

*Dipartimento Cisl Fp
delle Funzioni locali*

18 giugno 2024

GIAMPIERO PIZZICONI

Consigliere della Corte dei conti

***Professore a contratto in contabilità
pubblica presso l'Università***

Mercatorum

«I vincoli di finanza

***pubblica alla spesa del personale degli
enti locali e alla contrattazione
collettiva»***



**PRINCIPI COSTITUZIONALI E NORMATIVI E POLITICHE DI
RECLUTAMENTO DEL PERSONALE PUBBLICO.**

ARTICOLO 97 COST POST LEGGE COST. 1/2012

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

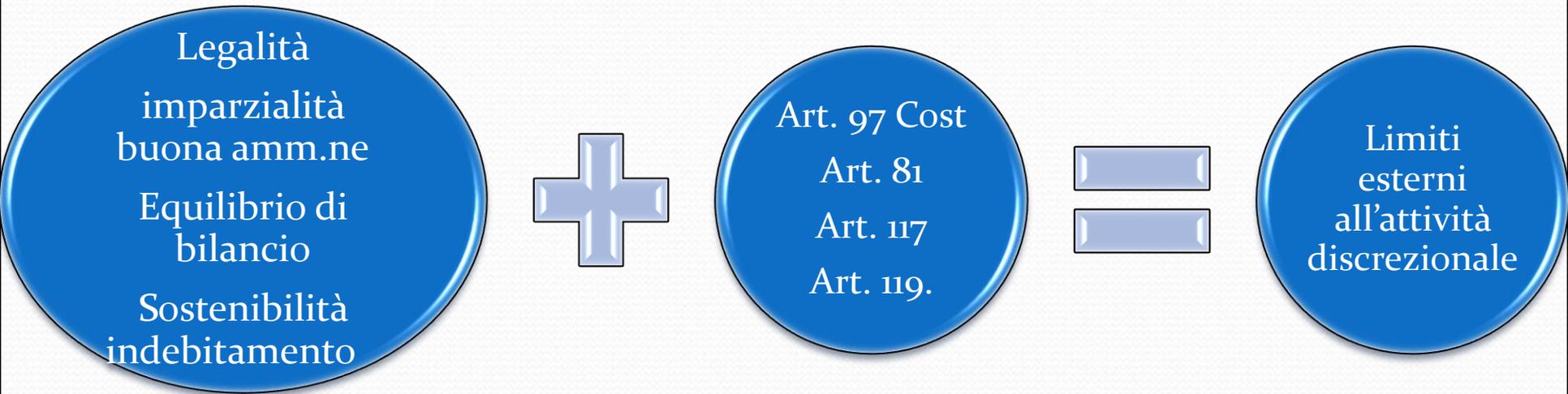
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

POST. LEGGE COST. 1/2012:

SINTESI



**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE
SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA.
I VINCOLI ALLA SPESA CORRENTE DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI.**

**IL NOVERO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. LA
CIRCOLARE RGS N. 9 APRILE 2024, N. 16
RECANTE «ENTI ED ORGANISMI PUBBLICI - BILANCIO DI
PREVISIONE PER L'ESERCIZIO 2024. AGGIORNAMENTO
DELLA CIRCOLARE N. 29 DEL 3 NOVEMBRE 2023. ULTERIORI
INDICAZIONI».**

ALLEGATO. QUADRO SINOTTICO VINCOLI. QUALCHE NUMERO.

QUADRO SINOTTICO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA:

- Circolare 9 aprile 2024 n. 16 della Ragioneria generale dello Stato, recante *“Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l’esercizio 2024. Aggiornamento della Circolare n. 29 del 3 novembre 2023. Ulteriori indicazioni.”*
- Allegato denominato *“Quadro sinottico dei vincoli di finanza pubblica”*: dettagliato elenco di vincoli di finanza pubblica attualmente vigenti descritti minuziosamente.
- **87 pagine (nel 2023 erano 78)**
- Vincoli che solo in materia di personale (da pag. 54 a pag. 87) raggiungono il considerevole numero di ... (erano 73 nel precedente quadro sinottico) senza considerare le specificazioni che alcuni di detti vincoli contemplano.

**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE SULL'ATTIVITA'
NEGOZIALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE.**

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- Le disposizioni vincolistiche tese ad assicurare i vincoli di finanza pubblica nella maggioranza dei casi sono finalizzate ad assicurare la riduzione della spesa corrente ai fini saldi di finanza pubblica.
- Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.

**LIMITI NORMATIVI CHE SI RIPERCUOTONO SUL CCNL
FUNZIONI LOCALI 2019-2021 E SU ALCUNI ISTITUTI
CONTRATTUALI**

ESIGENZE DI FINANZA PUBBLICA ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

- l'applicazione dei vincoli di finanza pubblica anche a seguito della loro moltiplicazione e della stratificazione delle norme che li contemplano genera problemi non di poco conto in particolare negli enti locali di piccole dimensioni
- sia dal punto di vista dell'esercizio della capacità giuridica di diritto pubblico ma, anche a quella di diritto privato che connota il datore di lavoro pubblico nell'applicazione di istituti contrattuali.

ESIGENZE DI FINANZA PUBBLICA ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

- Il pensiero corre ad esempio al responsabile del personale di un piccolo comune, il quale ovviamente non si occupa solo di personale, ma anche di attività amministrativa in genere, quando addirittura non sia anche responsabile finanziario.
- **E' comune, il caso di enti locali minori con un organico di soli due o tre dipendenti.**

ESIGENZE DI FINANZA PUBBLICA ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

Ci si chiede, in tali realtà come si riesce a far convivere esigenze di finanza pubblica con efficienza dell'organizzazione amministrativa?

Come si coniugano l'esercizio della facoltà assunzionali con l'applicazione delle clausole del nuovo CCNL Funzioni locali quali ad esempio quelle relative alle disposizioni che consentono le progressioni verticali nel regime transitorio di cui all'art. 52 comma 1 bis del d.lgs 165/2001 come recepito negli articoli 13 e 15 del nuovo contratto?

ESIGENZE DI FINANZA PUBBLICA ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

- nell'acquisizione e gestione del personale degli enti locali, i vincoli di matrice costituzionale e non solo quelli di natura finanziaria, vanno ad incidere anche sulla capacità negoziale delle amministrazioni destinatarie
- non solo in sede di rapporti contrattuali con i propri dipendenti ma anche nella fase a monte della contrattazione collettiva che viene influenzata dagli effetti di detti vincoli.

I LIMITI COSTITUZIONALI: IL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO

VINCOLO COSTITUZIONALE DEL PUBBLICO CONCORSO

- Altri vincoli di matrice costituzionale si riverberano sulla gestione del personale quale quello rinvenibile nell'art. 97 della Costituzione in ordine all'obbligo di accesso alle amministrazioni pubbliche tramite concorso.
- Secondo la Corte costituzionale tale obbligo è finalizzato ad attuare una procedura “di tipo comparativo”,
- volta cioè a selezionare la persona oggettivamente più idonea a ricoprire una data posizione
- ovvero “il migliore fra gli aspiranti che si presentano”
- e deve essere “congrua” cioè deve consentire la verifica del possesso delle richieste professionalità

VINCOLO COSTITUZIONALE DEL PUBBLICO CONCORSO

- L' "accesso avvenga in condizioni di parità"
- Mediante "concorso aperto all'esterno a tutti i potenziali concorrenti, senza discriminazioni, privilegi o rendite di posizioni"
- "Le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi".
- Con ciò imponendo la regola, ora trasfusa a livello ordinamentale, di cui all'art. 35 del d.lgs 165/2001 in ordine alla necessaria previsione che il 50% delle risorse disponibili per le assunzioni siano destinate a consentire l'accesso dall'esterno, ovvero di coloro che non sono inseriti funzionalmente nella pubblica amministrazione e che aspirano a ricoprire la pubblica funzione

PROGRESSIONI TRA LE AREE E VINCOLI COSTITUZIONALI

- Il principio del pubblico concorso incide sulla capacità giuridica di diritto pubblico delle amministrazioni imponendo un percorso obbligato in sede di programmazione del fabbisogno del personale ove si voglia far ricorso, in luogo di sopperire alle carenze mediante attivazione di percorsi di mobilità ai sensi dell'art. 30 del d.lgs 165/2001, al reclutamento, da attivare quest'ultimo mediante le procedure previste dal richiamato art. 35 del predetto decreto legislativo.

VINCOLO COSTITUZIONALE DEL PUBBLICO CONCORSO

- Tale vincolo, ovviamente, non può che riverberarsi sulla capacità di diritto privato in sede di applicazione di istituti contrattuali quali quelli previsti in sede di attuazione del nuovo ordinamento professionale disciplinato dal Titolo III del CCNL Funzioni locali 2019-2021.

I LIMITI COSTITUZIONALI: L'EQUILIBRIO DI BILANCIO

RAPPORTO TRA FAB BISOGNO E RISORSE DI BILANCIO

- l'andamento complessivo della gestione di bilancio potrebbe mostrare segni di squilibri tutt'altro che temporanei e derivanti da criticità che possono avere diverse origini quali
- l'incapacità di riscossioni delle entrate o incrementi delle spese pluriennali dovute a situazioni contingenti (passività potenziali, soccombenze da contenzioso, insolvenza delle partecipate per debiti garantiti con fidejussioni ecc.)
- o addirittura strutturate (rapporto tra entrate e spese strutturalmente in disequilibrio per desertificazione delle residenze e delle localizzazioni imprenditoriali ecc.)
- o, ancora, dovute a situazioni straordinarie (eventi sismici, pandemie, disastri strutturali ecc. ecc).

RAPPORTO TRA FABBISOGNO E RISORSE DI BILANCIO

- **In tali circostanze, infatti, la scelta di assumere nuovo personale in assenza di una effettiva capacità di raggiungere un equilibrio strutturale finirebbe per tradursi in un ulteriore appesantimento della spesa corrente dell'ente con effetti duraturi anche sui saldi, tali da poter determinare ricadute sulla capacità di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio**

PARERE SEZIONE VENETO

104/2020/PAR

- In merito alla facoltà di incremento della capacità assunzionale, **...in un'ottica prudenziale, ... anche nel caso in cui l'ente locale rispetti i vincoli di spesa ed abbia a disposizione capacità per assunzioni di personale potrà esercitare la sua facoltà, ma utilizzando la massima cautela.**

PARERE SEZIONE VENETO

104/2020/PAR

- Conseguentemente, nel caso in cui l' amministrazione intenda procedere, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2019, alla rimodulazione del PTFP, **sarà tenuta a valutare attentamente la capacità di mantenere negli anni un volume di entrate correnti tale da poter sostenere non solo gli oneri dei livelli occupazionali attuali, ma altresì quelli ulteriori derivanti dal possibile esercizio delle facoltà assunzionali a disposizione in relazione alla fascia di appartenenza di cui al D.M. 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33”.**

**DISEQUILIBRI DI BILANCIO E ASSETTI ORGANIZZATIVI.
LE RICADUTE FINANZIARIE SULLA GESTIONE DEL
PERSONALE**

DISEQUILIBRI DI BILANCIO EFFETTI

ART. 33 D.LGS 165/2001

- 1. **Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.**
- 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.

VINCOLI COSTITUZIONALI DI FINANZA PUBBLICA ED EFFETTI DIRETTI SUI CCNL

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 7

COMMA 4. Sono oggetto di contrattazione integrativa:

Lettera u): l'incremento delle risorse di cui all'art. 17, comma 6 (Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) del presente CCNL attualmente destinate alla corresponsione della Retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti **dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017**, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 79;

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 79

COMMA 3. In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 604 della L. n. 234/2021 (Legge di bilancio 2022), con la decorrenza ivi indicata, gli enti possono incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al comma 2, lett. c) e quelle di cui all'art. 17, comma 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018. **Tali risorse, in quanto finalizzate a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 80/2021, non sono sottoposte al limite di cui all'art. 23, comma 2 del D. lgs. n. 75/2017.** Gli enti destinano le risorse così individuate ripartendole in misura proporzionale sulla base degli importi relativi all'anno 2021 delle risorse del presente Fondo e dello stanziamento di cui all'art. 17, comma 6. Le risorse stanziare ai sensi del presente comma sono utilizzate anche per corrispondere compensi correlati a specifiche esigenze della protezione civile, in coerenza con le disposizioni del CCNL. **DEROGA AL TETTO-**

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 79

COMMA 6. La quantificazione del presente Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di cui all'art. 16 (Incarichi di Elevata qualificazione) **deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017** con la precisazione che tale limite non si applica alle risorse di cui al comma 1 lettera b), a quelle di cui al comma 3, nonché ad altre risorse che siano escluse dal predetto limite per espressa disposizioni di legge.

LE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO. CENNI.

IL RECLUTAMENTO

- L'acquisizione delle risorse umane, richiede a monte un'attenta pianificazione dei fabbisogni.
- Occorre adeguare costantemente il personale in funzione dei programmi, regolando i flussi in entrata, in uscita e interni (mobilità);
- I dirigenti o responsabili (per gli enti privi di dirigenza) dotati dei poteri del privato datore di lavoro, hanno il compito di assicurare lo stock di risorse umane ritenuto necessario, compatibilmente alle disponibilità di bilancio.

LA DISCIPLINA ORDINAMENTALE IN MATERIA DI RECLUTAMENTO DEGLI EE LL.

LA DISCIPLINA DEL RECLUTAMENTO NEGLI EE LL TUEL ART. 89

- **1.** Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.
- **2.** La potestà regolamentare degli enti locali si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie:
- ...d) **procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;**
- **4.** In mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o per la parte non disciplinata dalla stessa, si applica la procedura di reclutamento prevista dal ***decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.***

LA DISCIPLINA DEL RECLUTAMENTO NEGLI EE LL TUEL ART. 91

- **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.**

LA DISCIPLINA DEL RECLUTAMENTO NEGLI EE LL TUEL ART. 91

- **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.

**LE MODALITA' DI INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO DI
PERSONALE.
BREVE SINTESI STORICA: DALLA PIANTA ORGANICA ALLA
DOTAZIONE ORGANICA. CENNI**

LA PIANTA ORGANICA

- Nel sistema previgente, individuava il complesso delle posizioni lavorative previste dal disegno organizzativo dell'ente.
- La norma istitutiva assegnava al nuovo organismo pubblico risorse strumentali ed umane e queste ultime venivano compiutamente descritte con la PIANTA ORGANICA

PIANTA ORGANICA E RUOLI ORGANICI

Ogni amministrazione aveva un Ruolo Organico con il numero di posti distinto per

- Posizioni funzionali;**
- Posizioni retributive.**

I ruoli sono permanenti e stabili nel tempo

La somma è la DOTAZIONE ORGANICA il CONTINGENTE è dato dal numero di posti assegnati ad una Posizione Organizzativa

DALLA PIANTA ORGANICA ALLA DOTAZIONE ORGANICA

- **Con il d.lgs. n. 29/1993:**
- Si crea la distinzione tra indirizzo politico e gestione
- si passa alle dotazioni organiche complessive partendo dalle effettive esigenze dell'amministrazione
- si riserva l'allocazione funzionale delle risorse umane, all'interno delle singole strutture, alle decisioni operative dei dirigenti attraverso lo strumento dei carichi di lavoro

FABBISOGNO NELLE AMMINISTRAZIONI: ESITI

- Ove ricorrano **fabbisogni di natura stabile** si soddisfano:
- con procedure di mobilità;
- con reclutamento di risorse umane nuove, mediante utilizzo di una vecchia graduatoria o nuova procedura selettiva (previo ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità esterna prescritte dall'ordinamento);
- tramite riqualificazione di risorse già presenti nell'ente, mediante mobilità interna o concorso interno.

FABBISOGNO NELLE AMMINISTRAZIONI: ESITI

- Ove ricorrano **fabbisogni di natura flessibile** si soddisfano:
- con l'utilizzo di rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati a seguito di apposita procedura concorsuale o utilizzando le graduatorie di altra pubblica amministrazione tramite convenzione;
- con l'utilizzo di personale in posizione di comando, distacco o mediate il ricorso all'istituto dell'utilizzazione;

LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO

LA PROG.R.ZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

- **LEGGE 449/1997 ARTICOLO 39.** *Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time.*
- 1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le 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 unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482 .

PROGRAMMA TRIENNALE FABBISOGNO DEL PERSONALE

Il programma triennale del fabbisogno di personale è una delle condizioni indispensabili per effettuare qualsiasi assunzione di personale (art. 6, comma 6, Dlgs. 165/2001). Tale disposizione è entrata in vigore dal 24.9.2018, cioè 60 giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo come previsto dall' art. 22, comma 1, del Dlgs. 75/2017 (legge Madia), avvenuta il 27.7.2018 con Decreto 8.5.2018.

La stessa sanzione viene applicata in caso di mancata trasmissione dei programmi entro 30 giorni dalla loro adozione al Dipartimento della Funzione pubblica (art. 6 ter, comma 5, Dlgs. 165/2001).

Secondo le linee di indirizzo del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel nuovo fabbisogno di personale devono essere indicate anche le risorse finanziarie destinate alle spese del lavoro flessibile.

PROGRAMMA TRIENNALE FABBISOGNO DEL PERSONALE

Si ritiene che il **Programma debba essere oggetto di pubblicazione in quanto contiene pressoché tutte le informazioni richiamate dall'art.16 del D.Lgs. 33/2013**

Ai fini della redazione del fabbisogno è necessario innanzitutto prendere atto delle disposizioni previste dal Dlgs. 75/2017 e dalle successive linee di indirizzo che hanno modificato radicalmente i criteri ed i principi ai quali devono obbligatoriamente attenersi le amministrazioni pubbliche nella programmazione del fabbisogno di personale.

L'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni deve essere finalizzata alla realizzazione dell'ottimale impiego e distribuzione delle risorse umane per perseguire gli obiettivi definiti nel piano della performance.

Pertanto le eventuali assunzioni non dovranno più ridursi ad una mera sostituzione del personale cessato, ma individuate attraverso un'accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno, restando fermo l'obbligo del rispetto della spesa potenziale massima consentita, nonché del limite delle assunzioni permesse a legislazione vigente (art. 6, comma 3. del D.Lgs.. 165/2001).

Prima di ricorrere a nuove assunzioni, l'ente dovrebbe procedere:

ad una mappatura delle competenze interne, come peraltro suggerito dalle suddette linee d'indirizzo, per verificare la possibilità di ricorrere a forme di riconversione professionale delle risorse umane presenti nell'ottica di un generale recupero di efficienza, operazione che potrebbe limitare il ricorso a professionalità esterne;

alla conclusione di accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni (l'art. 13, comma 2 della legge 183/2010 prevede la possibilità di utilizzare personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni).

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 1 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75). 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.

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 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

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2

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.**

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 1

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 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.

MANCATA APPLICAZIONE ART. 6 E DIVIETO DI ASSUNZIONI

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 6 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. D), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75).

«6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.» (compreso quello appartenente alle categorie protette)

DLGS 165/2001 ART. 6 TER

- 4. Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 sono a tal fine implementate per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni.
- 5. Ciascuna amministrazione pubblica comunica secondo le modalità definite dall'articolo 60 le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica.
- **La comunicazione dei contenuti dei piani è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.**

**EFFETTI AUTONOMI DEGLI STRUMENTI DI
PROGRAMMAZIONE E DIFFERIMENTO DEL TERMINE PER LA
PRESENTAZIONE DEL IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E
ORGANIZZAZIONE – PIAO.**

IL PIAO E IL DPR 81/2022 ATTUATIVO

DPR 30 giugno 2022, recante “Regolamento recante l’individuazione e l’abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”:

- **abrogazione**, per tutte le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, con più di 50 dipendenti, dei seguenti adempimenti, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) (**art. 1, comma 1**):

IL PIAO: ASSORBIMENTO STRUMENTI

PROGRAMMAZIONE

- ***Piano dei fabbisogni***” Art. 6, commi 1, 4 e 6, e artt. 60-*bis* e 60-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001.
- ***“Piano delle azioni concrete”***, Art. 2, comma 594, lett. *a*), della l. n. 244/2007.
- ***“Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio”***, Art. 2, comma 594, lett. *a*), della l. n. 244/2007;
- ***“Piano della performance”***, Art. 10, commi 1, lett. *a*), e 1-*ter*, del d.lgs. n. 150/2009.
- ***“Piano di prevenzione della corruzione”***, Art. 1, commi 5, lett. *a*) e 60, lett. *a*), della l. n. 190/2012 (legge anticorruzione).
- ***“Piano organizzativo del lavoro agile”*** Art. 14, comma 1, della l. n. 124/2015
- ***“Piano di azioni positive”***. Art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006.

**L'OTTIMALE DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE UMANE NELLA
PA . IL RAPPORTO TRA MOBILITA' E RECLUTAMENTO.
CENNI.**

ART. 6 DEL D.LGS 165/2001.

- **D.LGS 165/2001. ART. 6.** *Organizzazione e disciplina degli uffici e fabbisogni di personale (prima del d.lgs. 75/2017 si parlava di dotazione organica).* Comma 2, terzo periodo:

«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. ».

QUINDI COORDINATA ATTUAZIONE DEI:

- 1. PROCESSI DI MOBILITA'**
- 2. PROCESSI DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.**

I DIVERSI TIPI DI MOBILITA'

I DIVERSI TIPI DI MOBILITA'

- A.** MOBILITA' (IMPOSTA) PER RICOLLOCAZIONE (artt. 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001 e 2 comma 13 del DL 95/2012) **VEDASI DEROGA OBBLIGO DI RICORRERE EX ART. 1 DL 80/2021 PER ASSUNZIONI PNRR E DL 44/2023 PER ASSUNZIONI GIOVANI TALENTI**
- B.** MOBILITA' OBBLIGATORIA (NECESSARIO PRESUPPOSTO DEL CONCORSO) art. 30 comma 2 bis
- C.** MOBILITA' VOLONTARIA O CONCORDATA O RECIPROCA art. 30 comma 1
- D.** MOBILITA' INTERNA ora art. 30 comma 2 d.lgs. 165/2001 ex art. 1, comma 29 LEGGE 148/2011 (abrogato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90) (PRODROMICA ALLA MOBILITA' IMPOSTA).
- E.** MOBILITA' COLLETTIVA (ART. 6 comma 1 terzo periodo e riscritto ART. 33 del D.LGS 165/2011).
- F.** MOBILITÀ (IMPOSTA) PER RICOLLOCAZIONE del personale delle Province (Art. 1 commi da 422 a 428 della Legge 190/2014)

NORME CHE FAVORISCONO IL RICORSO ALLA MOBILITA'

art. 39, comma 3 ultimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 *“Le assunzioni restano comunque subordinate all'indisponibilità di personale da trasferire secondo le vigenti procedure di mobilità e possono essere disposte esclusivamente presso le sedi che presentino le maggiori carenze di personale. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle assunzioni previste da norme speciali o derogatorie.*

art. 1, comma 557, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria per il 2005) attualmente vigente, *“i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, (ora 25.000 per effetto della modifica di cui all'art. 28 comma 1 ter DL 75/2023) i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre Amministrazioni locali purché autorizzati dall'Amministrazione di provenienza*
(circa i caratteri e l'applicabilità di detta disposizione cfr. Sezione Veneto, deliberazione n. 17/Par/2008/Cons.)

NORME CHE FAVORISCONO IL RICORSO ALLA MOBILITA'

Articolo 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 “

In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente”.

LE MODIFICHE ALL'ISTITUTO DELLA MOBILITA'.
CENNI

IL DL 80/2021 IN SINTESI. Art.3

- **MODIFICA ALLA DISCIPLINA DELLA MOBILITA' VOLONTARIA**
- **Comma 7**
- **Viene previsto l'assenso delle amministrazioni solo:**
- **si tratti di posizioni motivatamente infungibili;**
- **il richiedente la mobilità sia stato assunto da meno di tre anni;**
- **l'amministrazione di appartenenza abbia una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente;**
- **per gli enti locali, si deve applicare il vincolo quinquennale nella prima assegnazione.**
- **Con ciò precludendo la possibilità di attivare la mobilità volontaria in entrata ed in uscita negli enti locali che hanno fino a 100 dipendenti in servizio a tempo indeterminato. La norma sembra impedire agli enti locali di dare il consenso al trasferimento in mobilità volontaria a coloro che, assunti per la prima volta dall'ente, non hanno maturato presso di esso un'anzianità almeno quinquennale.**



**CONDIZIONI PER LE ASSUNZIONI E
PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO
DEL PERSONALE**

CONDIZIONI ASSUNZIONI DI PERSONALE (COSIDETTI VINCOLI ASSUNZIONALI)

- a) **Approvazione del Piano triennale del fabbisogno del personale** (art. 91, comma 1, del D.Lgs.. 267/2000) e la trasmissione del programma alla Funzione pubblica entro 30 giorni dall'adozione (art. 6 ter, comma 5, D.Lgs.. 165/2001)
- b) **Adozione del Piano della performance** (art. 10, comma 1, lett. a) e c) combinato con l'art. 15, comma 2, lett. b) e c) del D.Lgs.. 150/2009). Anche i Comuni inferiori ai 5 mila abitanti, pur non essendo tenuti all'adozione del PEG, devono redigere il piano delle Performance ove scelgano di adottare il PEG (Sezione Controllo Sardegna del. n. 1/18)
- c) **Approvazione Piano triennale di azioni positive** (pari opportunità) (art. 48 comma 1, del Dlgs.198/2006)
- d) **Verifica dell'eventuale presenza di situazioni che rilevano eccedenze di personale**, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria (adempimento a carico dei responsabili di servizio (art. 33 d.lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 16 L. 183/2012)

CONDIZIONI ASSUNZIONI DI PERSONALE

e) rispetto del limite relativo alla spesa del personale (art. 1, commi 557 quater e 562 legge 269/2006 e art. 33 DL 34/2019);

f) rispetto degli obblighi di certificazione dei crediti (art. 9, comma 3-bis, del Dl 185/2008, convertito dalla legge 2/2009, modificato dall'art. 27 del Dl n. 66/2014);

g) rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche. La sanzione del divieto di assunzioni cessa all'atto di approvazione e invio dei documenti. (art. 9, comma 1-quinquies, del DL. 113/2016).

CONDIZIONI ASSUNZIONI DI PERSONALE

g) rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione.

La norma per effetto dell'integrazione al comma 1 quinquies apportata dall'art. 3-ter, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80, ora prevede *«Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia»*.

**I VINCOLI DI SPESA (A TEMPO INDETERMINATO) DEL
PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI GIA' SOGGETTI AL PATTO DI
STABILITA' E QUELLI DEGLI ENTI MINORI.**

LIMITI ALLA SPESA DI PERSONALE ENTI GIA' SOGGETTI AL PATTO DI STABILITA'

Gli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013 (art. 1, comma 557 quater legge 296/2006 come introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del D.L. 90/2014 convertito nella legge 114/2014).

LIMITI ALLA SPESA DI PERSONALE ENTI MINORI

Per gli enti con popolazione fino a 1.000 abitanti le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (era 2004, anno sostituito da art. 1, comma 762, legge 208/2015) ex art 1 comma 562 legge 296/2006.

**I VINCOLI DI SPESA (A TEMPO INDETERMINATO) E
ASSUNZIONALI DEGLI ENTI LOCALI PREVISTI DAL DL 34/2019.**

LIMITI SPESE DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

L'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 (decreto crescita) come modificato dall'art.1, comma 853, della legge 160/2019, prevede la possibilità da parte di tutti i Comuni di 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, considerati al **netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione.**

LIMITI SPESE DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Il D. M. 17.3.2020, entrato in vigore il 20 aprile 2020, ha individuato le fasce demografiche, i relativi valori soglia di spesa massima e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale consentito.

Il rapporto da prendere in considerazione è quello fra spesa di personale ed entrate correnti.

CALCOLO DELLA SPESA DI PERSONALE

Per spesa di personale si intende (art. 2 del D.M.):

impegni di competenza riferiti al personale assunto a tempo determinato e indeterminato,

co.co.co,

somministrati,

incarichi in base all'articolo 110 del Tuel,

nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente,

Tutti calcolati al lordo degli oneri riflessi

ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto approvato.

LIMITI SPESE DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Per entrate correnti si intende (art. 2 del D.M.):

Media degli accertamenti di competenza dei primi tre titoli dell'entrata degli ultimi tre rendiconti approvati (**per il 2021 i rendiconti 2017/2019**), a cui va sottratto il Fondo crediti dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione dell'ultimo dei tre anni utilizzati, eventualmente assestato (per il 2021 l'esercizio 2019).

La Circolare della Funzione Pubblica 13.5.2020 specifica che i comuni che hanno esternalizzato il servizio relativo alla gestione rifiuti, attribuendo al gestore l'entrata da Tari corrispettiva e la relativa spesa, la predetta entrata da TARI va contabilizzata tra le entrate correnti, al netto della quota accantonata al FCDE.

Attenzione alle eventuali entrate a carattere non ricorrente realizzate nel triennio considerato che influenzano il calcolo rischiando di consentire spese per assunzioni che a regime potrebbero non essere sostenibili.

LIMITI SPESE DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Sono da considerare gli impegni del macroaggregato U.1.01.00.00.000 nonché i codici spesa U1.03.02.12.001; U1.03.02.12.002; U1.03.02.12.003;

U1.03.02.12.999 (lavoro interinale, quota LSU, co.co.co ed altre forme di lavoro flessibile).

Il decreto ministeriale non stabilisce, per il calcolo della spesa di personale, alcuna esclusione.

Per la sez. reg. le della Corte dei Conti Emilia Romagna deliberazione n. 32/2020 dovrebbero essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

**IL CALCOLO DEI VALORI SOGLIA EX ART. 33 DEL DL
34/2019.**

LE DEROGHE:

**DERIVANTI DAGLI IMPORTI DEI RINNOVI
CONTRATTUALI.**

DERIVANTI DAGLI ETEROFINANZIAMENTI

DL 36/2022 ART. 3 COMMA 4 TER

CALCOLO SPESA PERSONALE

- 4-ter. A decorrere dall'anno 2022, per il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al triennio 2019-2021 e per i successivi rinnovi contrattuali, la spesa di personale conseguente ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, riferita alla corresponsione degli arretrati di competenza delle annualità precedenti all'anno di effettiva erogazione di tali emolumenti, non rileva ai fini della verifica del rispetto dei valori soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. **ATTENZIONE AL DEROGA VALE SOLO PER L'ART. 33 E NON PER IL TETTO DEL 557 QUATER E DEL 562,**

ESCLUSIONI NEL CALCOLO DELLA SPESA DI PERSONALE

Il comma 3- septies dell'art. 57 del dl 104/2020 (« Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia »), inserito dalla legge di conversione n. 126 del 13.10.2020, ha previsto che «*A decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva ai dati di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa personale per un importo corrispondente* ».

**L'ART. 33 DEL DECRETO LEGGE 34/2019 E IL DECRETO
ATTUATIVO (17 MARZO 2020).
CAPACITA' ASSUNZIONALI PER I COMUNI.**

- le fasce demografiche;
- i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica;
- le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio;
- un valore soglia superiore cui convergono i comuni con la spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

LE FASCE DEMOGRAFICHE

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 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 250.0000 a 1.499.999 abitanti;**
- i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre.**

I Comuni sono suddivisi in 9 fasce demografiche

N.B. Ai fini dell'individuazione della fascia di appartenenza occorre fare riferimento **agli abitanti del penultimo anno precedente**, quindi nel 2021 si dovranno considerare gli abitanti al 31.12.2019 (art. 156 TUEL)

Con la tab. 1 è indicata per ogni fascia demografica la soglia massima del rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti come precedentemente definiti.

Con la tab.2 è indicata la percentuale massima di incremento della spesa di personale consentita per singola fascia demografica, spesa che comunque non può superare la soglia indicata nella tab.1.

Con la tab. 3 è indicata per ogni fascia demografica la soglia massima per i Comuni con elevata incidenza della spesa di personale

I VALORI SOGLIA COMUNI VIRTUOSI

TABELLA 1 DEL DECRETO

FASCE DEMOGRAFICHE	VALORE SOGLIA
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%
e) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%
h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 abitanti	28,8%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3%

IL CONTENUTO DEL DECRETO ATTUATIVO (17 MARZO 2020)

Dal 20 aprile 2020 e fino al 2024, i Comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla tab.1 possono, **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:**

- incrementare annualmente per assunzione di personale a tempo indeterminato, la spesa di personale registrata nel 2018, per una percentuale non superiore a quella indicata dalla tab. 2, nel rispetto del valore soglia della fascia demografica di appartenenza (tab. 1);
- utilizzare le facoltà assunzionali residue del quinquennio 2015/2019 in deroga agli incrementi percentuali di cui alla tab. 2, nel rispetto dei limiti previsti dalla tab.1.

La conseguente maggior spesa non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art.1, commi 557-quater e 562, della legge 296/2006.

Questi Comuni non hanno, quindi, più regole di turn-over in base alle cessazioni, ma possono assumere in base alla sostenibilità finanziaria delle assunzioni programmate.

L'INCREMENTO ANNUALE PER GLI ENTI VIRTUOSI

TABELLA 2 DEL DECRETO

Comuni	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
e) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
t) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 ab.	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

IL CONTENUTO DEL DECRETO ATTUATIVO (17 MARZO 2020)

I Comuni, il cui rapporto fra spese di personale ed entrate correnti come sopra definite risulta superiore ai valori soglia della tabella 3, devono programmare una riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche mediante l'applicazione di un turn over inferiore al 100%.

A decorrere dal 2025 i Comuni il cui rapporto tra spese di personale ed entrate correnti dovesse risultare ancora superiore al valore soglia della rispettiva fascia demografica di appartenenza di cui alla tab. 3, potranno applicare un turn over non superiore al 30% fino al conseguimento del predetto valore soglia.

GLI ENTI NON VIRTUOSI

TABELLA 3 DEL DECRETO

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,6%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,6%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,2%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,9%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,8%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,3%

LIMITI SPESE DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

I Comuni che si collocano fra i “valori soglia” di cui alla tabella 1 e la tabella 3, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell’ultimo rendiconto approvato.

A una prima lettura sembrerebbe possibile un turn over al 100% attraverso la compensazione di un dipendente con l’assunzione di un altro lavoratore.

Ma la spesa di riferimento non è, come in passato, solo quella relativa al personale cessato, bensì tutta la spesa del personale che nell’anno successivo **viene sicuramente incrementata degli oneri a regime relativi alle assunzioni dell’anno precedente ed, eventualmente, dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.**

GLI ENTI INTERMEDI: QUELLI POSTI TRA I DUE VALORI SOGLIA

FASCE DEMOGRAFICHE	Valore soglia (virtuosi) A	Valori soglia (non virtuosi) B
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%	33,5%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%	32,6%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%	31,6%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%	31,2%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%	30,9%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%	31,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%	31,6%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%	32,8%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3%	29,3%

Prima fascia: il rapporto è poco elevato. E' possibile assumere liberamente, seppur nel limite di percentuali di incremento della spesa di personale prestabilite.

INCREMENTO ANNUALE PER GLI ENTI VIRTUOSI

Il DM attuativo prevede per i suddetti comuni, una disciplina transitoria in base alla quale, in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, gli stessi seppur al disotto del valore soglia possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore ad ulteriori valori percentuali indicati nella Tabella 2

ENTI NON VIRTUOSI

Terza fascia: il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti risulta molto elevato.

Si deve programmare, entro il 2025, una tendenziale riduzione della spesa di personale fino ad arrivare al valore soglia stabilito nel decreto.

Seconda fascia: compresa fra le prime due, i Comuni non possono incrementare la spesa di personale rispetto a quella registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Si deve prestare particolare attenzione in sede di programmazione atteso che ove si passi dalla soglia di virtuosità a quella intermedia il limite non superabile del rapporto emergente dall'ultimo rendiconto potrebbe sacrificare le programmazioni del reclutamento degli anni a venire.

Il fulcro centrale della “nuova” normativa va ricercato nella diversa regola (assunzionale) rispetto al passato, che, superando la c.d. logica del turnover, è **basata sulla sostenibilità finanziaria della spesa, ossia sul favorevole rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.**

Ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate o nel migliore dei casi razionalizzarle limitandone la spesa.

Pertanto, indipendentemente dalla fascia di appartenenza, ciò che deve guidare le procedure di assunzione di personale per gli enti locali (e per quelli territoriali in genere interessati dalle norme di cui all'art. 33), al fine di assicurare un turnover compatibile con l'adempimento della mission istituzionale, è **la sostenibilità, in prospettiva futura, degli oneri conseguenti. Ciò al fine di garantire gli equilibri di bilancio presenti e futuri.** Ove questo presupposto venga osservato, non appare affatto precluso agli enti di poter utilizzare appieno la propria capacità assunzionale nell'anno successivo alla maturazione, ovvero, qualora la stessa sia cumulata ai resti assunzionali, anche negli anni successivi.

In tal caso, però, l'incremento dell'onere da utilizzo delle facoltà residue degli anni precedenti potrà essere giustificato da un incremento delle entrate correnti tale da garantire nell'ambito del rapporto il non superamento del valore soglia di riferimento.

In tale ottica, dunque, un ente "intermedio" – ovvero il cui rapporto fra spese di personale e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia pari a una percentuale compresa fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019 – potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il turn over al 100% e cumulando i resti assunzionali a condizione che:

- non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato;
- l'ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell'onere conseguente alla provvista di personale in un'ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rapporto tra queste e la spesa corrente, assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica.

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER LE CITTA METROPOLITANE E LE PROVINCE.

DM 22 GENNAIO 2022: DEFINIZIONI

- **a) spesa del personale:**
- 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,
- 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;

DM 22 GENNAIO 2022: DEFINIZIONI

- **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.

DM 22 GENNAIO 2022: FASCE DEMOGRAFICHE PROVINCE

- **a)** meno di 250.000 abitanti;
- **b)** 250.000 - 349.999 abitanti;
- **c)** 350.000 - 449.999 abitanti;
- **d)** 450.000 - 699.999 abitanti;
- **e)** 700.000 abitanti e oltre.

DM 22 GENNAIO 2022: FASCE DEMOGRAFICHE CITTA' METROPOLIT.

- **a)** meno di 750.000 abitanti;
- **b)** 750.000 - 1.499.999 abitanti;
- **c)** 1.500.000 abitanti e oltre.

DM 22 GENNAIO 2022: VALORI SOGLIA PROVINCE

- **a)** province con meno di 250.000 abitanti, **20,8 per cento;**
- **b)** province da 250.000 a 349.999 abitanti, **19,1 per cento;**
- **c)** province da 350.000 a 449.999 abitanti, **19,1 per cento;**
- **d)** province da 450.000 a 699.999 abitanti, **19,7 per cento;**
- **e)** province con 700.000 abitanti e oltre, **13,9 per cento.**

DM 22 GENNAIO 2022: VALORI SOGLIA CITTA METROPOLITANE

- **a)** città metropolitane con meno di 750.000 abitanti, **25,3 per cento**;
- **b)** città metropolitane da 750.000 a 1.499.999 abitanti, **14,2 per cento**;
- **c)** città metropolitane con 1.500.000 di abitanti e oltre, **16,2 per cento.**

DM 22 GENNAIO 2022: CAPACITA' DI SPESA DAL 1 GENNAIO 2022

- ENTI che si collocano al di sotto del valore soglia di cui rispettivamente al comma 1 ed al comma 2, fermo restando quanto previsto dall'art. 5 possono:
- incrementare la spesa del 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 del personale complessiva rapportata alle entrate correnti, come definite all'art. 2, non superiore ai valori soglia definiti rispettivamente dal comma 1 e dal comma 2.

DM 22 GENNAIO 2022: CAPACITA' DI SPESA DAL 1 GENNAIO 2022

- In fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 le province e le città metropolitane di cui all'art. 4, comma 3, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2019, 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 e del valore soglia di cui dall'art. 4, commi 1 e 2, in misura non superiore:
 - **al 22% nel 2022,**
 - **al 24% nel 2023**
 - **al 25% nel 2024,**

DM 22 GENNAIO 2022: CAPACITA' DI SPESA DAL 1 GENNAIO 2022

- Per il periodo 2022-2024, le province e le città metropolitane **possono utilizzare le facoltà assunzionali residue antecedenti al 2022 se più favorevoli rispetto alle facoltà assunzionali connesse agli incrementi percentuali individuati dal comma 1**, fermo restando i limiti di cui all'art. 4, commi 1 e 2, di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

DM 22 GENNAIO 2022: CAPACITA' DI SPESA DAL 1 GENNAIO 2022

- Le province e le città metropolitane 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 rispettivamente al comma 1 ed al comma 2 dell'art. 4,** 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.**

DM 22 GENNAIO 2022: CAPACITA' DI SPESA DAL 1 GENNAIO 2022

- **A decorrere dal 2025**, le province e le città metropolitane **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 rispettivamente al comma 1 ed al comma 2 dell'art. 4, **applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.**
- **La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5**, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'*art. 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*
- I parametri individuati dal decreto possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

I VINCOLI ALLA SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE

SINTESI DEI VINCOLI FINANZIARI AL TEMPO DETERMINATO

Vincoli di natura finanziaria (4)	Riferimenti normativi	Osservazioni
<p>Obbligo per i datori di lavoro di aver effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori</p>	<p>Art. 20, comma 1, lett. d) d.lgs. n. 81/2015</p>	
<p>Principio generale dell'obbligo di contenimento della spesa di personale</p>	<p>Commi 557 e ss., legge n. 296/2006, e per gli enti non soggetti ai nuovi obiettivi di finanza pubblica (quali unioni di comuni), il limite di spesa dell'anno 2008 (comma 562)</p>	
<p>Rispetto del limite del 100% della spesa sostenuta nel 2009 per assunzioni con contratto di lavoro flessibile, per gli enti in regola con gli obblighi di riduzione della spesa di personale (altrimenti: 50% della spesa sostenuta nel 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010; - dipartimento Funzione pubblica, circolare n. 5/2013 (p. 7); - Corte conti, sezione Autonomie, delibera n. 13/2015 	<p>Modifiche introdotte dal d.l. n. 90/2014</p>

SINTESI DEI VINCOLI FINANZIARI AL TEMPO DETERMINATO

Vincoli di natura finanziaria (4)	Riferimenti	Note
<p>Media della spesa sostenuta per assunzioni con contratto di lavoro flessibile nel triennio 2007-2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - dipartimento Funzione pubblica, circolare n. 5/2013 (p. 7); - Corte conti, sezione Autonomie, delibera n. 13/2015 	<p>Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per contratti di lavoro flessibile</p>
<p>Spesa strettamente necessaria per far fronte a servizi essenziali</p>	<p>Corte conti, sezione Autonomie, delibera n. 1/2017</p>	<p>Soltanto nel caso in cui l'ente locale non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali riferite a rapporti di lavoro flessibile né nel 2009, né nel triennio 2007-2009</p>

SPESA PER LAVORO FLESSIBILE

Limiti alle assunzioni a tempo determinato

Le limitazioni contenute nell'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, non si applicano agli Enti che siano in regola con gli obblighi normativi di contenimento della spesa del personale di cui ai commi 557 e 562 della L.296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 (art.11, comma 4 bis del D.L. 90/2014 convertito nella legge 114/2014).

Pertanto gli oneri per il tempo determinato devono essere contenute entro il limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 (oppure, in caso di mancanza di spesa in quell'anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009). Per le amministrazioni che non sono in linea con la riduzione della spesa di personale, il limite è pari al 50% della spesa 2009.

SPESA PER LAVORO FLESSIBILE

Qualora un Comune, per una serie di motivi, non abbia sostenuto anche nel triennio 2007/2009 alcuna spesa per lavoro flessibile, soccorre l'interpretazione giurisprudenziale secondo cui l'Ente locale può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'Ente (**Sezione autonomie del 1/2017/QMIG e 15/2018/QMIG**).

Ai sensi dell'art. 50, comma 3 del nuovo CCNL 2016/2018 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.

LE ASSUNZIONI DEL PNRR

- **L'art. 1 comma 2 del decreto-legge n. 80 del 2021**, convertito con modificazioni in legge n. 113 del 2021, l'altro, che **“le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto”**;
- Circolare RGS 4/2022 chiarisce l'ambito di applicazione della citata disciplina e fornire indicazioni puntuali per il relativo rispetto da parte delle Amministrazioni interessate ed in adempimento a quanto previsto al citato comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge n. 80 del 2021;
- La circolare stabilisce le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR.