



## **Spese di personale e facoltà di assunzione nelle Province**

*Ferrara, 30 settembre 2019*

*Gaetano Palombelli  
Responsabile area istituzionale UPI*

## Le spese di personale nelle Province

Con la legge 190/94, a seguito della trasformazione delle Province in “enti di secondo livello”, è stato avviato un riassetto organizzativo delle Province regioni a statuto ordinario con la **riduzione della spesa delle loro dotazioni organiche in una misura pari o superiore al 50 per cento** (30 per cento per le province montane) della spesa sostenuta prima dell’entrata in vigore della legge 56/14, a fronte del quale è stato confermato il blocco delle assunzioni di personale nelle Province e un processo del personale soprannumerario verso altri enti, in prevalenza le Regioni.

La **relazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 21/19** relativa alla spesa di personale degli enti territoriali per il triennio 2015/2017 mostra chiaramente come nel comparto degli enti territoriali come questa scelta abbia comportato una riduzione del numero dei dirigenti e dipendenti impiegati **da circa 511.000 a circa 483.000** e una contrazione della spesa totale di personale del comparto **da 14,9 a 14 miliardi di euro**. La contrazione del numero dei dipendenti e della spesa ha interessato i Comuni e soprattutto le Province (e le Città metropolitane).

In particolare ecco **i dati delle Province delle regioni a statuto ordinario** (senza le CM):

- Il **personale totale** passa da **28.160** nel 2015 a **17.860** nel 2017
- I **dirigenti (compresi i segretari)** passano da **639** nel 2015 a **358** nel 2017
- La **spesa totale** è passata da **806.924** a **514.699** milioni di euro (- **36,2%**)

Questi dati non tengono conto del **personale dei centri per l’impiego (circa 3400 persone** nelle RSO) che nel 2017 era ancora in servizio alle Province (anche se fuori della loro dotazione organica) e che con la legge di bilancio 2018 è stato trasferito alle Regioni.

## La disciplina speciale sulle assunzioni nelle Province

- ✓ Con la **legge di bilancio 2018** è stato superato il divieto di nuove assunzioni per le Province e si è posto come presupposto per lo sblocco delle assunzioni l'approvazione di un **Piano di riassetto organizzativo**, che deve essere finalizzato strategicamente ad innovare la struttura degli enti in base alla nuova missione istituzionale.
  - *Analizzare i fabbisogni e intervenire in linea con la nuova missione istituzionale*
  - *Ridisegnare di conseguenza gli organici e i piani per le assunzioni*
  - *Formare e valorizzare il personale, a partire dal nuovo contratto*
  
- ✓ Nel Piano di riassetto organizzativo delle Province devono essere considerati centrali gli strumenti e le risorse necessari ad assolvere il **ruolo di Case dei Comuni** e la spinta verso la **ripresa degli investimenti locali**, per utilizzare al meglio le dotazioni finanziarie su strade e scuole assegnate per la prima volta.
  - *Professionalità tecniche specifiche in grado di predisporre un adeguato parco progetti in modo da utilizzare i fondi per la progettazione*
  - *Uffici in grado di assolvere alla funzione di Stazione Unica Appaltante*
  - *Servizi che qualificano le province come hub territoriale: innovazione e gestione delle informazioni, assistenza tecnica*
  - *Formazione, aggiornamento e reclutamento del personale per gli enti locali del territorio.*

## Assunzioni tempo indeterminato

A decorrere dall'anno 2018, le Province possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, nel limite della dotazione organica ridefinita dai piani di riassetto organizzativo e per un contingente di personale complessivamente corrispondente:

- a) ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente (2017) 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 (2017) 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.

Contestualmente, si consente l'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 (nel 2018, in coerenza con la deliberazione della Corte dei Conti n. 25/SEZAUT/2017, al triennio di riferimento 2015-2016-2017 corrispondono le cessazioni dal servizio degli anni 2014-2015-2016).

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.

L'incidenza delle spese complessive di personale sulle entrate correnti va calcolata considerando le spese programmate nel bilancio di previsione, in relazione al personale in servizio.

# Assunzioni a tempo determinato

Viene inoltre stabilita la possibilità di avvalersi di personale con rapporti di lavoro flessibile nel limite del 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009. Tale limite 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.

I contratti dei dirigenti a tempo determinato ex art. 110 del TUEL, comma 1, invece, non rientrano in questa fattispecie poiché coprono fabbisogni continuativi previsti nelle dotazioni organiche e sono possibili entro il limite del 30% della dotazione organica dirigenziale fermando l'obbligo della definizione del piano di riassetto organizzativo e i limiti previsti dai commi 844 e 845. L'art. 9 comma 28 della legge 78/2010 infatti prevede espressamente che "Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."

Restano fuori dal limite del 25% della spesa per il lavoro flessibile del 2009 anche le spese per rapporti di lavoro flessibile finanziati con fondi provenienti da altri livelli istituzionali, ivi compresi i finanziamenti di derivazione comunitaria.

Il ripristino delle facoltà assunzionali consente alle Province di procedere alla stabilizzazione del personale precario, nelle modalità stabilite dall'articolo 20 del d. lgs. 75/17.

Restano comunque fermi i vincoli alle assunzioni che derivano dal mancato rispetto delle norme sul saldo di finanza pubblica, come da norme specifiche come ad esempio quelle relative alla mancata approvazione dei Piani dei fabbisogni di personale o dei bilanci consolidati.

## Monitoraggio dei processi di assunzione nelle Province

L'UPI ha inviato, a fine settembre 2018, a tutte le province delle regioni a statuto ordinario una scheda per monitorare la situazione sulle assunzioni di personale a seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2018, che ha riaperto le capacità di assunzione delle Province delle regioni a statuto ordinario nei limiti e secondo le modalità previste nei commi 844-847, per avere un quadro più chiaro su quello che è successo e che sta avvenendo in tutte le amministrazioni e al fine di elaborare proposte ulteriori di interesse delle Province in materia di personale.

- Il 69% delle Province ha approvato il piano di riassetto organizzativo
- Nel 74% delle Province il rapporto spese di personale / entrate correnti è inferiore al 20%
- Il 54% delle Province ha programmato assunzioni nel 2018
- Il 42% delle Province ha assunto o assumerà in servizio nuovo personale nel 2018
- Il 19% delle Province ha assunto personale con procedure di mobilità da altri enti nel 2018
- Il 46% delle Province ha programmato assunzioni nel 2019
- Il 30% delle Province ha programmato assunzioni nel 2020

Questi primi risultati mostrano che l'attuazione delle disposizioni della legge di bilancio 2018 in materia di personale delle Province è molto lenta. Ci sono sicuramente difficoltà di interpretazione, ma pesano le difficoltà che molte Province hanno ad approvare i bilanci preventivi, la complessità delle procedure che impongono tempi non brevi per il passaggio dalla programmazione alla concreta assunzione del personale, la mancanza di strutture professionali adeguate nelle Province in grado di gestire rapidamente il processo di riapertura delle capacità assunzionali, dopo anni di svuotamento e blocco delle assunzioni.

## Il riassetto organizzativo delle Province

Il riassetto organizzativo delle Province è un passaggio essenziale alla trasformazione delle **Province** in “**enti di secondo livello**” operata dalla legge 56/14.

Esse esercitano alcune funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, viabilità, edilizia scolastica e offerta formativa, pari opportunità) e, allo stesso tempo, devono porsi al servizio dei Comuni del territorio, attraverso:

- l'assistenza tecnica e la raccolta dati
- la Stazione Unica Appaltante e le Centrali di committenza
- l'organizzazione di concorsi e delle procedure selettive
- le ulteriori funzioni che le Province possono svolgere di intesa con i Comuni (contenzioso, statistica, servizi informatici, uffici Europa, polizia locale, ...) sulla base delle scelte che faranno le assemblee dei Sindaci
- gli ambiti di riordino dei servizi pubblici locali

**Consolidare** le Province quali istituzioni che svolgono importanti funzioni di area vasta e che coordinano lo sviluppo del territorio soprattutto attraverso gli investimenti locali.

**Valorizzare** le Province quali Case dei Comuni attraverso il potenziamento delle Stazioni Uniche Appaltanti e delle funzioni di assistenza dei Comuni, luoghi entro cui attuare la semplificazione amministrativa e una seria politica di riqualificazione della spesa pubblica, includendo tra le funzioni fondamentali quelle di assistenza e supporto ai Comuni e di regolazione dei servizi pubblici locali.

**Superare la frammentazione amministrativa** e la sovrapposizione di competenze eliminando gli enti strumentali e le strutture che svolgono impropriamente funzioni di livello locale.

## Riassetto organizzativo e Piani dei fabbisogni di personale

L'art. 6 del D. Lgs 2001, come riformato nel 2017, ha previsto il passaggio dall'ottica numerica delle «dotazioni organiche» all'ottica finanziaria dei «fabbisogni di personale»: l'organizzazione degli uffici deve avvenire in conformità dei piani triennali dei fabbisogni di personale, adottati dalle pubbliche amministrazioni, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

Il piano triennale dei fabbisogni di personale è adottato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Il Piano cura l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale e indica le risorse finanziarie, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

In sede di definizione del piano ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

Per le amministrazioni pubbliche non statali il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti.

Le amministrazioni pubbliche che non adottano il Piano dei fabbisogni di personale non possono assumere nuovo personale.

Con il Decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione dell'8 maggio 2018, dopo l'intesa in Conferenza unificata, sono state approvate le linee di indirizzo sui fabbisogni di personale. Le linee servono ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. Le linee di indirizzo sono entrate in vigore il giorno della pubblicazione in GU (27 luglio 2018) e il divieto di assunzione per la mancanza di adozione del Piano (o per la mancata comunicazione) è scattato a partire dal 26 settembre 2018.

## Linee di indirizzo sui fabbisogni di personale

L'articolo 6 del D. Lgs. 165/01 impone di considerare l'organizzazione non come elemento rigido da cui ricavare il PTFP. L'attività di programmazione dei fabbisogni deve contemplare l'eventuale ripensamento degli assetti organizzativi, utilizzando criteri che meglio indirizzino l'approvvigionamento e la distribuzione di personale, per privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali e di core business piuttosto che di quelle di supporto o di back office:

- concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici eliminando eventuali duplicazioni;
- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;
- unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni;
- conclusione di appositi accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni di cui al punto precedente, ricorrendo anche a strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e all'utilizzo congiunto delle risorse umane;
- tendenziale eliminazione degli incarichi dirigenziali non legati all'effettivo svolgimento di funzioni dirigenziali, ma a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca.

Su questi criteri necessario un lavoro condiviso tra Comuni, Province e Città metropolitane (cfr. lo schema UPI di piano di riassetto organizzativo delle Province).

Il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non dovrebbe superare il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni PA, mediante processi di riorganizzazione, formazione e riconversione del personale, digitalizzazione dei processi di back-office e di front-office, accorpamento di uffici. Vi è uno spazio enorme per un'azione unitaria tra Comuni e Province, attraverso un'attività di indirizzo delle assemblee dei Sindaci, per la riorganizzazione della PA locale, nel reclutamento, nella gestione, nella contrattazione decentrata e nella formazione del personale degli enti locali.

## L'impatto di «Quota 100»

L'articolo 14 del DL 4/19 ha stabilito che, in via sperimentale per il triennio 2019-2021, gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'INPS, nonché alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, possono conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni, di seguito definita «pensione quota 100». Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2021 può essere esercitato anche successivamente alla predetta data, ferme restando le disposizioni del presente articolo.

Al fine di consentire la sostituzione del personale andato in pensione con «quota 100» nelle autonomie territoriali il decreto ha modificato la disciplina delle capacità assunzionali delle regioni e degli enti locali

All'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, quinto periodo, le parole: «tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni» e le parole: «al triennio precedente» sono sostituite dalle seguenti: «al quinquennio precedente»;

b) dopo il comma 5-quinquies sono inseriti i seguenti:

«5-sexies. Per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over.

5-septies. I vincitori dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali, anche se sprovvisti di articolazione territoriale, sono tenuti a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi».

decreto.

La norma si applica anche alle Province alle Province. Circa 400 persone interessate per il 2019 nelle Province delle RSO.

# La nuova disciplina del personale dei Comuni

Il decreto crescita ha previsto per le Regioni e i Comuni una nuova disciplina sulle assunzioni di personale che supera le logiche numeriche legate al turnover per adottare un'ottica di sostenibilità finanziaria delle assunzioni che consente agli enti con meno personale di superare i limiti vigenti sulle spese di personale

Principali innovazioni:

- 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 predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni 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 di cui al primo periodo 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 al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 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.

## Le proposte dell'UPI sul personale

La Relazione 2019 sulla spesa per il personale degli enti territoriali della Corte dei conti disegna chiaramente gli effetti della riorganizzazione imposta dalla Legge 56/14, che ha portato Province a ridurre sensibilmente le spese di personale, il numero dei dipendenti e, ancor più, quello dei dirigenti.

Al fine di consentire alle Province di riorganizzarsi per svolgere al meglio le funzioni istituzionali previste dalla legge occorre un personale adeguato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Adeguamento e riqualificazione del personale sono due processi ormai ineludibili per le Province, a valle di un riordino istituzionale che ha visto depauperarsi gli organici anche relativamente alle figure dirigenziali e alle professionalità tecniche essenziali per il nuovo ente. Ma è altresì necessario che sia ristabilita una disciplina omogenea tra tutti gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) per favorire i processi di collaborazione nella gestione del personale a livello locale.

1. È necessario che, al pari di Comuni e Regioni, anche alle Province sia estesa la disciplina per le assunzioni prevista nell'articolo 33-bis decreto-legge n. 34/19 (c.d. "Crescita"), basata non più sulle cessazioni degli anni precedenti ma sulla sostenibilità finanziaria delle assunzioni.
2. Questa equiparazione dovrà necessariamente contemplare anche l'eliminazione dei vincoli e dei limiti previsti dall'articolo 1, comma 421 della legge n. 190/2014.
3. C'è l'esigenza di garantire comunque la sostituzione in tempi rapidi del personale che usufruisce delle disposizioni c.d. "quota 100", in deroga ai limiti di spesa ad oggi vigenti per le Province.
4. Occorre reintrodurre la possibilità di scorrimento delle graduatorie degli idonei per le procedure concorsuali successive al 1° gennaio 2019 e, anche ai fini della sostituzione del personale fuoriuscito sulla base delle disposizioni della c.d. "Quota 100", prevedere una proroga delle graduatorie in scadenza al 30 settembre 2019, rivedendo la disciplina della legge di bilancio 2019 (commi 361 e 365 della legge 145/18).

Al fine di accelerare il processo di qualificazione degli uffici tecnici provinciali è, infine, necessario che le 120 professionalità tecniche (delle 300) assegnate alle Province dalla legge di bilancio n. 145/2018 e che ancora devono essere individuate dall'Agenzia del Demanio, siano assunte direttamente dalle Province, visto e considerato che ad oltre 7 mesi dalla norma, nessun atto formale è stato ancora emanato.