

Assunzioni

Le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle Pubbliche Amministrazioni

di Raffaele Guizzardi - Dirigente del Servizio Personale della Provincia di Modena

I contenuti delle linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale, a distanza di quasi un anno dall'emanazione del D.Lgs. n. 75/2017, sono a questo punto noti, in attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Gli Enti locali dovranno raccogliere la sfida approvando atti di recepimento tenendo conto di quanto applicare in punta di principio e quanto in punta di diritto.

Premessa

A seguito dell'emanazione della Legge 7 agosto 2015, n. 124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", in data 25 maggio 2018 è stato approvato il D.Lgs. n. 75 e successivamente pubblicato in G.U. in data 7 giugno 2017. La legge delega sopra citata si poneva l'obiettivo all'art. 17, comma 1, lett. q) di superare progressivamente la dotazione organica come limite alle assunzioni. Attraverso la modifica e l'integrazione dell'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001 per effetto dell'art. 4 del decreto sopra citato veniva introdotto il piano triennale dei fabbisogni.

Al di là della diversa denominazione dello strumento di programmazione, il principio basilare sul quale è costruito l'impianto in termini generali non parte più dal presupposto di costruire una dotazione di personale ottimale per l'erogazione dei servizi e l'espletamento delle funzionali istituzionali alle quali gli enti sono preposti, per poi andare alla relativa copertura nei limiti previsti dalle capacità assunzionali.

Tale filosofia era comunque mediata da norme che di fatto non consentivano un ampliamento indiscriminato della dotazione, quale ad esempio l'art. 19, comma 8, Legge n. 448/2001 che conteneva la previsione di come a decorrere dall'anno 2002 gli organi

di revisione contabile degli Enti locali devono accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate.

I contenuti della suddetta disposizione sono ripresi nell'art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000.

La nuova indicazione espressa dal D.Lgs. n. 75/2017 va nella direzione, in un certo senso opposta, in quanto pare affermare che in relazione alla consistenza del personale in servizio, delle capacità assunzionali a qualsiasi titolo, e tenuto conto di quanto esperito attraverso le procedure di rilevazione delle eccedenze che possono impattare in termini di riduzione ulteriori di posti, le Amministrazioni organizzano le proprie strutture e conseguentemente le proprie attività in relazione e nei limiti di quanto contenuto nel piano triennale dei fabbisogni di personale.

La finalità di questa inversione di tendenza ha lo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi dei cittadini. In tale direzione è orientato anche il D.Lgs. n. 74/2017, altra gamba della cosiddetta

riforma Madia che tende ad una maggiore valorizzazione rispetto al passato della *performance* organizzativa rispetto alla *performance* individuale, anche se tale indirizzo in realtà non è stato recepito dal nuovo CCNL relativo al personale del comparto delle funzioni locali del triennio 2016/2018 sottoscritto in data 21 maggio 2018.

Si fa riferimento in particolare non solo alla previsione complessivamente neutra contenuta nell'art. 68, commi 1 e 2, ma in particolare a quanto previsto dal comma 3 del medesimo articolo che, ponendo ancora una volta l'accento sulla *performance* individuale, stabilendo un limite minimo del 30% di utilizzo a tal fine di parte delle risorse variabili, elemento in relazione alla tipologia di risorse individuali non sostanziale, costituisce un messaggio di un non mutato indirizzo.

I contenuti del D.Lgs. n. 75/2017 in sintesi

Le nuove regole contenute nel D.Lgs. n. 75/2017 in tema di dotazione organiche e programmazione della spesa possono essere individuate nell'art. 4 che, oltre a modificare sostanzialmente l'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001, introduce l'art. 6 *bis* sostituendo al sistema delle dotazioni organiche quello del piano triennale dei fabbisogni da predisporre ad opera dei singoli enti sulla base delle linee di indirizzo fissate con decreti del Ministero per la semplificazione e la PA di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, nonché d'intesa con la Conferenza Unificata per quanto riguarda gli Enti Locali, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

Gli enti in sede di definizione del piano indicano la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo sopra citate nell'ambito del potenziale limite finanziario della stessa.

Il decreto prevede altresì che le Amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti previsti dall'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001 non possono assumere nuovo personale.

L'art. 22 del D.Lgs. n. 75/2017 che non impatta sul D.Lgs. n. 165/2001 dispone che le linee di indirizzo per la pianificazione del personale devono essere adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore e che in sede di prima applicazione il divieto di assunzione sopra citato si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo in parola.

Le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni da parte delle PPAA

A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata in data 19 aprile 2018 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e finanze e con il Ministro per la salute, con riguardo alla parte riguardante le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale in data 8 maggio 2018 hanno emanato il decreto con il quale hanno approvato le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto è successivamente inviato alla Corte dei conti per la registrazione prima di essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

L'intesa raggiunta in sede di conferenza unificata è stata il frutto di istanze degli Enti locali volte a garantire la propria autonomia regolamentare in materia, anche attraverso quanto indicato nel TUEL. In particolare si evidenzia come in particolare il passaggio contenuto nel primo capitolo "Gli enti territoriali opereranno, altresì, nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica" portano a ritenere che le linee di indirizzo in parola costituiscano principi più che prescrizioni, ai quali comunque gli Enti locali si dovranno adeguare. Tale indicazione fa ritenere che alle autonomie locali siano ancora applicabili due disposizioni contenute nel TUEL e cioè l'art. 89, comma 5, che prevede che "Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti..." e l'art. 91, comma 4, secondo il quale "Per gli Enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo".

In particolare questa ultima disposizione citata poteva apparire disapplicata con il nuovo sistema previsto dal D.Lgs. n. 75/2017, che vede anteporre le dinamiche di flessibilità del fabbisogno a quelle della dotazione organica. In realtà anche una recente sentenza della Cassazione civile (la 21 marzo 2018,

n. 7054) ha visto respingere un ricorso proprio in quanto ancora applicabile l'articolo del TUEL citato, in costanza della vigenza dell'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

La posizione della Suprema Corte si pone in continuità con precedenti sentenze del Consiglio di Stato (nn. 4361 e 4999 del 2014) e con la deliberazione n. 27/2015 della Corte dei conti sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia, che afferma come l'applicazione dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 deve essere applicato nei limiti appunto della previsione dell'art. 91, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000.

Gli EEnti locali in ogni caso dovranno adottare, entro sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee guida, l'atto relativo al fabbisogno per non incorrere nel rischio di blocco delle assunzioni. Tale inibizione alle assunzioni si riflette sul triennio di riferimento del nuovo piano senza estendersi a quelle disposte precedentemente.

L'approvazione del fabbisogno dovrà essere coerente sia con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio tenendo conto che dovrà assurgere a strumento per meglio perseguire gli obiettivi di *performance* organizzativa, fermo restando che vengono fatti salvi i piani delle assunzioni precedentemente approvati.

L'ulteriore elemento contenuto nel decreto di natura programmatica è contenuta nel punto 2.1 "Il superamento della dotazione organica" nel quale viene data l'indicazione della necessità di assicurare coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti.

Va inoltre sottolineato, sempre nel contesto dei documenti di programmazione che gli Enti locali, fino al momento nel quale non viene approvato il PEG e ai sensi dell'art. 169, comma 3-bis, TUEL contestualmente il piano della *performance*, non potranno procedere ad assunzioni.

Gli elementi connessi alla programmazione sopra descritti consentono di definire quale potrebbe essere la procedura finalizzata all'approvazione del piano dei fabbisogni e dei documenti o atti che a cascata dovranno essere approvati o quanto meno come dovranno essere ampliati o modificati i contenuti di alcuni documenti di programmazione o gestione, alla luce di questa nuova disposizione normativa.

La procedura

Prima di effettuare una valutazione degli step necessari per addivenire alla predisposizione dei piani dei

fabbisogni di personale è necessario comprendere a quali principi l'intero *iter* si deve ispirare.

Il decreto ministeriale in parola cita come attuali i criteri desumibili dalle misure già previste dall'art. 2, comma 10, D.L. n. 95/2012 e dall'art. 1, comma 404, Legge 27 dicembre 2006, n. 296 con particolare riferimento alla lettera f); norme che non erano applicabili alle autonomie locali, ma che comunque dovrebbero costituire criteri utili, soprattutto con riferimento alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, da mutuare nell'ambito dell'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione. Si cita altresì, ancora una volta, lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, quale orientamento da tenere in considerazione.

In linea di principio le amministrazioni dovranno pertanto in questo contesto:

- evitare le duplicazioni di uffici;
- stipulare l'accordi per l'esercizio unitario di funzioni;
- ridurre gli organici della dirigenza con particolare riferimento alle posizioni ricoperte da incarichi a contratto;
- ma soprattutto cercare di depotenziare le strutture delle funzioni di supporto a favore del potenziamento delle strutture tese a garantire l'erogazione dei servizi agli utenti.

Tali principi già in maggior parte applicati dagli Enti locali in quanto previsti dall'art. 1, comma 557, Legge n. 296/2006 in termini generali, per la riduzione della spesa di personale incontrano oggi una maggiore difficoltà di applicazione a seguito degli ulteriori adempimenti ai quali gli Enti locali sono tenuti a rispondere. Basti pensare a titolo esemplificativo a tutti gli adempimenti ulteriori, ai quali sono stati chiamati negli ultimi anni servizi di ragioneria o di direzione in relazione alle norme che si sono succedute sull'armonizzazione contabile e sulle società partecipate, o all'impatto delle riforme della Pubblica Amministrazione e del nuovo CCNL sui servizi del personale.

Il punto 4 delle linee di indirizzo lascia intendere che la prima fase da porre in essere consiste nella rilevazione delle eccedenze del personale, ai sensi di quanto previsto dall'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001.

L'indicazione che viene data al riguardo porta a ritenere che anche tale fase non si dovrebbe porre l'obiettivo di mero adempimento, ma di portare ad una revisione sostanziale della struttura se non dei

profili professionali, in ordine alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.

Tale processo potrebbe essere edulcorato da strategie ormai note quali ad esempio la mobilità interna ed in ogni caso viene richiesto agli enti di uscire dalla logica di semplice sostituzione delle singole unità di personale cessato.

La seconda fase è senz'altro l'approvazione del piano dei fabbisogni di personale.

Le linee di indirizzo definiscono il cosiddetto PTFP, come un atto di programmazione che deve esser adottato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo ai sensi dell'art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001, secondo i rispettivi ordinamenti. Inoltre viene data l'indicazione che, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001 che stabilisce come le altre amministrazioni pubbliche, diverse da quelle statali, abbiano una distinta disciplina, e che pertanto il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 6 predetto ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Restano, pertanto, invariate le procedure di approvazione previste dalla legge e dalle fonti secondarie, nonché la specifica normativa di settore.

A tal fine si deve dedurre che la specifica normativa di settore alla quale devono fare riferimento gli enti locali non possa che essere l'art. 89 del TUEL e che pertanto tale documento possa rientrare nell'alveo dell'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'organo competente alla approvazione del piano in parola è pertanto la Giunta comunale o il Presidente per le province.

Per quanto riguarda i contenuti del PTFP si evidenzia come il decreto non si limiti ad evidenziare che tale piano deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato (vengono giustamente citate a tal fine anche le assunzioni delle categorie protette, o per mobilità, o ancora gli ingressi mediante utilizzo in posizione di comando), ma anche quelle a tempo determinato, nonché gli incarichi di lavoro autonomo, in quanto vengono a tal fine citati sia l'art. 36 che l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001.

Mentre per quanto attiene l'inserimento delle assunzioni a tempo determinato già il CCNL 14 settembre 2000, così come l'art. 50 del nuovo CCNL 21 maggio 2018 nel quale si fa riferimento all'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001, prevedeva che tali tipologie di rapporto fossero ricomprese nella programmazione del fabbisogno di personale, l'elemento di novità è costituito

dal fatto che tale documento deve contenere anche la programmazione dei rapporti derivanti da incarichi di lavoro autonomo e di collaborazione coordinata e continuativa.

Si ricorda a tal fine che per effetto dell'art. 46 del D.L. n. 112/2008 come modificato dalla Legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 gli Enti locali sono già tenuti ad indicare il limite massimo per incarichi nell'ambito del bilancio di previsione (ora nel DUP) e pertanto in sede di prima applicazione del decreto, gli enti potrebbe fare riferimento per il 2018/2020 a quanto già indicato nei documenti di programmazione sopra indicati.

Limiti

Per quanto riguarda la "unità di misura" da prendere a riferimento per determinare il limite quantitativo complessivo del PTFP la direttiva fa riferimento al trattamento economico fondamentale di categoria e in caso di infracategoria anche alla relativa posizione economica coerentemente a quanto costituisce riferimento per la determinazione delle capacità assunzionali di ente.

Tale elemento però non appare avere caratteristica di omogeneità rispetto alla disposizione speciale prevista per gli Enti locali, in quanto, mentre per le Amministrazioni Pubbliche in generale si fa riferimento alla spesa potenziale massima come previsto dall'art. 20, comma 3, D.Lgs. n. 75/2017, per gli Enti locali si fa riferimento al limite di spesa consentito dalla legge, in quanto tale tipologia di ente è sottoposta a tetti di spesa del personale.

Il limite citato nella direttiva non può essere altro che la previsione contenuta nell'art. 1, comma 557, Legge n. 296/2006 e cioè la media della spesa nel triennio 2011/2013, che però comprende non solo il trattamento fondamentale ma anche l'accessorio, oltre ad altre tipologie di spesa del personale.

Al fine di evitare improbabili calcoli, gli enti comunque potrebbero assumere come limite il costo dell'ultima dotazione organica approvata (almeno con riferimento ai posti a tempo indeterminato, oltre ai rapporti di lavoro ex artt. 90 e 110, comma 1, TUEL), che costituisce il parametro utilizzato per le Amministrazioni statali per definire la spesa potenziale massima.

Gli ulteriori limiti sui quali la direttiva pone l'accento sono quelli noti, contenuti nell'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 con riferimento al lavoro flessibile e quelli contenuti nell'art. 14 del D.L. n. 66/2014 per gli incarichi di studio, ricerca e consulenza.

Ulteriori elementi

Un ulteriore problema che si pone alle Amministrazioni è costituito dalle relazioni sindacali. L'art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001 prevede infatti che "Le Amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'art. 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali".

In realtà il CCNL relativo alle funzioni locali del triennio 2016-2018 non prevede che tale materia sia oggetto di confronto previa informazione, se non l'eventuale individuazione dei profili professionali, già oggetto di concertazione prima delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 150/2009.

D'altronde l'art. 40, comma 1 del medesimo D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici e senz'altro tale piano, almeno nelle intenzioni del legislatore, deve avere un prevalente impatto su tale organizzazione.

Il cosiddetto piano assunzioni che ora deve essere contestualizzato all'interno del PTFP, che era una delle principali materie oggetto di discussione con le organizzazioni sindacali in questo momento pare non trovare una sede idonea.

Una volta approvato il PTFP tale documento dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale.

A questo punto secondo i principi contenuti nelle linee di indirizzo e in relazione ai contenuti di altre

disposizioni normative ed in particolare secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 118/2011 la parte correlata alla programmazione delle assunzioni, qualora integrata dovrà essere oggetto di modifica e integrazione al DUP.

In relazione poi alla coerenza che il PTFP deve avere con il piano della *performance* e con il PEG, in armonia con gli obiettivi generali ivi contenuti, sempre secondo quanto indicato dal decreto, ed in relazione alle attività e ai servizi erogati, tale piano si ritiene debba essere esploso nell'ambito degli obiettivi gestionali di ente evidenziando il personale che opera per il raggiungimento di ogni singolo *target*.

L'ultima annotazione riguarda la previsione dell'art. 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001 introdotto dal D.Lgs. n. 75/2017 per effetto del quale le amministrazioni devono inviare i dati correlati al fabbisogno attraverso il sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di cui all'art. 60, in quanto dovranno essere predisposti modelli specifici per gli enti locali che saranno concordati con gli interlocutori istituzionali delle autonomie in relazione alle dimensioni e alle complessità degli enti.

Tale indicazione non esime gli Enti locali nel frattempo dall'obbligo di allegare il piano triennale del fabbisogno all'interno delle procedure definite con Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 22 maggio 2018, n. 18 avente come oggetto "Il conto annuale 2017 - rilevazione prevista dal titolo V del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165".