PUBBLICARE

COMUNITA' MONTANA CALORE SALERNITANO

Via Cesine, 3 – 84069 Roccadaspide – (Sa)
C.F.: 82003050653

PROGRAMMA TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE

e

RIDETERMINAZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA Triennio 2014-2016

Il Presidente
(Dr. Angelo Rizzo)

Approvato con delibera di Giunta Esecutiva
n° 47 del 22.12.2014

Il Presidente
(Dr. Angelo Rizzo)

Il Segretario Generale
(D.ssa Anna Desimone)

INDICE

1. Premessa **pag. 3**

2. Norme generali di riferimento **pag. 4**
2.1 Norme di riferimento sul programma triennale del fabbisogno del personale pag. 4
2.2 Norme di riferimento sulla Dotazione Organica pag. 5
2.3 Competenza della Giunta Esecutiva pag. 7
2.4 Informazione sindacale pag. 7

3. Fattori vincolanti per la rideterminazione della Dotazione Organica **pag. 8**
3.1. Disavanzo di amministrazione non ripianato pag. 8
3.2. Vincoli di spending review pag. 9
3.3. Riduzione del quadro operativo delle attività pag. 9
3.4. Collocamento in pensione del personale in eccedenza pag. 9
3.5. Parametri di riferimento per la rideterminazione della Dotazione Organica pag. 10

4. La Capacità di bilancio **pag. 11**
4.1. Bilancio a finanza derivata della Comunità Montana pag. 11
4.2. Margine operativo di bilancio pag. 12
4.3. Inesistenza del margine operativo di bilancio pag. 12
4.4. Esigenza ripianamento disavanzo di amministrazione pag. 13
4.5. Ancoraggio dinamico tra le spese e le entrate correnti e difficoltà a realizzare economie di spesa pag. 14
4.6 Benefici derivanti da una riduzione delle spese del personale pag. 14

5. Carichi di lavoro e assetto organizzativo dei Settori e dei Servizi **pag. 16**

6. Programma triennale 2014-2016 del fabbisogno del personale **pag. 23**
6.1. Elementi da considerare pag. 23
6.2. Dotazione Organica vigente da modificare pag. 23
6.3. Scelte effettuate in riferimento alle capacità di bilancio e al carico di lavoro pag. 24
6.4. Variazioni da adottare rispetto alla vigente Dotazione Organica pag. 25
6.5. La determinazione del fabbisogno del personale per il triennio 2014-2016 pag. 25

7. La nuova Dotazione Organica rideterminata **pag. 27**

8. Soprannumerarietà di personale: cause e collocamento del personale interessato **pag. 29**

9. Conclusioni **pag. 37**

Appendice **pag. 38**

1. PREMESSA

Il presente documento contiene la rideterminazione del programma triennale del personale e della Dotazione Organica riferiti al triennio 2014-2016.

La rideterminazione si rende urgente ed indifferibile poiché:

a) L'ultima dotazione organica, approvata dalla Giunta Esecutiva della Comunità Montana, è riferita al triennio 2009-2011, e ciò rende necessario l'adeguamento ai tempi fissati per gli aggiornamenti dall'art. 91 del TUEL e dall'art. 6 del D.Lgs. 165/2001;

b) Il Rendiconto di Gestione dell'Esercizio Finanziario 2013, approvato come schema dalla Giunta Esecutiva con atto n° 23 del 17/07/2014, si chiude con un disavanzo di amministrazione di €. 890.204,32 venendosi così a determinare per l'Ente una condizione di notevole squilibrio che impone la necessità di adottare provvedimenti volti ad ottenere risparmi di spesa corrente;

c) La legge 30.10.2013 n° 125, all'art. 2, comma 3, estende a tutte le Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001 la possibilità di riconoscere ai dipendenti in eccedenza sulla dotazione organica il regime pensionistico previgente alla riforma "Fornero".

2. NORME GENERALI DI RIFERIMENTO

2.1 Norme di riferimento sul programma triennale del fabbisogno del personale

Nell'ambito della programmazione triennale dei vari Enti della Pubblica Amministrazione, il Legislatore nazionale ha posto delle indicazioni in merito alla spesa del personale dipendente: ha sottolineato la necessità di ridurla secondo alcune percentuali da applicare con gradualità nell'arco di più anni. Ciò è stato stabilito originariamente dall'art. 39 della L. 449/97 (Finanziaria 1998), che successivamente è stato modificato e confermato da altre leggi Finanziarie. Tale riferimento normativo, espressamente rivolto anche agli Enti Locali (commi 1 e 19 art. 39, L. 449/97), non è però un obbligo misurato in termini quantitativi e temporali, ma costituisce un principio generale al quale occorre guardare con doveroso rispetto. Infatti il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, all'art. 91, 1° comma, recita testualmente: "*Gli Enti Locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento die servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle Amministrazioni locali sono tenute alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 68/99, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale*".

Di conseguenza l'organico degli Enti Locali è destinato a ridursi nel tempo, non solo per quegli Enti in dissesto o strutturalmente deficitari, ma anche per gli altri in normali condizioni finanziarie. Tutto ciò però deve essere inserito nella piena autonomia organizzativa di ogni Ente, che potrà stabilire le modalità della riduzione del personale solo se quest'ultimo si presenta in esubero rispetto alle esigenze lavorative e se la riduzione razionalizzata della spesa, oltre che auspicata, si presenta come necessaria per gli equilibri di Bilancio.

La riduzione o il mantenimento della spesa per il personale, nonostante l'autonomia organizzativa, viene ancora ribadita dalle recenti leggi dello Stato ispirate alla *spending review* che, di anno in anno, pongono dei vincoli e dei limiti per le nuove assunzioni. Il fabbisogno del personale, quindi, deve essere gestito all'interno di una condizione

quantitativa molto limitata e decrescente nel tempo, anche alla luce delle notevoli riduzioni in atto dei trasferimenti pubblici a copertura delle spese correnti.

Questo Ente, dunque, con riferimento al programma triennale per il personale, intende adottare una consueta politica di rigore andando ad incidere riduttivamente sul numero dei dipendenti previsti nella precedente D.O. di questo Ente.

2.2 Norme di riferimento sulla Dotazione Organica

In merito alla Dotazione Organica si può far riferimento a diverse disposizioni fissate nel D.Lgs. 267/2000 e nel D.Lgs. 165/2001.

L'art. 89, comma 5, del T.U., recita: "gli Enti Locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente T.U., provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazione 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. Restano salve le disposizioni adottate dalla normativa concernente gli Enti Locali dissestati e strutturalmente deficitari".

L'art. 6 del D.Lgs. 165/2001, alla luce delle integrazioni disposte dalla recente normativa [art. 11, legge 80/2006; art. 2, comma 18, lettere a) e b), della legge 135/2012], stabilisce al comma 1: "*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'art. 1, comma 1, previa informazione delle Organizzazioni Sindacali rappresentative. Nei casi in cui processi di riorganizzazione degli Uffici comporta l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le Pubbliche Amministrazione sono dovute a darne informazione, ai sensi dell'art. 33, alle Organizzazioni Sindacali rappresentantive del settore interessato ed avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorsi trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la Pubblica Amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità. Nell'individuazione della dotazione organica, le Amministrazioni non possono determinare,*

in presenza di vacanze di organico, situazione si soprannumerarietà di personale, anche temporaneo, nell'ambito dei contingenti relativi alle singoli posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Ai fini della mobilità collettiva, le Amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifiche e profili professionali. Le Amministrazioni pubbliche curano le ottimali distribuzioni delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale".

Il comma 4 bis, del citato art. 6, del D. Lgs. 165/2001, aggiunto dall'art. 35, del D. Lgs. 150/2009, recita testualmente: "*Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e i suoi aggiornamenti di cui al comma 4, sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti*".

Come si può rilevare dalla suddetta normativa, la dotazione organica deve essere rideterminata essenzialmente tenendo conto delle esigenze lavorative e dei limiti di bilancio, sia informando preliminarmente (senza obbligo di concertazione) le Organizzazioni Sindacali, e sia tenendo conto delle formulazioni di carattere funzionale avanzate dai dirigenti per individuare i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui essi sono preposti.

A questa cornice di operatività, inoltre, occorre aggiungere quanto fissato dall'art. 34, comma 2, della legge 289/2002, secondo il quale per le previsioni dotazionali occorre rispettare anche i due fattori limitati di seguito precisati:

1)- il numero dei posti da prevedere in organico non può superare quello dei posti vigenti in organico alla data del 29 settembre 2002 (data di presentazione del decreto preliminare per l'approvazione della legge finanziaria 2003);
2)- il numero dei posti da prevedere in dotazione organica deve rispettare il principio dell'invarianza della spesa.

2.3 Competenza della Giunta Esecutiva

L'organo di vertice (Giunta Esecutiva) deve provvedere ad approvare il programma triennale sul fabbisogno di personale, come stabilisce il primo comma, dell'art. 39 della citata legge 449/97, confermato anche dall'analoga disposizione del comma 4, dell'art. 6, del D. Lgs. 165/2001. Il programma triennale deve tener conto fondamentalmente delle regole e degli indirizzi fissati dal legislatore e delle esigenze organizzative filtrate attraverso le competenze attribuite all'Ente e i limiti di bilancio di quest'ultimo.

Il vigente Regolamento degli Uffici e dei Servizi stabilisce che la rideterminazione della D.O. avvenga con un documento proposto dal Presidente sentiti i Dirigenti di Settore i quali sono tenuti a rilasciare il parere sul provvedimento finale a norma di legge, con il quale, implicitamente, assolvono anche ai compiti di conferma dell'avvenuta proposta di cui al comma 4 bis, dell'art. 6, del D.Lgs. 165/2001.

2.4 Informazione Sindacale

L'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che le variazioni delle Dotazioni Organiche nella Pubblica Amministrazione sono determinate [.....] previa consultazione delle Organizzazioni Sindacali.

La consultazione fissata dalla legge, che non è una concertazione, mira a coinvolgere le forze sindacali nel processo decisionale, anche se per queste l'azione costruttiva si limita a proposte e a considerazioni che possono essere tanto accolte dall'Amministrazione quanto disattese.

Per la predisposizione del presente documento si procederà all'informativa e consultazione con le Organizzazioni Sindacali, anche per gli aspetti procedurali da porre in essere derivanti dalla individuazione di personale in eccedenza.

3 – FATTORI VINCOLANTI PER LA RIDETERMINAZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA

Per le scelte di programmazione sul personale, occorre prendere in considerazione quei fattori vincolanti che si presentano sia con i caratteri della obbligatorietà, e sia quelli con i caratteri dell'opportunità. Per questo Ente, la riduzione della dotazione organica si rende inevitabile alla luce dei seguenti quattro fattori:

- Disavanzo di amministrazione non ripianato;
- Vincoli di spending review;
- Riduzione del quadro operativo delle attività;
- Collocamento in pensione del personale in eccedenza.

3.1 Disavanzo di amministrazione non ripianato

La Giunta Esecutiva, con atto n° 23 del 17.07.2014, ha approvato il Rendiconto di Gestione Finanziario 2013 con un disavanzo di amministrazione di €. 890.204,32. Tale risultato deriva: a) dal riconoscimento di un debito fuori bilancio di €. 750.590,09 non ripianato connesso con il programma 2011 di forestazione e bonifica montana per il quale le spese certificate con lo stato finale superano il tetto di spesa assegnato dalla Regione; b) dallo squilibrio tra le entrate e le spese correnti maturate nel 2011 per €. 139.614,23 in quanto i trasferimenti regionali pe le funzioni delegate in agricoltura sono state inferiori rispetto a quanto riportato negli atti preliminari di accertamento di stima approvate dalla Regione stessa. Il parere del revisore unico dei conti al Rendiconto di Gestione 2013 contiene, tra l'altro, la seguente raccomandazione rivolta all'Amministrazione: "*è necessario procedere, per ottenere economie di spesa corrente, ad una rideterminazione della dotazione organica alla luce della normativa che contempla le situazioni di eccedenza a cui riferirsi per applicare pensionamenti secondo i parametri antecedenti la riforma "Fornero"*. La Giunta Esecutiva, nella propria relazione di accompagnamento al Rendiconto di Gestione 2013, ha parimenti assunto l'impegno di procedere alla ricerca di economie di spesa corrente attraverso la rideterminazione della dotazione organica finalizzata alla riduzione delle spese del personale.

3.2 Vincoli di spending review;

Negli ultimi anni le politiche di finanza pubblica, sia nazionale che regionale, sono fortemente improntate al perseguimento di tagli di spesa corrente. Queste scelte si impongono per evitare deficit di spesa coperti da ulteriori indebitamenti.

La riduzione della spesa corrente degli Enti pubblici si innesta anche su quanto già fissato dall'art. 91 del TUEL con il quale si stabilisce che la programmazione triennale del fabbisogno del personale deve essere comunque finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale. Inoltre, in tale direzione, deve essere accolto l'art. 76, comma 7, del D.L. n° 112/2008, convertito con legge 133/2008, secondo il quale gli Enti Locali dovrebbero avere una incidenza delle spese del personale pari o inferiore al 50% delle spese correnti.

La *spending review* per questo Ente, finalizzata a ridurre le spese del personale, si rende necessaria perché le entrate correnti diminuiscono in virtù dei tagli operati dallo Stato e dalla Regione.

3.3 Riduzione del quadro operativo delle attività

La L.R. 12/2008 ha confermato, per le Comunità Montane, tutte le funzioni istituzionali che ad esse sono state attribuite dal D.Lgs. 267/2000 e dalla Legge 97/94. Tuttavia, le attribuzioni operative, quelle collegate ad attività finanziate, sono tendenzialmente in diminuzione per mancanza di deleghe precise da parte della Regione o dei Comuni del comprensorio. Tutto ciò può incidere riduttivamente sui carichi di lavoro, i quali risentiranno anche della diversa organizzazione del lavoro che, condizionata da procedure informatiche, sta eliminando via via procedimenti documentali con riduzione delle ore di prestazione.

3.4 Collocamento in pensione del personale in eccedenza

In tema di finanza pubblica, il legislatore nazionale ha adottato una serie di leggi negli ultimi anni finalizzate al risparmio della spesa pubblica corrente. In tal senso va incanalata la riforma pensionistica varata con l'art. 24 del D.L. 201/2011, convertito in

legge n° 214 del 22.12.2011. La riforma ha così posticipato la maturazione dei requisiti per il riconoscimento del trattamento pensionistico a numerosi dipendenti pubblici e privati.

Tuttavia, nell'ottica di una maggiore equità sociale e flessibilità operativa, con una serie di norme successive, il legislatore ha riconosciuto il diritto al pensionamento a tutti quei dipendenti che, risultanti in eccedenza nelle dotazioni organiche degli Enti Pubblici, avessero maturato il diritto al pensionamento secondo il regime previgente al citato D.L. 201/2011 entro il 31.12.2015 (con decorrenza per il collocamento in pensione entro il 31.12.2016). Di conseguenza, in relazione alle scelte sul fabbisogno del personale e nell'individuazione di eventuali dipendenti in posizione soprannumeraria e di eccedenza rispetto alle previsioni della dotazione organica, il legislatore non ha voluto che venisse applicato semplicemente l'art. 33 del D. Lgs. 165/2001 per la loro messa in mobilità, ma ha stabilito che tali soggetti potessero, avendone i requisiti, essere collocati in pensione (vedasi art. 2, comma 14, D.L. 95/2012, convertito in legge 135/2012, e commi 3 e 6, dell'art. 2, del D.L. 101/2013, convertito in legge n° 125/2013).

3.5 Parametri di riferimento per la rideterminazione della dotazione organica

Sulla base di quanto evidenziato nei precedenti fattori vincolanti, per la rideterminazione della dotazione organica, i parametri quantitativi da considerare sono, pertanto, la capacità di bilancio dell'Ente e i carichi di lavoro.

4. LA CAPACITA' DI BILANCIO

4.1. Bilancio a finanza derivata della Comunità Montana

Questa Comunità Montana, come tutte quelle della Regione Campania, è un Ente a finanza derivata. Non ha entrate tributarie proprie e le sue entrate extra-tributarie di diretto collegamento alle attività poste in essere sono minime: circa l'1,5% del totale delle entrate correnti.

Le entrate correnti di questo Ente sono assicurate quasi totalmente dalla Regione. Questa, ai sensi dell'art. 19, comma 5, della L.R. n° 16 del 07.12.2010, sostituendosi allo Stato, ha regionalizzato le Comunità Montane assicurando per esse buona parte dei trasferimenti correnti per garantirne il funzionamento.

Il citato art. 19, comma 5, della L.R. n° 16 del 07.12.2010 recita testualmente: *"Le risorse di cui al comma 4 dell'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n° 504 (Riordino della finanza degli Enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n° 421), attribuite dallo Stato alle Comunità Montane antecedentemente alla data di entrata in vigore dell'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n° 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), sono trasferite alle stesse Comunità Montane dalla Regione Campania".*

Le risorse che lo Stato attribuiva alle Comunità Montane ai sensi del citato art. 34 del D.Lgs. 504/92, ammontavano ad €. 17.389.841,42. Questa stessa somma viene ora assicurata dalla Regione Campania, ogni anno, con trasferimenti derivanti da una delibera di Giunta Regionale di riparto tra le varie Comunità Montane. I criteri con cui la Regione procede al riparto tra le Comunità Montane del fondo di cui al suddetto art. 19, comma 5, L.R. 16/2010, sono impostati sulla base del numero dei dipendenti di ciascuna Comunità Montana secondo parametri percentuali calcolati per ciascuna C.M. sul totale dei dipendenti di tutte le CC.MM..

4.2 Margine Operativo di bilancio

La capacità di bilancio, legata ai Titoli di entrata e spesa corrente, rappresenta la capacità finanziaria dell'Ente a poter coprire regolarmente oltre le spese fisse anche una certa quantità di spese correnti variabili. Rappresenta la condizione di forza o di debolezza di spesa, in particolare, sulle voci variabili.

La capacità di bilancio, in altre parole, si coglie nell'entità del Margine Operativo di Bilancio (MOB), che è dato dal valore differenziale tra il totale delle entrate correnti e il totale delle spese correnti fisse (personale, obbligazioni già contratte e spese di funzionamento minime dell'Ente). Se il MOB ha un valore positivo (ossia, se le entrate correnti superano le spese fisse), vi è una capacità di bilancio che può garantire politiche di spesa su cui l'Amministrazione può incidere. Se invece il MOB è inesistente, non vi è spazio per nessuna politica di spesa.

4.3 Inesistenza del Margine operativo di bilancio

Questo Ente non ha un Margine Operativo di Bilancio positivo in quanto:

1) tutte le spese correnti si sono assottigliate nel tempo ed hanno acquisito il carattere di fissità e di invarianza (l'invarianza esprime il rapporto costante tra la variabilità di una spesa e la prestazione/bene che essa garantisce) rispetto alla loro destinazione, essendo destinate a garantire le spese correnti previste per legge e il funzionamento minimo dell'Ente;

2) tutte le entrate correnti concorrono a coprire le spese correnti fisse, come si vede dalla tabella di seguito riportata, costruita con i dati ufficiali del Rendiconto di Gestione 2013.

Descrizione Entrata	Importo Entrata	Descrizione Spesa	Importo Spesa
Contributo e trasferimenti correnti dallo Stato	€. 45.924,00	Personale	€. 1.162.921,00
Contributo e trasferimenti correnti dalla Regione: art. 19, comma 5, L.R. 16/2010	€. 1.025.731,00	Acquisto beni di consumo	€. 21.479,00
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione: recupero spese per personale comandato	€. 62.600,00	Prestazioni di servizio: (ENEL, Revisore Conti, Nucleo di Valutazione,. TELECOM, rimborso spese amministratori, ecc.)	€. 81.163,00
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione: quota parte spese generali su progettazione PAC	€. 232.000,00	Trasferimenti	€. 800,00
Proventi dei servizi pubblici	€. 17.455,00	Trasferimenti	€. 800,00
Interessi attivi	€. 701,00		
Proventi diversi	€. 3.212,00	Interessi passivi	€. 17.789,00
		Imposte e tasse	€. 75.782,00
		Rimborso quota capitale mutui	€. 27.689,00
TOTALE	**€. 1.387.623,00**	**TOTALE**	**€. 1.387.623,00**

4.4 Esigenza ripianamento disavanzo di amministrazione

Questa Comunità Montana è in disavanzo di Amministrazione non ripianato e la gestione contabile è in regime di "gestione provvisoria" ai sensi dell'articolo 163 del TUEL. Con atto n° 23 del 17.07.2014, la Giunta Esecutiva ha approvato lo schema del rendiconto di gestione 2013 con un disavanzo di € 890.204,32. Tale disavanzo dovrebbe essere così ripianato:

a) per € 750.590,09 con intervento di copertura straordinario della Regione Campania per risanare le spese degli interventi di forestazione e bonifica montana realizzati nel 2011 da questo Ente in virtù della delega di cui alla L.R. 11/96. (vedasi Delibera Consiglio Generale n.3 dell'8/2/2013 e delibera di Giunta Esecutiva n. 30 del 04/09/2014 di Approvazione dello stato finale degli interventi di forestazione e bonifica montana, anno 2011);

b) per € 139.614,23 con economie di spesa corrente da ottenere con le politiche riduttive di bilancio nel triennio 2015-2017; le economie annue dovranno ammontare quindi a circa € 46.500,00