovvero a regime. I valori, peraltro, sono quelli dello stipendio tabellare e non tanto quelli di effettiva competenza. Si precisa che i valori dei differenziali delle posizioni economiche non vanno calcolate in sede di programmazione, in quanto già contenute nell'importo del fondo risorse decentrate. Si dovrà tener conto altresì delle somme relative ai risparmi da cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, relativi all'anno precedente, in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facoltà con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale. Come espressamente previsto, l'ente potrà coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, ricordando che l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni. Non risulta pertanto possibile mantenere nella dotazione organica posti vacanti, collegati a cessazioni di personale di cui il PTFP non prevede la copertura, né posti mai coperti, né posti per cui l'ente non è in grado di sostenere la relativa spesa, se non superando il tetto delle spese di personale o violando qualche altro limite alle assunzioni.

Dopo avere quantificato il costo effettivo a regime della dotazione organica sulla base degli elementi sopra riportati, è necessario procedere al "raccordo" o "conciliazione" con la norma sul contenimento della spesa di personale. Ovvero, va dimostrato che:

- il costo totale annuo teorico della dotazione organica,
- a cui vanno aggiunte le spese di personale non già conteggiate nel prospetto della dotazione (ad esempio: fondo del trattamento accessorio, elevate qualificazioni, lavoro straordinario, spese per convenzioni in entrata);
- a cui vanno tolte le spese di personale non rilevanti (rimborsi da altre amministrazioni, rimborsi da Stato o da altri per elezioni, spesa dei disabili per quota obbligatoria, quote per rinnovi contrattuali, ecc. ecc.)

non superi mai:

- la media 2011/2013 per gli enti sopra i 1.000 abitanti;
- l'anno 2008 per gli enti sotto i 1.000 abitanti.

Abbiamo valorizzato in una riga specifica del foglio di calcolo il costo delle assunzioni consentite ai sensi del DM che i Comuni virtuosi sottosoglia, e solo questi comuni, possono escludere dalle spese di personale in valore assoluto e quindi anche dal limite potenziale massimo della dotazione organica.

L'Allegato F/1 – Parere del Revisori dei conti

Proponiamo una bozza di verbale a supporto del Revisore di conti per il rilascio del parere di cui all'art. 19, comma 8, della legge 448/2001, secondo cui *“A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39, comma 3 bis, della legge 27 dicembre 1997 n.449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate”*.

L'Allegato F/2 Asseverazione del Revisori dei conti

Proponiamo una bozza di verbale a supporto del Revisore di conti per il rilascio dell'asseverazione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio consequenziale alle assunzioni programmate.

L'Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO

Proponiamo una bozza della Sottosezione 3.3 del PIAO, dove confluiscono sinteticamente le risultanze di tutte le verifiche preliminari effettuate, i calcoli elaborati e le valutazioni eseguite.

Tutti i calcoli per la programmazione delle assunzioni nei comuni
Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



Publika edizioni
Collana coordinata da Gianluca Bertagna