

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 330

presentata dai Consiglieri regionali

ZEDDA Massimo - AGUS - LOI - PIU - SATTA Gian Franco - CADDEO - ORRÙ - GANAU -
COMANDINI - CORRIAS - DERIU - MELONI - MORICONI - PINNA - PISCEDDA - COCCO -
LAI - CIUSA - LI GIOI - MANCA Desirè Alma - SOLINAS Alessandro

il 19 maggio 2022

Piano per il potenziamento degli organici delle amministrazioni comunali

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Nel corso degli ultimi anni si è assistito a una progressiva marginalizzazione del ruolo e delle funzioni dei comuni determinata da un insieme di cause che ne hanno limitato la capacità di azione, tra cui, in particolare, una generale carenza di personale. A partire dal 2007 i limiti imposti dalle disposizioni statali in materia di spesa per il pubblico impiego hanno portato gran parte delle autonomie locali a ridurre drasticamente la dotazione organica del proprio personale e a subire i conseguenti effetti in termini di rallentamento delle attività e di peggioramento della qualità dei servizi erogati alla collettività. Questo scenario, già di per sé grave, se si tiene conto che la riforma costituzionale del 2001 ha riconosciuto agli enti locali la stessa "dignità costituzionale" degli altri enti costitutivi della Repubblica, rischia oggi di compromettere anche il potenziale offerto dai programmi straordinari come il Piano nazionale di ripresa e resilienza che richiedono un ruolo attivo dei comuni sardi per la ripresa post-pandemica dell'isola.

Da un'analisi effettuata sui dati del Conto annuale pubblicato della Ragioneria generale dello Stato pubblicato nel 2021 il personale in servizio nelle amministrazioni comunali del Paese ammonta a 361.745. La riduzione registrata rispetto al dato dell'anno 2007 è da 8 a 6 dipendenti ogni 1.000 abitanti, pari al 25 per cento di personale in meno. In Sardegna si è passati da 14.000 dipendenti nel 2007 a 10.500 nel 2019.

Gli organici delle amministrazioni comunali sarde registrano, inoltre, una ripartizione del personale tra le categorie contrattuali che se confrontato con la situazione nell'Amministrazione regionale vede una bassa percentuale di personale inquadrato nella categoria D (funzionari) per l'accesso alla quale è richiesto il titolo di laurea:

Amministrazione regionale			Amministrazioni comunali		
Categorie CCRL	unità di personale per categoria	% distribuzione per categoria	Categorie CCNL	unità di personale per categoria	% distribuzione per categoria
A	76	3,3 per cento	A	584	5,6 per cento
B	493	21,3 per cento	B	2.109	20,2 per cento
C	587	25,4 per cento	C	5.213	49,9 per cento
D	1154	50,0 per cento	D	2.551	24,4 per cento
	TOTALE	TOTALE		TOTALE	TOTALE
	2.310	100,0 per cento		10.457	100,0 per cento

Dal 2011 le assunzioni a tempo indeterminato nei comuni sono state regolate dal meccanismo del turnover parziale (possibilità di sostituire con nuove assunzioni solo una quota limitata del personale cessato): questa è la principale causa della contrazione degli organici e dell'incremento dell'età media del personale in servizio. Soltanto nel triennio 2017/2019 i comuni hanno progressivamente riacquisito un maggiore margine per le sostituzioni di personale (turnover al 100 per cento, possibilità di cumulare la capacità assunzionale residue nell'ultimo quinquennio, ecc.).

Con il decreto legislativo n. 34 del 2019 il sistema è stato radicalmente modificato. Dal 2020, con l'applicazione del decreto ministeriale 17 marzo 2020, i comuni possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore a valori-soglia definiti come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati nonché nel rispetto della percentuale massima di incremento annuale della spesa di personale. Nel dettaglio, in base all'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ciascun comune è così classificabile a seconda del superamento del valore-soglia e del valore-di-rientro:

- comune con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti bassa: il rapporto spesa/entrate è inferiore al valore-soglia individuato dal decreto ministeriale per la propria fascia demografica e può usufruire dell'intera capacità assunzionale (ovvero, fino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia e nel rispetto della dinamica di crescita stabilite, sempre in percentuali, dallo stesso decreto ministeriale);
- comune con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti intermedia: il rapporto spesa/entrate è superiore al valore-soglia per la propria fascia demografica, ma inferiore a un "valore di rientro" (un secondo valore-soglia, più elevato di 4 punti rispetto al primo); il comune che fare attenzione a non peggiorare il valore di tale incidenza;
- comune con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti elevata: rapporto spesa/entrate è superiore al "valore di rientro"; il comune deve attuare politiche di contenimento della spesa di personale in relazione alle entrate correnti.

Di seguito i valori-soglia individuati nel decreto ministeriale 17 marzo 2020:

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,50 per cento
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,60 per cento
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,60 per cento
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,20 per cento
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,90 per cento
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,00 per cento
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,60 per cento
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,80 per cento
comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,30 per cento

La proposta di legge, pertanto, è finalizzata a supportare i comuni sardi nel reclutamento di nuovo personale attraverso un sostegno finanziario strutturale che garantisce un generale aumento delle entrate nei bilanci comunali.

Oltre a potenziare il numero complessivo di personale a disposizione dei comuni si garantisce, in particolare, l'incremento del numero di funzionari di categoria D per un totale di 1000 unità, di cui 500 per i soggetti in possesso di ulteriori qualificazioni - oltre al requisito minimo di laurea - nelle materie strettamente attinenti alle missioni del PNRR.

Per i piccoli comuni si ritiene di dover prevedere una specifica garanzia sul potenziamento degli organici. I comuni sardi con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 317 e amministrano complessivamente 514 mila abitanti, pari al 31,3 per cento della popolazione sarda: l'art.3 della proposta prevede che almeno il 40 per cento delle nuove figure reclutate siano poste a disposizione di questi enti, superando la logica dei rigidi schemi spesso applicati su scala regionale per la ripartizione di risorse in proporzione alla popolazione interessata.

Le risorse finanziarie necessarie per dar seguito alle assunzioni sono trasferite dalla Regione agli enti locali mediante il fondo unico istituito con la legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007) che conseguentemente, a decorrere dall'anno di entrata in vigore della norma proposta, dovrà comprendere una quota di dotazione finanziaria con destinazione vincolata al fine di dare copertura alla spesa del personale assunto dai comuni.

Per la quantificazione degli oneri finanziari si è presa in considerazione la retribuzione spettante ai neoassunti nelle categorie C e D secondo il CCNL - comparto funzioni locali del triennio 2016-2018, al netto degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro. Con l'istruttoria da condurre nelle commissioni consiliari competenti e a seguito del confronto con amministratori locali e rappresentanze sindacali l'auspicio è che il testo possa essere modificato, integrato e arricchito dai contenuti e dalle riflessioni scaturite da un ampio dibattito le tematiche affrontate nella proposta di legge.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Oggetto e finalità

1. A decorrere dall'anno 2022 è autorizzata la spesa di 35 milioni di euro per l'attuazione di un Piano di potenziamento degli organici delle amministrazioni dei comuni della Sardegna a valere sul fondo unico di cui all'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), la cui dotazione finanziaria stabilita nella legge regionale 9 marzo 2022, n. 3 (Legge di stabilità 2022) è incrementata del medesimo importo.

2. Il Piano è finalizzato al reclutamento attraverso procedure concorsuali per titoli ed esami di personale a tempo indeterminato da inquadrare con CCNL - comparto Funzioni locali nelle categorie C e D, rispettivamente per 500 e 1000 unità.

Art. 2

Potenziamento organici per attività connesse ai progetti attuativi del PNRR di competenza dei comuni

1. Al fine di supportare i comuni in tutte le attività connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza una quota non inferiore al 50 per cento dei posti per categoria D complessivamente previsti nel Piano di cui all'articolo 1 è rivolta a soggetti in possesso di titoli professionali, di studio o di specializzazione, ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla medesima categoria e attinenti alle seguenti materie:

- a) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
- b) transizione ecologica;
- c) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- d) istruzione e ricerca;
- e) inclusione e coesione;
- f) salute.

Art. 3

Rafforzamento organici piccoli comuni

1. Una quota non inferiore al 40 per cento dei posti complessivamente previsti nel Piano di cui all'articolo 1 è rivolta al reclutamento di profili professionali maggiormente carenti nelle amministrazioni dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Art. 4

Requisiti per assunzione del personale

1. Il reclutamento del personale è effettuato dai comuni nel rispetto della normativa statale in materia di assunzioni di personale nelle amministrazioni locali.

Art. 5

Norma finanziaria

1. Gli oneri derivanti dalla presente legge sono valutati in euro 35.000.000 a decorrere dell'anno 2022.

2. Agli oneri si fa fronte mediante l'utilizzo di quota parte delle risorse di cui all'articolo 10 della legge regionale n. 2 del 2007 destinate al finanziamento del sistema delle autonomie (missione 18 - programma 01 - titolo 1) come di seguito indicato:

- a) per l'anno 2022, lo stanziamento di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2022, è incrementato di euro 35.000.000 mediante pari riduzione delle disponibilità finanziarie iscritte in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1;
- b) a decorrere dall'anno 2023, con la legge di approvazione del bilancio dei rispettivi esercizi finanziari.

Art. 6

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).