

OGGETTO: RIDETERMINAZIONE DOTAZIONE ORGANICA DEL COMUNE DI MONTEVARCHI E RIORGANIZZAZIONE - REVISIONE PIANO ASSUNZIONALE 2018-2020

Verbale n.22 del 15/11/2018

I SOTTOSCRITTI REVISORI DEI CONTI

Richiamati:

- l'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 che stabilisce che le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici ed individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi e determinano le dotazioni organiche complessive;
- l'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 che stabilisce che nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche **sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 165/2001, previa verifica degli effettivi fabbisogni;**
- il vigente quadro normativo in materia di organizzazione dell'ente locale, con particolare riferimento a quanto dettato dal D. Lgs. n. 267/2000, che attribuisce alla Giunta comunale specifiche competenze in ordine alla definizione degli atti generali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- l'art. 89, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000, che stabilisce che, ferme restando le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali disestati e strutturalmente deficitari, i comuni, le province e gli altri enti locali territoriali, nel rispetto dei principi fissati dalla stessa legge, provvedono alla determinazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa e 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;
- l'art. 91, comma 2, del D.Lgs. che stabilisce, tra l'altro, che gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12.3.1999, n. 68, **finalizzata alla riduzione programmata delle spese per il personale;**
- l'art. 34, comma 1, della legge 289/2002 che dispone che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei principi di cui all'art.1, comma 1, del D.Lgs. 165/2001;
- 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 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e **che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate**

Vista deliberazione 247 del 6/11/2018 della Giunta Comunale che, nel rispetto delle disposizioni di legge sopra richiamate, andrà a modificare **per la quarta volta in dieci mesi** il piano assunzioni con contestuale rideterminazione della pianta organica;

Preso atto che il Comune ha una popolazione, al 31.12.2017, superiore a 1.000 abitanti e che quindi è soggetto alle norme del pareggio di bilancio e conseguentemente ai limiti di spesa di cui all'art. 14 del D.L.78/2010 conv. in L. 122/2010;

Ricordato che:

l'articolo 39, comma 1, della legge n. 449/1997 dispone che, per assicurare le esigenze 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 pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle assunzioni relative alle categorie protette. Dello stesso tenore è l'articolo 91, comma 1, del D.lgs n. 267/2000 (Tuel), secondo il quale gli enti locali debbono adeguare i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse in vista del migliore funzionamento dei servizi. Anche in questo contesto, la modalità operativa per il raggiungimento dell'obiettivo si concretizza nella programmazione triennale del fabbisogno finalizzata alla riduzione pianificata delle spese del personale. Il Legislatore ha previsto un sistema di controllo su tale meccanismo di coordinamento organizzativo, allorché la Legge n. 448/2001, all'articolo 19, comma 8, prevede l'obbligatorietà, per gli organi di revisione contabile degli enti locali, di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di personale.

Sono rilevanti nel contesto i commi 1 e 4 dell'articolo 6 del Dlgs n. 165/2001, secondo cui:

- ✓ la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate **previa verifica degli effettivi fabbisogni** (comma 1),
- ✓ le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale (comma 4).

L'adozione del Programma dei fabbisogni di personale deve precedere temporalmente la rideterminazione della dotazione organica, in quanto quest'ultima deve adeguarsi alle opzioni e alle necessità indicate nel Programma dei fabbisogni (e non viceversa). Un'inversione del sistema, come indicato dal citato articolo 6, commi 1 e 4, del Dlgs 165, è in grado di determinare, fatalmente, l'illegittimità di entrambi gli atti per violazione del modello normativo indicato dall'assetto ordinamentale, in quanto il Programma dei fabbisogni si disporrebbe a variabile subordinata della dotazione organica, la quale, a sua volta, non

potrebbe ritenersi razionalmente fondata su di un'adeguata rilevazione delle necessità acquisitive di professionalità.

Il ciclo temporale triennale costituisce la base temporale unitaria di gestione delle risorse umane, secondo il trittico: "programma dei fabbisogni di personale - rideterminazione della dotazione organica - validità triennale delle graduatorie concorsuali per soddisfare i bisogni di reclutamento espressi dal programma". L'unitarietà triennale del periodo temporale di riferimento, quindi, costituisce il trait d'union che attraversa e accomuna tutti i meccanismi che, organicamente e in forma integrata, consentono la gestione strategica della risorsa umana.

La stessa Corte dei conti, in più occasioni, ha avuto modo di affermare come tale sistema di pianificazione abbia assunto, nel tempo, la finalità ulteriore di presidiare le dinamiche di spesa di personale, nell'intesa che il meccanismo possa fungere anche quale sistema di monitoraggio e di controllo dell'andamento della spesa di personale in regime di riduzione o, comunque, di contenimento della stessa, di talché i contenuti pianificatori, se questa è la finalità oggi riconosciuta dall'ordinamento finanziario, non possono essere diversi dai contenuti stessi della nozione di "spesa di personale", come elaborata dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e dei relativi orientamenti resi, al riguardo, dalle giurisdizioni contabili, tra i quali si possono annoverare: rapporti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, somministrazioni, collaborazioni coordinate e continuative, comandi in ingresso, convenzioni, mansioni superiori, prestazioni rese in regime di Lsu o Lpu, stage formativi ecc., ovvero qualsiasi spesa riconducibile alla nozione di spesa di personale e dalla quale, comunque, l'amministrazione pubblica possa trarre una prestazione lavorativa ulteriore utile per il perseguimento dei propri fini.

All'interno dello strumento pianificatorio deve essere incluso anche l'incremento dei fondi di finanziamento del salario accessorio, rinvenibile nelle clausole negoziali di cui all'articolo 15, comma 5, del Ccnl 1° aprile 1999 del comparto Regioni ed enti locali e all'articolo 26, comma 3, del Ccnl 23 dicembre 1999 della separata area dirigenziale del comparto stesso, a seguito dell'attivazione di nuovi servizi o dell'implementazione dei servizi esistenti, secondo quanto inequivocabilmente statuito da entrambe le norme contrattuali. Anche in tali ipotesi, infatti, sussiste, alla base della previsione contrattuale, uno scambio tra incremento di prestazioni da acquisire e valori economici da riconoscere al personale, dinamica che incrementa le spese di personale e determina, di conseguenza, la necessità di una motivata ed adeguata programmazione dei fabbisogni.

Va segnalato che la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni di personale, in funzione delle finalità di accrescere l'efficienza delle amministrazioni, di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la

spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica, e di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. Verifica che nel caso di specie non emerge dalla documentazione trasmessa.

Ed ancora, le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate, dall'organo di vertice delle amministrazioni, in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge n. 449/1997. Sono questi i principi fondamentali che governano la determinazione e la variazione delle dotazioni organiche, conferendo a tali azioni un ruolo di mero traduttore formale delle opzioni organizzative assunte nell'ambito del vero strumento strategico di regolazione di sistema, rappresentato dalla programmazione dei fabbisogni di professionalità, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 4, del Dlgs n. 165/2001.

La verifica della capacità assunzionale

In riferimento alla fruizione delle facoltà assunzionali per il 2018: in base all'articolo 22 del D.L. n. 50/2017, nei Comuni con più di mille abitanti, per l'annualità 2018, le facoltà assunzionali a tempo indeterminato per le qualifiche non dirigenziali sono innalzate al 75% (non più 25%) della spesa corrispondente alle cessazioni dell'esercizio precedente. È richiesto però che il rapporto tra dipendenti e popolazione dell'anno precedente risulti inferiore al limite fissato per gli enti dissestati e/o strutturalmente deficitari - per gli anni 2017/2019 - dal Decreto Min. Interno 10 Aprile 2017. Questa percentuale giunge fino al 90% nel 2018 per i Comuni con più di mille abitanti che:

- 1] rispettano gli obiettivi del pareggio di bilancio,
- 2] lasciano spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio.

L'articolo 22, concede inoltre deroghe al tetto di spesa per le assunzioni flessibili a carattere stagionale, laddove sia dimostrato il rispetto di alcune condizioni: procedure concorsuali, finanziamento integrale con contratti di sponsorizzazione o accordi di collaborazione con soggetti privati (già incassati), finalizzazione all'erogazione di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o prestazioni verso terzi paganti.

Grazie alle modifiche introdotte dal decreto sicurezza (D.L. n.14/2017) è inoltre possibile assumere, nel 2018, personale appartenente alla polizia municipale entro i limiti del 100% della spesa relativa al personale della stessa tipologia cessato nell'anno precedente.

Il decreto sicurezza (D.L. n. 14/2017) ha aperto alla possibilità, da parte dei Comuni che nell'anno precedente hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio, di effettuare assunzioni di personale della Polizia locale nei limiti più ampi, per gli anni 2017 e 2018, utilizzando il turn over previsto dall'art 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014 (80% nel 2017 e 100%

nel 2018), rispetto ai vincoli vigenti per l'altro personale (ossia del 25% elevabile al 75% per gli enti che abbiano rispettato il rapporto numero di dipendenti e popolazione residente definiti dal Decr. Min. Interno del 10 aprile 2017), fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale.

Sull'argomento risultano interessanti le asserzioni della Corte dei Conti Toscana (deliberazione n.164/2017) sul corretto calcolo delle capacità assunzionali: la normativa non consente la determinazione di due distinti budget assunzionali, uno per la polizia locale, da determinarsi sulla spesa relativa ai cessati della stessa tipologia dell'anno precedente, e l'altro per il restante personale, sul resto delle cessazioni, esclusi i cessati della polizia locale.

In questo caso dovrà essere applicata la percentuale più ridotta prevista dall'art 1, comma 228 della Legge n. 208/2015 e non la percentuale superiore introdotta dall'articolo 3, comma 5 del Dl 90/2014. La percentuale superiore, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale e, fra l'altro, in tal caso viene precisato che queste cessazioni non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale.

Il budget assunzionale, che riguarda tutte le cessazioni del personale, è determinato sulla base dell'art 1, comma 228 della Legge n. 208/2015 (25% delle cessazioni elevabile al 75% qualora vi sia stato il rispetto del rapporto fra dipendenti e popolazione residente). Nella fattispecie è indifferente la sua destinazione al tipo di assunzioni che si intendono effettuare (polizia locale o altro personale). Non è possibile, invece, destinare parte delle altre cessazioni per coprire la necessità dell'assunzione del personale della polizia locale qualora la cessazione del personale della polizia locale dovesse essere insufficiente. In questo caso, infatti, il legislatore ha previsto espressamente che le cessazioni del personale della polizia locale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale.

L'utilizzo dei residui delle facoltà assunzionali

L' articolo 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014 aveva stabilito le nuove percentuali della capacità assunzionale valide dall'anno 2014 in poi. In quella disposizione il D.L. n. 78/2015 ha implementato il seguente precetto: «è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente». La deliberazione n. 28/2015 della Corte dei Conti, Sezione Autonomie ha indicato come «dinamico» il triennio precedente. Di fatto, ogni anno, si perdono i resti della capacità assunzionali anteriori al triennio precedente, scorrevole con riferimento all'esercizio di competenza. La Stabilità 2016 (art 1, comma 228 della Legge n. 208/2015) ha riscritto totalmente le percentuali del turn-over prevedendo un generalizzato limite al 25% rispetto alla spesa dei cessati dell'anno precedente. Fin da subito si pone la domanda: vanno utilizzati i resti del triennio antecedente oppure la disposizione della legge di stabilità ha annullato implicitamente tale possibilità?

La Corte dei Conti Molise, Sezione Regionale di Controllo (Parere n. 172/2016 del 14/12/2016) ha evidenziato che, sul piano letterale, la nuova disposizione introdotta dalla Legge n. 208/15 sembra modificare unicamente la percentuale del turn-over lasciando, pertanto, impregiudicate le restanti disposizioni del Dl n. 90/2014, tra cui quella che consente l'utilizzo dei resti assunzionali. Tuttavia, è intuibile che le limitazioni introdotte siano finalizzate unicamente alla riduzione/contenimento della spesa per personale. Ne consegue che questo risparmio, nell'ammontare complessivo previsto anno per anno, resta già conseguito e, pertanto, l'obiettivo non risulta pregiudicato dal riutilizzo dei resti assunzionali non ancora utilizzati.

Su questa tematica è di pregnante impatto la deliberazione n. 23/2017 della Corte dei Conti Lombardia. I magistrati contabili concludono affermando che si deve applicare la percentuale vigente nell'anno, calcolata sulla spesa delle cessazioni del triennio precedente. Nello specifico, un Comune tra i mille e i diecimila abitanti, che rispetta il parametro dipendenti/popolazione nel 2016, nel 2017 potrà assumere nel limite del 75% prendendo come riferimento le cessazioni avvenute nel triennio precedente ovvero quelle degli anni 2014-2015-2016. Tale interpretazione non è però conforme al testo letterale delle disposizioni normative: sia l'articolo 3, comma 5, del Dl n. 90/2014, sia l'articolo 1, comma 228, della Legge n. 208/2015, introducono le percentuali del turn-over sempre con riferimento al «personale cessato nell'anno precedente», senza esplicitare la possibilità di fare un cumulo della spesa dei cessati. Di anno in anno quindi, si crea un budget (così lo chiama, per esempio, la Funzione Pubblica nella circolare n. 1/2015) calcolato sulla spesa dei cessati «dell'anno precedente» e non sulla somma del triennio precedente come sostiene la Corte dei Conti della Lombardia.

Semmai, la questione si pone sull'utilizzo dei resti, ma di certo non su un ricalcolo necessario di anno in anno. Infatti, l'articolo 3, comma 5, del Dl n. 90/2014 è stato integrato dall'articolo 4, comma 3, del Dl n. 78/2015, prevedendo che «è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente». Non c'è dubbio, quindi, che ogni anno si calcola la percentuale rispetto alla spesa dei cessati dell'anno prima e poi si potranno utilizzare anche i residui delle «quote percentuali» delle facoltà assunzionali del triennio precedente.

La ratio della norma, quindi, è consentire la fruizione di un resto connesso ad una facoltà già calcolata e non interamente utilizzata. Anche le schede di lettura della Camera dei Deputati hanno descritto tale disposizione come la possibilità di utilizzare i residui delle facoltà assunzionali. Da nessuna parte, quindi, è affermato che si debba (ri)fare di anno in anno un calcolo utilizzando le cessazioni del triennio precedente.

Un ulteriore avallo a tale interpretazione è contenuto nella Circolare della Funzione Pubblica n. 1/2015 la quale, per spiegare l'applicazione dell'articolo 1, comma 424, della Legge n. 190/2014, afferma che i budget vincolati per gli enti di area vasta sono quelli degli anni 2015 e 2016, mentre «rimangono consentite le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti»,

con ciò confermando che nel 2015 e nel 2016 non si debbono fare dei ricalcoli sui cessati del triennio precedente, ma che le facoltà assunzionali utilizzabili sono quelle già calcolate con le percentuali vigenti tempo per tempo.

In sintesi quindi, per l'annualità "X", il totale della capacità assunzionale utilizzabile è dato dalla somma tra una quota di competenza (l'esercizio "X" si calcola sulla base dei cessati dell'esercizio "X-1") e una quota a residuo del triennio precedente dinamico, come stabilito dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie n. 28/2015. Ad esempio, nell'esercizio 2017 la capacità assunzionale è determinabile in misura pari a quanto non speso dei budget negli anni 2014-2015-2016, calcolato sulle rispettive cessazioni degli anni 2013-2014-2015. Ai fini di quanto previsto dall'art. 1, comma 557, della L. 296/2006, invece, è da escludere non solo la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata ("effetto prenotativo" della spesa), ma anche di considerare virtualmente sostenuta una spesa che tale non è, ai soli fini del rispetto del limite legislativamente imposto. Di conseguenza, nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione proprio nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento.

Ciò premesso come necessaria disamina della complessa materia, si ricorda che l'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001 (Legge finanziaria 2002) prevede che l'organo di revisione contabile accerta che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa.

Orbene nel caso di specie nonostante la richiesta effettuata per le vie brevi al responsabile servizio personale e per mail in data 14/11/2018 non sono pervenute le attestazioni relative alla copertura degli stanziamenti di bilancio in relazione ai nuovi e rilevanti carichi di spesa derivanti dalla ennesima revisione del piano assunzionale.

Parimenti nel materiale trasmesso non figura nemmeno una relazione del Dirigente dell'Ufficio Unico che evidenzi con chiarezza gli spazi utilizzabili, ricavabili non con immediatezza dall'allegato D).

Non si rileva **inoltre nessun collegamento con i contenuti della sezione operativa del DUP** che nella parte 2 si ricorda comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio. Con riguardo al personale si fa esplicito riferimento alla programmazione del fabbisogno di personale. **Si evidenzia che inoltre nessun aggiornamento del DUP è stato comunicato a questo organo entro il termine ultimo del 15/11/2018.**

Nella delibera di giunta inoltre non **vi è alcun richiamo ai contenuti delle linee guida emanate dal Ministero per la semplificazione** e la pubblica amministrazione emanate l'8/5/2018 che recano nuove indicazioni in particolare **sul superamento della dotazione organica** che invece dovrebbero guidare la logica delle assunzioni.

Anche il rispetto del limite di spesa emerge solo dalla lettura dell'allegato E) che la attesta a euro 4.446.187,55 a fronte di un limite dichiarato di euro 4.883.869,56.

Ora è del tutto evidente e a tacer d'altro che i suddetti allegati, peraltro privi di firme, non possono sostituire l'attestazione di regolarità contabile e tecnica previsti dall'art. 49 del D.Lgs. 18.08.2000 n. 267 che sono documenti necessario per il parere del collegio. Parimenti non risulta trasmessa la relazione sulla disponibilità finanziaria per l'anno 2018 per gli anni 2018 -2020 dalla quale deve emergere la sostenibilità della modifica proposta. La carenza di informativa appare rilevante anche in relazione i rilievi che questo collegio aveva evidenziato nella terza variazione in merito all'insufficienza dei residui assunzionali ove si dovesse ricorrere a selezioni esterne, situazione che ad oggi presumibilmente non appare risolta alla luce del maggior carico di assunzioni previsto nell'ennesima revisione.

Si ricorda inoltre che ai fini della verifica del vincolo di finanza pubblica in esame, si comprendono (a mente del comma 557-bis dell'unico articolo della "Finanziaria 2007") anche le spese "...sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del Dlgs. n. 267/00 ...". Per il fine di cui trattasi si considerano altresì le spese sostenute "... 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".

Tutto quanto ciò premesso questo Collegio evidenzia che variazione proposta, pur rispettando i limiti di legge, non si impronta al principio generale della progressiva riduzione di personale.

Particolarmente rilevante inoltre è la mancanza di una relazione che ponga in diretta relazione assunzioni e piani strategici dell'ente, in quanto anche dalla relazione di giunta pare emergere come le assunzioni siano conseguenti a esigenze contingenti provenienti dagli uffici e non dettate da logiche di programmazione.

Pertanto a motivo delle carenze documentali sopra richiamate e della mancanza di tempo utile da qui al termine dell'incarico per indagini dirette, il Collegio ritiene di non avere elementi per l'espressione motivata del parere.

Montevarchi, redatto in modalità telematiche il 16/11/2018

IL COLLEGIO DEI REVISORI

Dr. Roberto Sclavi

Dr. Giovanni Farnocchia

Dr. Mauro Rossinelli