



COMUNE DI NOVARA



PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

SEZIONE 3. ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione di programmazione

PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE 2024 - 2025 - 2026

L'art. 89 del d.lgs. 267/2000 prevede che gli enti locali 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;

Il quadro normativo di riferimento in tema di parametri assunzionali e vincoli di finanza pubblica è stato ridefinito con l'approvazione di disposizioni che hanno dato attuazione a quanto previsto all'art. 33, comma 2 del d.l.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.

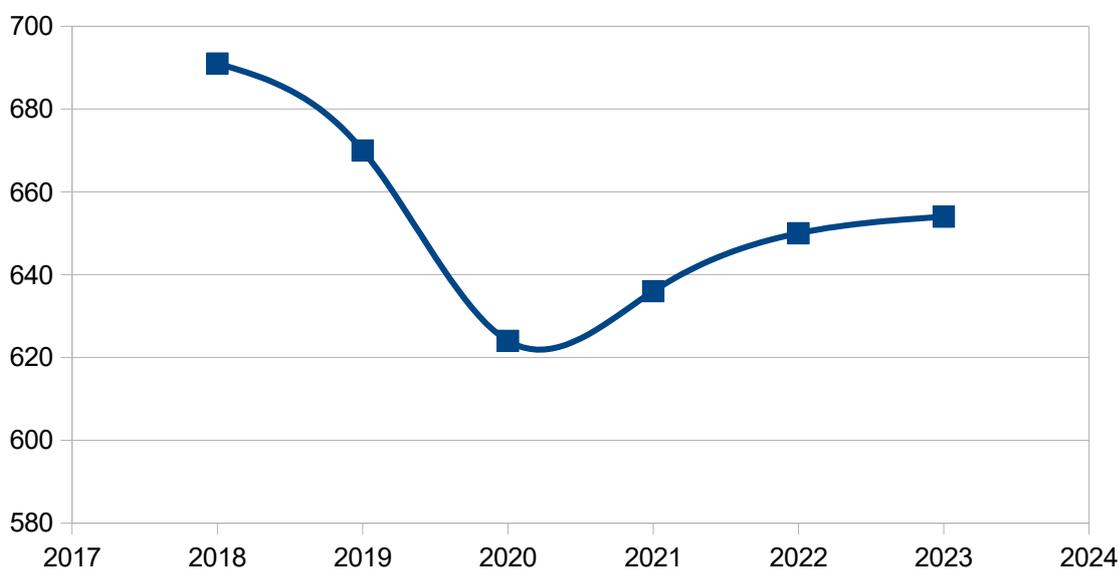
Tali disposizioni normative - DM 17/03/2020 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni" (pubblicato sulla GU n.108 del 27-04-2020) e Circolare interministeriale del 13/05/2020 - hanno marcato un significativo ed incisivo cambiamento nella definizione delle capacità assuntive degli Enti.

Infatti vengono ora attribuite agli Enti una maggiore o minore capacità assuntiva non più in misura proporzionale alle cessazioni di personale dell'anno precedente (cd. turn over) ma basate sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale e sulla capacità di riscossione delle entrate, attraverso la misura del valore percentuale derivante dal rapporto tra la spesa di personale dell'ultimo rendiconto e quello della media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti.

Il decreto delinea capacità differenziate con conseguente classificazione degli enti in 3 diverse fasce attraverso la misurazione del suddetto rapporto spesa di personale/entrate correnti rispetto a valori soglia. Il Comune di Novara, in applicazione della nuova disciplina, è risultato "virtuoso", in quanto il valore del rapporto spesa di personale/entrate correnti, che è stabilito dal DM 17 marzo 2020 (attuativo del DL 34/2019) nella percentuale del 27,60 per i Comuni in fascia demografica da 60.000 a 249.999 abitanti, (soglia "virtuosità"), è stato ampiamente rispettato. Il valore risultante dal rendiconto dell'anno 2022 è stato infatti pari al 25,64%.

Questo posizionamento ha consentito di effettuare assunzioni a tempo indeterminato che comportano un incremento, anche se modesto, delle dotazioni organiche tale da iniziare ad invertire la tendenza al ribasso dell'ultimo quinquennio.

ANDAMENTO OCCUPAZIONALE



Si delinea di seguito il quadro della normativa di riferimento. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. 165/2001 prevede che:

“1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 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.

2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, 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.

3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

...omississ...”;

Il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha approvato in data 8/05/2018, pubblicata sulla gazzetta Ufficiale del 27/9/2018, le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale” da parte delle Pubbliche Amministrazioni;

Le citate linee di indirizzo non hanno natura regolamentare ma definiscono una metodologia operativa di orientamento delle amministrazioni pubbliche, ferma l'autonomia organizzativa garantita agli enti locali dal TUEL e dalle altre norme vigenti.

L'art. 91 del D. Lgs. 267/2000 e ss.mm.ii. dispone che:

“1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.

2. Gli enti locali ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

3. Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.

4. 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.”;

L'Ente può, in qualsiasi momento, modificare la programmazione triennale del fabbisogno di personale approvata, per il sopravvenire di nuove esigenze tale da determinare mutamenti rispetto al triennio di riferimento, sia in termini di esigenze assunzionali sia in riferimento ad eventuali modifiche normative. In merito alla verifica delle situazioni di soprannumero e/o eccedenza di cui all'art. 33 del D. Lgs 165/2001 e ss.mm.ii., questo Ente non ha situazioni di soprannumero né sono state rilevate eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, come risulta dalle attestazioni dei Dirigenti dei singoli Settori acquisite in sede di verifica annuale, effettuata con nota prot. n. 100079 del 23/08/2023 e depositate agli atti.

Con la faq 51 del 16 febbraio 2023, la Ragioneria Generale dello Stato ha precisato che, al fine di adeguare la disciplina del DUP all'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2022 che ha previsto l'inserimento del Piano dei fabbisogni di personale nel PIAO, la Commissione Arconet ha predisposto lo schema del DM, di aggiornamento dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, per prevedere che la Parte 2 della Sezione Operativa del DUP (SeO) definisce, per ciascuno degli esercizi previsti nel DUP, le risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, determinate sulla base della spesa per il personale in servizio e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

Con riferimento a quanto sopra, è necessario individuare sia le limitazioni di spesa vigenti, sia le facoltà assunzionali per questo ente, al fine di una corretta gestione del personale, e procedere alla verifica della situazione dell'ente rispetto a tutti i vincoli, limiti, adempimenti e disposti di legge, relativi a

- a) Facoltà assunzionali a tempo indeterminato
- b) Contenimento della spesa di personale
- c) Dotazione organica
- d) Progressioni verticali e di carriera
- e) Lavoro flessibile
- f) Programmazione Piano triennale dei fabbisogni di personale

A) FACOLTÀ ASSUNZIONALI A TEMPO INDETERMINATO

Normativa di riferimento

Il comma 2 dell' art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, come modificato dal comma 853, art.1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 ha stabilito che 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.

Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 108 del 27 aprile 2020, finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all’art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ad individuare i valori soglia di spesa di personale, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

Ai fini del calcolo del suddetto rapporto, il DM prevede espressamente che:

a) per spesa del personale si intendono gli impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’art. 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, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell’IRAP, come rilevati nell’ultimo rendiconto della gestione approvato;

b) entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all’ultima annualità considerata.

Verifica della situazione dell’Ente

Per definire correttamente la programmazione finanziaria della spesa di personale del triennio in considerazione occorre calcolare la capacità assunzionale del Comune di Novara tenendo debitamente conto della normativa vigente, che rimanda all’ultimo rendiconto approvato e cioè, al momento, quello dell’anno 2022. La nuova facoltà assunzionale, rideterminata in sede di riequilibrio del bilancio 2023, è stata calcolata sulla base delle spese sostenute nell’anno 2022 e sulla media delle entrate del triennio 2020/2022:

ENTRATE	2020	2021	2022
-titolo 1	69.487.494,51	74.141.258,27	73.783.549,36
-titolo 2	20.628.122,23	14.385.184,87	13.373.155,79
-titolo 3	11.721.269,28	15.322.886,39	17.597.493,39
TOTALE ENTRATE	101.836.886,02	103.849.329,53	104.754.198,54
MEDIA DEL TRIENNIO			103.480.138,03
FCDE			5.652.085,00
ENTRATA UTILE			97.828.053,03

SPESE considerate	2022
Costo del personale	26.923.178,82
Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati	893.733,13
Rinnovi CCNL	845.473,85
Incentivi economici per funzioni tecniche	97.746,77
Totale spesa di personale (al netto di Irap)	25.086.225,07

Incidenza Spesa di personale/entrate correnti (netto IRAP)	25.086.225,07	25,64%
Min	27.000.542,64	27,60%
Max	30.913.664,76	31,60%

FASCIA DEMOGRAFICA E VERIFICA DEL VALORE SOGLIA DI MASSIMA SPESA DI PERSONALE DI PERTINENZA DELL'ENTE: L'INDICE DI VIRTUOSITA'.

Considerato che l'art. 3 del DM 17 marzo 2020 prevede che, ai fini dell'attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, i comuni sono suddivisi nelle seguenti fasce demografiche:

- a) comuni con meno di 1.000 abitanti;
- b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti;
- c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti;
- d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti;
- e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti;
- f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti;
- g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti;
- h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti;
- i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre.

Questo Ente si trova nella fascia demografica di cui alla lettera g), avendo n. 103.641 abitanti (residenti anagrafici) al 31/12/2023.

Gli articoli 4, 5 e 6 del DM 17 marzo 2020, ai fini dell'attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n.34 del 2019, individuano, nelle Tabelle 1, 2, 3:

- i valori soglia per fascia demografica del rapporto della spesa del personale dei comuni rispetto alle entrate correnti i valori calmierati, ossia le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio, applicabili in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024.
- i valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale.

Sulla base della normativa vigente, i comuni possono collocarsi nelle seguenti casistiche:

FASCIA 1. Comuni virtuosi

I comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla tabella 1, possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per 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 rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2 del DM, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 di ciascuna fascia demografica.

FASCIA 2. Fascia intermedia.

I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 e dalla Tabella 3 del DM, non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

FASCIA 3. Fascia di rientro obbligatorio.

Ai sensi dell'art. 6 del DM, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulta

superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 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 in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Questo ente, trovandosi nella fascia demografica di cui alla lettera g) ed avendo registrato un rapporto tra spesa di personale e media delle entrate correnti pari al 25,64%, si colloca nella seguente fascia: FASCIA 1 – COMUNI VIRTUOSI.

B) IL CONTENIMENTO DELLA SPESA DI PERSONALE

Normativa: la spesa di personale in valore assoluto

In materia di spesa del personale l'attuale quadro normativo fissa i seguenti vincoli:

- art. 1, comma 557, Legge 296/2006 e s.m.i.: *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la **RIDUZIONE DELLE SPESE DI PERSONALE**, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*
 - ✓ razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;
 - ✓ contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali;
- art. 1, comma 557 - quater, Legge 296/2006 e s.m.i.: *“ Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 **gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”**, ovvero la media del **triennio 2011/2013**;*

L'art. 16, comma 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160 ha abrogato la lettera a) dell'art. 1, comma 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 che dava rilievo, tra le misure volte al contenimento della spesa di personale, anche alla riduzione dell'incidenza della spesa di personale sul complesso delle spese correnti.

Situazione dell'ente

Il valore medio di riferimento del triennio 2011/2013, da rispettare ai sensi dell'art. 1, comma 557-quater, della legge 296/2006, introdotto dall'art. 3 del d.l. 90/2014, è pari a euro 31.394.336,79

Gli stanziamenti di bilancio

Considerate le risultanze degli stanziamenti del Bilancio di Previsione 2024-2026, approvato con

deliberazione di Consiglio Comunale. n. 85 del 21.12.2023, si rileva che in sede previsionale la spesa di personale si mantiene contenuta nel rispetto della media del triennio 2011-2013.

I suddetti stanziamenti sono comprensivi delle somme presunte relative al trattamento accessorio del personale, per cui, in base al punto 5.2 lettera a) del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (Allegato A/2 al d.lgs. 118/2011), le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziati e impegnati in tale esercizio; trattandosi di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento della spesa, con riferimento all'esercizio cui il trattamento si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo.

C) LA DOTAZIONE ORGANICA

La Normativa

L'art. 6 del d.lgs. 165/2001 prevede che:

“1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 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.

2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, 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.

*3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la **consistenza della dotazione organica** e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, **nell'ambito del potenziale limite finanziario** massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.*

...omississ...”;

Il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha approvato in data 8/05/2018, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27/9/2018, le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale” da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Come espressamente esplicitato al punto 2.2 delle succitate Linee Guida, il valore finanziario della dotazione organica, risulta così determinato:

- 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;
- 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 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;
 - 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).

Il valore finanziario della dotazione organica

In alcuni passaggi delle predette linee guida con riferimento ai rapporti tra piano dei fabbisogni di personale e dotazione organica si stabilisce che:

“2.1 Il superamento della dotazione organica. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo art. 4, del decreto legislativo n. 75 del 2017, introduce elementi significativi tesi a realizzare il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica.

Il termine dotazione organica, nella disciplina precedente, rappresentava il “contenitore” rigido da cui partire per definire il PTFP, nonché per individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, contenitore che condizionava le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate. Secondo la nuova formulazione dell'articolo 6, è necessaria una coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti... La nuova visione, introdotta dal d.lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP.

Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la “dotazione” di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000).

Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari.

La declinazione delle qualifiche, categorie o aree, distinte per fasce o posizioni economiche, si sposta nell'atto di programmazione del fabbisogno, che è determinato annualmente, con un orizzonte triennale, secondo i criteri

di cui alle presenti linee di indirizzo,..."

Per le suddette linee guida quindi, il concetto di fabbisogno di personale implica un'attività di analisi ed una rappresentazione delle esigenze sotto un duplice profilo:

- quantitativo: riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualitativo: riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

In sede di elaborazione dei piani i profili quantitativi e qualitativi devono, pertanto, convivere ritenendo che, soprattutto in ragione dei vincoli finanziari esterni che incidono sulla quantificazione del fabbisogno, le scelte qualitative diventano determinanti al fine dell'ottimale utilizzo delle risorse tanto finanziarie quanto umane. Occorre di conseguenza, in esecuzione delle predette linee di indirizzo, adeguare gli strumenti di programmazione delle risorse umane ai nuovi indirizzi legislativi, finalizzati anche al superamento della dotazione organica quale strumento statico di organizzazione, in linea con le necessità definite definite nella Sezione Valore Pubblico, per generare un documento che, in corso di attuazione, di volta in volta potrà essere variato in funzione della più efficiente combinazione possibile tra fabbisogni di organico, reale dinamica del turn over nel Comune e capacità finanziarie assuntive normativamente previste.

Consistenza della dotazione organica

Viene di seguito indicata la rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente; la consistenza quantitativa del personale è intesa come numero complessivo dei dipendenti, suddivisi tra dipendenti a tempo indeterminato, determinato, tempo pieno e part-time

CONSISTENZA dei Dipendenti al 31/12/2023		
	di cui PT	
Direttore generale	1	
Segretario Generale	0	
Dirigenti Tempo Indeterm.	11	
Dirigenti Tempo Determ.	3	
Dipendenti Tempo Indeterm,	633	35
Dipendenti Tempo Determ.	6	
Totale	654	35

D) PROGRESSIONI VERTICALI E DI CARRIERA

La Normativa

Il CCNL 16.11.2022 introduce le progressioni verticali in deroga alla **disciplina ordinaria**, quest'ultima prevista dall'art. 52 del D.Lgs. 165/2001.

La **disciplina derogatoria** è, invece, riportata tra le disposizioni di prima applicazione, all'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 16.11.2022.

Mentre la disciplina "ordinaria" delle progressioni tra le aree è già direttamente applicabile, in quanto normata dettagliatamente e che non richiede alcun intervento della contrattazione collettiva, l'entrata in vigore della disciplina "derogatoria" è applicabile al 1 aprile 2023, data di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione introdotto dal CCNL citato..

Di seguito le principali differenze tra le due discipline illustrate con il parere ARAN CFC100a del 30.11.2022:

La prima differenza concerne i **requisiti**: nella procedura transitoria, i requisiti sono quelli della tabella 3 allegata al CCNL (titolo di studio + esperienza), che dà la possibilità di candidarsi anche a coloro che hanno un titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto per l'accesso dall'esterno, ma sono in possesso di un numero maggiore di anni di esperienza; nella procedura a regime, invece, i requisiti sono quelli previsti dall'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

La seconda differenza riguarda i **criteri selettivi**: nella procedura transitoria, i criteri sono quelli previsti dall'art. 18, comma 7 del CCNL 9 maggio 2022 (esperienza, titolo di studio e competenze professionali) e ciascuno di tali criteri deve pesare almeno il 25%; nella procedura a regime, i criteri sono quelli previsti dall'art. 17 del CCNL 9 maggio 2022 e dal nuovo art. 52, comma 1-bis del d. lgs. n. 165/2001 (valutazione positiva conseguita negli ultimi tre anni di servizio, titoli o competenze professionali, titoli di studio ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno, numero e tipologia degli incarichi rivestiti).

La terza differenza riguarda le **relazioni sindacali**: nella procedura transitoria, i criteri più specifici che declinano i criteri generali stabiliti dal contratto, nonché i pesi loro attribuiti, sono definiti dalle amministrazioni previo confronto con i sindacati; nella procedura a regime, non è previsto il previo confronto con i sindacati sui criteri.

La quarta differenza riguarda il **finanziamento**: le progressioni verticali effettuate con la procedura transitoria sono finanziate dalle risorse determinate ai sensi dell'art. 1 comma 612 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022) in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018 oltreché dalle facoltà assunzionali; quelle effettuate con la procedura a regime sono invece finanziate solo dalle facoltà assunzionali. Si ricorda che l'utilizzo delle facoltà assunzionali per le progressioni verticali, sia per le procedure a regime che per le procedure effettuate durante la fase transitoria, è possibile nella misura massima del 50% del fabbisogno. Le risorse di cui dell'art. 1 comma 612 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021, in quanto risorse attribuite alla contrattazione collettiva il cui utilizzo è limitato alla sola fase transitoria di prima applicazione del nuovo sistema di classificazione ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, possono invece essere destinate integralmente alle progressioni verticali e sono utilizzabili una sola volta.

In entrambi i casi:

- ✓ vi è una **procedura** che prevede: un bando, una istanza di ammissione alla procedura da parte del dipendente, un'ammissione alla procedura dopo la verifica dei requisiti, una fase istruttoria per l'attribuzione dei punteggi, un ordine di merito finale tra i candidati in base al quale sono individuati coloro che conseguono la progressione verticale;
- ✓ la progressione deve essere prevista nel **piano dei fabbisogni (oggi confluito nel PIAO)**, con indicazione delle posizioni di lavoro specifiche per la quale si manifesta il fabbisogno;
- ✓ occorre garantire che una percentuale almeno pari al 50% del personale reclutato con le ordinarie facoltà assunzionali sia destinata all'**accesso dall'esterno**, in base a quanto previsto dall'art. 52 comma 1-bis del d. lgs. n. 165/2001, in coerenza con i principi, anche di rango costituzionale, che regolano l'accesso alla PA.

Situazione dell'ente

Nell'ambito della programmazione, in relazione ai posti determinati in copertura nei tre anni e con riguardo alle necessità espresse da ciascun Dirigente, vengono stabiliti i posti da ricoprire e le corrispondenti modalità, comprese le coperture tramite progressione tra le aree. Negli anni 2022 e 2023 sono state programmate due

selezioni per l'applicazione delle progressioni tra le aree con modalità ordinaria e pertanto la nuova programmazione deve coordinarsi con il piano del triennio precedentemente approvato per la specifica individuazione delle figure che possono essere coperte, in quanto occorre garantire il puntuale rispetto della percentuale destinata all'accesso dall'esterno.

E) LAVORO FLESSIBILE

La Normativa

Il comma 1 dell'art. 60 del CCNL 16.11.2021 che espressamente prevede che: *“Gli enti possono stipulare contratti individuali per l'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 e, in quanto compatibili, degli articoli 19 e seguenti del D. Lgs. n. 81/2015, nonché dei vincoli finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materia.”*;

L'art. 36 del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii. prevede che:

“Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto. I contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato sono disciplinati dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato.”;

L'art. 86, comma 9 dello stesso D.Lgs. 276/2003 specifica espressamente che la disciplina del contratto di somministrazione trova applicazione anche presso le Pubbliche Amministrazioni, sia pure nella particolare fattispecie della somministrazione a tempo determinato;

Il Dipartimento della Funzione Pubblica con parere n. 49 del 17/07/2008, in riferimento alle “esigenze temporanee ed eccezionali” di cui al novellato art. 36 del D.Lgs. 165/2001, ritiene ammissibile la riconduzione di dette esigenze alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo previste dall'art. 1 del D.Lgs. 368/2001, **anche riferibili all'ordinaria attività, purché caratterizzate dalla temporaneità**;

L'art. 2 del D.Lgs. 24/2012, nel modificare l'art. 2 del D.Lgs. 276/2003 conferma la natura contrattuale del rapporto di somministrazione a seguito di una procedura finalizzata all'individuazione di un'agenzia di somministrazione per la realizzazione di un determinato servizio;

L'art. 60 del vigente CCNL del Comparto Funzioni Locali 2019-2021 che prevede che: *“Il numero massimo di contratti a tempo determinato e di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati da ciascun ente complessivamente non può superare il tetto annuale del 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1°*

gennaio dell'anno di assunzione, con arrotondamento dei decimali all'unità superiore qualora esso sia uguale o superiore a 0,5. Per gli enti che occupano fino a 5 dipendenti è sempre possibile la stipulazione di un contratto a tempo determinato. Nel caso di inizio di attività in corso di anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio al momento dell'assunzione.”;

L'art. 9, comma 28, del DL 78/2010 e s.m.i. prescrive che le amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009; a partire dal 2014 la Legge 114/2014 (articolo 11, comma 4-bis) ha previsto che tali limitazioni non si applichino agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale previsto dai commi 557 e 562, articolo 1, della Legge 296/2006, ma anche per gli enti virtuosi, in ogni caso, c'è il vincolo che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009;

Il tetto complessivo della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 è pari a euro 652.324,14

L'art. 19 del DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81 prevede che:

*“1. Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a **dodici mesi**. Il contratto può avere una durata superiore, ma **comunque non eccedente i ventiquattro mesi**, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni:*

a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori;

b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

b-bis) specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di cui all'articolo 51.

1.1. Il termine di durata superiore a dodici mesi, ma comunque non eccedente ventiquattro mesi, di cui al comma 1 del presente articolo, può essere apposto ai contratti di lavoro subordinato qualora si verificano specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di lavoro di cui all'articolo 51, ai sensi della lettera b-bis) del medesimo comma 1, fino al 30 settembre 2022”.

Situazione dell'ente

La spesa presunta per lavoro flessibile relativa ad ogni anno del triennio considerato deve tenere conto del personale a tempo determinato già in servizio e il cui costo è finanziato a valere su tale budget: si tratta di personale assunto in via continuativa ai sensi degli artt. 90, 108 e 110 del Dlgs n. 267/2000 per un totale annuo inserito in previsione di euro 540.627,50. La restante cifra è utilizzabile per le necessità contingenti che si rendessero urgenti nel corso dell'anno e per la sostituzione di assenze non programmate di personale a vario titolo.

F) PROGRAMMAZIONE PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI

Le cessazioni complessivamente previste per il triennio 2024-2026 sono ad oggi stimabili in 57 dipendenti così ripartite:

	Anno			Totale Generale
	2024	2025	2026	
Cessazioni	15	12	30	57

La programmazione del triennio 2024-2026 viene così ridefinita a seguito delle cessazioni intervenute e di quelle che è già possibile prevedere per limiti di età o di servizio.

Il Piano Triennale del Fabbisogno di Personale è integrato con i posti dedicati alle Progressioni tra le Aree per Ex Art. 52, Comma 1 Bis D.Lgs 165/2001 e Art. 15 Ccnl 16.11.22 sia per quanto riguarda le progressioni ordinarie che per quelle straordinarie finanziate mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612 della L. 234/2021:

PIANO TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE PER GLI ANNI 2024-2025-2026

AREA	PROFILO	PROGRAMMAZIONE 2024	PROGRAMMAZIONE 2025	PROGRAMMAZIONE 2026	TOTALE
DIR	Dirigente	2		1	3
Funzionari EQ	Funzionario Esperto nell'area giuridica economica (ex Istruttore Direttivo Amministrativo)	2	3	3	8
Funzionari EQ	Funzionario Esperto Area Servizi Tecnici (ex Istruttore Direttivo Tecnico)	3	1	3	7
Funzionari EQ	Funzionario esperto area vigilanza			1	1
Funzionari EQ	Educatore professionale			1	1
Funzionari EQ	Assistente Sociale		1	1	2
Istruttori	Educatore Servizi Educativi	1			1
Istruttori	Agenti Polizia municipale	3		3	6
Istruttori	Istruttore giuridico economico/Istruttore Amministrativo	10	3	11	24
Istruttori	Istruttore Area Servizi Tecnici (ex/Istruttore tecnico) Geometra/Perito	5	1	2	8
Istruttori	Programmatore	1			1
Operatore esperto	Collaboratore tecnico specializzato	4	1	1	6
TOTALE		31	10	27	68

PIANO TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE INTEGRATO CON I POSTI DEDICATI ALLE PROGRESSIONI TRA LE AREE PER GLI ANNI 2024-2025-2026 EX ART. 52, COMMA 1 BIS D.LGS 165/2001

AREA	PROFILO	PROGRAMMAZIONE 2024	PROGRAMMAZIONE PROGRESSIONE TRALE AREE ANNO 2024 (ordinaria)	PROGRAMMAZIONE PROGRESSIONE TRALE AREE ANNO 2024 (straordinaria)	PROGRAMMAZIONE 2025	PROGRAMMAZIONE PROGRESSIONE TRALE AREE ANNO 2025	PROGRAMMAZIONE 2026	PROGRAMMAZIONE PROGRESSIONE TRALE AREE ANNO 2026	TOTALE
DIR	Dirigente	2					1		3
Funzionari EQ	Funzionario Esperto nell'area giuridica economica (ex Istruttore Direttivo Amministrativo)	2	4	11	3	4	3	3	30
Funzionari EQ	Funzionario Esperto Area Servizi Tecnici (ex Istruttore Direttivo Tecnico)	3		12	1		3	3	22
Funzionari EQ	Funzionario Esperto nell'area dell'Information Technology (ex Istruttore Direttivo Programmatore esperto)			1					1
Funzionari EQ	Funzionario esperto area vigilanza (ex Istruttore Direttivo Vigilanza)		2				1		3
Funzionari EQ	Educatore Professionale						1		1
Funzionari EQ	Assistente Sociale				1				1
Funzionari EQ	Educatore Servizi Educativi			16					16
Istruttori	Educatore Servizi Educativi	1							1

Istruttori	Agenti Polizia municipale	3					3		6
Istruttori	Istruttore giuridico economico (ex Istruttore Amministrativo)	10				3		11	24
Istruttori	Istruttore Area Servizi Tecnici (ex Istruttore tecnico) Geometra/perito	5				1		2	8
Istruttori	Istruttore bibliotecario							1	1
Istruttori	Programmatore	1							1
Operatore esperto	Collaboratore tecnico specializzato	4		2		1		1	8
TOTALE		31	6	42	10	4	27	6	126

La ricognizione annuale delle eccedenze, avviata con la nota prot. n. 100079 del 23/08/2023 di cui si accennava in premessa, avente ad oggetto: "MONITORAGGIO DEL FABBISOGNO DI PERSONALE PER IL TRIENNIO 2024-2026", ha evidenziato - come attestato da apposita certificazione prodotta dai Dirigenti dell'Ente agli atti del Settore Organizzazione Risorse Umane che presso il Comune di Novara non risultano eccedenze di personale.

Viste le numerose e reiterate richieste da parte dei dirigenti per la sostituzione delle cessazioni verificatesi anche negli anni precedenti, che per effetto delle limitazioni al turn over sono state reintegrate solo parzialmente, ed altresì le cessazioni non programmate ulteriormente verificatesi anche nel corrente anno si ritiene di programmare le nuove assunzioni utilizzando tutta la capacità finanziaria disponibile.

Alle assunzioni declinate nella tabella sopra riportata si aggiunge la previsione di trasformazione del rapporto da part time a full time (36 ore settimanali) di 2 figure professionali assunte originariamente a 19 ore settimanali e precisamente: un istruttore giuridico economico - Area Istruttori ed un collaboratore giuridico amministrativo- Area operatori esperti, il cui onere trova copertura negli stanziamenti di bilancio approvati.

L'attuale programmazione potrà ulteriormente essere integrata nel caso in cui, nel triennio di riferimento dovessero rendersi vacanti posizioni di lavoro coperte nella dotazione organica per effetto di mobilità verso altre pubbliche amministrazioni o per cessazioni non programmate.

Le assunzioni a tempo determinato e flessibile, come specificato nel paragrafo E) saranno attivate, nei limiti

della capacità finanziaria dell'Ente, in attuazione del disposto dell'art. 36 del D.Lgs n. 165/2001, come modificato dall'art. 9 del D.Lgs n.75/2017; dell'art. 9, comma 28 della L. 122/2010; dell'art. 23 D.lgs 81/2015; dell'art. 4 c.1 lett. b) del DL. 101/2013 convertito con legge 125/2013, per motivi contingenti, necessità straordinarie e non preventivate o per la sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto.