



DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali

dati aggiornati al 31 dicembre 2022

*A cura del DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per le Autonomie
con il contributo della Direzione Centrale per i Servizi Elettorali*

*Un ringraziamento per il prezioso impegno a:
Raffaele Bonanno, Nicola Di Matteo, Annarita Festa, Stefania Andreoli,
Nicoletta Zamborlini, Nicola Colantonio, Enrico Galvano, Fabio Ferri*

Sommario

<i>Cenni introduttivi</i>	1
<i>Informazioni generali</i>	2
<i>2. Informazioni a carattere economico</i>	5
<i>2.1 Enti in situazione di difficoltà finanziaria</i>	5
<i>2.2 Rispetto dell'equilibrio di bilancio</i>	9
<i>2.3 Rispetto dei vincoli assunzionali</i>	12
<i>2.4 Società a partecipazione pubblica o controllate - vincoli assunzionali</i>	22
<i>2.5 Contrattazione decentrata integrativa</i>	25
<i>2.6 Spesa per contratti di somministrazione</i>	28
<i>3. Dotazioni organiche</i>	30
<i>4. Personale in servizio</i>	33
<i>4.1 Direttore generale</i>	33
<i>4.2 Dirigenti a tempo indeterminato ed a contratto ex art. 110 del D.Lgs 267/2000</i>	34
<i>4.3 Dipendenti per categoria e posizione economica</i>	38
<i>4.4 Titolo di studio</i>	39
<i>4.5 Personale maschile e femminile</i>	41
<i>4.6 Anzianità anagrafica</i>	41
<i>4.7 Anzianità di servizio</i>	42
<i>4.8 Personale polizia locale</i>	45
<i>4.9 Personale con altri contratti</i>	50
<i>4.10 Collaboratori a tempo determinato – Uffici di staff</i>	51
<i>4.11 Personale a tempo parziale</i>	52
<i>4.12 Articolazione del lavoro turnazione e reperibilità</i>	54
<i>4.13 Contratti di collaborazione di natura autonoma</i>	55
<i>4.14 Incarichi di studio/ricerca e consulenza</i>	59
<i>4.15 Prestazioni professionali per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge</i>	62
<i>4.16 Lavoro flessibile</i>	63
<i>4.16.1 Modalità flessibili di lavoro</i>	72
<i>4.17 Formazione</i>	73
<i>4.18 Progressioni orizzontali</i>	75
<i>4.19 Progressioni verticali</i>	76
<i>5. Mobilità, Comandi e Aspettativa</i>	78
<i>5.1 Mobilità</i>	78

5.2 Personale comandato/distaccato.....	82
5.3 Aspettativa per dottorato di ricerca	83
6. Politiche assunzionali	84
6.1 Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)	84
6.2 Ricognizione annuale delle eccedenze di personale	87
6.3 Concorsi pubblici	89
6.4 Superamento del precariato.....	95
6.5 Categorie protette	100
7. Cessazioni.....	103
8. Valutazione delle prestazioni e dei risultati.....	106
9. Servizi disciplinari	111
10. Modalità di gestione delle attività	113
10.1 Gestione diretta	113
10.2 Forme associative	113
10.3 Esternalizzazione di servizi	115

Dati Statistici – Riepilogo nazionale: Tutti gli enti

Nota bene: Per il link al seguente indice aprire ed utilizzare solo il segnalibro

1. Personale in servizio

1.1 Anzianità anagrafica	1.1
1.2 Anzianità di servizio	1.19
1.3 Titoli di studio	1.31
1.4 Tempo indeterminato	1.43
1.5 Lavoro Flessibile e con modalità da remoto	1.56
1.6a Contratti di collaborazione autonoma – profilo, durata, incarico	1.61
1.6b Contratti di collaborazione autonoma – titoli di studio	1.62
1.7 Formazione	1.63

2. Assunzioni / Cessazioni

2.1 Assunzioni	2.1
2.2 Cessazioni	2.12

3. Modalità di gestione dei servizi

3.1

Cenni introduttivi

Il Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali è curato annualmente dal Ministero dell'Interno, in attuazione del disposto di cui all'articolo 95 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.).

La rilevazione dei dati è effettuata d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze¹, sulla base delle informazioni relative al Conto annuale² dell'anno 2022.

In questa pubblicazione, che fotografa appunto la situazione occupazionale al 31.12.2022 sono presentate le risultanze dell'elaborazione dei dati di maggiore interesse.

Le informazioni contenute nella presente pubblicazione sono state rilevate ed elaborate per contratto³, in considerazione della difformità degli ordinamenti del personale delle amministrazioni locali appartenenti alle province autonome rispetto all'ordinamento nazionale.

Terminata l'acquisizione dei dati e le successive operazioni di verifica, il flusso informativo attivato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato interrotto il 10 ottobre 2023, data in cui erano pervenute le risposte del 96% degli enti interessati.

In questa pubblicazione si dà quindi conto dei dati, pervenuti sino a detto termine, riferiti alla situazione occupazionale degli enti locali al 31 dicembre 2022⁴.

¹ In base al Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, sottoscritto in data 8 maggio 2008.

² La rilevazione è prevista dal Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³ CCNL Regioni e autonomie locali, contratto Friuli Venezia Giulia, contratto provincia autonoma di Bolzano, contratto provincia autonoma di Trento, contratto regione Valle d'Aosta.

⁴ Ulteriori elaborazioni e dati di dettaglio possono essere forniti su richiesta degli interessati.

Informazioni generali

In occasione del Censimento precedente (dati al 31.12.2021) erano pervenute le risposte di n. 8.326 enti sul totale di n. 8.625 amministrazioni locali coinvolte. Per l'attuale rilevazione (dati al 31.12.2022) sono pervenute le risposte di n. 8.283 amministrazioni sul totale di n. 8.623 enti interessati.

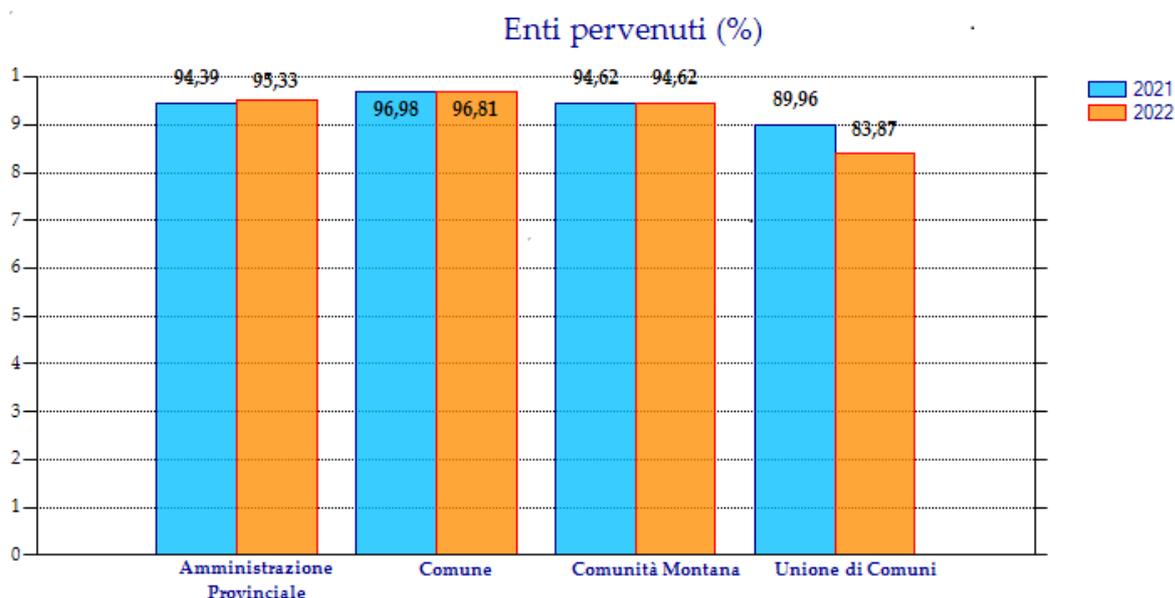
In particolare, hanno trasmesso le informazioni:

n. 102 Province su 107⁵ (n. 101 su n.107 nel 2021);

n. 7.668 Comuni su 7.920 (n. 7.681 comuni su n. 7.920 nel 2021);

n. 123 Comunità Montane su 130 (n. 123 su 130 nel 2021);

n. 390 Unioni di Comuni su 465 (n. 421 su 465 nel 2021);



Dalle elaborazioni effettuate sui dati raccolti con il censimento 2022 emerge la situazione di seguito riportata, per il cui approfondimento si rinvia ai capitoli successivi.

La maggior parte degli enti locali ha dichiarato di aver rispettato le regole dell'equilibrio di bilancio.

Per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato in servizio, è stato registrato un lieve decremento delle unità presenti al 31.12.2022 (n. 358.246 contro n. 358.931 unità registrate alla fine del 2021).

I dirigenti in servizio al 31 dicembre 2022 erano n. 4.143 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e direttori generali), contro n. 4.074 del 2021.

⁵ La Regione Autonoma Valle d'Aosta non è suddivisa in province. Tuttavia sono stati rilevati anche i dati ad essa relativi, in quanto le funzioni "provinciali" sono ripartite tra la Regione e i Comuni.

Come negli anni scorsi, una particolare attenzione è stata riservata al personale addetto al servizio di polizia locale, che, in totale, ammonta a n. 49.967 unità (n. 52.227 unità nel 2021), di cui n. 47.177 nei Comuni; n. 1.211 nelle Unioni di Comuni; n. 1.569 nelle Province e n. 10 nelle Comunità Montane. Si osserva che la diminuzione del personale di polizia locale si registra sia nelle categorie C e D che in quella dei dirigenti. Disaggregando il dato per aree geografiche, la maggior parte è concentrata nell'Italia nord-occidentale, seguita dall'Italia centrale e meridionale, in particolare nelle regioni Lombardia e Lazio, seguite da Campania e Sicilia.

Relativamente all'anzianità anagrafica, alla fine dell'anno passato risultavano in servizio n. 85.519 unità tra i 55 e i 59 anni di età, (n. 88.013 del 2021 e n. 91.726 del 2020); n. 63.573 unità tra i 60 e i 64 (n. 63.656 nel 2021 e n. 66.442 nel 2020) e n. 11.491 unità oltre i 64 (n. 11.641 nel 2021 e n. 11.969 nel 2020).

Per quanto concerne, invece, l'anzianità di servizio, la fascia più numerosa è risultata quella dei dipendenti che hanno prestato fino a 20 anni di servizio (n. 209.703 unità contro n. 202.050 unità del 2021) di cui n. 88.326 uomini e n. 121.377 donne. Una diminuzione è stata registrata per la fascia del personale che ha superato i 40 anni di servizio (n. 4.967 unità contro n. 5.472 unità del 2021).

Dalla rilevazione emerge, poi, una diminuzione del ricorso alle collaborazioni di natura autonoma rispetto all'anno precedente. Nel 2022 sono stati stipulati n. 661 contratti di collaborazione con n. 561 soggetti diversi, contro n. 698 contratti del 2021 e n. 612 soggetti diversi.

In lieve aumento gli incarichi di studio, ricerca e consulenza pari a n. 35.858.

In diminuzione le progressioni orizzontali rispetto all'anno precedente (n. 47.229 contro n. 51.658 avanzamenti del 2021), mentre sono state rilevate n. 2.109 progressioni verticali.

Nel 2022, sono state assunte n. 25.587 unità per concorso pubblico, contro n. 21.450 unità del 2021; inoltre sono stati stabilizzati n. 589 ex LSU (n. 497 nel 2018, n. 2.833 nel 2019 e n. 3.097 nel 2020, n. 3.420 nel 2021) e n. 723 LPU/ LSU fuori della dotazione organica ai sensi dell'art. 1 comma 495 della L. 160/2019 e n. 886 unità di personale già a tempo determinato, contro n. 1.540 del 2021, con le procedure di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo n. 165/2001, e all'art. 20, commi 1 e 2 del D.Lgs 75/2017.

Dalle informazioni raccolte è emerso che, nell'anno 2022, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.678 unità (n. 3.261 nel 2021), mentre la mobilità in uscita ha riguardato n. 4.432 unità (n. 4.081 nel 2021).

Per quanto riguarda il personale cessato dal servizio, nel 2022 hanno presentato domanda di dimissioni volontarie, prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia o per aver maturato quota 102, n. 11.448 unità contro 13.530 unità del 2021; i pensionamenti per raggiunti limiti di età hanno interessato n. 6.231 unità contro n. 6.407 unità nel 2021; risultano cessate n. 2.082 unità di personale per risoluzione del rapporto di lavoro, ad iniziativa dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 72, comma 11, della legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 1 comma 5 della legge 114/2014 (n. 2.331

unità nel 2021); le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno interessato n. 80 unità (n. 86 nel 2021); i licenziamenti disposti dagli enti hanno riguardato n. 192 unità (n. 2011 nel 2021).

In relazione alle modalità di gestione dei servizi, è risultato che gli enti locali gestiscono circa il 64% delle proprie attività in economia diretta. Dai dati pervenuti emerge che, alla fine del 2022, n. 3.243 enti avevano scelto di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali, applicando il disposto di cui all'articolo 14, comma 28, della legge n. 122/2010.

La forma associativa più utilizzata è stata quella della convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267/2000. Al 31.12.2021, infatti, risultavano attive complessivamente n. 4.796 convenzioni. Inoltre, complessivamente, n. 2.430 Comuni hanno dichiarato di far parte di una Unione, costituita ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii., soprattutto per gestire in forma associata, la polizia locale, la protezione civile, i servizi finanziari e i servizi sociali.

Il Censimento non rileva le situazioni di difficoltà finanziarie degli enti locali, tuttavia se ne fa cenno in questa pubblicazione perché il loro notevole aumento negli ultimi anni si ripercuote negativamente sull'occupazione.

2. Informazioni a carattere economico

2.1 Enti in situazione di difficoltà finanziaria⁶

L'aumento costante degli Enti in condizioni di dissesto, riequilibrio finanziario pluriennale e di deficitarietà strutturale, si ripercuote negativamente sulla gestione degli enti locali, i quali sono tenuti a rispettare pedissequamente i vincoli di finanza pubblica, necessari per il risanamento dell'Ente.

In particolare, la crescita delle dichiarazioni di dissesto, inevitabile conseguenza di comportamenti difformi da una sana gestione finanziaria, è tendenzialmente contrastata da misure economico-normative volte alla crescita ed a una più oculata gestione dei servizi pubblici che tenga conto ed ottimizzi le risorse a disposizione degli Enti.

Sin dal 2011, l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, ha introdotto la possibilità per le Sezioni regionali della Corte dei Conti di attivare una procedura di verifica della gestione finanziaria degli enti locali, che può concludersi con l'assegnazione, da parte delle Prefetture, di un termine per l'adozione della deliberazione di dissesto (c.d. "dissesto guidato").

Successivamente, nell'anno 2012, considerato il diffondersi delle situazioni di squilibrio finanziario strutturale, è stata introdotta la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. "predissesto"), alla quale hanno fatto e tuttora fanno ricorso numerosi enti, anche di notevoli dimensioni.

L'articolo 155 del decreto legislativo 18.8.2000, n. 267 ha attribuito alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali⁷, operante presso il Ministero dell'Interno, il compito di

⁶ Il DL 10.8.2023 n. 104 convertito dalla L. 9 ottobre 2023 n. 136 all'art. 21 ha introdotto apposite norme intese a riconoscere ai comuni, province e città metropolitane in condizione di dissesto dal 1.1.2017 e che intendono aderire alla procedura semplificata entro il 31.12.2023 un'anticipazione nel limite dell'importo e con le modalità di erogazione stabilite dal medesimo articolo. Analoga anticipazione è riconosciuta anche agli enti in condizioni di riequilibrio finanziario con piano approvato dalla Corte dei Conti nel 2015 per il 2014 e fino al 2023. Il successivo art. 21 bis al comma 1, inoltre, prevede che ai sensi dell'art. 163 del Tuel possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato già autorizzate dal PTFP nonché dal bilancio di previsione ai sensi dell'art. 164 comma 2 del Tuel. Il medesimo art. 21 bis al comma 2 contiene un'importante disposizione relativa ad assunzioni a tempo indeterminato e determinato, programmate dagli enti in dissesto, predissesto e strutturalmente deficitari, già autorizzate dalla Cosfel che possono essere perfezionate, con i relativi contratti, fino al 30 giugno dell'anno successivo dell'anno di autorizzazione, anche in condizione di esercizio provvisorio.

⁷ Per accelerare e semplificare le procedure di esame delle richieste di autorizzazione alle assunzioni di personale nonché l'approvazione delle rideterminazioni delle dotazioni organiche dei comuni sottoposti al controllo della Cosfel è stata predisposta un'apposita piattaforma online, attiva in modalità facoltativa dal 1 settembre 2023 ed in modalità esclusiva dal 1.1.2024, alla quale gli enti possono accedere, previo accreditamento, compilando l'apposito format. Cfr. circ. Ministero dell'Interno n. 102 del 8 novembre 2023 concernente la "nuova procedura per la presentazione di istanze riguardanti le dotazioni organiche e le assunzioni di personale da sottoporre alla commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali".

esercitare il controllo centrale sui Comuni e sulle Province che hanno dichiarato il dissesto finanziario (articolo 244 e seguenti TUEL); sui Comuni, sulle Province e sulle Comunità Montane strutturalmente deficitari (articolo 242 TUEL) e sui Comuni e sulle Province che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (articolo 243bis TUEL)⁸.

In base al regolamento che disciplina il funzionamento della Commissione (decreto del Presidente della Repubblica dell'8.11.2013, n. 142), detto Organo è presieduto dal Sottosegretario di Stato pro-tempore con delega per le materie afferenti le autonomie locali e la finanza locale ed è composto dal Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali, che svolge funzioni di Vice Presidente, da dirigenti del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Dipartimento della Funzione Pubblica e da rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

In particolare, per gli adempimenti relativi al controllo centrale in materia di personale:

gli enti dissestati, ai fini della riduzione delle spese, sono tenuti ai sensi dell'articolo 259, comma 6, TUEL, alla rideterminazione della dotazione organica (nel rispetto dei rapporti medi dipendenti/popolazione fissati con apposito decreto del Ministro dell'Interno), che costituisce una delle misure fondamentali per la formulazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Detta norma, seppur talora derogata da specifiche disposizioni di legge, è in vigore oltre che per gli Enti in dissesto anche per quelli in riequilibrio finanziario pluriennale, che hanno fatto richiesta di accesso al fondo di rotazione. Inoltre, per i cinque anni successivi a quello dell'ipotesi, tutti gli ulteriori provvedimenti che incidono sulla spesa del personale in dotazione all'Ente e riguardanti assunzioni di personale sono soggetti al controllo della Commissione (articolo 243, comma 7);

gli enti in condizioni di deficitarietà strutturale, invece, sono sottoposti al controllo centrale solo per la durata del secondo anno successivo a quello nel quale il rendiconto di gestione ha evidenziato almeno la metà dei parametri con valori deficitari (articolo 242, comma 1). Diversamente dagli enti dissestati, quelli deficitari non sono tenuti alla rideterminazione della dotazione organica, al rispetto dei citati rapporti dipendenti/popolazione e alla

⁸ Il DI 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 all'art. 31 bis, comma 1, come modificato dall'art. 3 comma 3 del DI 44/2023 convertito dalla L. 74/2023 ha previsto che i comuni possono procedere ad assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione del PNRR, in deroga all'articolo 9, comma 28, del dl 78/2010 e all'articolo 259, comma 6, del TUEL per un periodo anche superiore a 36 mesi ma non oltre il 31.12.2026, nei limiti stabiliti dalla norma medesima. La relativa spesa di personale non rileva ai fini dell'articolo 33 del DI n. 34/2019 convertito dalla L. 58/2019 e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 296/2006, nonché dell'articolo 23, comma 2, del DLGS 75/2017, nel limite della spesa aggiuntiva individuata in applicazione del comma 1. Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che: *“Le disposizioni del comma 1, per le finalità e con le modalità ivi previste, si applicano anche ai comuni strutturalmente deficitari o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario secondo quanto previsto dagli articoli 242, 243, 243-bis, 243-ter e 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa verifica della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del predetto testo unico, come ridenominata ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, da effettuare entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta inoltrata dai comuni interessati”*.

presentazione di una ipotesi di bilancio riequilibrato. Il controllo, pertanto, si sostanzia prioritariamente nella verifica sulla compatibilità finanziaria, da parte della Commissione, ai fini dell'approvazione dei provvedimenti relativi alle modificazioni del fabbisogno ed assunzioni di personale eventualmente disposte da tali enti;

gli enti in "predissesto"⁹ sono soggetti al controllo centrale della Commissione sia per la rideterminazione della dotazione organica, qualora abbiano fatto richiesta di accesso al

⁹ Il D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91, con l'art. 43, comma 5-bis come modificato dall'art. 3 comma 10 quater del DI 198/2022 convertito dalla legge 14/2023, ha disposto che: *"I termini di presentazione o riformulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale previsti dall'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché quelli di presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, prevista dall'articolo 259 del medesimo testo unico, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sono prorogati di centoventi giorni per gli enti che abbiano sottoscritto gli accordi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 572 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e fino al 31 marzo 2023 per gli enti che abbiano presentato le proposte di cui al comma 3 del presente articolo, senza che sia successivamente intervenuta la sottoscrizione dell'accordo. I documenti oggetto della sospensione disposta ai sensi del primo periodo del presente comma tengono conto delle misure previste dall'accordo"*.

La legge 234/2021 all'art.1 comma 767 prevede che: *"I comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel secondo semestre del 2021 possono deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il 28 febbraio 2022"*. Inoltre, in tema di rimodulazione del piano di riequilibrio i successivi commi 992- 994 dell'art.1 della medesima legge 234/2021, hanno disposto che: *"992. In deroga alle norme del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativamente alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli articoli da 243-bis a 243-sexies, gli enti locali che hanno proceduto all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis, comma 5, del medesimo testo unico prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non si è concluso l'iter di approvazione di cui all'articolo 243-quater, comma 3, o di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono comunicare, entro il sessantesimo giorno successivo a tale data, l'esercizio della facoltà di rimodulare o di riformulare il suddetto piano di riequilibrio finanziario pluriennale. 993. La comunicazione di cui al comma 992 è effettuata alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e alla Commissione di cui all'articolo 155 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Nel caso in cui l'ente locale, ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 5, del medesimo testo unico, abbia già impugnato la delibera di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, tale comunicazione è trasmessa anche alle sezioni riunite della Corte dei conti. 994. Entro il centocinquantesimo giorno successivo alla data della comunicazione di cui ai commi 992 e 993, gli enti locali presentano una proposta di rimodulazione o di riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale."* Il DI 115/2022 convertito dalla legge 142/2022 e ss.mm.ii. all'art. 16 comma 6 ha previsto che: *"I comuni sede di capoluogo di città metropolitana di cui all'articolo 1, comma 567, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, che sono in procedura di riequilibrio ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e che alla data di entrata in vigore del presente decreto possono esercitare la facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio di cui al medesimo articolo 243-bis, comma 5, in deroga al termine ordinariamente previsto possono presentare la preventiva delibera entro la data del 31 marzo 2023"*. Inoltre, per favorire il risanamento finanziario dei comuni in predissesto, dovuto a caratteristiche socioeconomiche i commi 565-566 della citata L. 234/2021 hanno provveduto al rifinanziamento del fondo, già previsto dall'art. 53 del DI 104/2020, dall'art. 1 comma 775 della L. 178/2020 e dall'art. 52 del DI 73/2021. Tale fondo è stato esteso anche ai comuni della regione Sicilia e Sardegna. Con DM 12.8.2022 sono state ripartite le relative risorse.

Inoltre, la Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Regione Siciliana, nella delibera n. 135/2023 ha ribadito che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale limita la discrezionalità allocativa degli Enti, poiché detto strumento determina un auto-vincolo sui successivi cicli di bilancio, in quanto gli enti devono annualmente applicare i disavanzi e gli accantonamenti necessari per il rientro dallo squilibrio e raggiungere la riduzione

fondo di rotazione, sia per qualsiasi tipologia di assunzione, secondo quanto disposto dalle lettere d) e g) del comma 8 dell'articolo 243bis TUEL, e ss.mm.ii per tutta la durata del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, durata che può essere compresa tra quattro e venti anni¹⁰.

Gli Enti che hanno dichiarato il dissesto o deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con richiesta di accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del D.Lgs 267/2000, hanno l'obbligo di rideterminare la dotazione organica nei limiti dell'apposito Decreto Ministeriale che individua i rapporti medi dipendenti/popolazione validi per un triennio. Per i comuni, le province e città metropolitane è stato emanato il D.M. del 18 novembre 2020 di individuazione dei predetti rapporti medi dipendenti/popolazione valevole per il triennio 2020/2022, che è entrato in vigore il 16 dicembre 2020¹¹.

Alla data del 13 dicembre 2022, sono assoggettati al controllo di competenza della Commissione, per quanto concerne le dotazioni organiche e le assunzioni di personale: n. 106 enti risultati strutturalmente deficitari, n. 136 comuni dissestati e n. 301 enti in riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto).

dello stesso a consuntivo. Gli Enti in riequilibrio, infatti, devono assicurare il recepimento, all'interno degli atti di programmazione finanziaria, dei contenuti del piano.

¹⁰ L'art. 1 comma 475 bis della legge 197/2022 ha previsto il finanziamento del Fondo per i comuni fino a 35 mila ab. in deficit strutturale che hanno il piano di riequilibrio approvato dalla Corte dei Conti nell'anno 2014

¹¹ Il nuovo Decreto è in corso di predisposizione.

2.2 Rispetto dell'equilibrio di bilancio¹²

A decorrere dall'anno 2019, la legge 145/2018, nel dare attuazione alle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, ha, all'art. 1, commi 819, 820, 821, 824, 826, apportato innovazioni in materia di equilibrio di bilancio. Conseguentemente tutte le disposizioni normative in materia di spesa di personale che fanno riferimento alle regole del patto di stabilità interno o al rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, più in generale, degli obiettivi di finanza pubblica, si devono intendere riferite all'equilibrio di bilancio di cui al citato articolo 1, comma 821.

Con circolare n. 5 del 9 marzo 2020, la Ragioneria generale dello Stato ha fornito chiarimenti in merito alla corretta applicazione delle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. La circolare della medesima Ragioneria generale n. 8 del 15 marzo 2021, ha precisato, poi, che, a livello di comparto regionale e nazionale, deve essere conseguito il saldo non negativo di cui all'articolo 9 della citata legge n. 243/2012 anche ai fini della legittima contrazione del debito, mentre, a livello di singoli enti, devono essere rispettati esclusivamente gli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, così come previsto dall'articolo 1, comma 821, della legge 145/2018 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo avanzi, Fondo pluriennale vincolato e debito). L'informazione è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo n. 118/2011.¹³

Inoltre, per effetto del comma 823 del medesimo art. 1 della legge 145/2018: *“A decorrere dall'anno 2019, cessano di avere applicazione i commi 465 e 466, da 468 a 482, da 485 a 493, 502 e da 505 a 509 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, i commi da 787 a 790 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e l'articolo 6-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. Con riferimento al saldo non negativo dell'anno 2018 restano fermi, per gli enti locali, gli obblighi di monitoraggio e di certificazione di cui ai commi da 469 a 474 del citato articolo 1 della legge n. 232 del 2016. Resta ferma l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo dell'anno 2017, accertato ai sensi dei commi 477 e 478 del medesimo articolo 1 della legge n. 232 del 2016”*

Relativamente all'invio del bilancio di previsione, il comma 902 dello stesso art. 1 della legge 145/2018 ha previsto che: *“A decorrere dal bilancio di previsione 2019, l'invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sostituisce la trasmissione delle certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione al Ministero dell'interno da parte dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni e delle comunità montane.”* Peraltro, il successivo comma 903 ha modificato l'art. 161 del TUEL in materia di certificazioni finanziarie e invio di dati contabili prevedendo che: *“Il Ministero dell'interno può richiedere ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle unioni di comuni e alle comunità montane specifiche certificazioni su particolari dati finanziari, non presenti nella banca dati delle*

¹² Con decreto del Ministro dell'Interno del 28.7.2023 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2023/2025 da parte degli enti locali è stato differito al 15.9.2023, ai sensi dell'art. 151 comma 1 del Tuel.

¹³ Cfr. circolare MEF RGS n. 5/2023.

amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Le certificazioni sono firmate dal responsabile del servizio finanziario”.

Inoltre, il comma 1132, lett. c) dell'art. 1 della legge 145/2018 rende permanente l'applicazione della procedura che attribuisce al prefetto i poteri di impulso e sostitutivi relativi alla nomina del commissario ad acta, incaricato di predisporre lo schema del bilancio di previsione degli enti locali, ovvero di provvedere all'approvazione del bilancio stesso, in caso di inadempimento dell'ente locale all'obbligo di approvazione del bilancio di previsione e dei provvedimenti necessari al riequilibrio di bilancio.

Si segnala, poi, che, ai sensi del comma 831 della citata L.145/2018, i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti sono esonerati dall'obbligo della predisposizione del bilancio consolidato.

L'articolo 193 del Tuel prevede l'obbligo di rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario complessivo e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio, con particolare riferimento a quelli di competenza e di cassa di cui all'articolo 162, comma 6, del Tuel.

L'art. 16, comma 9-bis, del D.l. n. 115/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 142/2022, ha previsto la modifica dell'art. 151 del TUEL norma fondamentale per la gestione della programmazione finanziaria degli Enti locali. Il nuovo comma 8-bis del citato art. 151 dispone che: *“Se il bilancio di previsione non è deliberato entro il termine del primo esercizio cui si riferisce, il rendiconto della gestione relativo a tale esercizio è approvato indicando nelle voci riguardanti le 'Previsioni definitive di competenza' gli importi delle previsioni definitive del bilancio provvisorio gestito nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 163¹⁴, comma 1. Ferma restando la procedura prevista dall'articolo 141 per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti e fermo restando quanto previsto dall'articolo 52 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, l'approvazione del rendiconto determina il venir meno dell'obbligo di deliberare il bilancio di previsione dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce”.*

Preso atto delle difficoltà che spesso gli enti incontrano nel rispettare il termine di approvazione del bilancio di previsione, il legislatore sembra, pertanto, aver indicato una soluzione per facilitarne l'adempimento.

Ulteriore elemento di facilitazione è contenuto nel successivo comma 9-ter, secondo cui: *“Per favorire l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla legge, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 al medesimo decreto legislativo n.*

¹⁴ Il Dl 10 agosto 2023 n. 104 convertito dalla legge 9 ottobre 2023 n. 136 all'art. 21 bis ha fornito un'interpretazione dell'art. 163 comma 3 del TUEL stabilendo che possono essere impegnate anche le spese per re assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato già autorizzate dal PTFP nonché dal bilancio di previsione ai sensi dell'art. 164 comma 2.

118 del 2011 sono specificati i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, anche nel corso dell'esercizio provvisorio".¹⁵

Dai dati rilevati con il censimento 2022 emerge che n. 7.504 Comuni, (contro 7.494 nel 2021) e n. 95 Province (contro n. 94 nel 2021) hanno dichiarato di aver rispettato l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Hanno risposto negativamente n. 101 Comuni (contro n. 96 del 2021) e n. 3 Province (contro n. 4 Province del 2021).

¹⁵ Con Decreto del 25 luglio 2023 il MEF ha proceduto all'aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante: *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*. In particolare sono stati aggiornati gli allegati n. 4/1, n. 4/2, n. 4/3, n. 6, n. 10 e n. 14. Inoltre, il citato DM al paragrafo 9.3.1 a 9.3.5 regola il processo di bilancio degli enti locali dei comuni, che deve essere avviato entro il 15 settembre di ciascun esercizio e terminare entro il 31 dicembre di ciascun anno con l'approvazione del bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa con riferimento almeno al triennio successivo e l'eventuale nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione. Vengono, inoltre, esplicitati specificatamente tutti gli adempimenti da effettuarsi a cura dell'organo esecutivo e del responsabile del servizio finanziario con le rispettive date di adempimento. I successivi paragrafi da 9.3.2 a 9.3.5 regolamentano il processo di bilancio per i comuni di piccole dimensioni, per gli enti locali che hanno attribuito la gestione del proprio alle Unioni nonché per le Province e Città Metropolitane stabilendo tempi e modalità procedurali diversificate per ciascun tipo di Ente.

2.3 Rispetto dei vincoli assunzionali^{16 17}

La spesa per il personale costituisce una voce rilevante nei bilanci delle amministrazioni pubbliche locali.

Dal 20 Aprile 2020, per i Comuni è entrata in vigore la nuova normativa assunzionale, già valedole per le Regioni¹⁸, contenuta nell'articolo 33, comma 2 del D.L. 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 58/2019 e ss.mm.ii. Detto art. 33 introduce un nuovo principio assunzionale fondato non più sulla sostituzione del personale cessato, ma sulla reale capacità assunzionale determinata da un favorevole rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti. In data 17.3.2020 è stato emanato il Decreto Ministeriale attuativo della predetta disciplina concernente: *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”*, con il quale sono stati individuati i valori soglia in base ai quali operare il calcolo delle nuove assunzioni. Con circolare esplicativa del 13 maggio 2020 il Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro

¹⁶Il decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito dalla legge 6 agosto 2021 n. 113 e ss.mm.ii, concernente *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”* oltre a consentire le assunzioni necessarie per l’attuazione dei progetti finanziati dal recovery plan prevede la possibilità di assumere anche a tempo determinato in deroga ai limiti dell’art. 9 comma 28 del Dl 78/2010 e della dotazione organica (cfr. par. 4.16). In particolare, l’art. 1, nell’attuale formulazione prevede che: *“Al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito «PNRR», presentato alla Commissione europea ai sensi degli articoli 18 e seguenti del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, 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. A tal fine, con circolare del Ministero dell’economia e delle finanze sono stabiliti 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. Il predetto reclutamento è effettuato in deroga ai limiti di spesa di cui all’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica delle amministrazioni interessate. L’ammissibilità di ulteriori spese di personale a carico del PNRR rispetto a quelle di cui al secondo periodo è oggetto di preventiva verifica da parte dell’Amministrazione centrale titolare dell’intervento di cui all’articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, di concerto con il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell’economia e delle finanze. La medesima procedura si applica per le spese relative ai servizi di supporto e consulenza esterni. Per i reclutamenti di cui ai commi 4 e 5, ciascuna amministrazione, previa verifica di cui al presente comma, individua, in relazione ai progetti di competenza, il fabbisogno di personale necessario all’attuazione degli stessi. In caso di verifica negativa le Amministrazioni possono assumere il personale o conferire gli incarichi entro i limiti delle facoltà assunzionali verificate.”*. Cfr. anche circ. MEF 4/2022 e 26/2022. Per gli enti soggetti a controllo Cosfel cfr. Circ.n.11 del Ministero Interno del 27.1.2022. Inoltre, il Dl 152/2021 convertito dalla legge 233/2021, all’art. 31 bis, come modificato dall’art. 3, comma 3, del dl 44/2023 convertito dalla legge 74/2023, per l’attuazione del medesimo PNRR consente ai comuni di poter effettuare assunzioni a tempo determinato sia in deroga all’art. 9 comma 28 sia in deroga all’art. 259 comma 6 del Dlgs 267/2000.

¹⁷ Il Dl 10.8.2023 n. 104 convertito dalla legge 9.10.2023 all’art. 21 bis, comma 2, ha previsto che le assunzioni a tempo indeterminato e determinato programmate dagli enti in dissesto, predissesto e strutturalmente deficitari, sottoposte ad approvazione cosfel e già autorizzate possono comunque essere perfezionate fino al 30 giugno dell’anno successivo anche in condizione di esercizio provvisorio.

¹⁸ Con DM del 3.9.2019 per le Regioni è stata data attuazione alla disciplina dell’art. 33 comma 1 del Dl 34/2019.

dell'Economia e delle finanze e il Ministro dell'Interno, ha fornito i chiarimenti sul predetto D.M. 17 3.2020.

In particolare, il comma 2 dell'art. 33, prevede che: *“A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato¹⁹ in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia²⁰ prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni"²¹ ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000,*

¹⁹ Per favorire l'assunzione dei giovani nella P.A il Dl 44/2023 convertito dalla L. 74/2023 come modificato dal Dl 75/2023 convertito dalla L. 112/2023 all'art. 3 ter ha previsto una specifica normativa per l'assunzione, prima a tempo determinato e poi a tempo indeterminato, dei giovani laureati prevedendo per i comuni, le unioni di comuni e le province e città metropolitane che le percentuali di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo siano incrementate rispettivamente al 20 per cento delle facoltà assunzionali esercitabili e, comunque, per almeno una unità.

²⁰ La Corte dei Conti Toscana con la deliberazione 82/2023 ha ritenuto che i comuni c.d. virtuosi, che si collocano al di sotto del primo valore soglia, possono procedere agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2 del DM 17.3.2020 nel senso che ciascun valore percentuale assorbe (e non si aggiunge a) quello individuato per le annualità precedenti ossia, nel periodo 2020-2024, ogni incremento annuale della spesa del personale registrata nel 2018 dovrà necessariamente tener conto e assorbire l'aumento derivante dalla percentuale eventualmente già "utilizzata" nelle annualità precedenti, entro il limite del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, del citato DM, e fermo restando la coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione. L'orientamento si innesta in una ormai consolidata giurisprudenza (ex multis Corte dei Conti Lombardia, deliberazione n. 85/2021).

²¹ Per quanto riguarda le capacità assunzionali delle Unioni di comuni la Sezione Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4/2021 ha ritenuto che gli spazi assunzionali di dette Unioni non si calcolano applicando le regole di sostenibilità finanziaria previste dall'articolo 33, comma 2, del Dl 34/2019. Il conteggio basato sul rapporto tra spese di personale ed entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità si applica pertanto esclusivamente ai Comuni. Le Unioni di comuni, quindi, continueranno ad applicare le regole precedenti per quanto riguarda la quantificazione delle capacità assunzionali e delle spese di personale. In particolare detta sezione autonomie ha enunciato il principio di diritto secondo il quale: *“alle Unioni di Comuni continua ad applicarsi l'articolo 1, comma 229 della legge 208/2015, che prevede che tali enti possono reclutare personale*

n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia....".²²

con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al proprio personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente." Relativamente alla spesa di personale la Corte dei Conti ha, inoltre, ricordato che nelle Unioni detta spesa deve essere "ribaltata" su quella dei comuni che ne fanno parte al fine della verifica dei limiti complessivi e della razionalizzazione operata attraverso, appunto, la creazione dell'unione stessa. Pertanto, l'articolo 33, comma 2, del Dl 34/2019 non ha nessun impatto né sulle assunzioni né sulle spese di personale delle unioni di comuni. La Corte dei Conti Veneto con deliberazione 51/2023 ha confermato che in materia di capacità o facoltà assunzionali, i Comuni e le Unioni sono assoggettate a disposizioni legislative diverse, rispettivamente, l'art. 33, comma 2, del d.l. 34/2019 e il d.m. 17 marzo 2020, per i Comuni, che ha completamente modificato la ratio perseguita dal legislatore circa i vincoli assunzionali, collegandoli esclusivamente all'andamento del rapporto tra le entrate e la spesa di personale, (come chiarito anche dalla Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, nella del. 44/2022), e l'art. 1, comma 229 della legge 208/2015 per le Unioni che devono rispettare il turn over al 100% delle cessazioni dell'anno precedente. Inoltre, secondo la predetta Corte dei Conti in materia di limiti alla così detta "spesa storica" di personale, continuano ad applicarsi ai Comuni e alle Unioni l'art. 1 comma 557 e 562 della 296/2006.

²² La Corte dei Conti Sicilia, con la deliberazione n. 61/2021, ha esaminato il caso degli enti non virtuosi ovvero quelli che hanno un rapporto tra spese di personale ed entrate correnti al netto del fondo crediti dubbia esigibilità superiore ai valori soglia stabiliti in base alle fasce demografiche di appartenenza, in relazione alla possibilità di utilizzare le capacità assunzionali residue del quinquennio antecedente al 2020. A tal proposito i magistrati contabili, richiamando l'articolo 5, comma 2, del Dm 17 marzo 2020, non hanno ritenute applicabili le capacità assunzionali residue nei confronti degli enti con un elevato rapporto fra spese di personale ed entrate correnti. La deroga, infatti, varrebbe solo per Comuni che hanno una bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ovvero quei comuni c.d. "virtuosi" e, in particolare, per quelli che applicano la Tabella 2 del Dm, i quali beneficiano dei resti, secondo l'orientamento della RGS, se questi rappresentano una più favorevole alternativa agli spazi assunzionali concessi dal decreto. I Comuni che si collocano oltre il limite della tabella 1 (articolo 4, comma 1, del decreto), sono necessariamente esclusi dal novero degli enti legittimati ad avvalersi della norma speciale sull'utilizzo dei resti assunzionali. Relativamente, poi, alla problematica concernente la possibilità per gli enti non virtuosi di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato anche nel caso in cui la programmazione dei fabbisogni di personale 2021-2023 non sia in grado di dimostrare un percorso di graduale riduzione annuale del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti, la Corte dei conti non l'ha ritenuta possibile. Ciò in quanto, l'articolo 6, comma 1, del DM impone agli enti con elevata incidenza di spese di personale di adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia. Di conseguenza, la previsione (e la conseguente effettuazione) di assunzioni è da ritenersi consentita applicando un turn over inferiore al 100%, solo nella misura in cui sia assicurato l'assolvimento dell'obbligo di graduale rientro prescritto dalla norma. La medesima Corte dei Conti con deliberazione 89/2023 ha ribadito che non vi è motivo di escludere che i cd. Enti "non virtuosi" (con elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti), obbligati, ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell'art.33 del D.L. n.34 /19, ad adottare "un percorso

Analoga disciplina è stata introdotta per le Province e Città Metropolitane dall'art. 17, comma 1 del D.L. 162/2019 convertito dalla legge 8/2020 che ha modificato l'art. 33 del dl 34/2019, inserendo i commi 1bis, 1 ter, come modificato dall'art. 1 comma 562 della legge 234/2021²³. Anche in questo caso si tiene conto della sostenibilità finanziaria del rapporto fra spese complessive per il personale ed entrate correnti, con riferimento ad un valore soglia la cui individuazione è demandata, come lo è stato per le regioni ed i comuni, ad apposito decreto ministeriale. Con DM dell'11 gennaio 2022, in vigore dal 1.1.2022, sono stati individuati, per le province e le città metropolitane i valori soglia, per fascia demografica, utili per la determinazione delle facoltà assunzionali. In particolare, il richiamato comma 1-bis dell'art. 33 prevede che: *"A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, le province e le città metropolitane possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono individuati le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. Le province e le città metropolitane in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo, 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 cento per cento. A decorrere dal 2025 le province e le città metropolitane che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al trenta per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia..."*. Inoltre, il comma 1-ter del predetto art. 33 ha abrogato il comma 421 dell'articolo 1, della legge 190/2014, n. 190.

di graduale riduzione del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100%", possano procedere a nuove assunzioni di personale finanziate da soggetti terzi, in quanto prive di incidenza sul bilancio dell'ente.

²³ La legge 234/2021 all'art. 1 comma 562 ha modificato il comma 1 ter prevedendo che: *"All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il comma 847 è abrogato. All'articolo 33, comma 1-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il secondo periodo è soppresso. La spesa di personale effettuata dalle province e dalle città metropolitane per le assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR, e sostenuta a valere sulle maggiori risorse finanziarie derivanti dall'applicazione del primo periodo, non rileva ai fini dell'articolo 33, comma 1-bis, del citato decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio"*.

Inoltre, il DI 104/2020 convertito dalla L. 126/2020 all'art. 57 comma 3 septies²⁴, entrato in vigore il 14.10.2020 ha stabilito che: *“A decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data 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 di personale per un importo corrispondente.”*²⁵

Dall'anno 2019, i commi da 827 a 830 dell'art. 1 della legge 145/2018 hanno eliminato i divieti assunzionali precedentemente stabiliti per gli enti in difficoltà finanziaria²⁶. In particolare, il comma 827 dispone che: *“Le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 475, lettera e), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, non si applicano per le amministrazioni comunali che hanno rinnovato i propri organismi nella tornata elettorale del giugno 2018”*. Il comma 828²⁷

²⁴ La legge 234/2021 all'art 1 comma 172, per rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asili nido, ha stanziato specifici fondi da distribuire con apposito decreto ministeriale, prevedendo: *“I comuni possono procedere all'assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l'infanzia utilizzando le risorse di cui alla presente lettera e nei limiti delle stesse. Si applica l'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126”*.

²⁵ In merito a tale previsione la Corte dei conti Sicilia con deliberazione n. 131/2020 ha ritenuto che: *“.. riguardo alle assunzioni finanziate da risorse di enti terzi, va tenuto presente che l'articolo 57, comma 3-septies, del d.l. n. 104/2020, convertito in legge 126/2020, è intervenuto a sancire l'esclusione delle medesime (sia in termini di spese che di correlate entrate) dal computo del rapporto di sostenibilità finanziaria... Ne deriva che, per espressa previsione legislativa, le assunzioni sostenute da risorse esterne al bilancio comunale (risorse a ciò espressamente finalizzate e previste da apposita normativa effettuate dopo la data di conversione in legge del decreto n. 104/2020 (vale a dire dopo il 14 ottobre 2020), non avranno incidenza ai fini della verifica del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti a decorrere dal 2021 e per tutta la durata del finanziamento, con conseguenti effetti correttivi di cui tenere conto anche ai fini di una esatta e coerente impostazione del piano di miglioramento del parametro”*. Successivamente la medesima Corte dei conti con delibera n. 50/2022, in materia di stabilizzazioni del personale ex art. 20 del d.lgs. 75/2017 con oneri a carico della regione, ha affermato che i trasferimenti a carico del bilancio della Regione siciliana verso le autonomie locali, siano da ricondurre al novero degli etero-finanziamenti previsti dall'art. 57, c. 3-septies, del D.L. 104/2020, i quali, come tali, dal 2021 non rilevano ai fini della determinazione del valore-soglia di sostenibilità finanziaria individuato dall'art. 33, c. 3, del D.L. 34/2019 e dal DM attuativo 17 marzo 2020, per le nuove assunzioni etero-finanziate effettuate successivamente alla data del 14 ottobre 2020. Da ultimo la predetta Corte dei Conti Sicilia con la deliberazione n. 89 del 15/3/2023 ha ribadito che gli Enti non virtuosi possono comunque procedere alle assunzioni di personale completamente o parzialmente etero-finanziate in ragione del fatto che trattasi di spesa neutrale che non incide né sulle entrate né sulle spese, ipotesi che si applica anche nel caso di assunzioni di assistenti sociali finanziate con gli appositi fondi previsti dall'art. 1 comma 801 della legge 178/2000.

²⁶ Il DL198/2022 convertito dalla legge 14/2023 all'art. 1 comma 22-bis. ha stabilito che: *“Le assunzioni di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato programmate dagli enti in dissesto finanziario, in riequilibrio finanziario pluriennale o strutturalmente deficitari, sottoposte all'approvazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e autorizzate per l'anno 2022, fra le quali sono ricomprese anche quelle necessarie a garantire l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, possono essere perfezionate fino al 30 giugno 2023, anche in condizione di esercizio provvisorio.”*

²⁷ Il DI 198/2022 convertito dalla L 14/2023 all'art. 1 comma 22 ter ha previsto che: *“Le sanzioni di cui all'articolo 1, comma 828, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e all'articolo 39, comma 3, del decreto-legge 14 agosto 2020, n.*

prevede che: *“Le limitazioni amministrative previste dall’articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, e dall’articolo 1, comma 723, relative, rispettivamente, al mancato rispetto del patto di stabilità interno e al mancato conseguimento del saldo non negativo di cui all’articolo 1, comma 710, della legge n. 208 del 2015, non trovano applicazione nei confronti degli Enti locali per i quali la violazione è stata accertata dalla Corte dei conti e che, alla data del predetto accertamento, si trovano in dissesto finanziario o in piano di riequilibrio pluriennale, ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 244 e degli articoli 243-bis e seguenti del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*. Il comma 829 stabilisce che: *“Per gli Enti locali che hanno adottato la procedura semplificata di cui all’articolo 258 del testo unico delle leggi legge 28 dicembre 2015, n. 208 non si applicano le sanzioni previste dall’articolo 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nel caso in cui il mancato raggiungimento del saldo ivi indicato è diretta conseguenza del pagamento dei debiti residui”*. Il comma 830 prevede che: *“Le limitazioni amministrative di cui all’articolo 1, comma 723, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, relative al mancato conseguimento per l’anno 2016 del saldo non negativo di cui al comma 710 del medesimo articolo 1, non trovano applicazione nei confronti degli Enti locali per i quali la violazione è stata accertata dalla Corte dei conti e che, alla data del predetto accertamento, si trovano in dissesto finanziario o in piano di riequilibrio pluriennale, ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 244 e degli articoli 243-bis e seguenti del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*

Per i medesimi comuni in difficoltà finanziaria, cioè per quelli strutturalmente deficitari, dissestati e predissestati, l’art. 18 comma 2 bis del Dl 162/2019 convertito dalla legge 8/2020 ha disposto che: *“Fermo restando quanto previsto dall’articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dal titolo VIII del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di assunzione di personale, i comuni strutturalmente deficitari, o con ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato approvato o con piano di riequilibrio pluriennale deliberato dal Consiglio, dopo aver approvato il bilancio pluriennale dell’anno in corso, reclutano prioritariamente personale di livello apicale da destinare agli uffici preposti alla gestione finanziaria e contabile”*.

Ai fini assunzionali è sempre consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, fino al 2020, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzioni riferite al quinquennio precedente, così come previsto dal comma 5 dell’art. 3 del Dl 90/2014 e ss.mm.ii. Conseguentemente i resti assunzionali utilizzabili sono quelli relativi agli anni dal 2015 al 2019 e fino al 31.12.2024.

Inoltre, il comma 5-sexies del citato art. 3 del dl 90/2014 , modificato dall’art. 13 comma 5 ter del Dl 4/2022 convertito dalla legge 25/2022, prevede che: *“Per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti*

104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, non si applicano qualora gli enti local inadempienti, entro il termine perentorio di cui all’articolo 1, comma 827, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e all’articolo 39, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, all’invio delle certificazioni trasmettano, entro il termine perentorio del 15 marzo 2023, le predette certificazioni al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, utilizzando l’applicativo web <https://pareggiobilancio.rgs.mef.gov.it>.”

locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano, per il triennio 2022-2024, limitatamente agli enti territoriali non soggetti alla disciplina assunzionale di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58."

Inoltre, l'art. 9, comma 1-quinquies, del citato D.L. 113/2016, come modificato dall'art. 14 ter comma 1 del Dl 176/2022 convertito dalla legge 6/2023 stabilisce che: *"In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. 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, nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia".* La norma pertanto consente a tutti i Comuni la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle predette funzioni anche in caso di mancato rispetto del termine per l'approvazione del Bilancio, del Rendiconto, del Bilancio consolidato, e degli altri adempimenti previsti dall'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113/2016.²⁸

Resta sempre operante il divieto assoluto di assumere a qualunque titolo in caso di mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio nell'esercizio precedente (articolo 76, comma 4 legge n. 133/2008 e ss.mm.ii).

Rimane, altresì, fermo il rispetto del limite di spesa di cui al comma 557quater dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 ss.mm.ii, che dispone: *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a*

²⁸ La Corte dei Conti, sez. autonomie, con deliberazione 10/2020, ha emanato il seguente principio di diritto: *"il divieto contenuto nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, non si applica all'istituto dello "scavalco condiviso" disciplinato dall'art. 14 del CCNL del comparto Regioni – Enti locali del 22 gennaio 2004 e dall'art. 1, comma 124, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche nel caso comporti oneri finanziari a carico dell'ente utilizzatore".* A tal fine si evidenzia che il nuovo CCNLFL2019-2021 del 16 novembre 2022 ha disapplicato il ciato art. 14 ridisciplinando la materia del comando (cfr. cap.5)

decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione". Tuttavia, l'articolo 7, comma 1, del soprarichiamato DM 17 marzo 2020 prevede che: "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 e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296". Analoga previsione è contenuta nel DM 11.1.2022 per le Province e città metropolitane.

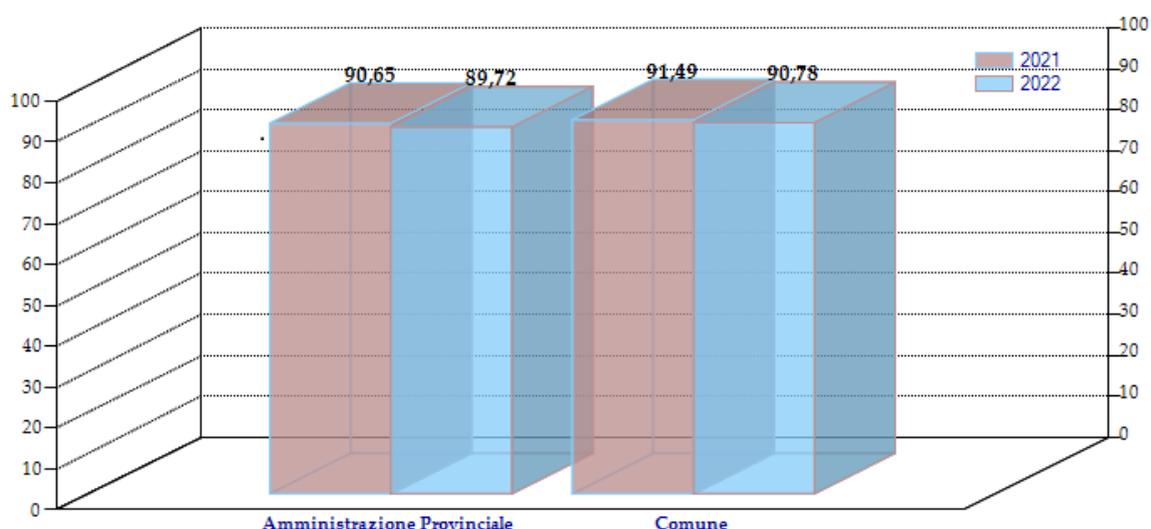
L'articolo 11, comma 4 quater, del D.L. 90/2014 ha introdotto il comma 31bis all'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011, che dispone: *"A decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni,²⁹ in materia di riduzione di spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".* (Cfr. in proposito il paragrafo 4.8).

Con il presente Censimento, agli enti è stato chiesto se, relativamente alle assunzioni effettuate nel 2022, è stato rispettato il disposto di cui all'articolo 1, comma 557 e comma 557 quater della legge finanziaria 2007 e ss.mm.ii.. A questa domanda hanno risposto affermativamente n. 7.191 Comuni e n. 96 Province.

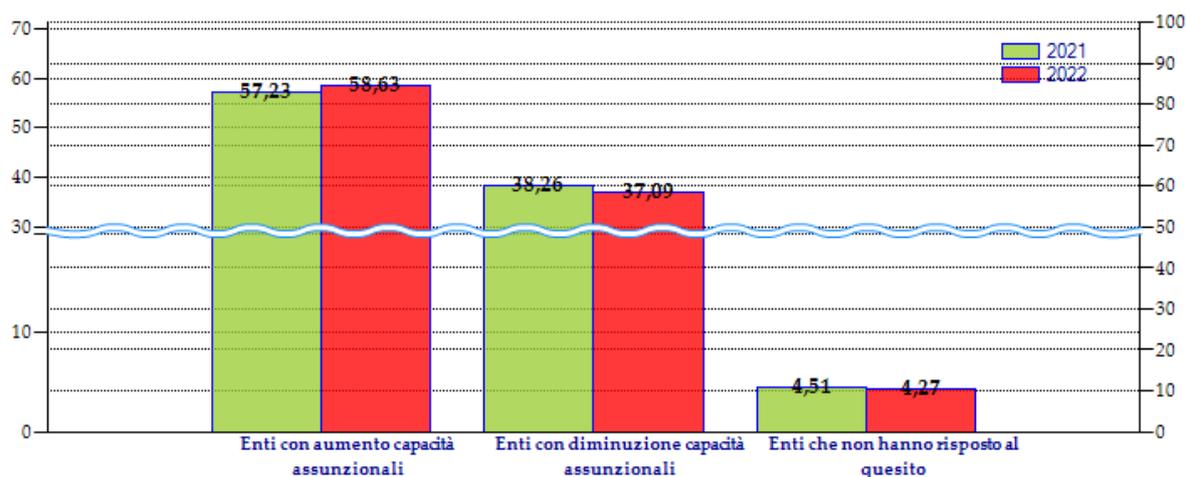
Inoltre, alle Province e città metropolitane ed ai Comuni, è stato chiesto se, con l'entrata in vigore dell'art. 33, commi 1 bis e 2, del Dl 34/2019 e dei DD.MM. attuativi del 11.1.2022 e 17.3.2020 sono aumentate le capacità assunzionali rispetto alla previgente normativa. A questa domanda n. 4.574 Comuni e n. 70 Province hanno risposto affermativamente, n. 2.910 Comuni e n. 28 Province hanno risposto negativamente.

²⁹ Per la modifica dell'art. 1 comma 557 della l. 296/2006 si rinvia al par. 2.5.

Rispetto art. 1, c. 557 legge finanziaria 2007 e s.m.i (%)



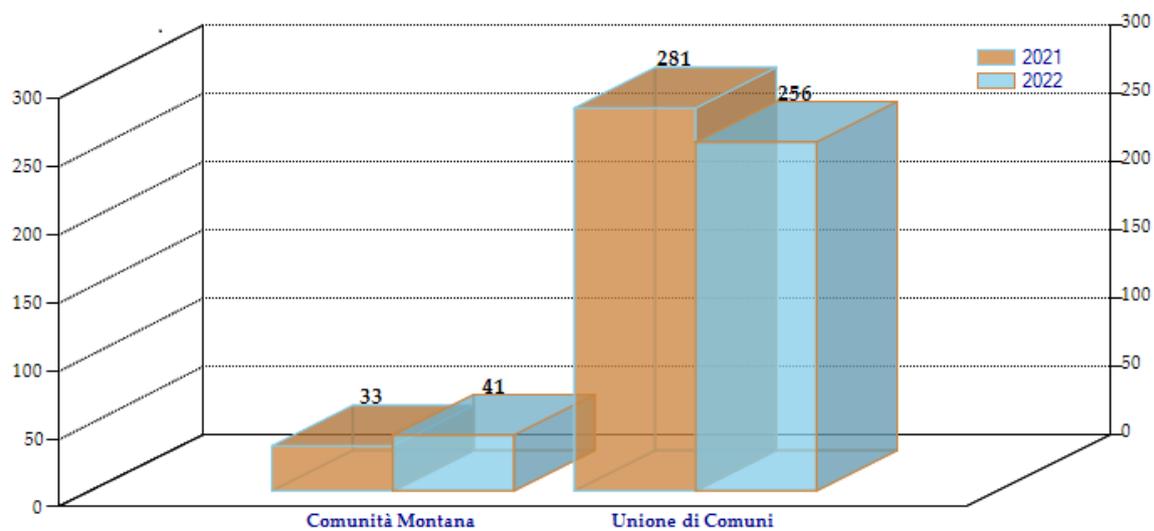
Capacità assunzionali dei Comuni rispetto art. 33, c. 2 Dl 34/2019 (%)



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

Alle Unioni di Comuni e alle Comunità Montane è stato chiesto se, relativamente alle assunzioni effettuate nel 2022 siano stati rispettati i limiti fissati dall'articolo 1, comma 562 della legge finanziaria 2007 e ss.mm.ii.. A tale domanda hanno risposto affermativamente n. 256 Unioni di Comuni (n.281 nel 2021) e n. 41 Comunità montane (n. 33 nel 2021).

Rispetto art. 1, c. 562 legge finanziaria 2007 e s.m.i



2.4 Società a partecipazione pubblica o controllate - vincoli assunzionali

Con il decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 e ss.mm.ii., testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.), è stata riordinata la disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e quindi anche delle società partecipate degli enti locali. L'art. 24 T.U.S.P. ha previsto una revisione straordinaria (effettuata al 30.9.2017) delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, con obbligo di alienazione di quelle non riconducibili ad alcuna delle categorie previste nell'art. 4 T.U.S.P., ovvero che non soddisfino i requisiti di cui al successivo art. 5, commi 1 e 2, o che ricadano in una delle ipotesi di cui all'art. 20 comma 2 dello stesso T.U.S.P. Il comma 5-bis al predetto art. 24 stabilisce che: *“A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*. Successivamente il DL 73/2021 convertito dalla L106/2021 all'art. 16 comma 3 bis ha introdotto, all'art. 24, il comma 5 ter, prevedendo che: *“Le disposizioni del comma 5-bis si applicano anche per l'anno 2022 nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019”*. La mancata adozione del piano straordinario di revisione è sanzionata secondo le previsioni dello stesso art. 24.

Il successivo art. 25, come sostituito dall'art. 1, comma 10-novies, del DL 162/2019, convertito dalla L. 8/2020, prevede norme in materia di personale: *“Entro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. 2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate. 3. Decorsi ulteriori dodici mesi dalla scadenza di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce, d'intesa con ciascuna regione territorialmente competente, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati”*.

La razionalizzazione periodica da effettuarsi con cadenza annuale, ai sensi dell'art. 20, come modificato dalla legge 118/2022, invece, deve avvenire entro il 31 dicembre di ogni anno, secondo quanto disposto dall'art. 26, comma 11. In caso di mancata adozione degli atti di razionalizzazione previsti dai commi da 1 a 4 del medesimo art. 20 da parte degli enti locali, il comma 7 dello stesso articolo prevede la comminazione, a cura della sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, di una sanzione amministrativa pecuniaria

da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, nonché l'applicazione dell'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9 T.U.S.P.

“Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6”, così come espressamente previsto dal comma 6bis del citato art. 26. Pertanto, i piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, che le amministrazioni pubbliche sono tenute a redigere e comunicare annualmente al MEF e alla Corte dei Conti, non debbano riguardare i gruppi di azione locale (GAL), inclusi i gruppi LEADER.

L'art. 27, comma 1, lett. b) del TUSP, nel modificare l'articolo 18³⁰ comma 2bis del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, ha inoltre stabilito che: *“le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera...”*.

L'art. 19³¹, commi 2 e 5, del T.U.S.P. ha, inoltre, disciplinato il reclutamento del personale delle società controllate nei seguenti termini:

“Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”³²;

³⁰ I commi 1, 2 e 3 dell'art. 18 sono stati abrogati dall'art. 28 comma 1 lett. g) del TUSP.

³¹ La legge 197/2022 all'art. 1 comma 898, nel modificare l'art. 19 del TUSP, ha introdotto il comma 9 bis prevedendo che i lavoratori dipendenti delle società a controllo pubblico e degli enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si applicano, in quanto compatibili, possono essere posti in posizione di comando o distacco presso pubbliche amministrazioni. La durata di tali comandi o distacchi non potrà tuttavia essere superiore ad un anno né eccedere, in ogni caso, il termine del 31 dicembre 2026. Restano inoltre fermi, per le amministrazioni riceventi, i limiti quantitativi stabiliti dall'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³² L'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, come da ultimo modificato dall'art. 14 comma 6 octies lett. a) e b) del Dl 36/2022 convertito dalla L. 79/2022 che ha sostituito la lett. e-ter) del citato comma 3 dispone: *“Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali. e-ter) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello o l'essere stati titolari per almeno due anni di contratti di ricerca di cui all'articolo 22 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell'articolo 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master*

“Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all’articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.”

Il successivo comma 8 dello stesso art. 19 prevede, inoltre, una particolare disciplina relativa al personale nel caso di reinternalizzazione del servizio: *“Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l’utilizzo delle procedure di mobilità di cui all’articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell’amministrazione interessata e nell’ambito delle facoltà assunzionali disponibili. La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell’ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, anche del parametro di cui all’articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell’organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall’articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che: a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali; b) la dotazione organica dell’ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito; c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa; d) l’aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società.”* Tale disposizione, per effetto dell’art. 1 comma 10-decies del Dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, si applica anche ai dipendenti dei consorzi e delle aziende costituiti, rispettivamente, ai sensi degli articoli 31 e 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, risultino già posti in liquidazione da parte delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Nell’anno 2022 a detta revisione hanno provveduto utilmente n. 7.477enti (di cui n. 7.009 Comuni e n. 91 Province, n. 86 Comunità Montane e n. 291 Unioni di Comuni). Inoltre, dai dati pervenuti è emerso che n. 139 enti di cui n. 131 comuni, n. 4 unioni e n. 4 comunità montane, hanno provveduto a reinternalizzare funzioni e servizi, mentre n. 43 enti, di cui n. 39 Comuni, n. 2 Comunità montana e n. 2 Unioni di Comuni, hanno riassorbito il personale dipendente di amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’art. 19 comma 8 del D.Lgs 175/2016.

universitario di secondo livello o al contratto di ricerca, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento.”

2.5 Contrattazione decentrata integrativa³³

A decorrere dall'anno 2017, l'art. 23,³⁴ comma 2, del D. Lgs 75/2017 e ss.mm.ii., che ha apportato modifiche ed integrazioni al D. Lgs 165/2001 in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, ha stabilito che: *"... al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016."* Inoltre, il dl 80/2021, convertito dalla legge 113/2021, all'art. 3 comma 2 ha previsto che: *"I limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e*

³³ L'art. 11 del D.Lgs 75/2017 ha apportato modifiche all'art.40 del D.Lgs 165/2001 in materia di contrattazione collettiva.

³⁴ Il Dl 13/2023 convertito dalla L. 41/2023 all'art. 8 commi 3 e 4 ha stabilito che: *"3. Al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali che rispettano i requisiti di cui al comma 4 possono incrementare, oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore al 5 per cento della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016. Per i segretari comunali e provinciali, la medesima facoltà di incremento percentuale del trattamento accessorio oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è calcolata sui valori della retribuzione di posizione, spettanti in base all'ente di titolarità, come definiti dal comma 1 dell'articolo 107 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, sottoscritto in data 17 dicembre 2020, nonché sul valore della retribuzione di risultato come risultante dai contratti collettivi vigenti. 4. Possono procedere all'incremento di cui al comma 3 gli enti locali che soddisfano i seguenti requisiti: a) nell'anno precedente a quello di riferimento, rispetto dell'equilibrio di cui all'articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, con riferimento al saldo "Equilibrio di bilancio"; b) nell'anno precedente a quello di riferimento, rispetto dei parametri del debito commerciale residuo e dell'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti di cui all'articolo 1, commi 859 e 869 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; c) incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa del personale di cui al punto 4.2 del piano degli indicatori e dei risultati di bilancio adottato ai sensi dell'articolo 228, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, dell'ultimo rendiconto approvato, non superiore all'8 per cento; d) approvazione, da parte del consiglio comunale, del rendiconto dell'anno precedente a quello di riferimento nei termini previsti dalla normativa vigente".* Inoltre, il DL 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 all'art. 3 comma 3, nel modificare il comma 1 dell'art. 31 bis del Dl 152/202, prevede che la spesa di personale a tempo determinato assunto anche oltre i 36 mesi e fino al 31.12.2026 non rileva ai fini di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 in tema di tetto al trattamento economico accessorio, nel limite della spesa aggiuntiva individuata in applicazione dello stesso comma 1. Il successivo comma 6 del richiamato art. 3 esclude, inoltre, dal predetto tetto anche la spesa per il segretario comunale.

modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi azionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità".

Successivamente, l'art. 1 comma 604 della legge 234/2021 e ss.mm.ii. ha stabilito che: "Al fine di dare attuazione a quanto previsto all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021³⁵ o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Il nuovo CCNLFL 16.11.2022 all'art. 79 comma 6 ha previsto che la quantificazione del fondo delle risorse decentrate³⁶ e di quelle destinate agli incarichi di elevata qualificazione di cui all'art. 16 del medesimo contratto deve avvenire nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del Dlgs 75/2017 ad eccezione delle risorse escluse dal predetto limite in base a disposizioni di legge e di quelle espressamente indicate nel comma medesimo.

Inoltre, relativamente ai comuni, il DM del 17.3.2020 attuativo dell'art. 33 comma 2, del DI 34/2019 prevede che: "il limite al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro capite."

³⁷ Analoghe disposizioni sul trattamento accessorio sono state previste per le province e le città metropolitane dall'art. 33, comma 1 bis, del citato DI 34/2019, a seguito della modifica introdotta dall'art. 17, comma 1, del DL 162/2019 convertito dalla legge 8/2020, nonché dal conseguente DM attuativo del 11.1.2022.

In caso di mancato rispetto dei vincoli alla contrattazione collettiva integrativa, l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 16 del 6.3.2014, convertito nella legge n. 68 del 2.5.2014, come modificato dall'art. 22, comma 7, del D.Lgs 75/2017 ha disposto che: "Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate

³⁵ Cfr. art 79 comma 3 del nuovo CCNLFL 16.11.2022.

³⁶ Per la costituzione del fondo per le risorse decentrate ex art. 79 del nuovo CCNLFL 16.11.2022 cfr. parere ARAN n. CFL 174.

³⁷ Relativamente alle Unioni poiché tali enti non applicano l'art. 33 comma 2 del DI 34/2019 ed il conseguente decreto attuativo del 17 marzo 2020 le stesse non possono prevedere l'adeguamento del limite del trattamento accessorio in caso di incremento del numero di dipendenti rispetto a quelli in servizio al 31 dicembre 2018. Per l'approfondimento della problematica cfr. cap. 2.3.

mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è corrispondentemente incrementato....Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turnover... "L'art.1 comma 15 quater del D.L. 244/2016, convertito con L. 19/2017 ha stabilito che: "Le regioni e gli enti locali che alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto abbiano già adottato le misure di contenimento della spesa per il personale in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, fermo restando il rispetto dei vincoli finanziari ivi richiamati, possono prorogare i piani di recupero delle somme indebitamente erogate di cui al medesimo articolo 4, comma 1, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero".

L'art. 11 comma 1, lettera f), del D.Lgs 75/2017, apportando modifiche al comma 3 quinquies dell'art. 40 del D.Lgs 165/2001, ha previsto, inoltre, che: "...In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di

spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero...".

2.6 Spesa per contratti di somministrazione

L'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 75/2017, nel modificare il comma 2 dell'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, ha confermato che le pubbliche amministrazioni possono stipulare anche contratti di somministrazione³⁸ a tempo determinato soltanto per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e che detti contratti sono disciplinati dagli artt. 30 e segg. del D.Lgs. 81/2015³⁹, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Per espressa previsione dello stesso comma 1 del citato art. 9 non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

Il CCNLFL del 21.5.2018, all'art. 52, ha disciplinato, per il personale degli enti locali, il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato.

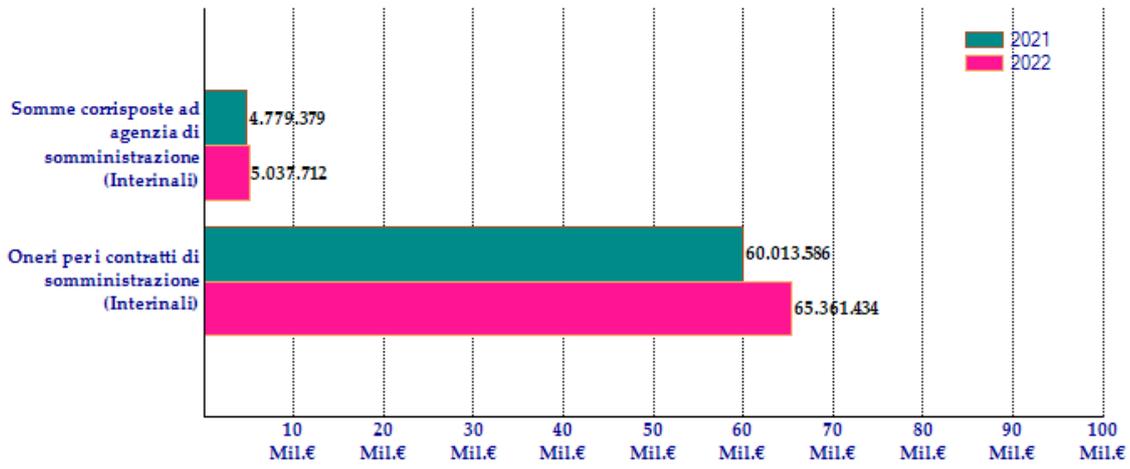
Nel 2022, i costi sostenuti per il lavoro in somministrazione, cui hanno fatto ricorso gli Enti Locali per assicurare continuità all'erogazione dei servizi, risultano aumentati rispetto a quelli rilevati nel 2021.

Le somme complessivamente corrisposte alle agenzie di somministrazione ammontano ad euro 5.037.712 (euro 4.779.379 nel 2021); mentre gli oneri sostenuti per i contratti del personale ex interinale ammontano ad euro 65.361.434 (euro 60.013.586 nel 2021).

³⁸ Il Dl 13/2023 convertito dalla legge 41/2023 all'art. 8 comma 1bis, nel modificare l'art. 1 comma 2 del Dl 80/2021 ha previsto che per la realizzazione dei progetti del PNRR gli enti attuatori possono reclutare personale anche con contratto di somministrazione.

³⁹ Il Dl 48/2023 convertito dalla legge 85/2023 all'art. 24 comma 1 quater, lett. a) e b), ha modificato l'art. 31 comma 1 del Dlgs 81/2015.

Spese per contratti di somministrazione



3. Dotazioni organiche⁴⁰

L'art. 6 del D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii prevede che: *“Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. 3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”..*

Il DL 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii. all'art. 6⁴¹, ha introdotto il Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO) da adottare dalle amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, ed in forma semplificata con quelle con meno di cinquanta dipendenti, di durata triennale e da aggiornare annualmente, che assorbe molti dei documenti di programmazione che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.⁴²

Il quadro normativo per la presentazione dei nuovi Piani è stato completato con il DPR 24.6.2022 n. 81 con il quale è stato emanato il Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione, che con l'art. 1 comma 1 lett. a) ha disposto la modifica dell'art. 6 commi 1, 4 e 6 del DLGS 165/2001. Successivamente, è stato emanato il DPCM 30 giugno 2022, n. 132 con il quale è

⁴⁰ Per il piano triennale dei fabbisogni di personale cfr. il cap. 6.1

⁴¹ Il DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 con l'art. 2 comma 1, nel modificare l'art. 6 del DI 80/2021 ha introdotto il comma 8 bis che prevede l'istituzione dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico, con il compito di promuovere lo sviluppo strategico del Piano e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano, nonché di garantire la piena applicazione delle attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piao, anche con specifico riguardo all'impatto delle riforme in materia di pubblica amministrazione.

⁴² Per il PIAO cfr. cap. 8

stato definito il contenuto formale del Piao, previsto dal citato art. 6⁴³ nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti.

L'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii. prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di verificare annualmente l'eventuale sussistenza di situazioni di soprannumero o eccedenze di personale, procedendo, in tal caso, all'applicazione dell'articolo 72, comma 11, della legge n. 133/2008 e ss.mm.ii (risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro) secondo cui: *"Con decisione motivata le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ... possono, a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento, come rideterminato a decorrere dal 1° gennaio 2012, dall'articolo 24, commi 10 e 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, risolvere il rapporto di lavoro e il contratto individuale anche del personale dirigenziale, con un preavviso di sei mesi e comunque non prima del raggiungimento di un'età anagrafica che possa dar luogo a riduzione percentuale ai sensi del citato comma 10 dell'articolo 24..."*⁴⁴.

In merito all'applicazione delle disposizioni concernenti le dichiarazioni di eccedenza o di soprannumero di personale, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato la circolare n. 4/2014 tutt'ora da considerarsi valevole per le parti compatibili con la normativa vigente.

Per gli Enti che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con richiesta di accesso al fondo di rotazione o di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento, ai sensi dell'art. 243 bis⁴⁵ comma 8 lett. g) del D.Lgs 267/2000, è obbligatoria la rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 259, comma 6, del medesimo D.Lgs 267/2000, che, una volta rideterminata, non può essere variata in aumento. Il limite numerico di posti in dotazione organica per questi ultimi Enti nonché per quelli in condizione di dissesto finanziario è quello stabilito con decreto del Ministro dell'Interno⁴⁶, adottato con cadenza triennale, che fissa i rapporti medi dipendenti/popolazione per classi demografiche.

⁴³ Il DPCM 30 giugno 2022, n. 132 prevede l'articolazione del Piao in tre sezioni: 1. Valore pubblico performance ed anticorruzione; 2. Organizzazione e capitale umano; 3. Monitoraggio.

⁴⁴ Cfr. cap. 7

⁴⁵ Il DL 17.5.2022 n. 50, convertito dalla legge 15.7.2022 n. 91 con l'art. 43 comma 5bis ha modificato l'art. 243 bis del Dlgs 267/2000 disponendo che: *"I termini di presentazione o riformulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale previsti dall'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché quelli di presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, prevista dall'articolo 259 del medesimo testo unico, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sono prorogati di centoventi giorni per gli enti che abbiano sottoscritto gli accordi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 572 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e fino al 31 marzo 2023 per gli enti che abbiano presentato le proposte di cui al comma 3 del presente articolo, senza che sia successivamente intervenuta la sottoscrizione dell'accordo."* Successivamente, il D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14, ha disposto con l'art. 3-quater comma 1 che *"Per gli enti locali che hanno proceduto al rinnovo degli organi elettivi nell'anno 2022, i termini di novanta e sessanta giorni, previsti dall'articolo 243-bis, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono prorogati al 30 giugno 2023"*.

⁴⁶ Con Decreto Ministeriale del 18 novembre 2020, in vigore dal 16 dicembre 2020, sono stati individuati i rapporti medi dipendenti/popolazione valevoli per il triennio 2020/2022, tutt'ora in vigore non essendo, ancora, stato emanato il nuovo DM.

Oltre a tali limiti rimasti ancora in vigore per gli Enti in dissesto ed in riequilibrio finanziario pluriennale con richiesta di accesso al fondo di rotazione si applicano i tetti di spesa per la dotazione organica di cui all'art. 1 comma 557 quater della L. 296/2006⁴⁷.

Il personale in dotazione si ottiene sommando il personale in servizio con il personale di cui l'ente intende dotarsi previsto dal piano triennale dei fabbisogni. Ciò in conseguenza del superamento del concetto di dotazione organica tradizionalmente intesa, oggi considerato un valore finanziario inteso come spesa potenziale massima sostenibile.

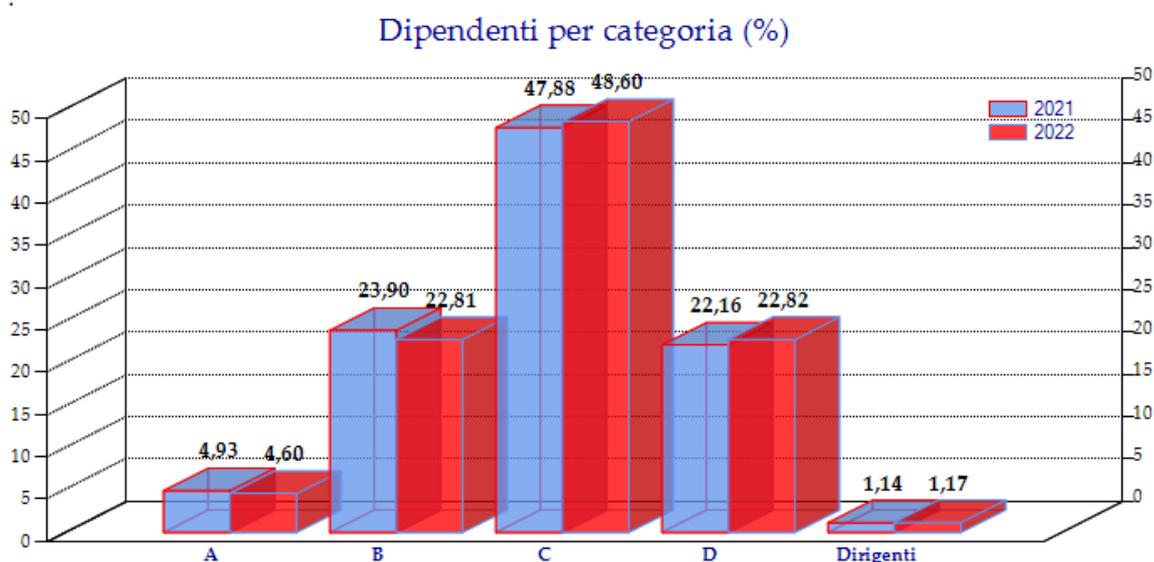
Per il 2022 il numero delle unità di personale in dotazione organica risulta essere n. 7.713 per il personale dirigente (di cui n. 658 nelle province, n. 6.731 nei comuni, n. 1 nelle comunità montane e n. 323 nelle unioni di comuni) e n. 369.889 per il personale non dirigente (di cui n. 23.597 nelle province, n. 339.044 nei comuni, n. 34 nelle comunità montane e n. 7.214 nelle unioni di comuni).

⁴⁷ Cfr. cap.2.3

4. Personale in servizio

Il dato relativo al personale (dirigente e non) a tempo indeterminato in servizio (tutti i contratti) al 31.12.2022 è lievemente diminuito rispetto al precedente censimento: n. 358.246 unità registrate contro le 358.931 alla fine del 2021. Di queste, n. 300.313 unità sono a tempo pieno (contro n. 299.456 del 2021) e n. 57.933 unità sono in part-time (contro n. 59.475 del 2021).

In particolare, la categoria A ammonta a n. 16.464 unità, il personale di categoria B a n. 81.728, i dipendenti di categoria C a n. 174.123, il personale di categoria D a n. 81.750 e i dirigenti a n. 4.181 (compresi i dirigenti a tempo determinato che occupano posti presenti in organico).



4.1 Direttore generale

La possibilità di nominare nelle province e nei comuni, al di fuori della dotazione organica, un direttore generale con contratto a tempo determinato, al quale attribuire l'incarico di attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e sovrintendere alla sua gestione, è prevista dall'articolo 108⁴⁸ del decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dall'art. 11 comma 1, lettera b, del D.L. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014. Il comma 4 dello stesso articolo 108 dispone, inoltre, che, qualora gli enti non abbiano nominato un direttore generale ovvero non siano state stipulate convenzioni a tale scopo tra

⁴⁸ Il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, ha disposto, con l'art. 2, comma 1, che: "Per gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del medesimo decreto legislativo e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono assorbiti nel PIAO".

comuni di minore dimensione demografica, le funzioni del Direttore generale possono essere conferite al segretario.

L'articolo 2, comma 186, della legge n. 191/2009, come integrato dall'articolo 1, comma 1 quater, del decreto-legge n. 2/2010 convertito con modificazioni nella legge n. 42/2010, al fine del "coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa", ha di fatto modificato tale disposizione, disponendo la soppressione, nei comuni con popolazione uguale o inferiore ai 100.000⁴⁹ abitanti, della figura del direttore generale⁵⁰ dalla data di scadenza dei singoli incarichi in essere al momento di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto legge.

Dalle informazioni pervenute risulta che, al 31.12.2022, n. 33 Comuni e n. 33 Province avevano un direttore generale.

Alla domanda "L'incarico è affidato al Segretario comunale (articolo 108, comma 4 del decreto legislativo n. 267/2000)" hanno risposto utilmente n. 8 Comuni e n. 26 Province.

4.2 Dirigenti a tempo indeterminato ed a contratto ex art. 110⁵¹ del D.Lgs 267/2000

Per il personale di qualifica dirigenziale la disciplina di carattere generale è contenuta nell'art. 19⁵² del D.Lgs n. 165/2001 e ss.mm.ii., che, al comma 1, fissa i requisiti per il

⁴⁹Al 31.12.2022, risultavano n. 44 comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (n. 44 al 31.12.2021).

⁵⁰L'art. 11, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che per il periodo di durata dell'incarico di cui all'articolo 108 del decreto legislativo n. 267/2000, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

⁵¹ Il Dl 75/2023 convertito dalla L 112/2023 all'art. 28 comma 1-bis, come modificato dall'art. 11, comma 3 bis, del Dl 105/2023 convertito dalla legge 137/2023, prevede che: " *gli enti locali possono prevedere, nel limite dei posti disponibili della vigente dotazione organica e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale dirigenziale, una riserva di posti non superiore al 50 per cento da destinare al personale, dirigenziale e non dirigenziale, che abbia maturato con pieno merito almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni e che sia stato assunto a tempo determinato previo esperimento di procedure selettive e comparative a evidenza pubblica, o al personale non dirigenziale che sia in servizio a tempo indeterminato per lo stesso periodo di tempo. Le assunzioni di personale di cui al presente comma sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente*".

⁵² L'art.1, comma 15, del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, come modificato dall'art. 1 comma 1 del Dl 44/2023 convertito dalla legge 74/2023, ha previsto che: " *Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, impegnate nell'attuazione del PNRR possono derogare, fino a raddoppiarle, le percentuali di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano. Fino al 31 dicembre 2026, per le predette amministrazioni, per la copertura dei posti delle rispettive articolazioni che rivestono la qualifica di soggetti attuatori del PNRR, le percentuali di cui all'articolo 19, comma 6, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, riferite agli incarichi dirigenziali generali e non generali, si applicano nella misura del 12 per cento. Gli incarichi di cui al presente comma sono conferiti a valere sulle risorse finanziarie disponibili e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente per ciascuna amministrazione interessata. In alternativa a quanto previsto al primo periodo, le stesse amministrazioni possono conferire, in deroga ai limiti percentuali previsti dall'art. 19,*

conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale che deve essere attribuito in relazione alla natura e alla complessità della struttura da dirigere per la realizzazione di obiettivi prefissati. La disciplina contrattuale, attualmente inserita nell'art. 48 del CCNL funzioni locali 2016/2018 area dirigenza firmato il 17.12.2020, ed entrato in vigore il 18.12.2020, rubricato "Incarichi dirigenziali" prevede che: *"Tutti i dirigenti dell'ente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, hanno diritto al conferimento di un incarico dirigenziale. 2. L'incarico dirigenziale è conferito, con provvedimento dell'ente, nel rispetto delle vigenti norme di legge in materia e degli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, in osservanza dei principi di trasparenza che gli stessi prevedono. 3. Nel conferimento degli incarichi dirigenziali, gli enti si attengono al principio generale della rotazione degli stessi, ai sensi delle norme vigenti, anche con riferimento a quanto previsto per i dirigenti delle avvocature civiche e della polizia locale dall'art.1, comma 221, della legge 208/2015. 4. Nel rispetto della vigente legislazione, con il provvedimento di conferimento, l'ente individua l'oggetto, la durata dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani ed ai programmi definiti dall'organo di vertice. 5. La durata degli stessi è fissata nel rispetto delle durate minime e massime previste dalle vigenti disposizioni di legge".* Inoltre, con l'entrata in vigore del predetto CCNLFL 18.12.2020 tutte le amministrazioni devono dare corso in tempi brevi alla definizione delle regole per la remunerazione degli incarichi ad interim conferiti ai dirigenti. I risparmi che derivano dalle valutazioni negative e/o non interamente positive vanno in economia al bilancio dell'ente, essendo gli incarichi ad interim attualmente regolamentati per la parte economica dall'art. 58. Pertanto, come si evince dalla disciplina negoziale e dall'art. 107 e seguenti del TUEL, non vi possono essere dirigenti che non siano formalmente incaricati dello svolgimento di funzioni dirigenziali. Infatti, è proprio lo svolgimento di tali incarichi che qualifica la figura del dirigente ed a questi deve essere affidata una funzione tra quelle formalmente previste dall'ordinamento dell'ente.

In merito alle dotazioni organiche dirigenziali il comma 221 della L. 208/2015, come richiamato dal citato art. 48 del CCNLFL del personale dirigenziale, dispone che: *"Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale."*

comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli incarichi dirigenziali di cui all'art. 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Gli incarichi di cui al presente comma sono conferiti per la durata espressamente prevista per ciascun incarico, e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026.". Inoltre, l'art. 3 commi 3 bis e 3 ter ha modificato il comma 5 bis dell'art. 19 del D.Lgs 165/2001.

Per i dirigenti con incarico a contratto a tempo determinato l'articolo 110⁵³ ⁵⁴, comma 1, del decreto legislativo 267/2000 e ss.mm.ii. dispone che: *“Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30⁵⁵ per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica⁵⁶ volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie⁵⁷. Per il periodo di durata degli incarichi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché dell'incarico di cui all'articolo 108, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa⁵⁸ senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio”*.

Relativamente alla durata degli incarichi dirigenziali la Corte di Cassazione, con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 478, è intervenuta in merito alla durata minima dei predetti incarichi ex art. 110 TUEL stabilendo che gli stessi non possono avere durata inferiore a tre anni mentre per la durata massima la medesima Corte di Cassazione, con la sentenza del 5 maggio 2017,

⁵³ La Corte dei Conti Lazio con deliberazione n. 85/2018 è intervenuta sui limiti assunzionali del personale apicale a tempo determinato ex art 110, dei comuni privi di dirigenza, precisando che il tetto massimo è fissato al 20% del personale a tempo indeterminato. (cfr. anche Corte dei Conti Abruzzo 5/2021).

⁵⁴ Il TAR Lazio, con sentenza n.2479 del 1.3.2021, ha ritenuto che gli incarichi a contratto ex art.110 del Tuel debbono essere stipulati solamente per esigenze temporanee dovendo l'ente far fronte alle proprie necessità ordinarie ricorrendo al personale interno. (cfr. anche Cassazione, sez. lavoro, n. 6308 dell'8.3.2021). La Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Siciliana, con la sentenza. n. 115/2022, in linea con la giurisprudenza in materia, ha evidenziato che l'incarico a soggetti esterni conferito ex art. 110, comma 1, del TUEL, comportando un esborso di risorse pubbliche, richiede una rigorosa verifica preliminare circa l'assenza di professionalità interne dotate di idonea competenza, non rilevando che il personale interno non abbia fornito disponibilità.

⁵⁵ Il DI 13/2023 convertito dalla L. 41/2023 concernente Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori, all'art. 8, commi 1 e 2, prevede che: *“Al fine di consentire agli enti locali di fronteggiare le esigenze connesse ai complessivi adempimenti riferiti al PNRR e, in particolare, di garantire l'attuazione delle procedure di gestione, erogazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse del medesimo Piano ad essi assegnati, fino al 31 dicembre 2026, la percentuale di cui all'articolo 110, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è elevata al 50 per cento, limitatamente agli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR. 2. Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR ovvero con le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei programmi e operativi complementari alla programmazioni comunitarie 2014-2020 e 2021-2027, ai rapporti di collaborazione instaurati ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000 non si applicano, fino al 31 dicembre 2026, le disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 110...”*.

⁵⁶ Con sentenza n. 53180, depositata il 27 novembre 2018, la sezione penale della Corte di Cassazione ha definitivamente risolto la questione dell'obbligo di pubblicazione in Gazzetta delle selezioni destinate ad assumere dirigenti a contratto in base all'art. 110 del TUEL, qualora seguano le regole proprie del concorso pubblico.

⁵⁷ Cfr. art. 8 comma 2 della L.41/2023. Cfr. Corte dei conti, sez. giurisd. Basilicata, sentenza n. 50/2023, secondo cui la mancata risoluzione di diritto del contratto ex art. 110 produce danno erariale.

⁵⁸ Il Dipartimento della Funzione pubblica con nota n. 25780 del 16.4.2021 ha ritenuto non sussistente un diritto soggettivo del dipendente al collocamento in aspettativa (cfr. Corte dei Conti Lombardia n. 232/2018)

n. 11015, ha precisato che la locuzione “durata superiore al mandato elettivo del sindaco”, prevista nel comma 3 del richiamato art. 110, deve essere intesa come durata massima di 5 anni, conformemente a quanto stabilito dall'art. 19 del D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii che, secondo la suprema Corte, rappresenta norma di diretta applicazione anche per gli Enti locali. Tale orientamento è stato confermato con ordinanza della stessa Cassazione, sez. lavoro n. 4194/2020⁵⁹.

L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012⁶⁰, come convertito dalla legge n. 135/2012 e ss.mm.ii., fa divieto di conferire incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni pubbliche e degli enti e società da esse controllate a lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Gli incarichi e le collaborazioni sono consentiti esclusivamente a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile presso ciascuna amministrazione.

Successivamente l'art. 10 comma 1 del Dl 36/2022, convertito con modificazioni dalla legge 79/2022 ha previsto che: “*Fino al 31 dicembre 2026, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ivi incluse le regioni e gli enti locali, in deroga al divieto di attribuire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, possono conferire ai soggetti collocati in quiescenza incarichi ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tale finalità nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente, fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 15 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La facoltà di cui al primo periodo è consentita anche per gli interventi previsti nel Piano nazionale per gli investimenti complementari, nei programmi di utilizzo dei Fondi per lo sviluppo e la coesione e negli altri piani di investimento finanziati con fondi nazionali o regionali.*”

In totale i dirigenti in servizio al 31 dicembre 2022 erano n. 4.181 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e direttori generali), contro n. 4.074 del 2021. Rimane significativa la differenza tra uomini n. 2.677 (n. 2.661 nel 2021) e donne n. 1.504 (n. 1.413 nel 2021).

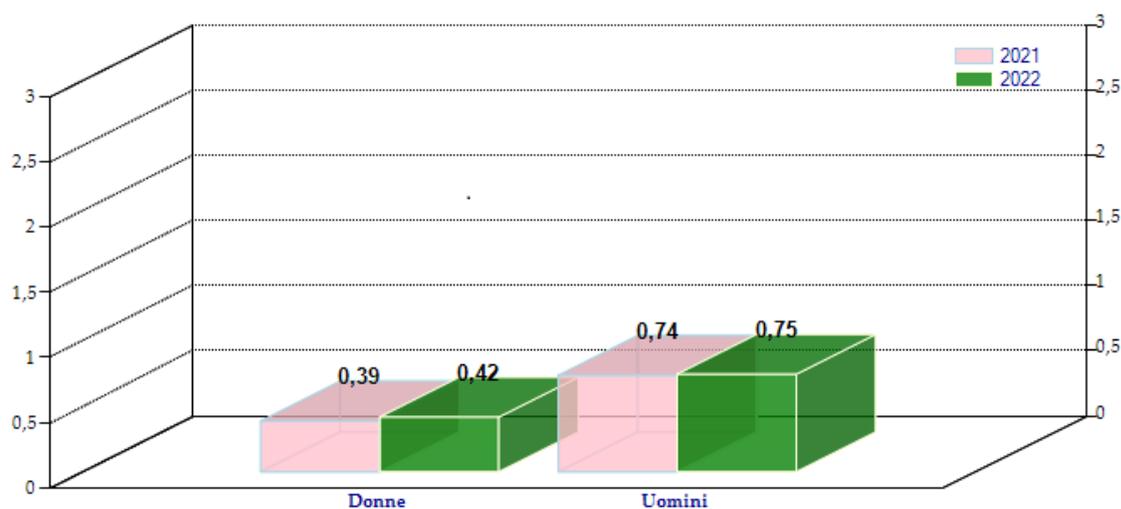
Al 31.12.2022, i dirigenti assunti, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, per coprire posti in organico, erano complessivamente n. 851, mentre le alte specializzazioni assunte ai sensi dello stesso articolo erano n. 640.

Viceversa, i dirigenti assunti fuori dotazione organica, ai sensi del comma 2 del citato articolo 110, erano complessivamente n. 123 e le alte specializzazioni ammontavano a n. 276.

⁵⁹ Sul punto cfr. Tar Puglia n. 14/2021; Corte dei Conti Emilia Romagna deliberazione 220/2021.

⁶⁰ Il Dl 51/2023 convertito dalla legge 87/2023 ha modificato l'ultimo periodo del comma 9 dell'art. 5 del Dl 95/2012.

Dirigenti sul personale in servizio (%)



4.3 Dipendenti per categoria e posizione economica

Per quanto riguarda l'inquadramento dei dipendenti, in data 16.11.2022 è stato sottoscritto il CCNLFL valevole per il triennio 2019/2021. Il nuovo contratto al titolo III relativo all' "ordinamento professionale", al Capo I, ha introdotto un nuovo sistema di classificazione del personale al fine di fornire agli Enti del comparto Funzioni Locali uno strumento innovativo ed efficace di gestione del personale e contestualmente offrire, ai dipendenti, un percorso agevole e incentivante di sviluppo professionale. Il sistema di classificazione del personale si pone altresì l'obiettivo di attualizzare le declaratorie delle aree professionali adattandole ai nuovi contesti organizzativi, anche al fine di facilitare il riconoscimento delle competenze delle risorse umane. Ai sensi dell'art. 12 del citato CCNLFL il nuovo sistema di classificazione è articolato in 4 aree che corrispondono a 4 differenti livelli di conoscenze, competenze professionali denominate: **area degli operatori** (ex cat. A1-A6); **area degli operatori esperti** (ex cat. B1di accesso-B8 e B3 di accesso-B8), **area degli istruttori** (ex cat. C1-C6); **area dei funzionari e dell'elevata qualificazione** (ex cat. D1-D7).

IL nuovo sistema di classificazione, per espressa previsione dell'art. 13, è entrato in vigore il 1.4.2023.

Conseguentemente, il vecchio sistema di classificazione di cui all'art. 12 e seguenti del precedente CCNLFL 21.5.2018 è stato definitivamente disapplicato.

Il dato relativo a tutti i contratti dei dipendenti (dirigenti esclusi) a tempo indeterminato ha registrato una lieve diminuzione rispetto alla precedente rilevazione: n. 354.065 unità (contro n. 354.857 unità del 2021): la categoria più numerosa è la C, rappresentata dal 49% del personale, seguita dalla B (23%), quindi dalla D (23%) e, infine, dalla A (5%).

Nel prospetto seguente sono riportati i dati relativi alle posizioni economiche presenti al 31.12.2022 negli enti che applicano il contratto collettivo nazionale.

Categorie e Posizioni economiche 2022 (CCNLFL)								
	1	2	3	4	5	6	7	8
A	5.640	2.041	1.404	1.336	2.028	1.835		
B	13.624	7.031	12.487	8.847	8.375	7.627	6.788	6.999
C	52.969	22.357	19.998	19.757	19.459	27.010		
D	24.266	9.960	10.931	9.741	7.510	6.376	5.809	
Tot.	96.499	41.389	44.820	39.681	37.372	42.848	12.597	6.999

4.4 Titolo di studio

I dati rilevati evidenziano un aumento dei dipendenti in possesso del titolo di studio della laurea⁶¹. In diminuzione il dato relativo ai dipendenti in possesso del titolo di studio della scuola dell'obbligo.

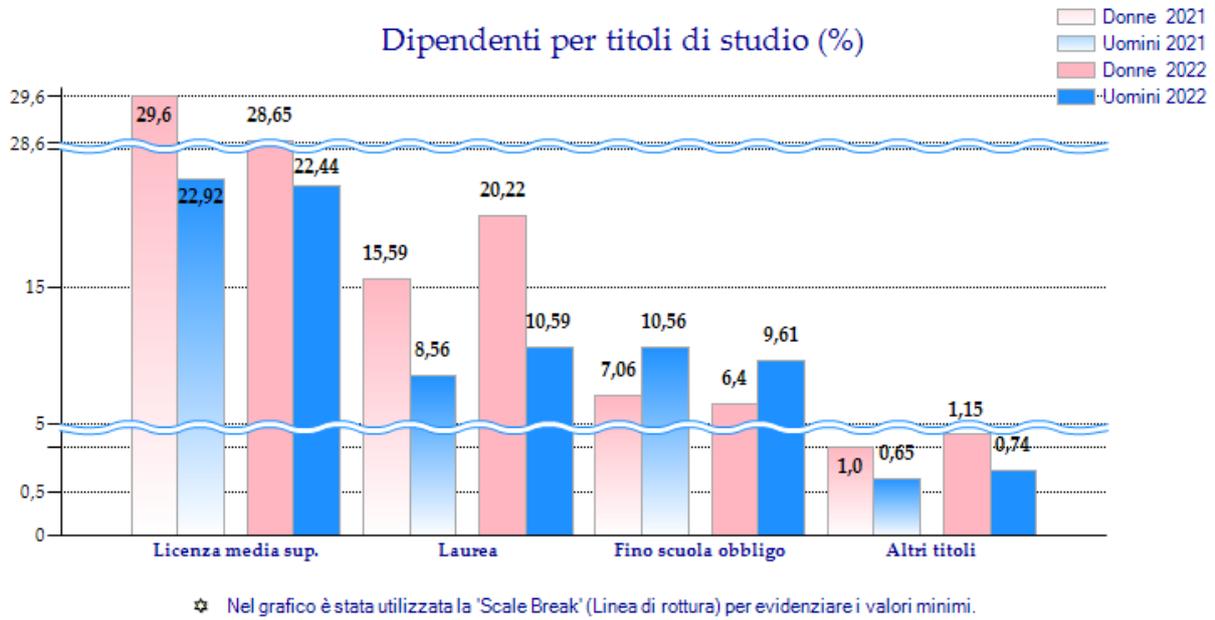
In particolare nell'anno 2022:

n. 183.032 è in possesso del diploma di scuola media superiore (contro n. 188.540 unità del 2021);

in aumento il numero dei dipendenti laureati (n. 93.158 unità in possesso di laurea magistrale, contro n. 86.688 unità del 2021) e n. 17.217 unità in possesso di laurea triennale (contro n. 14.435 del 2021);

⁶¹ In caso di espletamento della mansione lavorativa in assenza del prescritto titolo di studio la Corte dei Conti, sez. Giurisd. Emilia-Romagna, con decisione del 28 febbraio 2023, n. 19, nel riconoscere il danno erariale, ha evidenziato che il difetto degli standards e della professionalità richiesta rendono la prestazione lavorativa del tutto inadeguata alle esigenze amministrative e la controprestazione, ovvero la retribuzione corrisposta, non risulta correlata alla prestazione richiesta e pattuita, essendo venuto meno il relativo rapporto sinallagmatico, con la conseguenza di generare danno erariale a carico del percettore.

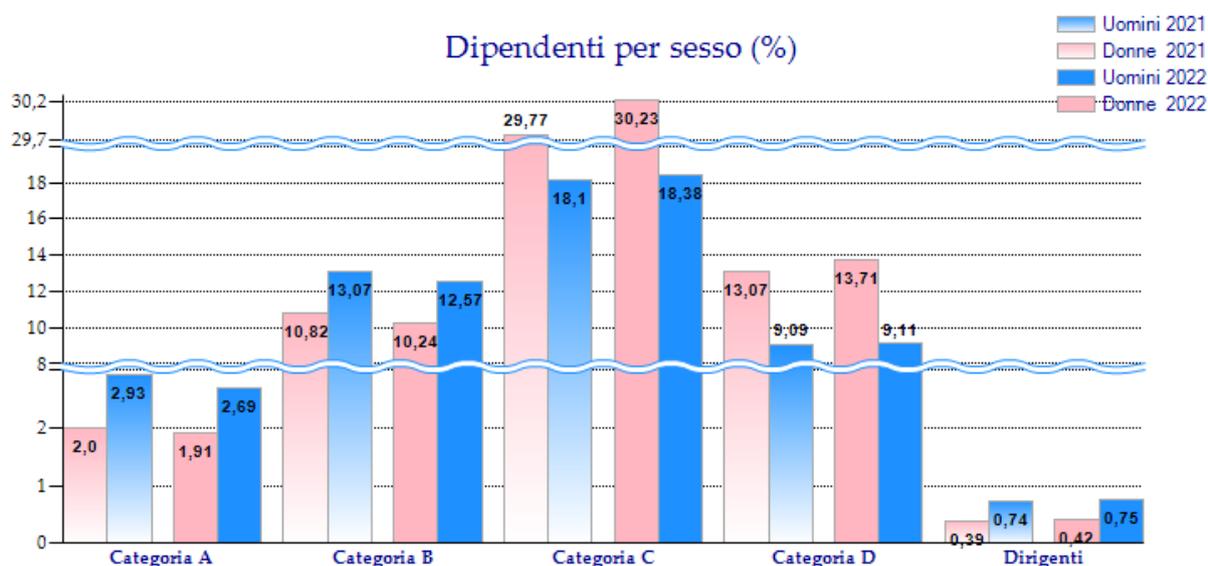
n. 3.232 (n. 2.773 nel 2021) ha anche seguito corsi post-laurea o ha conseguito un dottorato di ricerca n. 3.554 (n. 3.122 del 2021);
 il numero di dipendenti in possesso del solo titolo di studio della scuola dell'obbligo è diminuito (n. 57.366 contro n. 63.234 unità del 2021).



4.5 Personale maschile e femminile

Dai dati rilevati (tutti i contratti), risulta che, alla fine del 2022, la presenza dell'elemento femminile era complessivamente superiore a quella maschile (in totale n. 202.434 donne e n. 155.812 uomini), rimanendo preponderante la percentuale di dirigenti uomini (64%) rispetto alle donne (36%).

Nelle categorie A e B è sensibilmente maggioritaria la presenza maschile; quella femminile è superiore nella categoria C (n. 65.841 uomini e n. 108.282 donne) e nella categoria D (n. 32.623 uomini e n. 49.127 donne).



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

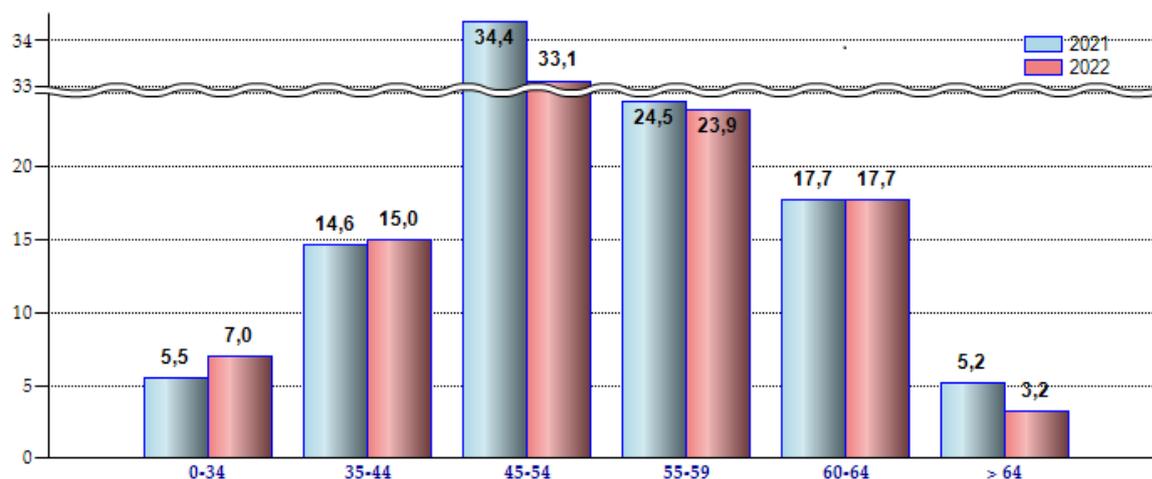
4.6 Anzianità anagrafica

Il dato relativo all'anzianità anagrafica, così come quello concernente l'anzianità di servizio è utile per valutare le ricadute delle norme in materia pensionistica, riportate nel successivo capitolo dedicato alle Cessazioni, sulla situazione occupazionale degli enti locali.

Relativamente alle fasce d'età maggiormente interessanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia pensionistica, al 31.12.2022 risultavano in servizio i seguenti contingenti di personale:

età 55 – 59 anni: n. 36.308 uomini (n. 38.058 nel 2021) e n. 49.211 donne (n. 49.955 nel 2021);
età 60 – 64 anni: n. 32.580 uomini (n. 33.470 nel 2021) e n. 30.993 donne (n. 30.186 nel 2021);
età 64 anni e oltre: n. 6.706 uomini e n. 4.785 donne (alla fine del 2021 in tale fascia di età erano risultati presenti n. 11.641 uomini e n.6.949 donne).

Dipendenti per anzianità anagrafica (%)



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

4.7 Anzianità di servizio

La disciplina pensionistica è essenzialmente regolata dalle disposizioni di cui all'articolo 24 del decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011 e ss.mm.ii., cosiddetta legge Fornero, che ha innalzato l'età pensionabile di uomini e donne. Tuttavia, per l'anno 2022 la legge 234/2021 all'art. 1 comma 87, nel modificare l'art. 14 del Dl 4/2019 ha introdotto quota 102, prevedendo quanto segue: "Al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 14, comma 1, sono aggiunti, infine, i seguenti periodi: «I requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva di cui al primo periodo del presente comma sono determinati in 64 anni di età anagrafica e 38 anni di anzianità contributiva per i soggetti che maturano i medesimi requisiti nell'anno 2022. Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2022 può essere esercitato anche successivamente alla predetta data, ferme restando le disposizioni del presente articolo”⁶².

⁶² Per il 2023 la legge 197/2022 al comma 283 dell'art. 1 ha aggiunto all'art. 14 del Dl 4/2019 l'art. 14.1 (Disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile) prevedendo l'accesso alla pensione anticipata con quota 103 secondo cui: "...possono conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni, di seguito definita "pensione anticipata flessibile". Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2023 può essere esercitato anche successivamente alla predetta data, ferme restando le disposizioni del presente articolo. Il trattamento di pensione anticipata di cui al presente comma è riconosciuto per un valore lordo mensile massimo non superiore a cinque volte il trattamento minimo previsto a legislazione vigente, per le mensilità di anticipo del pensionamento rispetto al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico ai sensi dell'articolo 24, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.... I dipendenti pubblici che maturano entro il 31 dicembre 2022 i requisiti previsti dal comma 1 conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico dal 1° agosto 2023; b) i dipendenti pubblici che maturano dal 1° gennaio 2023 i requisiti previsti dal comma 1 conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi sei mesi dalla data di maturazione dei requisiti stessi e comunque non prima della data di cui alla lettera a) del presente comma...a domanda di collocamento a riposo deve essere presentata all'amministrazione di appartenenza con un

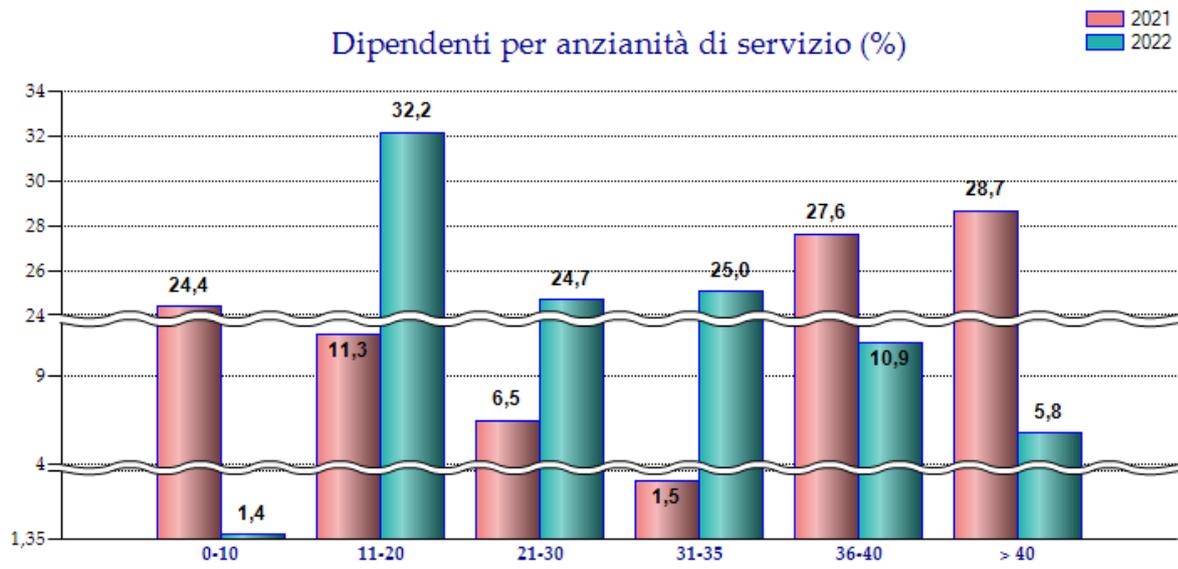
L'art. 15 del citato Dl 4/2019 ha, inoltre, sostituito il comma 10 del predetto art. 24 del Dl 201/2011 prevedendo che: *“A decorrere dal 1° gennaio 2019 e con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'accesso alla pensione anticipata è consentito se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Il trattamento pensionistico decorre trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei predetti requisiti»*. Il secondo comma dello stesso art. 15 prevede che: *“Al requisito contributivo di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non trovano applicazione, dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2026, gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”*.

Come per i precedenti Censimenti, è stato, quindi, rilevato il dato relativo all'anzianità di servizio al 31 dicembre 2022. Ciò, anche al fine di valutare l'impatto delle nuove disposizioni del pensionamento anticipato con quota 102.

Al 31.12.2022 la fascia più numerosa è risultata quella dei dipendenti che hanno prestato fino a 10 anni di servizio: n. 115.196 (contro n. 99.162 del 2021) di cui n. 48.352 uomini e n. 66.844 donne; seguita da quella da 21 a 30 anni di servizio: n. 89.700 unità (contro n. 87.638 del 2021) di cui n. 38.712 uomini e n. 50.988 donne; poi da quella da 11 a 20 anni di servizio: n. 88.429 (contro n. 102.888 del 2021) di cui n. 36.409 uomini e n. 52.020 donne; poi da quella da 31 a 40 anni di servizio: n. 59.744 (contro n. 63.878 del 2021) di cui n. 29.503 uomini e n. 30.241 uomini. Inoltre, la fascia che ha superato i 40 anni di servizio è pari a n. 4.892 unità (contro n. 5.472 del 2021), di cui n. 2.666 uomini e n. 2.226 donne.

preavviso di sei mesi...” In ordine alla richiamata normativa cfr. circ. INPS 10.3.2023 n. 27, nella quale viene anche evidenziato che il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, per il biennio 2023/2024 è di 67 anni di età, da adeguare dal 1° gennaio 2025 alla speranza di vita ai sensi dell'articolo 12, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

Dipendenti per anzianità di servizio (%)



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

4.8 Personale polizia locale

L'articolo 35 quater del D.L. 113/2018, convertito dalla L. 132/2018 e ss.mm.ii. per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni, destinate anche all'assunzioni di personale a tempo determinato di polizia municipale ha istituito un apposito fondo per la sicurezza urbana per gli anni 2020/2022, incrementato dalle varie leggi di bilancio. A norma del predetto articolo: *"...Le risorse del suddetto fondo possono essere destinate anche alle assunzioni a tempo determinato di personale di polizia locale nei limiti delle predette risorse e anche in deroga all'art. 9 comma 28 del Dl. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"*.

Con DM 25 giugno 2021 sono stati rideterminati i criteri di riparto del predetto Fondo per i comuni, nonché per quelli capoluogo delle città metropolitane, relativamente al triennio 2021-2023 unitamente alle modalità di presentazione delle relative domande⁶³.

La legge 178/2020 all'art. 1, commi 993-995, prevede che: *"993: Per gli anni 2021 2022, in considerazione delle eccezionali esigenze organizzative necessarie ad assicurare l'attuazione delle misure finalizzate alla prevenzione e al contenimento dell'epidemia di COVID-19, la maggiore spesa di personale rispetto a quella sostenuta nell'anno 2019 per contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale della polizia locale dei comuni, delle unioni di comuni e delle città metropolitane, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio, non si computa ai fini delle limitazioni finanziarie stabilite dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122". Il successivo comma 994, ha modificato l'articolo 115, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, disponendo che anche per gli anni 2020 e 2021 "le risorse destinate al finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale dei comuni, delle province e delle città metropolitane direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, e limitatamente alla durata dell'efficacia delle disposizioni attuative adottate ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, non sono soggette ai limiti del trattamento accessorio previsti dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio". 995. Al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma della polizia locale, nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito un Fondo con una dotazione di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. I predetti interventi sono disposti con appositi provvedimenti normativi, a valere sulle risorse del Fondo di cui al primo periodo"*.

Inoltre, l'art. 3-ter del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, ha modificato l'art. 9 comma 1 quinquies, del Dl 113/2016 convertito dalla legge 160/2013 riconoscendo agli enti

⁶³ In data 19 luglio 2023 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di modifica del decreto interministeriale del 25 giugno 2021 recante le modalità di presentazione delle richieste di accesso al "Fondo per il potenziamento delle iniziative di sicurezza urbana da parte dei Comuni" per il triennio 2021-2023. Con detto provvedimento sono modificati – in relazione all'anno 2023 – alcuni degli obiettivi e dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni precedentemente stabiliti.

locali in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, la possibilità di procedere comunque alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR, 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.

L'art. 7 comma 2-ter e seguenti, della legge 48/2017 di conversione del Dl 14/2017, ha stabilito che: *“Al personale della polizia locale si applicano gli istituti di equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio...”* con oneri a carico dello Stato.⁶⁴

L'articolo 14, comma 28 e seguenti, del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e l'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011, come convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011 e ss.mm.ii., hanno disposto l'obbligo, per i comuni di minore dimensione demografica, della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali di loro competenza⁶⁵. Tra dette funzioni è compresa anche quella di polizia locale.

L'articolo 11, comma 4 quater, del decreto-legge n. 90/2014 ha introdotto il comma 31bis all'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011, che dispone: *“A decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, in materia di riduzione di spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”*.

L'art. 22, comma 3bis del D.L. 50/2017, convertito dalla L. 96/2017 prevede che: *“A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti.”*

⁶⁴ Con D.M. 4.9.2017 è stato approvato il modello “A” per la richiesta del contributo erariale in relazione alle spese per l'equo indennizzo e per il rimborso delle spese di degenza per causa di servizio. Sulle modalità di richiesta di rimborso, e di termini per l'invio della certificazione cfr. circ. Ministero Interno Direzione Centrale della Finanza Locale n. 6/2018, n. 6 /2020, n.21/2022 e n. 17/2023 con la quale sono stati riepilogati gli adempimenti a carico dei comuni in merito alla corresponsione al personale della polizia municipale dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizi.

⁶⁵ Per l'approfondimento delle disposizioni citate cfr. capitolo 10.

In merito a tale disposizione, il CCNLFL del 21 maggio 2018⁶⁶, che al Titolo VI contiene una specifica sezione dedicata alla polizia locale, ha dettato una precipua disciplina attuativa della stessa contenuta nell'art. 56 ter. Anche il successivo CCNLFL del 16.11.2022 al Titolo IX contiene una sezione speciale per la polizia locale con disposizioni che integrano la disciplina applicabile al personale della P.L. contenuta nel precedente contratto.

Dai dati rilevati, risulta che, in totale, il personale addetto al servizio di polizia locale ammonta a n. 49.967 unità (contro n. 52.227 del 2021), n. 47.177 nei Comuni (n. 48.848 nel 2021), di cui n. 4.519 nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (contro n. 4.989 del 2020); n. 1.211 nelle Unioni di Comuni (contro n. 1.924 del 2021); n. 1.569 nelle Province; n. 10 nelle Comunità Montane).

Per quanto riguarda l'inquadramento, i dirigenti sono complessivamente n. 281 unità, di cui n. 15 nelle Province, n. 254 nei Comuni, e n. 12 nelle Unioni di Comuni; le unità di categoria D sono n. 8.235 (n. 208 nelle Province, n. 7.729 nei Comuni, n. 294 nelle Unioni di Comuni, n. 4 nelle Comunità Montane) e le unità di categoria C sono n. 41.451 (n. 988 nelle Province, n. 39.194 nei Comuni, n. 6 nelle Comunità Montane e n. 1.263 nelle Unioni di Comuni).

Disaggregando il dato (tutti gli enti) per aree geografiche:

Italia nord-occidentale: n. 14.381 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale di polizia locale in servizio: 29%);

Italia nord-orientale: n. 7.562 unità (percentuale media: 15%);

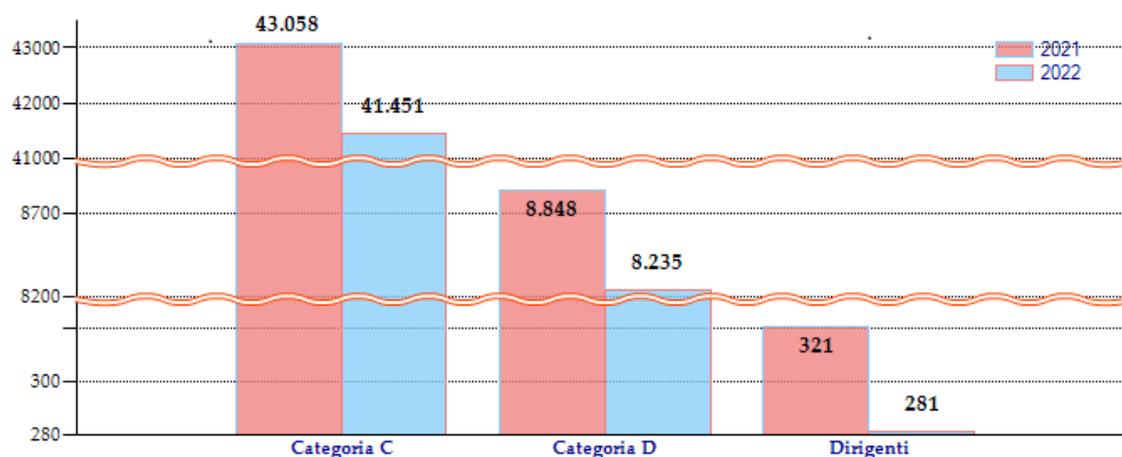
Italia centrale: n. 13.188 unità (percentuale media: 26%);

Italia meridionale: n. 9.562 unità (percentuale media: 26%);

Italia insulare: n. 5.274 unità (percentuale media: 10%).

⁶⁶ La Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con sentenza del 7 luglio 2021, n. 19326 si è espressa sulla disciplina contrattuale della Polizia locale per quanto concerne, nello specifico, la differenza tra il personale turnista e non turnista, confermando la vigenza dell'articolo 24 del CCNL 14 settembre 2000, rubricato: "Trattamento per attività prestata in giorno festivo - riposo compensativo", che sopravvive nel sistema affianco alla nuova disciplina in materia di indennità *ex* articolo 23, rubricato: "Turnazioni" del CCNLFL 21 maggio 2018. Il nuovo CCNLFL del 16 novembre 2022 all'art. 30 contiene una nuova disciplina sulle turnazioni che sostituisce e disapplica quella contenuta all'art. 23 del precedente contratto.

Polizia Locale (n° addetti)



✳ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

... e per regione:

Piemonte: n. 3.718 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale di polizia locale in servizio: 7,4%);

Valle d'Aosta: n. 141 unità (percentuale media: 0,3%);

Lombardia: n. 8.560 unità (percentuale media: 17%);

Trentino Alto-Adige: n. 474 unità (percentuale media: 0,9%);

Veneto: n. 2.966 unità (percentuale media: 6%);

Friuli Venezia-Giulia: n. 310 unità (percentuale media: 0,6%);

Liguria: n. 1.962 unità (percentuale media: 3,9%);

Emilia Romagna: n. 3.812 unità (percentuale media: 7,6%);

Toscana: n. 3.675 unità (percentuale media: 7%);

Umbria: n. 620 unità (percentuale media: 1,2%);

Marche: n. 1.110 unità (percentuale media: 2,2%);

Lazio: n. 7.783 unità (percentuale media: 15,5%);

Abruzzo: n. 707 unità (percentuale media: 1,4%);

Molise: n. 149 unità (percentuale media: 0,3%);

Campania: n. 4.250 unità (percentuale media: 8,5%);

Puglia: n. 3.149 unità (percentuale media: 6,3%);

Basilicata: n. 374 unità (percentuale media: 0,7%);

Calabria: n. 933 unità (percentuale media: 1,8%);

Sicilia: n. 3.842 unità (percentuale media: 7,7%);

Sardegna: n. 1.432 unità (percentuale media: 2,9%).

L'articolo 208 del codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285/1992 e ss.mm.ii al comma 5bis⁶⁷, stabilisce, tra l'altro, che una quota parte dei proventi delle sanzioni

⁶⁷ IL DL 77/2021 convertito dalla legge 108/2021 all'art. 66 quinquies comma 1 ha disposto la modifica del comma 5 bis.

amministrative spettanti agli enti locali, da determinare annualmente con delibera di Giunta, può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro. La legge 156/2021 di conversione del Dl 121/2021 ha operato una mini riforma del codice della strada. Per gli enti locali è stato introdotto l'obbligo di pubblicare annualmente una relazione sulla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative al codice della strada⁶⁸.

Complessivamente, il personale assunto dai comuni in qualità di stagionale a progetto ammonta a n. 636 contro n. 780 unità del 2021.

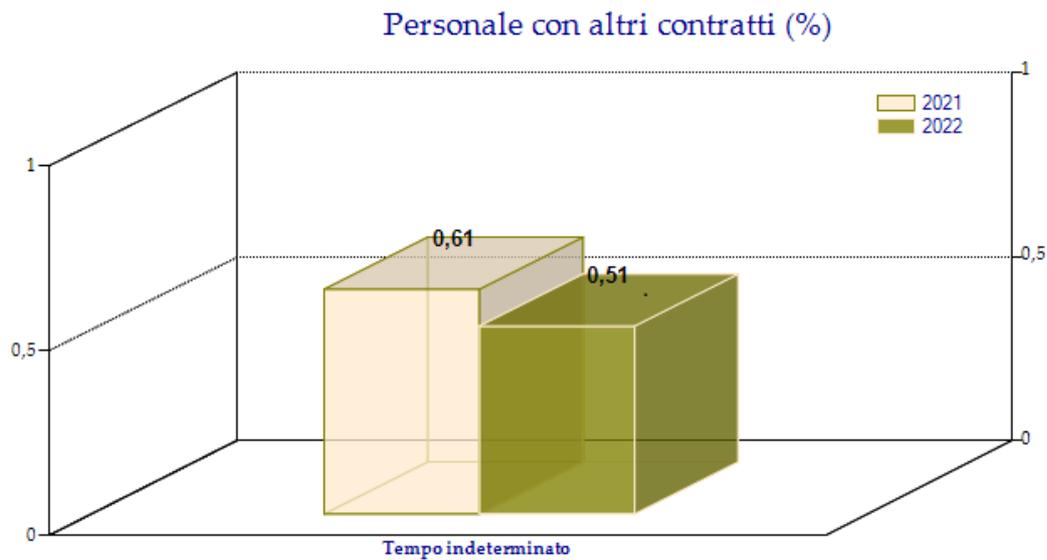
Il servizio di polizia locale è ancora largamente gestito in economia diretta (oltre l'80% degli enti che applicano il contratto nazionale). Tuttavia, sono anche utilizzate le unioni di comuni, in attuazione delle disposizioni che impongono ai comuni di minore dimensione demografica di gestire in forma associata le funzioni fondamentali.

⁶⁸ Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 all'art .98 ha disciplinato l'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada. Inoltre l'art. 40 bis del dl 50/2022 convertito dalla legge 91/2022 come modificato dall'art. 11 comma 8 decies del Dl 198/2022 convertito dalla legge 14/2023 ha previsto che: *" I comuni, le unioni di comuni, le province e le città metropolitane, in via eccezionale e derogatoria per gli anni 2022 e 2023, possono destinare i proventi effettivamente incassati di cui all'articolo 142, commi 12-bis e 12-ter, e all'articolo 208, comma 4, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nonché le entrate derivanti dalla riscossione delle somme dovute per la sosta dei veicoli nelle aree destinate al parcheggio a pagamento, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera f), del medesimo codice, nei soli limiti delle percentuali di propria spettanza e competenza, a copertura della spesa per le utenze di energia elettrica e gas. 2. Gli incassi di cui al comma 1 si riferiscono agli accertamenti di competenza degli esercizi 2022 e 2023, con esclusione delle eventuali quote arretrate riferite a esercizi precedenti."*

4.9 Personale con altri contratti

La presenza di personale assunto con contratti diversi rispetto al contratto collettivo dei dipendenti (personale agricolo-forestale, personale docente, giornalisti, personale edile, etc...) è diminuita rispetto al 2021.

Al 31.12.2022 risultavano complessivamente in essere n. 1.830 unità di personale (a tempo indeterminato), contro n. 2.171 del 2021.



4.10 Collaboratori a tempo determinato – Uffici di staff

L'articolo 90⁶⁹ ⁷⁰, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii. prevede la possibilità, per i Sindaci dei comuni e i Presidenti delle province, di costituire uffici di staff posti alle loro dirette dipendenze, con personale interno ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, con personale assunto dall'esterno⁷¹ a tempo determinato. Per quanto attiene l'applicazione di detta disposizione agli enti in riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del Tuel la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione 4/2022, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 2/2022, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Il divieto, di cui all'articolo 90, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, riguardante gli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, non può essere esteso anche agli enti locali che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, salvo i casi in cui questi ultimi si trovino in condizioni di deficitarietà strutturale ai sensi dell'art. 242 del TUEL”*.

Il dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, all'art. 18 ter ha proceduto all'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 90 stabilendo che: *“ All'articolo 90, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: « contratto di lavoro subordinato a tempo determinato » si interpretano nel senso che il contratto stesso non può avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica, anche in deroga alla disciplina di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro che prevedano specifiche limitazioni temporali alla durata dei contratti a tempo determinato”*. La norma di interpretazione autentica dirime una importante questione interpretativa conseguente ad alcune pronunce giurisdizionali che avevano

⁶⁹ Il DL 13/2023 all'art. 8 comma 2 prevede che: *“Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR ovvero con le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei programmi e operativi complementari alla programmazioni unitarie 2014-2020 e 2021-2027,..... fino al 31 dicembre 2026, non si applica nei confronti degli enti locali dichiarati in dissesto o che si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie il divieto di cui all'articolo 90, comma 1, del citato decreto legislativo n. 267 del 2000”*. Inoltre, l'art.11, comma 3, del Dl n. 105/2023, convertito dalla L. 137/2023 ha previsto che: *“Il divieto di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 1471 e dagli articoli 14, comma 32, e 14.1, comma 33, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26”*. Sull'applicabilità di detta disposizione agli art. 90 il Dipartimento della Funzione Pubblica, con parere n. 938 del 11.10.2023, ha ritenuto che *“...possa ritenersi riconducibile all'alveo dell'ipotesi derogatoria di cui all'articolo 11, la nomina ex art. 90 TUEL dei soli Capi di Gabinetto, intesi come figure di vertice degli uffici di staff all'interno dei regolamenti interni di organizzazione degli enti locali, a condizione che tra le funzioni allo stesso attribuite non rientrino attività di natura gestionale intese nei termini sopra descritti, occorrendo analizzare in concreto, al di là del nomen iuris ad essa attribuito, il contenuto delle prestazioni oggetto dell'incarico, al fine di non incorrere in condotte elusive della disposizione normativa..”*.

⁷⁰ Sull'art. 90 in relazione al conferimento degli incarichi ex art. 7 del DLGS 165/2001 cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2022

⁷¹ La Corte di Cassazione, sez. lavoro, con la recente ordinanza del 18.10.2023 n. 28918, in ordine alla corretta costituzione degli uffici di staff del Sindaco ha ribadito che è possibile incaricare nello staff personale esterno solamente in via subordinata rispetto al prioritario utilizzo di personale di ruolo già in servizio nell'ente locale (cfr. anche Corte dei Conti Veneto, sez. giurisd, sentenza. n. 114/2023).

assimilato i contratti per il personale di staff all'ordinaria disciplina dei contratti a tempo determinato, con la conseguenza che gli stessi erano assoggettati alla durata massima di 36 mesi, in contrasto con i consolidati orientamenti della prassi e della Corte dei Conti.

Il Dl 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 all'art. 31 bis comma 10 ha previsto che: *“I comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono procedere, con oneri a carico dei propri bilanci, all'assunzione di collaboratori con contratto a tempo determinato per le esigenze degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori di cui all'articolo 90 del predetto testo unico, nei limiti dell'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'ultimo rendiconto precedente alla deliberazione della citata procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”*.

Il comma 3bis al citato articolo 90, introdotto dall'articolo 11, comma 4, del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, dispone, inoltre, il divieto di svolgimento di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale⁷².

Nel 2022 si è registrato un aumento del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 90 TUEL (n. 1.715 collaboratori contro n. 1.485 nel 2021 e n. 1.584 del 2020).

Al 31.12.2022 risultavano complessivamente in servizio presso gli uffici di staff n. 4.451 unità di personale dipendenti dell'amministrazione (n. 158 con qualifica dirigenziale, n. 4.293 non dirigenti) e n. 190 esterni all'Ente.

4.11 Personale a tempo parziale

Dai dati rilevati emerge che, complessivamente, alla fine del 2022, erano presenti n. 57.933 unità di personale part-time (tutti i contratti), contro n. 59.475 censite al 31.12.2021.

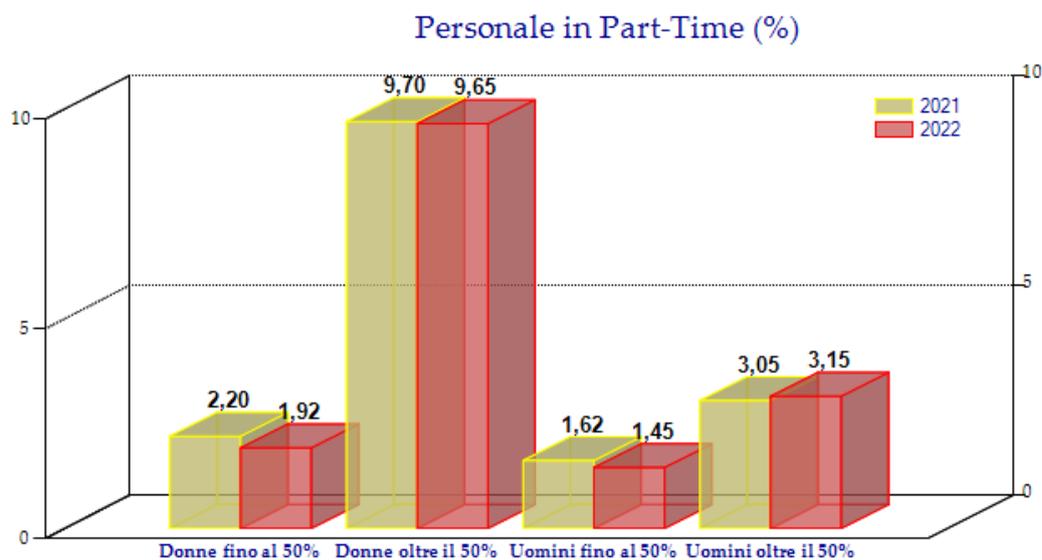
Il passaggio dal tempo parziale al tempo pieno può essere richiesto dai lavoratori dipendenti solo nel caso in cui il corrispondente posto, coperto part-time, sia stato istituito ab origine a tempo pieno. I dipendenti assunti a tempo parziale hanno diritto di chiedere la trasformazione del rapporto a tempo pieno decorso un triennio dalla data di assunzione a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico e nel rispetto dei vincoli di legge

⁷² Il Dipartimento della Funzione Pubblica con nota n. 18602 del 22.3.2021 ha ribadito la natura necessariamente onerosa del rapporto di lavoro subordinato ex art. 90.

in materia di assunzioni (art. 53 CCNL funzioni locali 21.5.2018⁷³ ⁷⁴). Invero, già l'articolo 3, comma 101, della legge n. 244/2007, aveva previsto per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale, che la trasformazione del rapporto a tempo pieno potesse avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.

Il fenomeno riguarda per la maggior parte le donne (n. 41.436) che, in percentuale maggiore degli uomini, richiedono autonomamente, ovvero accettano, di concorrere per i posti istituiti part-time.

In particolare, n. 5.200 uomini avevano nel 2022 un contratto part-time fino al 50% dell'orario di lavoro (contro n. 5.826 del 2021) e n. 11.297 oltre il 50% (contro n. 10.931 del 2021). Per quanto riguarda le donne, n. 6.881 avevano un contratto fino al 50% dell'orario (n. 7.892 nel 2021) e n. 34.555 oltre il 50% (n. 34.826 nel 2021).



⁷³ Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022, all'art. 62, ha innovato la disciplina concernente il trattamento economico e normativo del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale disapplicando la disciplina dell'art 55 del CCNLFL 21.5.2018.

⁷⁴ Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022, all'art. 22, disciplinante la "Gestione delle risorse umane nelle unioni dei Comuni" ha innovato la precedente disciplina contenuta nell'art. 13 del CCNL 22.1.2004 ed ha previsto al comma 7 che: "La utilizzazione del lavoratore sia da parte dell'ente titolare del rapporto di lavoro sia da parte dell'Unione, fermo rimanendo il vincolo complessivo dell'orario di lavoro settimanale, non si configura come un rapporto di lavoro a tempo parziale di cui all'art. 53 del CCNL 21.05.2018". Inoltre, il successivo art. 23 concernente "Personale utilizzato a tempo parziale nelle Unioni e nei servizi in convenzione" ha disapplicato la disciplina contenuta nell'art. 14 del CCNL 22.1.2004 nonché nell'art. 17, comma 6, del CCNL 21.05.2018.

4.12 Articolazione del lavoro turnazione⁷⁵ e reperibilità

Alla fine del 2022 il ricorso all'istituto della turnazione risulta aumentato rispetto all'anno precedente, mentre risulta in lieve diminuzione il dato relativo alla reperibilità.

In particolare, per quanto riguarda le turnazioni:

anno 2018: n. 54.256

anno 2019: n. 51.012

anno 2020: n. 48.903

anno 2021: n. 46.845

anno 2022: n. 48.159

per quanto attiene alle reperibilità:

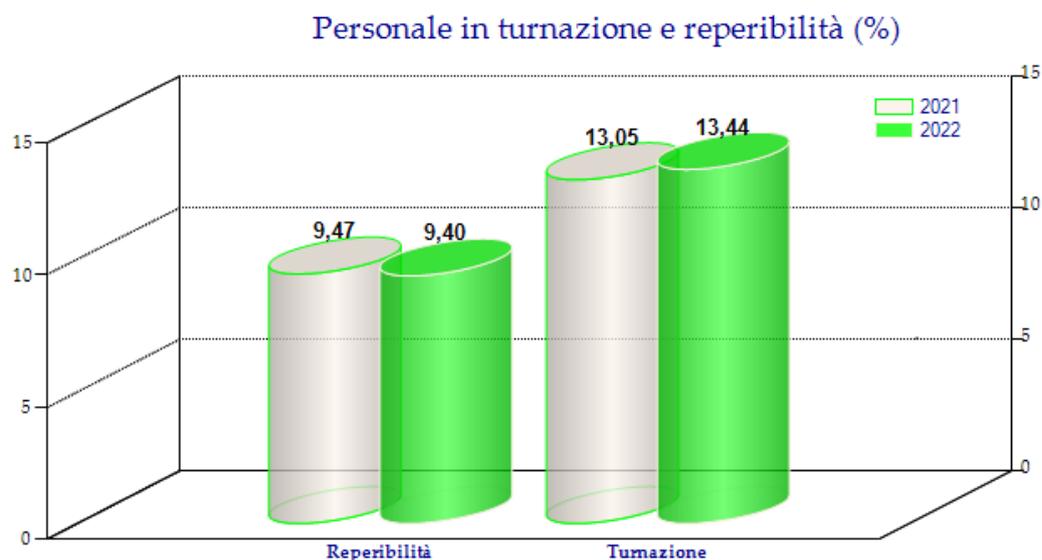
anno 2018: n. 37.913

anno 2019: n. 35.064

anno 2020: n. 35.528

anno 2021: n. 33.995

anno 2022: n. 33.666



⁷⁵ L'art. 30 del nuovo CCNLFL sottoscritto il 16 novembre 2022 ha ridisciplinato l'istituto delle turnazioni disapplicando la precedente disciplina di cui all'art. 23 del CCNLFL del 21.05.2018.

4.13 Contratti di collaborazione di natura autonoma

La materia è regolamentata dall'articolo 3, commi 55, 56 e 57 della legge n. 244 del 24.12.2007, come modificato dall'articolo 46 del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

Alla luce delle disposizioni soprarichiamate “gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio...”. Nel regolamento degli uffici e dei servizi gli enti locali devono fissare “i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma.... La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo...”. Il controllo è affidato alla Corte dei Conti, alla quale devono essere inviate le citate disposizioni regolamentari.

Ai sensi dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122 del 30.7.2010 e ss.mm.ii. gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009⁷⁶. Tuttavia, ai sensi dell'art. 11, comma 4 bis, del D.L. 90/2014, detto limite non si applica agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art.1 della legge 296/2006 per i quali il tetto di spesa non può, tuttavia superare, il 100% della spesa allo stesso titolo del 2009.

L'art. 5 del D.Lgs 75/2017, nel modificare l'art. 7 del D.Lgs 165/2001, ha introdotto il comma 5 bis prevedendo che: *“È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.”*. In base a tale norma, l'art. 2 comma 4, del decreto legislativo 81/2015, viene modificato in tal senso: *“La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, il già citato art. 5 ha modificato il comma 6 dell'art. 7 del D.Lgs 165/2001 sopprimendo le parole “...di natura occasionale o coordinata e continuativa...”. In particolare, detto comma 6 stabilisce che: “Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti*

⁷⁶ La Corte dei Conti sez. Autonomie con decisione n. 15/ 2018, per gli enti locali che abbiano sostenuto spese per contratti di lavoro flessibile, nel 2009 o nel triennio 2007/2009, per importi irrisori inadeguati a costituire parametro di riferimento assunzionale, ha ritenuto di poter estendere il parametro, già introdotto dalla medesima Sezione delle autonomie con decisione n. 1/2017, della spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente, che costituirà quindi il nuovo parametro.

di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione”.

Il D.L. 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 come modificato dal dl 152/2021 all'art. 9, ha disciplinato il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR prevedendo che: *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fatte salve le assunzioni a tempo determinato di cui all'articolo 1, commi 1 e 4, per il conferimento, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, lettera a), da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero minimo di mille unità, per il supporto ai predetti enti e agli enti locali nella gestione delle procedure complesse, tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, sono ripartite le risorse finanziarie nel limite massimo di euro 38.800.000 per l'anno 2021, di euro 106.800.000 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e di euro 67.900.000 per l'anno 2024”*. Successivamente il DL 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 79/2022, nel modificare l'art. 1 del DI 80/2021, con l'art. 7, comma 1, lettera c), ha disposto l'introduzione del comma 2-bis all'art. 9 prevedendo che: *“Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono ripartite le risorse di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 229 del 24 settembre 2021, residue e non impegnate pari a 48.100.000,00 euro a valere sulle risorse complessive destinate dal Sub-investimento 2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale” della misura M1C1 pari a 368.400.000,00 euro, destinandole, quanto a 30 milioni di euro al conferimento, da parte delle amministrazioni attuatrici, di ulteriori incarichi professionali da effettuarsi con le modalità e i criteri già definiti con il medesimo decreto di cui al comma 1 e, quanto a 18.100.000,00 euro, alla realizzazione di attività per il coordinamento e il rafforzamento delle attività operative di governance del progetto di cui al medesimo comma 1, mediante la realizzazione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di un Portale di progetto e di una Unità centrale, che cessa entro il 31 dicembre 2026, composta da professionisti ed esperti reclutati ai sensi dell'articolo 1, dedicata al raccordo dell'attività dei pool territoriali, alla misurazione dei tempi e alla verifica dei risultati, alla raccolta di evidenze su oneri amministrativi rilevati a livello regionale e nazionale, all'elaborazione di proposte di interventi di semplificazione, nonché al supporto ai lavori del Tavolo di coordinamento istituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1. L'amministrazione titolare dell'intervento è il Dipartimento della*

funzione pubblica quale Amministrazione centrale responsabile del sub-investimento 2.2.1 della misura M1C1; resta ferma l'applicazione delle disposizioni inerenti all'attuazione del PNRR, ivi comprese quelle riferite alla rendicontazione, monitoraggio e controllo".

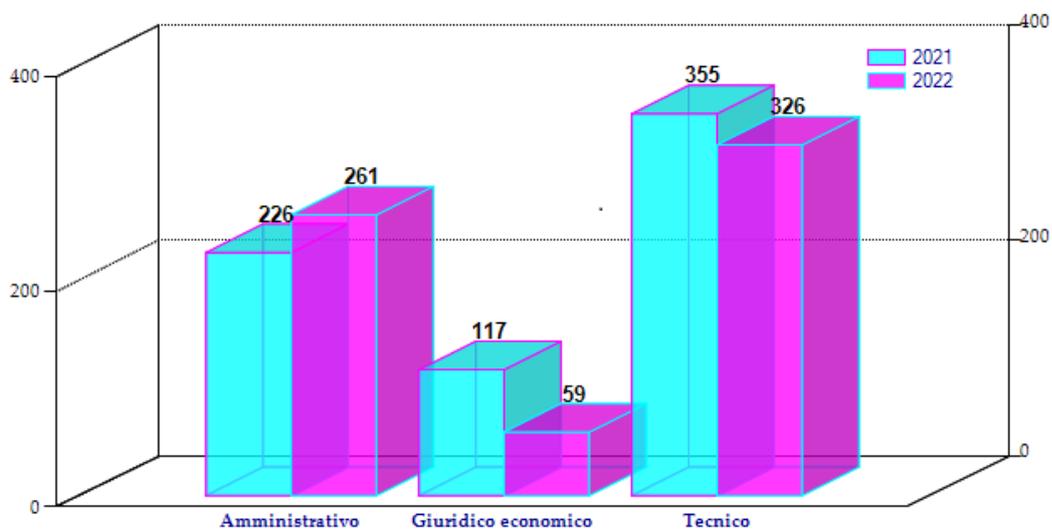
A tal fine, l'art. 1 commi da 5 a 9, del medesimo Dl 80/2021 prevede che al Portale di reclutamento possono iscriversi tra l'altro professionisti ed esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione con contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7⁷⁷, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

Inoltre, il citato D.L. 152/2021 convertito dalla legge 233/2021, all'art. 31, nell'integrare la richiamata disciplina in materia di conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR ha previsto con il comma 1 bis che: " *Nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, al fine di accelerarne la programmazione e l'attuazione, nell'ambito degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori, di cui all'articolo 90 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere conferiti a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione, fino al numero massimo complessivo di quindici, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, lettere a), c) e d), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'importo massimo di 30.000 euro lordi annui per singolo incarico e fino a una spesa complessiva annua di 300.000 euro. Gli incarichi hanno durata non oltre il 31 dicembre 2026, cessano comunque automaticamente con la cessazione del mandato amministrativo del conferente e non sono cumulabili con altri incarichi conferiti ai sensi del presente comma. Agli oneri derivanti dal conferimento degli incarichi di cui al primo periodo gli enti provvedono nell'ambito delle proprie risorse, fermo restando il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio. Agli incarichi di cui al presente comma si applicano l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e l'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89".*

Dalla rilevazione emerge che nel 2022 sono stati stipulati n. 661 contratti di collaborazione di natura autonoma (contro n. 698 del 2021) con n. 561 soggetti diversi (contro n. 612 del 2021). Il dato evidenzia il trend in diminuzione, già osservato nell'ultimo biennio. La spesa complessiva sostenuta nell'anno per tale tipologia di contratti è stata di euro 5.158.115. La maggiore concentrazione si registra nel settore tecnico (n. 326 contro n. 355 contratti del 2021), seguito da quello amministrativo (n. 261 contro n. 226 contratti del 2021) e da quello giuridico-economico (n. 59 contro n. 117 contratti del 2021).

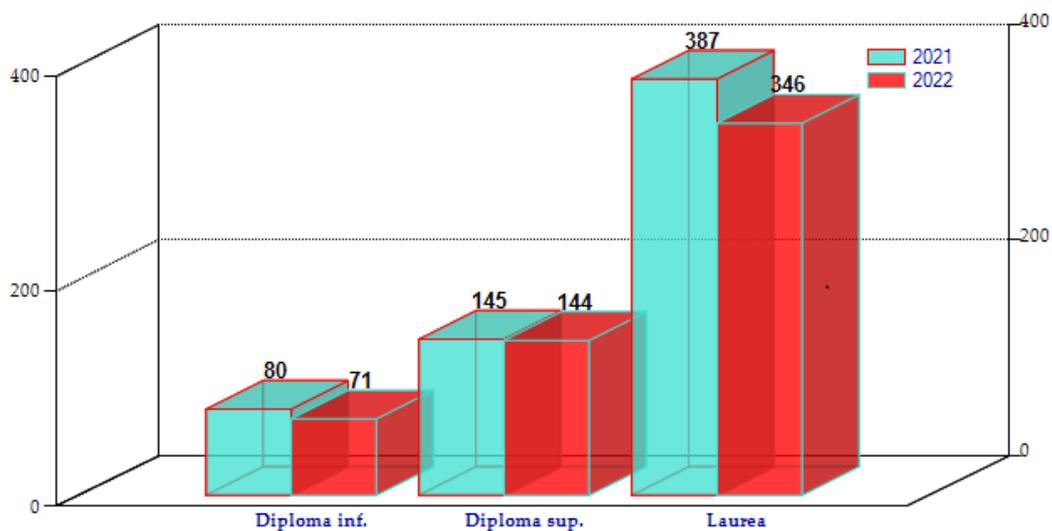
⁷⁷ La Corte costituzionale con sentenza n. 70/2022, ha affrontato la problematica in relazione al conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione ex art. 7, comma 6, del D.lgs 165/2001 e l'incarico conferito ex art. 90 del D.lgs 267/2000, censurando, in parte *de qua* alcune norme della LR della regione Sicilia n.5/2021.

Contratti di collaborazione di natura autonoma - Tipologia incarico



Dai dati pervenuti, risulta che la maggioranza del personale con contratto di collaborazione, pari a n. 346 unità è laureata, n. 144 unità ha il diploma di scuola media superiore e n. 71 quello di scuola media inferiore.

Contratti di collaborazione di natura autonoma - Titoli di Studio



Per la maggior parte dei casi la durata prevista è oltre i 12 mesi e, per quanto riguarda il compenso, circa il 6% dei contratti stipulati, n. 39, supera i 20.000 euro.

4.14 Incarichi di studio/ricerca e consulenza⁷⁸

La normativa di riferimento è la medesima già citata per i contratti di collaborazione di natura autonoma. Le disposizioni riconducono all'interno dell'unica categoria generale "collaborazione autonoma" anche gli incarichi di studio e consulenza.

L'articolo 6, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, come convertito nella legge n. 122/2010 e ss.mm.ii. dispone che: *"al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni (...) non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

I limiti di spesa di cui all'art. 6 comma 7 del DL 78/2010 sono stati definitivamente abrogati dall'art. 57, comma 2 lett. b), del D.L. 124/2019 convertito dalla L.157/2019, che ha disposto: *"A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: [...] b) articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"*.

L'articolo 5, comma 9,⁷⁹ del decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 e ss.mm.ii ha posto il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse quelle locali, "...di

⁷⁸ L'art. 1, comma 995, della Legge 234/2021 per i contratti di consulenza del PNRR ha disposto: *"Le pubbliche amministrazioni coinvolte a vario titolo nelle attività di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito della propria autonomia, possono prorogare, per una sola volta, i contratti di consulenza e collaborazione, di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con soggetti fisici esterni alla pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2026, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tali attività nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente"*.

⁷⁹ La Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2022 ha evidenziato come il legislatore, con la disposizione di cui all'art. 5 comma 9 del DL 95/2012, abbia voluto evitare che il "conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, così aggirando di fatto lo stesso collocamento a riposo.... agevolando nel contempo il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni ed ammettendo l'incarico in via temporanea o, comunque, gratuita, onde assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze; infine, la ratio della disposizione si collegherebbe anche al "carattere limitato delle risorse pubbliche, ...che... giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni". Sull'incarico a titolo gratuito il Dipartimento della Funzione pubblica con parere n. 36607/2021 ha ritenuto che gli incarichi conferiti a coloro che, nel corso dello stesso anno, sono collocati in pensione si trasformino in modo automatico in incarichi a titolo gratuito. Invero, il citato Dipartimento della Funzione Pubblica, riassumendo le regole da applicare in caso di conferimento di incarichi a pensionati ex art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, e sulla base delle indicazioni della Corte dei conti Lombardia n. 28/2019 e della I sezione del Consiglio di Stato, adunanza 15 gennaio 2020, ha ritenuto che: *"la modifica di status del soggetto incaricato, da dipendente a pensionato, nel corso dell'espletamento del mandato e, quindi, la "sopravvenienza" di una situazione giuridica diversa rispetto a quella inizialmente considerata all'atto del conferimento dell'incarico, determina l'obbligo di applicare la normativa prevista per lo status sopravvenuto, con la medesima decorrenza e col prescritto regime di gratuità."* Sul punto cfr. Corte dei conti Puglia 4/2023 e Lazio n. 88/2023. La Corte dei conti Lazio ritiene possibile affidare un incarico di supporto, affiancamento e assistenza

attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni...e degli enti e società da essi controllate.... Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni...sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese..."⁸⁰.

Tuttavia, l'art. 10 del DL 36/2022 convertito dalla legge 79/2022, nel dettare disposizioni in materia di conferimento di incarichi per il Piano nazionale di ripresa e resilienza dispone che: *"Fino al 31 dicembre 2026, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ivi incluse le regioni e gli enti locali, in deroga al divieto di attribuire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, possono conferire ai soggetti collocati in quiescenza incarichi ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tale finalità nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente, fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 15 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La facoltà di cui al primo periodo è consentita anche per gli interventi previsti nel Piano nazionale per gli investimenti complementari, nei programmi di utilizzo dei Fondi per lo sviluppo e la coesione e negli altri piani di investimento finanziati con fondi nazionali o regionali"*.

Inoltre, le norme prevedono l'obbligo di comunicare annualmente i dati relativi alla spesa sostenuta per gli incarichi di studio e consulenza, pena l'applicazione di sanzioni pecuniarie, secondo quanto previsto dall'art. 15 comma 1 del D.Lgs 33/2013⁸¹ come modificato dall'art. 14 comma 1 del Dlgs 97/2016.

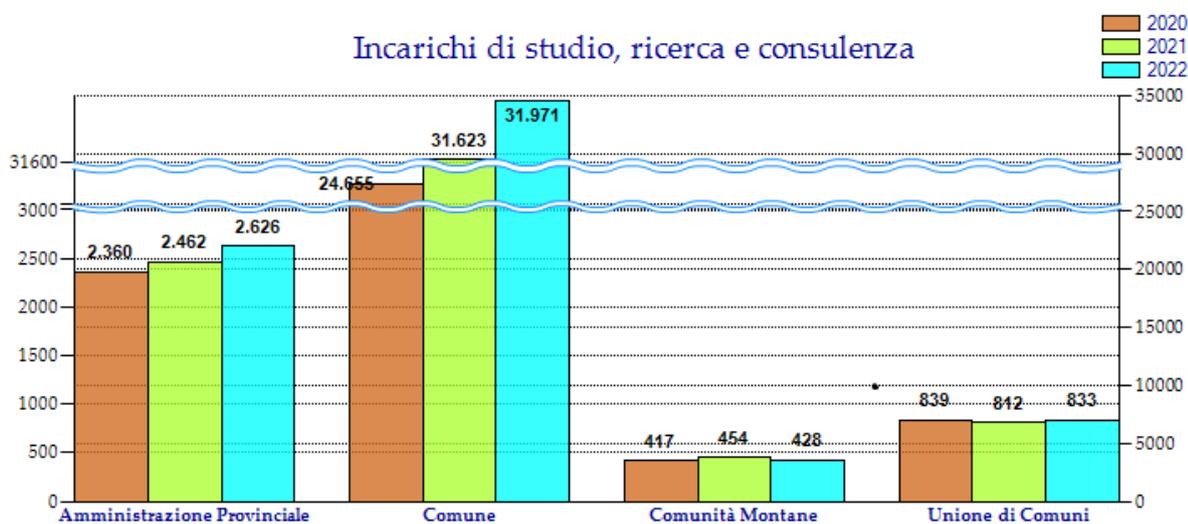
a titolo oneroso a personale in quiescenza purché «l'assistenza» non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale ricordando altresì l'obbligo di rispettare sempre tutte le regole previste dall'articolo 7, comma 6, del Dlgs 165/2001. Per la Corte dei conti laziale, la tassatività delle fattispecie vietate (articolo 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012) fa sì che le attività consentite per gli incarichi si ricavano a contrario, dovendosi le situazioni diverse da quelle elencate non essere ricomprese nel divieto di legge quali l'espletamento di funzioni direttive, dirigenziali, di studio o di consulenza. Per i magistrati contabili se il divieto riguarda l'attività di «studio e quella di consulenza», può ritenersi consentita quella di «assistenza» nei limiti in cui si diversifica dalle altre due: assistenza che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli articoli 2229 e seguenti del codice civile.

⁸⁰ Il DL 105/2023 all'art.11, comma 3, convertito dalla L. 137/2023 ha previsto che: *" Il divieto di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 1471 e dagli articoli 14, comma 32, e 14.1, comma 33, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26". Sull'applicabilità di detta disposizione agli art. 90 cfr. parere Presidenza del Consiglio n. ULM FP 938 del 11.10.2023 riportato al capitolo 4.10.*

⁸¹ Sul punto cfr. delibera ANAC del 17 luglio 2019, n. 670 recante: *"Natura delle sanzioni previste nel caso di omessa pubblicazione delle informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza di cui all'art. 15 del D.Lgs 33/2013"*.

Analoghi obblighi sono previsti anche per le società controllate dalle PA. Infatti, il citato articolo 14, al comma 2, ha inserito al D.Lgs 33/2013 l'art. 15 bis con il quale è stato stabilito che: "... le società a controllo pubblico, nonché le società in regime di amministrazione straordinaria, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, pubblicano, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrari, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le seguenti informazioni: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata; b) il curriculum vitae; c) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrari; d) il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura. 2. La pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione, il soggetto responsabile della pubblicazione ed il soggetto che ha effettuato il pagamento sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta".

Al 31.12.2022 risultavano in essere n. 35.858 incarichi di studio o consulenza di cui n. 31.971 stipulati dai Comuni, n. 428 stipulati dalle Comunità Montane, n. 2.626 dalle Amministrazioni Provinciali e n. 833 dalle Unioni dei Comuni, per una spesa complessiva pari ad Euro 139.139.224.



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

4.15 Prestazioni professionali per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge

Come per il precedente Censimento, è stato rilevato anche il dato relativo alla stipulazione di contratti per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, quali: incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 9 della legge 150/2000, relativi agli uffici stampa, per i quali il CNLFL 21 maggio 2018, all'art. 18 bis, ha previsto l'istituzione di nuovi profili ascrivibili alla cat. D⁸² (specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico), da adibire alle attività di comunicazione ed informazione⁸³; incarichi conferiti per la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione; incarichi conferiti ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 (sicurezza sul luogo di lavoro); altri incarichi assegnati per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, in assenza di strutture deputate a tali attività.

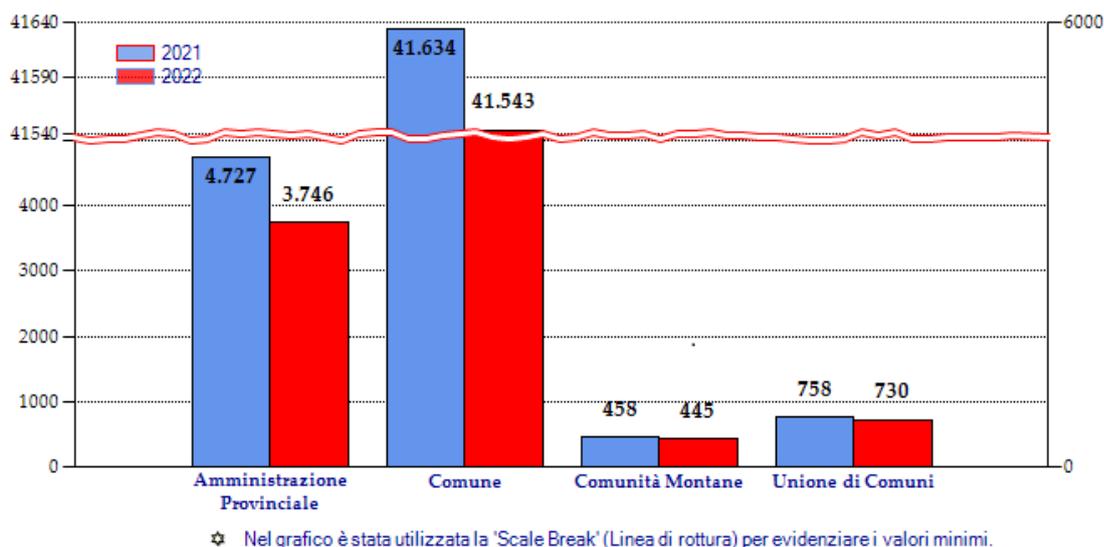
L'art. 1 comma 160 della legge 160/2019 ha aggiunto al citato art. 9 il comma 5 bis prevedendo una particolare disposizione concernente il trattamento economico per i giornalisti già dipendenti della pubblica amministrazione. In particolare il predetto comma 5 bis dispone che: *"Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro"*.

Al 31.12.2022, risultavano complessivamente stipulati n. 46.464 contratti professionali (n. 47.577 nel 2021), di cui n. 41.543 nei Comuni, n. 730 nelle Unioni di Comuni, n. 445 nelle Comunità Montane e n. 3.746 nelle Province.

⁸² Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 al titolo III "ordinamento professionale", capo I "nuovo sistema di classificazione", agli articoli 11 e 12 ha previsto un nuovo sistema di classificazione per aree del personale, prevedendo alla tabella B, allegata al predetto contratto, la trasposizione automatica nel sistema di classificazione del personale già in servizio. Conseguentemente la categoria da D a D7 nel nuovo sistema rientra nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione.

⁸³ Il 6.6.2022 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra FNSI e Anci, di durata triennale, per gli uffici stampa dei comuni, con cui sono stati stabiliti alcuni principi cui gli enti locali debbono attenersi, quali: l'obbligo di iscrizione all'Ordine dei giornalisti per chi fa informazione negli enti locali; l'inquadramento contrattuale nel profilo "specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico"; l'iscrizione alla Casagit; la formazione e l'autonomia professionale di detto personale. L'accordo in sostanza prevede che negli uffici stampa dei Comuni o dei raggruppamenti di Comuni dovranno essere obbligatoriamente assunti giornalisti iscritti negli albi professionali (dei pubblicitari o professionisti), inquadrati con il contratto della pubblica amministrazione come categoria D se laureati, C se non laureati. Il requisito dell'iscrizione nell'albo non è invece obbligatorio per l'incarico di portavoce degli organi di vertice dell'ente.

Prestazioni Professionali



4.16 Lavoro flessibile

La normativa generale concernente il personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile è contenuta nell'art. 36 del Dlgs 165/2001 e ss.mm.ii. il cui secondo comma stabilisce: *"le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto...."*⁸⁴.

⁸⁴ Il Dl 44/2023 convertito dalla L. 74/2023 come modificato dal Dl 75/2023 convertito dalla L 112/2023 all'art. 3 ter comma 1, per favorire l'assunzione dei giovani nella P.A. ha previsto che: *"Fino al 31 dicembre 2026, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel limite del 10 per cento delle facoltà assunzionali esercitabili, in relazione ai rispettivi ordinamenti, ai sensi delle disposizioni legislative vigenti in materia, possono assumere, con contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati nel portale del reclutamento (www.inpa.gov.it) della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in deroga a quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 e dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri e le procedure per il reclutamento, nel rispetto dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.*

Il nuovo CCNLFL 2019-2021, sottoscritto in data 16 novembre 2022, agli articoli 60 e 61 ha previsto una nuova disciplina per il lavoro flessibile, disapplicando, conseguentemente, gli art. 50 e 51 del precedente contratto.

La normativa sui limiti di spesa per il lavoro flessibile è, invece, contenuta nell'art. 9 comma 28, del DL 78/2010 che prevede che gli Enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato⁸⁵ ovvero con contratti di collaborazione con convenzioni⁸⁶ o con contratti di natura autonoma,⁸⁷ nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Tuttavia, l'articolo 11, comma 4bis, del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che le limitazioni previste dal citato art. 9, comma 28, non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Inoltre, i limiti suddetti non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

Anche nel 2022 il legislatore ha introdotto norme derogatorie ai limiti dell'art. 9 comma 28 oltre che alla spesa di personale ex art. 33 del DL 34/2019. Il comma 562 dell'art. 1 della legge 234/2021 ha previsto che: *“All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il comma 847 è abrogato. All'articolo 33, comma 1-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il secondo periodo è soppresso. La spesa di personale effettuata dalle province e dalle città metropolitane per le assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR, e sostenuta a valere sulle maggiori risorse finanziarie*

165, che prevedono una prova scritta, la valutazione dei punteggi dei titoli accademici conseguiti dal candidato, compresa la media ponderata dei voti conseguiti nei singoli esami, la valutazione degli eventuali titoli di specializzazione post lauream e delle eventuali esperienze professionali documentate, conferenti con la tipologia dei posti messi a concorso, nonché una prova orale in cui è valutato il possesso delle competenze di cui all'articolo 35-quater, comma 1, lettera a), secondo periodo, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. A parità di punteggio è preferito il candidato più giovane di età”. Il successivo comma 3 dispone: *“Il personale assunto ai sensi dei commi 1 e 2 è inquadrato nell'area dei funzionari. Alla scadenza dei contratti di cui ai predetti commi, in presenza dei requisiti per l'accesso al pubblico impiego e della valutazione positiva del servizio prestato, il rapporto di lavoro si trasforma in rapporto a tempo indeterminato nei limiti delle facoltà assunzionali già utilizzate ai sensi dei medesimi commi 1 e 2”.* Per i comuni e le province il comma 4 bis del medesimo art. 3 ter prevede che: *“Per i comuni, le unioni di comuni, le province e le città metropolitane, le percentuali di cui ai commi 1 e 2 sono incrementate rispettivamente al 20 per cento delle facoltà assunzionali esercitabili e, comunque, per almeno una unità. Fermo restando il rispetto dei principi generali di reclutamento del personale stabiliti dall'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in relazione alle specifiche finalità formative del contratto e al fine di ridurre i tempi di accesso all'impiego con riferimento alle assunzioni previste dal presente articolo, non si applicano le procedure di mobilità previste dagli articoli 34, comma 6, e 34-bis del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Alle assunzioni di cui al presente comma si applica quanto previsto in materia di adeguamento dei limiti dei trattamenti economici accessori del personale dall'ultimo periodo del comma 1-bis e dall'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58”.*

⁸⁵ Per le assunzioni a tempo determinato del personale di polizia locale cfr. Cap. 4.8.

⁸⁶ Con delibere n. 23/2016 e n. 12/2017 la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha escluso che le convenzioni ex art. 14 del CCNL del 22.1.2004 nonché il comando di personale, rientrino nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

⁸⁷ Vedasi in proposito cap. 4.13.

derivanti dall'applicazione del primo periodo, non rileva ai fini dell'articolo 33, comma 1-bis, del citato decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio". Il successivo comma 580 dispone che: " Al fine di consentire il potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e la gestione e valorizzazione del patrimonio con specifici profili professionali, i comuni di cui al comma 567, nel periodo 2022-2032, possono, in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e a valere sul contributo annuo assegnato ai sensi del comma 570, assumere personale con contratto a tempo determinato con qualifica non dirigenziale da destinare alle predette specifiche attività sino ad una spesa aggiuntiva non superiore ad una percentuale, individuata negli accordi di cui al comma 572, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione. La predetta spesa di personale non rileva ai fini dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296". Inoltre, l'art. 1 ter del Dl 228/2021 convertito dalla Legge 15/2022 ha modificato l'art. 48 bis del Dl 104/2020 convertito dalla legge 126/2020 concernente "Servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni" prevedendo che: "Fino all'anno scolastico 2021/2022, in considerazione delle eccezionali esigenze organizzative necessarie ad assicurare il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni, anche in forma associata, nonché per l'attuazione delle misure finalizzate alla prevenzione e al contenimento dell'epidemia da COVID-19, la maggiore spesa di personale rispetto a quella sostenuta nell'anno 2019 per contratti di lavoro diversi da quello subordinato a tempo indeterminato del personale educativo, scolastico e ausiliario impiegato dai comuni e dalle unioni di comuni, fermi restando la sostenibilità finanziaria della stessa e il rispetto dell'equilibrio di bilancio degli enti asseverato dai revisori dei conti, non si computa ai fini delle limitazioni finanziarie stabilite dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

Inoltre, la spesa per il personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10.9.2003, n. 276⁸⁸ e ss.mm.ii. è soggetta alla stessa disciplina di cui all'art. 9 comma 28 sopra richiamato.

Il comma 179 della predetta legge 178/2020 prevede per la gestione dei fondi delle politiche di coesione territoriale che: "A decorrere dal 1° gennaio 2021, al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla disciplina vigente e con oneri a carico delle disponibilità del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020,..... le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, nell'ambito di tali interventi, rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni Abruzzo, Basilicata,

⁸⁸ Il D.Lgs n. 81/2015, e ss.mm.ii nel dettare una nuova disciplina in materia di contratti di lavoro a tempo determinato, di somministrazione, apprendistato, intermittente e di lavoro accessorio, ha abrogato, tra gli altri, gli artt. da 70 a 73 del D.Lgs. 276/2003.

Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia possono assumere, con contratto di lavoro a tempo determinato di durata corrispondente ai programmi operativi complementari e comunque non superiore a trentasei mesi, personale non dirigenziale in possesso delle correlate professionalità o di adeguato titolo di studio coerente con i profili da selezionare, nel limite massimo di 2.800 unità ed entro la spesa massima di 126 milioni di euro annui per il triennio 2021-2023. Al personale reclutato è assicurata, a cura dell’Agenzia per la coesione territoriale e nei limiti delle risorse disponibili di cui al presente comma, una formazione specifica in relazione ai profili rivestiti e alle funzioni da svolgere.”

Il D.l. 9 giugno 2021, n. 80 convertito dalla legge 6 agosto 2021 n. 113⁸⁹ e ss.mm.ii. recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*, oltre a consentire le assunzioni necessarie per l’attuazione dei progetti finanziati dal recovery plan, prevede, all’art. 1, comma 1, la possibilità di assumere anche a tempo determinato in deroga ai limiti dell’art. 9 comma 28 del Dl 78/2010 e della dotazione organica. Il successivo comma 2 del detto art. 1, nel testo attualmente in vigore dispone che: *“Al fine di accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l’attuazione del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono ricorrere alle modalità di selezione stabilite dal presente articolo. A tal fine, i contratti di lavoro a tempo determinato ovvero i contratti di somministrazione⁹⁰ di lavoro, e i contratti di collaborazione di cui al presente articolo possono essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026. Tali contratti indicano, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta. Il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell’amministrazione dal contratto ai sensi dell’art. 2119 del codice civile”*.

Successivamente, il D.L. 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 e ss.mm.ii. all’art. 31 bis, comma 1, nel testo attualmente in vigore, prevede che: *“Al solo fine di consentire l’attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dai predetti progetti possono, in deroga all’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all’articolo 259, comma 6, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa al presente decreto. Le predette assunzioni sono subordinate all’asseverazione da parte*

⁸⁹ Il DL 30 aprile 2022, n. 36 convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79, ha disposto, con l’art. 10, comma 4-bis la modifica dell’art. 1, comma 7-ter. Successivamente il Dl 44/2023, convertito dalla Legge 74/2023 con l’art. 1 comma 1 ha modificato il comma 15 dell’art. 1.

⁹⁰ Modifica inserita dall’art. 8 comma 1 bis del Dl 13/2023 convertito dalla Legge 41/2023

dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio. La spesa di personale derivante dall'applicazione del presente comma, anche nel caso di applicazione del regime di "scavalco condiviso" previsto dalle vigenti disposizioni contrattuali, non rileva ai fini dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nel limite della spesa aggiuntiva individuata in applicazione del presente comma⁹¹." Le disposizioni di detto comma, per espressa previsione del comma 3 dello stesso art. 31 bis, si applicano anche "ai comuni strutturalmente deficitari o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario secondo quanto previsto dagli articoli 242, 243, 243-bis, 243-ter e 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa verifica della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del predetto testo unico, come ridenominata ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 da effettuare entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta inoltrata dai comuni interessati". Inoltre, il comma 4 dell'art.31 bis dispone che: "Alle assunzioni a tempo determinato previste dai commi 1 e 3 i comuni possono applicare le disposizioni previste dagli articoli 1, comma 3, 3-bis e art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113". Infine il successivo comma 5 prevede un particolare tipo di finanziamento statale, tramite l'istituzione di un apposito fondo⁹² del Ministero Interno, necessario al fine di concorrere all'onere sostenuto per le predette assunzioni dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti "con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Le predette risorse sono ripartite tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il

⁹¹ Comma così modificato dall'art. 3 comma 3 del DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023

⁹² La legge 197/2022 all'art. 1 comma 828 ha previsto che: " ..per supportare i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, a decorrere dall'anno 2023 e per la durata del Piano nazionale di ripresa e resilienza, fino al 31 dicembre 2026, le risorse di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, possono essere destinate, con il decreto ivi previsto, anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico degli incarichi conferiti ai segretari comunali.... nonché per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei piccoli comuni al fine di superare le attuali criticità nell'espletamento degli adempimenti necessari per garantire una efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza...". Successivamente il DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 all'art. 3 comma 2 ha disposto che: "Le risorse relative all'annualità 2022 del fondo di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, assegnate ai comuni beneficiari individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al medesimo comma 5, pari a 9.593.409 euro, possono essere utilizzate, con esclusione delle risorse relative alle spese effettivamente sostenute nell'anno 2022, per la medesima spesa di personale nell'anno 2023. Le rimanenti risorse in conto residui del fondo di cui al primo periodo, pari a 20 milioni di euro, sono mantenute in bilancio, per essere trasferite per 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 828, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 al fondo di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152. Alla compensazione dei relativi effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, pari a 7.516.000 euro per l'anno 2023 e 2.575.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189".

Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base del monitoraggio delle esigenze assunzionali. A tale fine i comuni interessati comunicano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il 30 luglio 2022, le esigenze di personale connesse alla carenza delle professionalità strettamente necessarie all'attuazione dei predetti progetti il cui costo non è sostenibile a valere sulle risorse disponibili nel bilancio degli enti. Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario"^{93 94}.

Il rispetto del limite finanziario di cui al comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010 è invece previsto dall'art. 1 comma 12 quater del DL 228/2021 convertito dalla legge 15/2022 che dispone: "Al fine di accelerare la programmazione e l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR, fino al 31 dicembre 2026 i comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono procedere alle assunzioni di cui all'articolo 31-bis, comma 10, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, con oneri a carico dei propri bilanci, ma comunque nel rispetto del limite finanziario di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

L'art. 22 comma 1 del D.L.50/2017 convertito dalla L. 96/2017e ss.mm.ii ha previsto che: "*fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, i comuni, in deroga a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto delle procedure di natura concorsuale ad evidenza pubblica, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti non connessi a garanzia di diritti fondamentali".*

⁹³ Con decreto ministeriale del 17 luglio 2023 è stato disposto il pagamento delle risorse finanziarie, per l'annualità 2023, relative al fondo previsto dal comma 5 dell'articolo 31-bis del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n.233, finalizzate alle assunzioni di personale a tempo determinato, con qualifica non dirigenziale, a favore dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, attuatori dei progetti previsti dal PNRR, assegnate con D.P.C.M. del 30 dicembre 2022 e successivamente rideterminate con D.P.C.M. del 1° maggio 2023.

⁹⁴ Comma così modificato dall'art. 7, comma 2, del DL 36/ 2022 convertito con modificazioni dalla L. 79/2022. In base ai dati in possesso del Dipartimento della Funzione pubblica le istanze pervenute da parte dei Comuni con meno di 5.000 abitanti per accedere al fondo da 30 milioni di euro annui sono 896, di cui 831 regolarizzate con la trasmissione, tramite PEC, della ricevuta di presentazione della domanda rilasciata dall'applicativo e, di queste, 760 sono state completate con la documentazione tesa a dimostrare la qualità di soggetto attuatore di progetti PNRR.

L'art. 16 comma 1 quater del D.L. 113/2016, convertito dalla L. 160/2016, ha escluso dalle limitazioni previste dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 le spese sostenute per assunzioni a tempo determinato ex art. 110 comma 1 del TUEL 267/2000.

Per il servizio sociale e conseguentemente per gli assistenti sociali il comma 200 dell'art. 1 della legge 205/2017 ha previsto che: *“Al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, secondo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 27, lettera g), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, a valere e nei limiti di un terzo delle risorse di cui all'articolo 7, comma 3, del medesimo decreto legislativo attribuite a ciascun ambito territoriale, possono essere effettuate assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.*

Successivamente, l'art. 5 comma 5 quater del Dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, ha disposto che: *“Gli enti locali che hanno stipulato contratti a tempo determinato per le assunzioni di assistenti sociali e altro personale ai sensi dell'articolo 1, comma 200, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché per le assunzioni finanziate con le risorse del Programma operativo nazionale Inclusione, ai sensi dell'articolo 12, comma 12, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, nonché ai sensi dell'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, per i patti di inclusione sociale, possono procedere alla proroga di tali contratti, utilizzando le risorse già previste dal citato articolo 1, comma 200, della legge n. 205 del 2017, per un ulteriore periodo, fino a un massimo di ventiquattro mesi e comunque non oltre il periodo di vigenza della misura”.*

L'art. 1, commi da 797 a 802, della richiamata legge 178/2020, come modificata dall'art. 1 commi 734 e 735 della legge 234/2021, contiene ulteriori norme sui servizi sociali e assunzioni di assistenti sociali: *“797. Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è attribuito, a favore di detti ambiti, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente: a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000”.* Il comma 801 prevede che: *“Per le finalità di cui al comma 797 e al comma 792, a valere sulle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono*

effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'articolo 57, comma 3-septies, del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126".

Dall'anno 2022 le Province possono assumere a tempo determinato e con contratti di lavoro flessibile nel limite del cento per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, essendo state abrogate, ad opera dell'art. 1 comma 562 della L 234/2021, le norme che prevedono limitazioni maggiori (il 25% per il lavoro flessibile di cui al comma 847 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017 e il 50% previsto dal secondo periodo dell'art. 33, comma 1-ter del D.L. n. 34/2019). Detto comma 562 prevede inoltre che la spesa per le assunzioni a tempo determinato per i progetti PNRR sostenuta a valere sulle maggiori risorse finanziarie derivanti dalle suddette abrogazioni, non rileva ai fini dell'art. 33, comma 1-bis del dl 34/2019, per le assunzioni di personale a tempo indeterminato, previa asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Nel 2022 si è registrata una diminuzione del lavoro socialmente utile, dei contratti di formazione lavoro e dei contratti di lavoro somministrazione (interinale); un, seppur lieve, aumento si evidenzia nei contratti a tempo determinato.

In particolare, i lavoratori con:

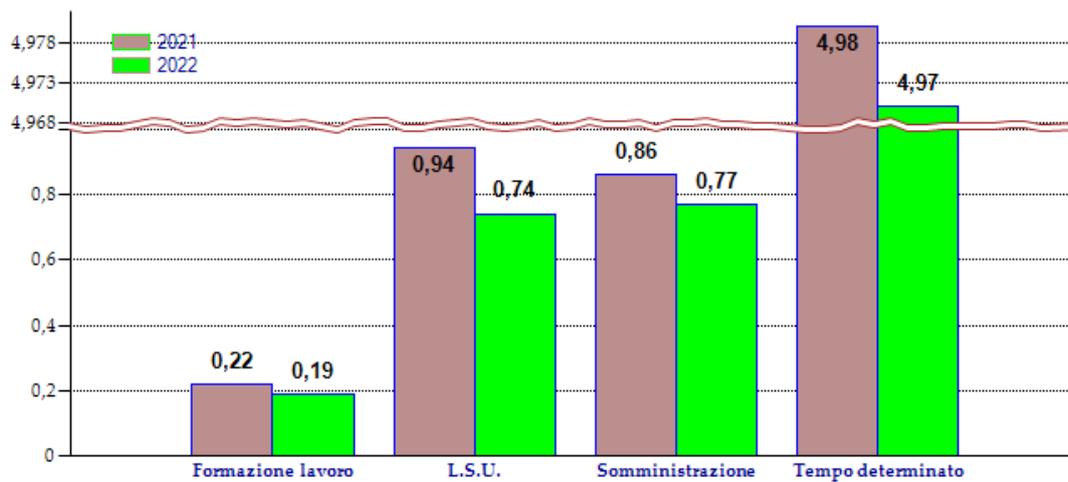
contratto a tempo determinato (esclusi i dirigenti) sono passati da n. 17.815 del 2021 a n. 17.885;

contratto di formazione e lavoro: n. 680 (n. 806 unità nel 2021);

contratto di somministrazione (lavoro interinale): n. 2.753 (n. 3.097 nel 2021);

contratto di lavoro socialmente utile: n. 2.634 (n. 3.379 nel 2021)

Lavoro flessibile (%)



✳ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

Nell'anno in esame è stata finanziata dall'Unione Europea l'assunzione di n. 2.058 unità di personale a tempo determinato e altri tipi di lavoro flessibile, mentre nel 2021 il finanziamento ha riguardato n. 2.092 dipendenti a tempo determinato e altri tipi di lavoro flessibile.

4.16.1 Modalità flessibili di lavoro

Le modalità flessibili di lavoro non costituiscono propriamente una forma di lavoro flessibile bensì una modalità flessibile di svolgimento della prestazione lavorativa, ossia una delocalizzazione dell'attività lavorativa che il dipendente svolge altrove, a casa o in altro luogo, senza recarsi in ufficio, nelle due tipologie del telelavoro e dello smart working, o lavoro agile (sua traduzione letterale).

I due istituti hanno presupposti diversi. Il telelavoro è il risultato di una scelta basata su un accordo con il datore di lavoro in base al quale la prestazione lavorativa si svolge a casa per un periodo medio lungo. Nei rapporti di lavoro subordinato, gli elementi caratterizzanti sono l'utilizzo di strumenti informatici e lo svolgimento dell'attività lavorativa lontano dal luogo di lavoro, in una sede prefissata.

Lo smart working, a sua volta, è una modalità "agile" di esecuzione dell'attività lavorativa, non definitiva e non legata ad un luogo preciso. In quest'ultimo, in altre parole, non ci sono vincoli di spazio e tempo e ciò che conta è il raggiungimento di obiettivi e risultati. In sostanza una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, a favorire la crescita della sua produttività.

Il ciclo normativo che ha previsto la possibilità per le PA di avvalersi di forme di lavoro a distanza e favorire, così, il telelavoro dei dipendenti pubblici è iniziato con la L.191/1998 ed il successivo Regolamento (DPR 8 marzo 1999, n. 70), emanato in attuazione dell'art. 4, c. 3, di detta legge, ai quali si è aggiunto l'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, sottoscritto il 23 marzo 2000.

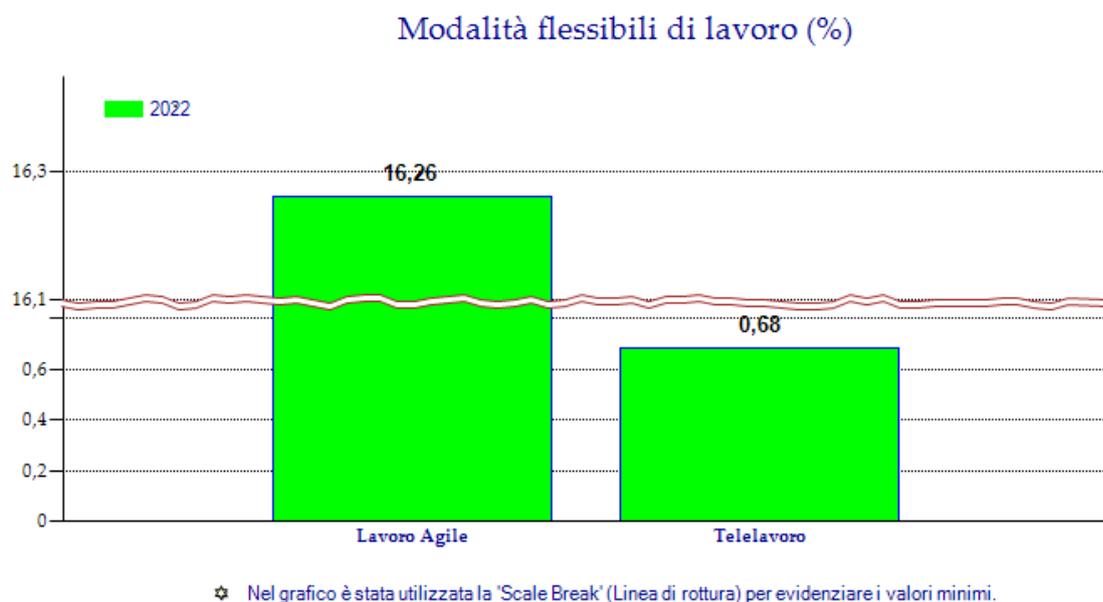
Successivamente, la legge 124/2015, c.d. Legge Madia di Riforma della PA, all' art. 14, c.1, ha previsto che: *"Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera ..."*. In seguito con la L. 81/2017 è stato disciplinato il lavoro agile.

L'attuazione delle disposizioni legislative e regolamentari dei predetti istituti è stata, poi, affidata alla contrattazione collettiva di comparto.

A partire da marzo 2020, ciò che ha concorso alla diffusione delle predette tipologie di modalità flessibili di esecuzione dell'attività lavorativa, specialmente quella in modalità "agile", è stata la situazione di emergenza sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 che ha costretto sia le Pubbliche amministrazioni che le imprese private a fare ricorso a questa modalità, ben lontana dall'approccio tradizionale del lavoro subordinato cui la maggior parte dei dipendenti era abituata. Conseguentemente, il lavoro agile nato come opportunità per la PA si è trasformato in una necessità.

Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16.11.2022, ha dedicato un apposito Titolo, il VI, alla disciplina del lavoro a distanza, ai sensi della citata legge 81/2017, nelle forme del "lavoro agile" di cui agli articoli da 63 a 67 e del "lavoro da remoto" di cui agli articoli 68 e 69, mentre l'art. 70 ha disapplicato la disciplina sperimentale del telelavoro.

Anche nel corso dell'anno 2022, nonostante il graduale superamento della pandemia da covid, l'attività lavorativa è stata svolta con le modalità flessibili di lavoro. Tuttavia, si è registrato un dimezzamento del telelavoro, n. 2.438 e del lavoro agile, n. 58.261 dipendenti, (complessivamente nel 2021 n. 120.783 dipendenti e nel 2020 n.134.337).



4.17 Formazione

L'art. 57 comma 2 del D.L 124/2019, convertito con modificazioni dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157 e ss.mm.ii., ha previsto che a decorrere dall'anno 2020 alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, cessano di applicarsi, tra le altre, le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione di cui all'articolo 6, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Per effetto del richiamato art. 57 comma 2, a decorrere dall'anno 2020, si applicano le disposizioni contrattuali attualmente contenute nel nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 che agli artt. 54 e 55 ha previsto una nuova disciplina per la formazione disapplicando gli artt. 49 bis e 49 ter del precedente CCNLFL 21.5.2018 che, nel prevedere una disciplina di dettaglio per la formazione del personale degli enti locali, dispongono (comma 13 art. 55): "al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari ...nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materia. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento

esterni, comunitari, nazionali o regionali nonché risorse riferibili ai fondi interprofessionali di cui all'art. 118 della L. n. 388/2000 nei limiti ivi previsti".⁹⁵

Per l'anno 2022 l'attività di formazione ha registrato un notevole aumento delle giornate formative risultando pari a n. 590.821 giorni/persona contro n. 364.616 giorni/persona del 2021.

La formazione ha coinvolto:

in primo luogo la categoria C: n. 201.220giorni/donne e n. 112.589 giorni/uomini (nel 2021: n. 111.128 giorni/donne e n. 68.274 giorni/uomini);

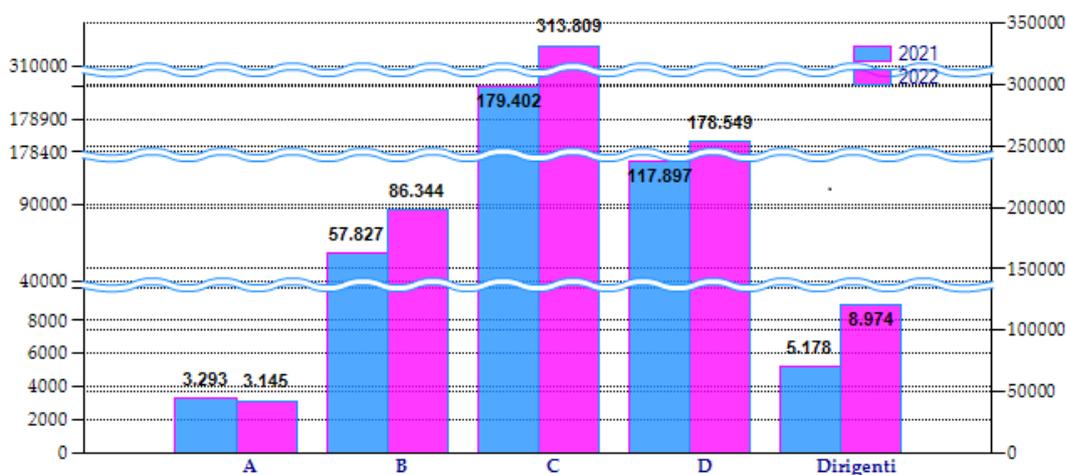
la categoria D: n. 114.453 giorni/donne e n. 64.096 giorni/uomini (nel 2021: n. 75.880 giorni/donne e n. 42.017 giorni/uomini);

la categoria B: n. 46.948 giorni/donne e n. 39.396 giorni/uomini (nel 2021: n. 28.540 giorni/donne e n. 29.287 giorni/uomini);

i dirigenti: n. 4.166 giorni/donne e n. 4.808 giorni/uomini (nel 2021: n. 2.293 giorni/donne e n. 2.885 giorni/uomini);

infine la categoria A: n. 1.254 giorni/donne e n. 1.891 giorni/uomini (nel 2021: n. 1.461 giorni/donne e n. 1.832 giorni/uomini).

Giorni di formazione per categoria



* Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

In totale, risultano aver frequentato corsi di formazione n. 330.885 unità di personale in servizio presso le province, i comuni e le unioni di comuni, con una media di 1,78 giorni ciascuno all'anno, per una spesa complessiva pari ad euro 32.590.234.

⁹⁵ Il DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 all'articolo 1, comma 14-sexies prevede che tra i contenuti necessari del Piano integrato di attività e organizzazione, PIAO, le amministrazioni indichino gli obiettivi, le risorse e le metodologie per la formazione del personale, individuando al proprio interno i dirigenti e funzionari per realizzare le attività di formazione.

4.18 Progressioni orizzontali

La materia è regolata dall'articolo 52 comma 1 bis del Dlgs 165/2001, e ss.mm.ii. secondo cui: *“I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito (...). In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente”⁹⁶.*

In attuazione di detta disciplina il CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 ha previsto il nuovo sistema di classificazione del personale (art. 12), articolato in quattro aree: Area degli Operatori; Area degli Operatori esperti; Area degli Istruttori; Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione. Le aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative; esse sono individuate mediante le declaratorie definite nell'Allegato A che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse. Al personale inquadrato nell'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione possono essere conferiti gli incarichi di Elevata Qualificazione, denominati incarichi di “EQ”, disciplinati dall'art. 16 e segg.

Per gli enti locali le progressioni economiche orizzontali (PEO) sono regolamentate dall'art. 14 del citato CCNLFL 2019-2021, che, ridisciplinando la progressione all'interno delle aree, ha previsto l'attribuzione di “differenziali stipendiali”, che si configurano come progressione economica all'interno dell'area, ai sensi dell'art. 52 comma 1-bis del D.lgs. n. 165/2001. Ciò non determina l'attribuzione di mansioni superiori. Detta attribuzione avviene mediante procedura selettiva di area, attivabile annualmente in relazione alle risorse disponibili nel Fondo risorse decentrate di cui all'art. 79, del medesimo contratto.

Sulla decorrenza delle progressioni economiche orizzontali il citato art. 14 al comma 3 ha definitivamente stabilito che: “la progressione economica è attribuita a decorrere dal 1 gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo di cui al comma 2 lett.b)” dello stesso art. 14. Gli enti devono pertanto avere la necessaria copertura finanziaria dell'anno di competenza di risorse stabili del fondo risorse decentrate di cui al citato art. 79.⁹⁷

⁹⁶ Comma così modificato dall'art. 1 bis comma 1 lett. d) del Dl 44/2023 convertito dalla L 74/2023.

⁹⁷ Cfr. parere ARAN CFL 183

Dai dati rilevati con il censimento 2022 emerge che le progressioni orizzontali (avanzamenti economici nell'ambito della medesima categoria) effettuate nell'anno ammontano, negli enti locali che applicano il CCNLFL, a n. 47.229 (nel 2021 ne erano state effettuate n. 51.658).

4.19 Progressioni verticali

In forza del disposto di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150/2009, come modificato dall'art. 16 del D.Lgs 74/2017, "le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni"⁹⁸.

L'art. 52 comma 1 bis del Dl 165/2001, come modificato dall'art. 3 comma 1 del Dl. 80/2021, per le progressioni tra le aree, c.d., progressioni verticali, prevede che: "...Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti"⁹⁹. In sede di revisione degli

⁹⁸ Il nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 all'art. 15 ha disciplinato le progressioni tra le aree ai sensi del novellato art. 52 comma 1 bis del dlgs 165/2001, come modificato dall'art. 1 bis comma 1 lett. d) del Dl 44/2023 convertito dalla legge 74/2023.

⁹⁹ Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con il parere 0115048/2022 del 10 luglio 2022, ha chiarito che l'istituto delle progressioni verticali disciplinato dall'art. 52, comma 1-bis, come modificato dal dl. 80/2021, si attua a favore del personale già in servizio, tramite procedura comparativa, fatta salva "una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinate all'accesso dall'esterno". Una volta determinato, in base a tale percentuale, il numero delle posizioni disponibili per le progressioni verticali, l'accesso negli organici sarà ammissibile soltanto dall'esterno. Il predetto Dipartimento ha precisato che ai fini del calcolo del 50% non devono essere computate le assunzioni che l'amministrazione intende attuare nel triennio previo espletamento di: procedure di stabilizzazione ex art. 20, comma 1, d.lgs. 75/2017; mobilità volontaria ex art. 30 d.lgs. 165/2001. Entrambi tali istituti, infatti, "sono irrilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali". Gli enti locali, quindi, potranno prevedere nei propri atti di programmazione triennali del fabbisogno di personale, di destinare fino al 50% delle nuove assunzioni "facendo ricorso a progressioni verticali, stabilizzazioni o mobilità". Inoltre, il medesimo Dipartimento, con successivo parere n. 12094/2022 del 17 luglio 2022, ha precisato anche che la riserva del 50% per le progressioni verticali "opera per ogni singola categoria e non complessivamente" e che "la struttura della programmazione dei fabbisogni richiede l'indicazione di dettaglio delle modalità di copertura per ciascuna area/categoria e, pertanto, la riserva ad almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno è da intendersi applicabile a ciascuna area o categoria". La Funzione pubblica ha, poi, confermato l'immediata applicabilità del comma 1-bis del citato art. 52, novellato dal d.l. 80/2021. Inoltre, il TAR Campania-Salerno, Sez. III, con la sentenza del 6 ottobre 2022, n. 2600 ha ritenuto illegittimo scorrere la graduatoria di una progressione verticale, ribadendo il principio fondamentale, secondo cui le procedure selettive non concorsuali, cioè non svolte mediante concorso pubblico aperto a tutti, non possono produrre graduatorie utilizzabili successivamente col loro scorrimento, in corso di efficacia.

ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente¹⁰⁰ "

Il nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 all'art. 15 ha disciplinato le progressioni tra le aree ai sensi del novellato art. 52 comma 1 bis del dlgs 165/2001. Detto CCNLFL ha tracciato una distinzione netta tra le due diverse tipologie di procedure di progressione verticale:

procedure "ordinarie", la cui disciplina, ancorché richiamata nei contratti (art. 15, comma 1 del richiamato CCNL), trae origine unicamente dalla legge (considerata anche la riserva di legge in materia);

procedure "speciali", temporalmente limitate al periodo compreso tra il 1° aprile 2023 ed il 31 dicembre 2025, la cui disciplina è invece prevista nel CCNLFL (art. 13 commi 6, 7, 8), con criteri valutativi e selettivi analoghi a quelli previsti dalla legge, con una parziale deroga al possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno e con rinvio a regolazioni di maggior dettaglio che dovranno essere adottate dagli enti, previo confronto sindacale.

In merito all'applicazione di tale disposizione contrattuale ed al relativo finanziamento l'ARAN¹⁰¹, d'intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica e Ministero dell'economia e delle finanze, ritiene che le risorse stanziare ai sensi dell'art. 1, comma 612, della L. 234/2021 – in una misura non superiore allo 0,55% del monte salari 2018 – possano essere integralmente destinate a progressioni verticali effettuate con procedura speciale, tenuto conto che l'art. 13, comma 8 del citato CCNLFL prevede, che le risorse in questione siano integralmente destinate alle progressioni verticali speciali poste in essere nella fase di prima applicazione dei nuovi ordinamenti (dal 1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025).

Sulla base delle richiamate discipline, se gli enti decidono di stanziare le risorse ai sensi del comma 612, le stesse sono destinate a progressioni verticali di cui all'art. 13;

mentre se decidono di stanziare, in aggiunta alle prime, ordinarie risorse destinate ad assunzioni (nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le assunzioni di personale), dovranno garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno, vale a dire almeno 50% dei posti finanziati con tali risorse.

Poiché le progressioni verticali costituiscono nuova assunzione le stesse devono essere inserite nel PTFP.

Elaborando il dato degli enti che hanno risposto al censimento 2022 è emerso che le progressioni verticali che comportano passaggio di categoria e qualifica ammontano complessivamente a n. 2.109 (n. 1.294 nel 2021).

¹⁰⁰ Con tale disposizione il legislatore ha non solo dato mandato alla contrattazione collettiva di disciplinare "speciali procedure di valorizzazione del personale", ma ha anche reso possibile lo stanziamento di apposite risorse finanziarie finalizzate a sostenerne l'applicazione, risorse stabilite dall'art. 1, comma 612, della Legge n. 234 del 30.12.2021, come richiamate dal comma 8 dell'art. 13 del nuovo CCNLFL 16.11.2022.

¹⁰¹ Cfr. orientamenti applicativi CFL 209 e 229.

5. Mobilità, Comandi e Aspettativa

5.1 Mobilità

La mobilità obbligatoria e volontaria, è regolata dall'art. 30 e seguenti del D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii..

Il Dl 36/2022 convertito dalla L 79/2022, con l'art. 6 comma 1 lett. a), ha proceduto ad una revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale modificando il citato art. 30 del Dlgs 165/2001 ed inserendo i commi 1 quater ed 1 quinquies. In particolare, il comma 1 dispone che: *“Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. È richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente o di personale assunto da meno di tre anni o qualora la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. È fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione. Le disposizioni di cui ai periodi secondo e terzo non si applicano al personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale, e degli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a 100 per i quali è comunque richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Al personale della scuola continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere. In via sperimentale e fino all'introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche, per il trasferimento tra le sedi centrali di differenti ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici nazionali non è richiesto l'assenso dell'amministrazione di appartenenza, la quale dispone il trasferimento entro due mesi dalla richiesta dell'amministrazione di destinazione, fatti salvi i termini per il preavviso e a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore all'amministrazione di appartenenza.”* Il successivo comma 1.1 prevede che: *“Per gli enti locali con un numero di dipendenti compreso tra 101 e 250, la percentuale di cui al comma 1 è stabilita al 5 per cento; per gli enti locali con un numero di dipendenti non superiore a 500, la predetta percentuale è fissata al 10 per cento. La percentuale di cui al comma 1 è da considerare all'esito della mobilità e riferita alla dotazione organica dell'ente”. Il nuovo comma 1-quater dispone che: “A decorrere dal 1° luglio 2022, ai fini di cui al comma 1 e in ogni caso di avvio di procedure di mobilità, le amministrazioni provvedono a pubblicare il relativo avviso in una apposita sezione del Portale unico del reclutamento di cui all'articolo 35-ter. Il personale interessato a partecipare alle predette procedure invia la propria candidatura per qualsiasi posizione disponibile, previa registrazione nel Portale corredata del proprio curriculum vitae esclusivamente in formato digitale. Dalla presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della*

finanza pubblica". Il successivo comma 1-quinquies stabilisce che: "Per il personale non dirigenziale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, delle autorità amministrative indipendenti e dei soggetti di cui all'articolo 70, comma 4, i comandi o distacchi sono consentiti esclusivamente nel limite del 25% dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità di cui al presente articolo. La disposizione di cui al primo periodo non si applica ai comandi o distacchi obbligatori, previsti da disposizioni di legge, ivi inclusi quelli relativi agli uffici di diretta collaborazione, nonché a quelli relativi alla partecipazione ad organi, comunque denominati, istituiti da disposizioni legislative o regolamentari che prevedono la partecipazione di personale di amministrazioni diverse, nonché ai comandi presso le sedi territoriali dei ministeri, o presso le Unioni di comuni per i Comuni che ne fanno parte. I comandi o distacchi del personale non dirigenziale, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, esclusi quelli di cui all'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dal comma 1 del presente articolo, cessano alla data del 31 dicembre 2022 o alla naturale scadenza, se successiva alla predetta data, qualora le amministrazioni non abbiano già attivato procedure straordinarie di inquadramento di cui al comma 3. Al fine di non pregiudicare la propria funzionalità, le amministrazioni interessate possono attivare, fino al 31 dicembre 2022, a favore del personale di cui al comma 2, già in servizio a tempo indeterminato presso le amministrazioni, le Autorità e i soggetti di cui all'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dal comma 1 del presente articolo, eccettuato il personale appartenente al servizio sanitario nazionale e quello di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che alla data del 31 gennaio 2022 si trovava in posizione di comando o distacco, nel limite del 50 per cento delle vigenti facoltà assunzionali e nell'ambito della dotazione organica, procedure straordinarie di inquadramento in ruolo, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per le procedure straordinarie di cui al presente comma si tiene conto della anzianità maturata in comando o distacco, del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire. Non è richiesto il nulla osta dell'amministrazione di provenienza (...)"

Si rammenta che il DPCM 26.6.2015 ha definito le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi, relativi ai diversi comparti di contrattazione, per favorire i processi di mobilità intercompartimentale.

Inoltre, il comma 2 del citato art. 30 prevede che: "...i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a 50 chilometri dalla sede cui sono adibiti...". Il comma 2.2 dispone che: "I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2"¹⁰².

Il successivo comma 2.3 ha previsto, inoltre, l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del fondo per la mobilità.

¹⁰² In caso di mobilità volontaria al dipendente deve essere riconosciuto, ai sensi del comma 2 quinquies dell'art. 30 il trattamento economico accessorio in godimento nell'ente in cui si è trasferito, anche se lo stesso è più basso rispetto a quanto in godimento nell'ente di provenienza. Queste disposizioni si differenziano dalle regole in vigore in caso di mobilità obbligatoria. Cfr. parere del Dipartimento della Funzione pubblica n. 27149/2021.

Il comma 2 bis del citato art. 30 stabilisce che: *“Le amministrazioni, prima di procedere all’espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1...”*.

Tuttavia, l’art. 3, comma 8, della legge 19 giugno 2019 n. 56, come modificato dal comma 14 ter dell’art. 1 del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, ha disposto che: *“Fatto salvo quanto stabilito dall’articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, fino al 31 dicembre 2024, le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall’articolo 30 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001”*. Conseguentemente, dal 7 luglio 2019, la mobilità volontaria, da espletarsi prima dello svolgimento dei concorsi, è stata resa facoltativa. Inoltre, il comma 7 quinquies dell’art. 3 del citato dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 estende alle procedure di mobilità volontaria le modalità di presentazione della domanda di partecipazione ex art. 247 comma 4 del dl 34/2020 convertito dalla legge 77/2020 e ss.mm.ii.

Per quanto attiene, invece, la mobilità obbligatoria l’art. 34 bis del D.lgs. 165/2001, come modificato dall’art. 3, comma 3-quater del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 nel mantenere ferma l’obbligatorietà della comunicazione preventiva all’avvio delle procedure di assunzione prevista da detto art. 34 bis, ha ridotto, a 20 giorni, i tempi di attesa del silenzio assenso da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Inoltre, la mobilità obbligatoria deve essere effettuata anche per le assunzioni di personale a tempo determinato per periodi superiori a 12 mesi. Tuttavia, per le assunzioni previste per l’attuazione del PNRR dall’art. 1, del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, il comma 14 bis del medesimo art. 1 ha stabilito che non si applicano gli art. 34, comma 6 e 34 bis del d.lgs 165/2001.

Inoltre, dopo l’entrata in vigore dell’art. 33 del dl 34/2019 le assunzioni per mobilità non sono più considerate neutre ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, in quanto la capacità assunzionale calcolata ai sensi del citato art. 33, commi 1 bis e 2, e dei Decreti Ministeriali del 11.1.2022 e del 17.3.2020 emanati rispettivamente per le Province e Città Metropolitane e per i Comuni, si basa sul principio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale¹⁰³.

Resta inteso che la mobilità in entrata, costituendo una spesa per l’ente, rientra tra le spese di personale da prendere come base di calcolo per l’applicazione del medesimo art. 33, ai fini della determinazione delle facoltà assunzionali degli enti.

La legge 26/2019, di conversione del dl 4/2019 all’articolo 14-bis ha inserito nel corpo dell’articolo 3 del dl 90/2014, il comma 5-septies, ai sensi del quale *“...i vincitori dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali, anche se sprovvisti di articolazione territoriale, sono tenuti a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi”*. Successivamente l’art. 3 comma 7 ter del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, ha ribadito, per gli enti locali, il termine di 5 anni di permanenza minima in caso di prima assegnazione, ed e ha previsto inoltre che: *“...in ogni caso la cessione del personale può essere*

¹⁰³ Cfr. da ultimo Corte dei Conti Sicilia n. 131/2023.

differita, a discrezione dell'amministrazione cedente, fino all'effettiva assunzione del personale assunto a copertura dei posti vacanti e comunque per un periodo non superiore a trenta giorni successivi a tale assunzione, ove sia ritenuto necessario il previo svolgimento di un periodo di affiancamento".

Deve, inoltre, sottolinearsi che gli enti che non possono assumere personale, non avendo rispettato le regole dell'equilibrio di bilancio, possono comunque utilizzare l'istituto della mobilità unicamente "per compensazione".

Per quanto attiene, infine, alla mobilità collettiva, si rinvia al paragrafo "Ricognizione annuale di eccedenze di personale" del successivo capitolo 6.2.

Dalle informazioni raccolte con il Censimento 2022, è emerso che, nell'anno in esame, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.678 unità (nel 2021 n. 3.261 unità), di cui n. 3.331 provenienti dallo stesso comparto e n. 347 da altro comparto. La mobilità in uscita, invece, ha riguardato n. 4.432 unità (nel 2021 n. 4.081), di cui n. 3.828 passati ad altri enti dello stesso comparto e n. 604 trasferiti ad enti di altro comparto.

Categoria	Entrata stesso comparto	Entrata altro comparto	Uscita stesso comparto	Uscita altro comparto
A	6	10	4	9
B	299	53	314	81
C	1.892	168	2.212	306
D	1.071	103	1.229	199
Dirigenti	63	13	69	9

Infine, il numero di persone in ingresso o in uscita nell'anno 2021 per mobilità fra settore pubblico e privato ai sensi dell'articolo 23 bis, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii., ammonta a complessive n. 297 unità (di cui n. 270 nei Comuni, n. 9 nelle Comunità Montane e n. 18 nelle Unioni di Comuni), contro n. 484 dell'anno 2021.

5.2 Personale comandato/distaccato

Per quanto riguarda il personale comandato, l'articolo 30, comma 2bis, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii. dispone che le amministrazioni che intendono coprire posti vacanti in organico provvedano in via prioritaria all'immissione in ruolo dei dipendenti provenienti da altri enti, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento. Il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria. Successivamente il Dl 36/2022 convertito dalla L 79/2022, con l'art. 6 comma 3, nel modificare la normativa sulla mobilità ex art. 30 del D.lgs 165/2001, ha introdotto, con il comma 1 quinquies allo stesso art. 30, una limitazione dei distacchi e comandi entro il 25% dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità. Il medesimo art. 6 dispone la cessazione dei comandi e distacchi al 31 marzo 2023¹⁰⁴ o alla naturale scadenza, se successiva alla predetta data, qualora le amministrazioni non abbiano già attivato procedure straordinarie di inquadramento di cui al comma 3.

L'art. 23 del nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 ha ridisciplinato il *"Personale utilizzato a tempo parziale nelle Unioni e nei servizi in convenzione"* ed ha disapplicato la precedente disciplina contenuta all'art. 14 del CCNL 22.1.2004.

La legge 145/2018 all'art. 1 del comma 124 ha previsto che: *"Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo, mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. Si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 14 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004"*.¹⁰⁵

I dati pervenuti evidenziano che, al 31.12.2022, erano in servizio n. 122 dirigenti, n. 76 uomini e n. 46 donne, (contro n. 108 del 2021) e n. 4.363 unità di personale interno non dirigente, n. 1.880 uomini e n. 2.483 donne, in posizione di comando o distacco presso altri enti (contro i n. 4.875 del 2021) e n. 2.137 unità di personale, di cui n. 985 uomini e n. 1.152 donne, (contro i n. 2.592 del 2021) e n. 74 dirigenti, n. 44 uomini e n. 30 donne, (contro i n. 62 del 2021), provenienti da altri enti.

¹⁰⁴ Termine così modificato dall'art. 1 comma 22 quater del Dl 198/2022 convertito dalla L. 14/2023.

¹⁰⁵ La Corte dei Conti, sez. autonomie, con deliberazione 10/2020 ha pronunciato il seguente principio di diritto: "Il divieto contenuto nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, non si applica all'istituto dello "scavalco condiviso" disciplinato dall'art. 14 del CCNL del comparto Regioni – Enti locali del 22 gennaio 2004 e dall'art. 1, comma 124, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche nel caso comporti oneri finanziari a carico dell'ente utilizzatore". Cfr. anche cap. 2.3

5.3 Aspettativa per dottorato di ricerca¹⁰⁶

Al 31.12.2022 risultano n. 51 dipendenti in aspettativa per dottorato di ricerca, con retribuzione a carico dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 2 della legge 13.8.1984, n. 476 e ss.mm.ii.

¹⁰⁶ L'aspettativa per dottorato di ricerca è attualmente regolata dall'art 51 del nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022.

6. Politiche assunzionali

6.1 Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)

L'art. 39 comma 1 della L. 449/97 e ss.mm.ii., e l'articolo 91 del decreto legislativo n. 267/2000 prevedono l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare il piano della programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

L'art. 6, comma 2, del D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii prevede una particolare disciplina che deve essere seguita dalle amministrazioni nella predisposizione del proprio fabbisogno del personale. In particolare, detto comma 2 dispone che: *“Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*.

Successivamente, in attuazione dell'art. 6 comma 5 del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii., è stato emanato il DPR 24.6.2022 n.81 concernente il *“Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”* che, all'art. 1, prevede: *“ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto- legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni: a) articolo 6, commi 1, 4 (Piano dei fabbisogni) e 6, e articoli 60-bis (Piano delle azioni concrete) e 60-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio); c) articolo 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Piano della performance); d) articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Piano di prevenzione della corruzione); e) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Piano organizzativo del lavoro agile); f) articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive). 2. Per le amministrazioni tenute alla redazione del PIAO, tutti i richiami ai piani individuati al comma 1 sono da intendersi come riferiti alla corrispondente sezione del PIAO”*. Con il DM. 30 giugno 2022, n. 132 è stato,

inoltre, definito il contenuto formale del Piao, previsto dal citato art. 6¹⁰⁷, ed all'art. 11 è stato, altresì, individuato l'organo competente all'adozione dello stesso, che dispone: "Il piano di cui al presente decreto è adottato dagli organi di indirizzo politico e per le pubbliche amministrazioni che ne sono sprovviste, dagli organi di vertice in relazione agli specifici ordinamenti. Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta".

Inoltre, l'art. 6 ter del citato D.Lgs 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 1 del DL 36/ 2022, convertito dalla L 79/2022. rubricato "linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale", ha previsto che: "con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione e relative anche a strumenti e tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei, nonché alla gestione dei relativi finanziamenti". Inoltre, il comma 2, del citato art. 1 del DL 36/2022 ha previsto che: "In fase di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6-ter..., come modificato dal presente articolo, le linee di indirizzo sono emanate entro il 30 giugno 2022, previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".

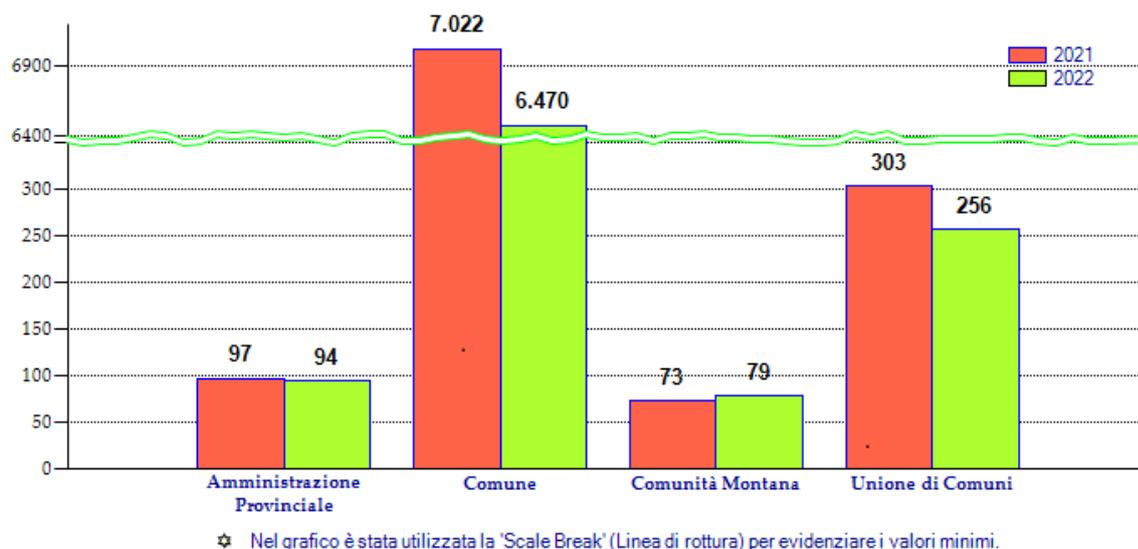
I piani debbono essere pubblicati, aggiornati annualmente e comunicati al Dipartimento della Funzione Pubblica entro 30 giorni dalla loro adozione, pena il divieto di effettuare assunzioni. Con DPCM del 22.7.2022 sono state emanate "nuove linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche". Il decreto definisce, ai sensi dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le linee di indirizzo volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione.¹⁰⁸

In particolare, i Comuni che hanno risposto affermativamente alla domanda inerente l'adozione del piano triennale del fabbisogno di personale sono stati n. 6.470 (contro i 7.022 del 2021); le Province n. 94, le Comunità Montane n. 79 e le Unioni di Comuni n. 256.

¹⁰⁷ Il dl 44/2023 convertito alla legge 74/2023 all'art. 2 comma 1 ha introdotto il comma 8 bis all'art. 6 del dl 80/2021 prevedendo l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'osservatorio nazionale del lavoro pubblico con il compito di promuovere lo sviluppo strategico del PIAO.

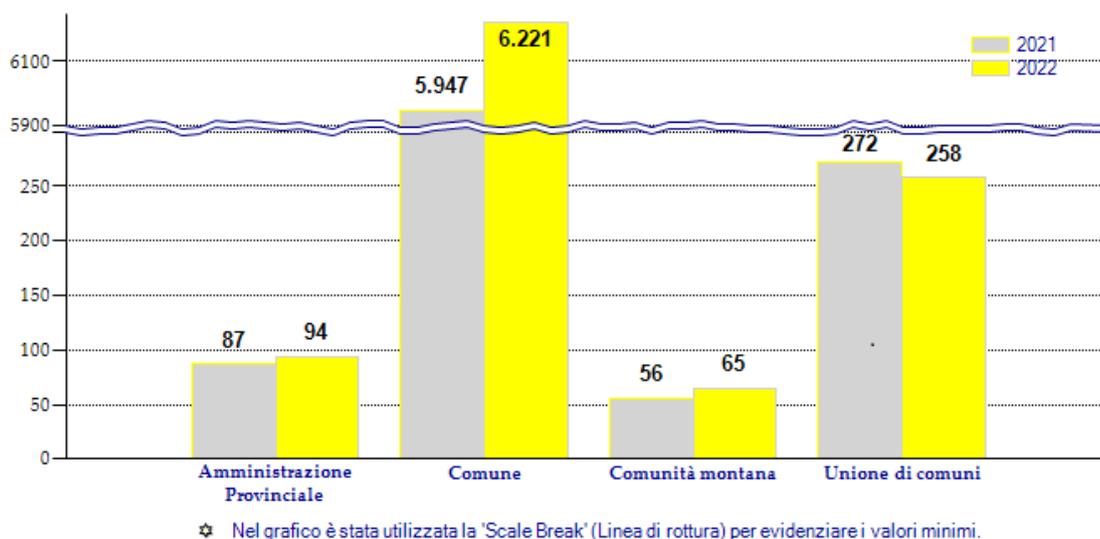
¹⁰⁸ Per maggiori dettagli sui limiti assunzionali cfr. cap. 2.3.

Piano triennale dei fabbisogni di personale art. 39, c. 1, L. 449/1997



Relativamente all'adozione del piano annuale gli enti che hanno risposto affermativamente sono: n. 6.221 Comuni, (contro i 5.947 del 2021); n. 258 Unioni di Comuni (n. 272 nel 2021); n. 65 Comunità Montane (n. 56 nel 2021); n. 94 Province (n. 87 nel 2021).

Piano annuale assunzioni art. 39, c. 20 bis, L. 449/1997



6.2 Ricognizione annuale delle eccedenze di personale

L'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001, e ss.mm.ii., ha introdotto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, a far data dal 2012, di provvedere annualmente alla ricognizione di situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria.

La mancata attuazione di tale adempimento comporta il divieto di "effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere"¹⁰⁹. Attualmente tale adempimento può essere effettuato anche in sede di PTFP che com'è noto è assorbito dal PIAO.

Nel caso in cui venga verificata la sussistenza delle suddette situazioni, la norma specifica le procedure da seguire per la ricollocazione del personale risultato eccedente o per la messa in disponibilità dello stesso.

La mancata attivazione di tali procedure da parte del dirigente responsabile "è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare".

Relativamente alla gestione del personale in disponibilità, l'articolo 34, comma 4 del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 9, della legge 56/2019, ha previsto che: *"Il personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi ha diritto all'indennità di cui all'articolo 33, comma 8, per la durata massima ivi prevista. La spesa relativa grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità di cui al medesimo comma 8. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto alla data del raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità di cui al comma 8 del medesimo articolo 33, ovvero, prima del raggiungimento di detto periodo massimo, qualora il dipendente in disponibilità rinunci o non accetti per due volte l'assegnazione disposta ai sensi dell'articolo 34-bis¹¹⁰ nell'ambito della provincia dallo stesso indicata. Gli oneri sociali relativi alla retribuzione goduta al momento del collocamento in disponibilità sono corrisposti dall'amministrazione di appartenenza all'ente previdenziale di riferimento per tutto il periodo della disponibilità. Nei sei mesi anteriori alla data di scadenza del termine di cui all'articolo 33, comma 8 il personale in disponibilità può presentare, alle amministrazioni di cui ai commi 2 e 3, istanza di ricollocazione, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nell'ambito dei posti vacanti in organico, anche in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore della stessa o di inferiore area o categoria di un solo livello per ciascuna delle suddette fattispecie, al fine di ampliare le occasioni di ricollocazione. In tal caso la ricollocazione non può avvenire prima dei trenta giorni anteriori alla data di scadenza del termine di cui all'articolo 33, comma 8. Il personale ricollocato ai sensi del periodo precedente non ha diritto all'indennità di cui all'articolo 33, comma 8, e mantiene il diritto ad essere successivamente ricollocato nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria di cui all'articolo 30¹¹¹...". Inoltre, il comma 6 del ciato art. 34 dispone che: "Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'avvio di procedure*

¹⁰⁹ Cfr. par.6.1

¹¹⁰ Il DL 36/2022 convertito dalla L. 79/2022 all'art. 3 comma 3 quater ha modificato i commi 2 e 4 dell'art. 34 bis

¹¹¹ Per la modifica della normativa sulla mobilità cfr. cap. 5.1

concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi, ad esclusione di quelle relative al conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, comma 6, nonché al conferimento degli incarichi di cui all'articolo 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e all'articolo 15-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco e in possesso della qualifica e della categoria di inquadramento occorrenti. I dipendenti iscritti negli elenchi di cui al presente articolo possono essere assegnati, nell'ambito dei posti vacanti in organico, in posizione di comando presso amministrazioni che ne facciano richiesta o presso quelle individuate ai sensi dell'articolo 34-bis, comma 5-bis. Gli stessi dipendenti possono, altresì, avvalersi della disposizione di cui all'articolo 23-bis. Durante il periodo in cui i dipendenti sono utilizzati con rapporto di lavoro a tempo determinato o in posizione di comando presso altre amministrazioni pubbliche o si avvalgono dell'articolo 23-bis il termine di cui all'articolo 33 comma 8 resta sospeso e l'onere retributivo è a carico dall'amministrazione o dell'ente che utilizza il dipendente".

6.3 Concorsi pubblici ¹¹²

In tema di concorsi pubblici ed a seguito della riforma Madia, giova rammentare che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 contenente le linee guida sulle procedure concorsuali, ai sensi dell'art. 35 comma 5.2 del D.Lgs 165/2001¹¹³.

Con la legge 160/2019 il legislatore è intervenuto in materia di utilizzabilità delle graduatorie¹¹⁴ dei concorsi pubblici dettando una particolare disciplina contenuta nell'art. 1 commi 147, 147 bis, introdotto dal comma 10-undecies dell'art.1 DI 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, e 148 prevedendo nuovi e differenti termini di validità delle graduatorie dei concorsi pubblici in relazione all'anno di approvazione della graduatoria stessa¹¹⁵. In particolare detto comma 147, prevede che: *“Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti: a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità; b) le graduatorie approvate negli*

¹¹² Il DPR 16 giugno 2023, n. 82, pubblicato in G. U. del 29 giugno 2023, contiene disposizioni concernenti il nuovo *“Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”*, che è entrato in vigore il 14/07/2023. Al centro delle modifiche vi è una decisa semplificazione delle procedure di assunzione di dipendenti pubblici, tramite le prove concorsuali. In particolare sono stati disciplinati diversi istituti: le modalità di accesso, in conformità agli artt. 35, 35 ter e 35 quater del Dlgs 165/2001; i bandi di concorso; l'equilibrio di genere; la pubblicazione delle graduatorie dei concorsi, ivi comprese quelle degli enti locali, su InPA e sul sito dell'amministrazione interessata, nonché la vigenza delle stesse, fissata in due anni; l'assunzione in servizio; i concorsi unici per i dirigenti e per le figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche; la composizione e gli adempimenti delle commissioni esaminatrici con i relativi compensi.

¹¹³ La disciplina per l'assunzione del personale non dirigenziale è regolata dall'art. 35 quater del Dlgs 165/2001 come modificato dal DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 e dal DI 75/2023 convertito dalla L. 112/2023 che ha introdotto il comma 3 bis al predetto articolo che prevede: *“Fino al 31 dicembre 2026, in deroga al comma 1, lettera a), i bandi di concorso per i profili non apicali possono prevedere lo svolgimento della sola prova scritta”*, mentre l'art. 35 ter come modificato dal DI 13/2023 convertito dalla legge 41/2023 disciplina il portale unico di reclutamento.

¹¹⁴ Il Consiglio di Stato, è tornato a occuparsi del rapporto tra obbligo di scorrimento delle graduatorie concorsuali vigenti e legittima facoltà dell'amministrazione di indire una nuova procedura. In particolare la sez. V, sent. 16 maggio 2023, n. 4873, ha confermato l'orientamento espresso con la pronuncia della Sez. II, 24 giugno 2022, n. 5217 secondo cui: *“la riconosciuta prevalenza delle procedure di scorrimento della graduatoria preesistente, non è assoluta e incondizionata, essendo giustificabile la scelta di procedere all'indizione di una nuova procedura concorsuale, in luogo dello scorrimento delle graduatorie pregresse; ciò in quanto la preferenza della procedura di scorrimento delle graduatorie concorsuali recede in presenza di valide e motivate ragioni di pubblico interesse che depongono in senso contrario”*.

¹¹⁵ Il Tar Lazio-Roma, con la sentenza n. 1746 del 14 febbraio 2022, ha ribadito la legittimità della scelta da parte del legislatore di trattare diversamente le graduatorie concorsuali approvate in epoca più risalente rispetto a quelle di più recente approvazione.

anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2024¹¹⁶ limitatamente alle graduatorie comunali del personale scolastico ed educativo ed ausiliario destinato ai servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni; c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione". 147 -bis. "Le disposizioni del comma 147, in materia di utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applicano alle assunzioni del personale scolastico, compresi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica nonché del personale delle scuole e degli asili comunali". Il successivo comma 148, ha ripristinato l'istituto dell'idoneità¹¹⁷ abrogando i commi 361, 362, 362 bis, 362 ter e 365 dell'art. 1 della legge 145/2018. A livello ordinamentale, l'ulteriore comma 149 della medesima legge 160/2019 ha ridotto il termine ordinario di validità delle graduatorie, a due anni, modificando il testo dell'art. 35 comma 5 ter del dlgs 165/2001¹¹⁸. L'art. 1 comma 183 della legge 178/2020 per le finalità delle politiche di coesione territoriale di cui ai commi 179 e 180 della medesima legge ha stabilito che: "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni a tempo indeterminato, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico per l'assunzione di personale non dirigenziale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, relativamente a figure professionali con competenze coerenti con le finalità di cui ai commi 179 e 180: a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 50 per cento di quelli messi a concorso, in favore dei titolari di

¹¹⁶ Termine così prorogato dall'art. 7 comma 7octies del DL 198/2020 convertito dalla legge 14/2023. Il termine del 30.9.2024 è valevole anche per le graduatorie del personale educativo in scadenza tra il 1.1.2021 e 29.9.2024

¹¹⁷ L'art. 1bis comma 1 lett. a) del DL 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 ha modificato il comma 5 e 5 ter dell'art. 35 quater prevedendo che: "Nei concorsi pubblici sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi. In caso di rinuncia all'assunzione o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria nei limiti di cui al quarto periodo." Successivamente il DL 75/2023 convertito dalla legge 112/2023 all'art. 28 ter comma 1 let. c) ha sostituito detta disposizione prevedendo che: "all'articolo 35, comma 5-ter, il quarto e il quinto periodo sono sostituiti dai seguenti: "Nei concorsi pubblici, a esclusione di quelli banditi per il reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario, educativo e scolastico, compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni, e dei ricercatori, nonché del personale di cui all'articolo 3, sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale dopo l'ultimo candidato vincitore, in numero non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso. In caso di rinuncia all'assunzione, di mancato superamento del periodo di prova o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei non vincitori entro il limite di cui al quarto periodo. La disposizione del quarto periodo non si applica alle procedure concorsuali bandite dalle regioni, dalle province, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi controllati o partecipati che prevedano un numero di posti messi a concorso non superiore a venti unità e per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, possono essere stabilite ulteriori modalità applicative delle disposizioni del presente comma. 2. Le disposizioni dell'articolo 35, comma 5-ter, quarto e quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano ai concorsi pubblici banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

¹¹⁸ Sulla legittimità costituzionale dei commi da 147 a 149 dell'art. 1 della legge 160/2019 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 58 depositata il 31 marzo 2021. Inoltre, il comma 5 ter è stato modificato dal DL 44/2023 convertito dalla legge 74/2023.

contratto di lavoro a tempo determinato di cui al comma 179 che, alla data di pubblicazione dei bandi, abbiano maturato ventiquattro mesi di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando; b) per titoli, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a), ed esami”.

Per l'attuazione del PNRR, l'art 1 del DI 80/2021, convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii, nello stabilire, ai commi 1 e 2¹¹⁹, speciali modalità per il reclutamento di personale, a tempo indeterminato e a tempo determinato, necessario per l'attuazione di detto Piano, ai commi 4 e 4bis, ha disposto che: *“Fermo restando quanto stabilito ai commi 1 e 2 per le finalità ivi previste, le amministrazioni, previa verifica di cui al comma 1, possono svolgere le procedure concorsuali relative al reclutamento di personale con contratto di lavoro a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR mediante le modalità digitali, decentrate e semplificate di cui all'articolo 35-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo, oltre alla valutazione dei titoli ai sensi del citato articolo 10, lo svolgimento della sola prova scritta. Se due o più candidati ottengono pari punteggio, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, è preferito il candidato più giovane di età, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, della legge 15 maggio 1997, n. 127. I bandi di concorso per il reclutamento del personale di cui al presente comma sono pubblicati come documenti in formato aperto ed organizzati in una base di dati ricercabile in ogni campo sul portale del reclutamento di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56”.* 4-bis.: *“Le modalità di selezione di cui al comma 4 possono essere utilizzate per le assunzioni a tempo determinato anche dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non interessate dall'attuazione del PNRR.”.* Inoltre, il comma 14 dell'art. 1 prevede che: *“Le amministrazioni di cui al comma 1, nei limiti ivi stabiliti e per le medesime finalità, possono procedere ad assunzioni a tempo determinato anche mediante utilizzo di graduatorie concorsuali vigenti anche di concorsi per assunzioni a tempo determinato”.* Il comma 14 bis dell'art. 1 richiamato dispone che: *“Alle assunzioni previste dal presente articolo non si applicano gli articoli 34, comma 6, e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.* Inoltre, il successivo comma 17-bis dispone che: *“I bandi delle procedure di reclutamento e di mobilità del personale pubblico sono pubblicati sul portale del reclutamento secondo lo schema predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica¹²⁰. Il portale garantisce l'acquisizione della documentazione relativa a tali procedure da parte delle amministrazioni pubbliche in formato aperto e organizza la pubblicazione in modo accessibile e ricercabile secondo parametri utili ai cittadini che intendono partecipare a tali procedure...”.*

Si rileva, inoltre, che, l'art. 3 comma 4-bis, del citato DI 80/2021 dispone che: *“Nelle prove scritte dei concorsi pubblici indetti da Stato, regioni, comuni e dai loro enti strumentali, a tutti i soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA) è assicurata la possibilità di sostituire tali prove con un colloquio orale o di utilizzare strumenti compensativi per le difficoltà di lettura, di scrittura e di calcolo, nonché di usufruire di un prolungamento dei tempi stabiliti per lo svolgimento delle medesime prove, analogamente a quanto disposto dall'articolo 5, commi 2, lettera b), e 4, della legge 8 ottobre 2010, n. 170. Tali misure devono essere esplicitamente previste*

¹¹⁹ Il DI 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 ha disposto con l'art. 8, comma 1-bis, lettere a) e b) la modifica dell'art. 1, comma 2.

¹²⁰ L'art. 35 ter come modificato dal DI 13/2023 convertito dalla legge 41/2023 disciplina il portale unico di reclutamento. Il Dipartimento della Funzione pubblica con circolare n. 1/2022 ha fornito i chiarimenti in materia di “Piattaforma unica di reclutamento”.

nei relativi bandi di concorso. La mancata adozione delle misure di cui al presente comma comporta la nullità dei concorsi pubblici. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali¹²¹, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità attuative del presente comma”.

Il successivo art. 3 bis del medesimo Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii. ha dettato una specifica disciplina per le selezioni uniche volte alla formazione di elenchi di idonei per l’assunzione presso gli enti locali. In tema di validità delle graduatorie per il reclutamento di personale destinato all’attuazione del PNRR, l’art. 7, comma 2, del Dl 80/2021 e ss.mm.ii. prevede che: *“Al fine di garantire l’integrale copertura dei posti di cui al comma 1 e fino ad ulteriori 300¹²² unità a valere sulle vigenti facoltà assunzionali, è autorizzato lo scorrimento delle graduatorie del concorso di cui al medesimo comma 1, che rimangono efficaci per la durata dell’attuazione del PNRR, nonché delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici, relative all’assunzione di personale con contratto sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato”.* Si rammenta, poi, che, in ordine allo scorrimento delle graduatorie, l’art. 17 comma 1-bis del Dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, ha previsto: *“Per l’attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell’articolo 91 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.*

Il Dl 34 /2020 convertito dalla L. 77/2020 all’art. 118-bis, nel dettare disposizioni in materia di assunzioni di personale negli enti in dissesto, ha previsto che: *“ Nel rispetto dei principi di risanamento della finanza pubblica e del contenimento delle spese nonché per ragioni di celerità e di riduzione dei tempi procedurali, nell’ottica dell’efficacia e dell’efficienza della pubblica amministrazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le regioni a statuto ordinario, le province, le città metropolitane e i comuni strutturalmente deficitari o sottoposti alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto, prima di bandire concorsi per nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo, possono riattivare e portare a termine eventuali procedure concorsuali sospese, annullate o revocate per motivi di interesse pubblico connessi alla razionalizzazione della spesa, a seguito della acquisizione della condizione di ente strutturalmente deficitario o della dichiarazione di dissesto finanziario o dell’adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. La definitiva assunzione di personale è effettuata nel rispetto delle disposizioni dell’articolo 243, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell’interno, e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale”.*

L’art. 14 bis, comma 1 lett. b) del Dl 4/2019 convertito dalla legge 26/019 ha introdotto il comma 5 septies all’art. 3 del Dl 90/2014 che stabilisce: *“I vincitori dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali, anche se sprovvisti di articolazione territoriale, sono tenuti a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione*

¹²¹ Il DM attuativo della normativa è stato emanato l’11.11.2021.

¹²² Il comma 1 dell’art. 7 ne prevedeva già 500 unità.

costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.” Il comma 7 ter dell’art. 3¹²³ del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii. ha ribadito, anche per gli enti locali, che, in caso di prima assegnazione, la permanenza minima del personale sia di cinque anni. Inoltre, la legge 19.6.2019 n. 56¹²⁴ e ss.mm.ii. all’art. 3, comma 11, ha previsto disposizioni in tema di composizione delle commissioni giudicatrici di concorso applicabili, in sede regolamentare, anche agli enti locali per espressa previsione del comma 4 dell’art. 6 della predetta legge.

¹²³ La Funzione Pubblica con il parere DFP-0016950-P-22/02/2022 fornisce una lettura in chiave funzionale e non formalistica dell’articolo 3, comma 7-ter, del d.l. 80/2021, convertito in legge 113/2021, ai sensi del quale *“Per gli enti locali, in caso di prima assegnazione, la permanenza minima del personale è di cinque anni. In ogni caso, la cessione del personale può essere differita, a discrezione dell’amministrazione cedente, fino all’effettiva assunzione del personale assunto a copertura dei posti vacanti e comunque per un periodo non superiore a trenta giorni successivi a tale assunzione, ove sia ritenuto necessario il previo svolgimento di un periodo di affiancamento”*. La Funzione Pubblica ritiene che anche un dipendente assunto da poco con una permanenza in servizio inferiore ai 5 anni possa ottenere la di mobilità volontaria e quindi essere assunto da un’amministrazione diversa da quella di appartenenza, a condizione che questa esprima il consenso al trasferimento.

¹²⁴ Il DPR 16 giugno 2023, n. 82, concernente il nuovo *“Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”* all’art. 2 ha abrogato l’articolo 3, commi 6, lettera b), n. 6) e 11, della legge 19 giugno 2019, n. 56.

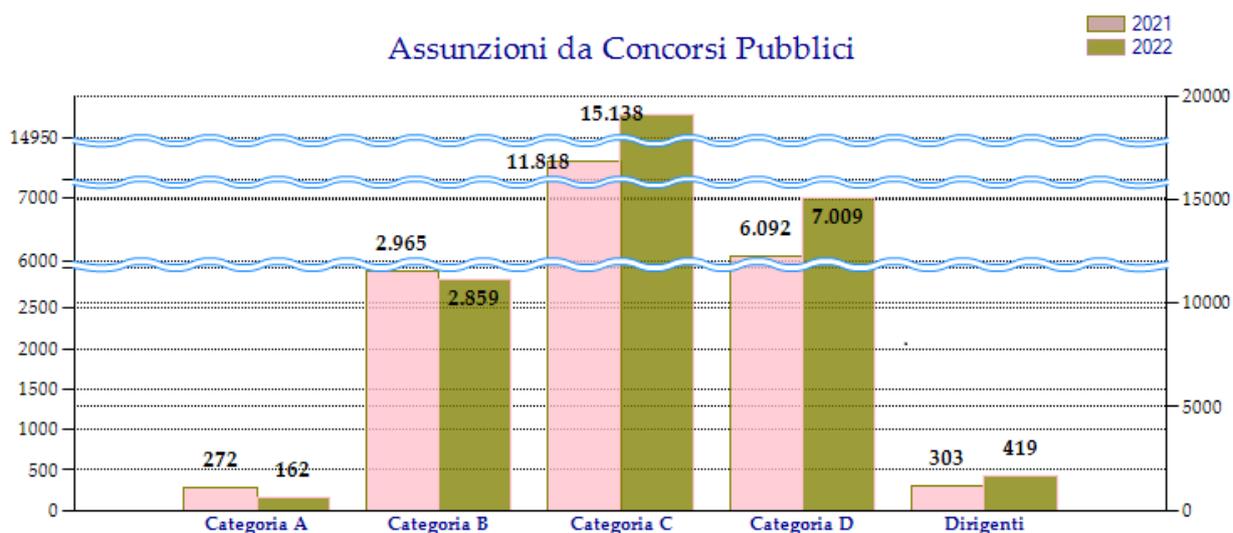
VALIDITÀ GRADUATORIE AL 2023

ANNO APPROVAZIONE GRADUATORIA	VALIDITÀ GRADUATORIA	UTILIZZABILITÀ	NORMATIVA
2011	no		Art. 1, comma 147 lett. a) della legge 160/2019
dal 2012 al 2017 graduatorie personale scolastico ed educativo	Fino al 30.9.2024 ¹²⁵ Tale termine è valevole anche per le graduatorie di detto personale in scadenza tra il 1.1.2021 e 29.9.2024	solo per le graduatorie comunali del personale scolastico, educativo e ausiliario per i servizi scolastici gestiti direttamente dai comuni	art. 32 comma 6 dl 104/2020 convertito dalla L. 126/2020, come modificato dall'art. 7 comma 7 octies del Dl 198/2022
dal 2018 al 2019	Per 3 anni dall'approvazione della graduatoria	Si, senza nessuna condizione	Art. 1, comma 147 lett. c) della legge 160/2019
dal 2020	Per 2 anni ¹²⁶ dall'approvazione della graduatoria	Si, senza nessuna condizione	Art. 35 dlgs 165/2001

Nel 2022 risultano assunte con concorso pubblico in totale n. 25.587 unità di personale (nel 2021 n. 21.450), di cui la massima parte nella categoria C (n. 15.138), seguita dalla D (n. 7.009), quindi dalla B (n. 2.859), dai Dirigenti (n. 419 di cui n. 345 a tempo indeterminato e n. 74 a tempo determinato) e, infine, dalla categoria A (n. 162).

¹²⁵ Termine così prorogato dall'art. 7 comma 7 octies del Dl 198/2020 convertito dalla legge 14/2023.

¹²⁶ La Corte dei Conti Campania con la deliberazione del 1.6.2023 ha ribadito la durata biennale delle graduatorie degli enti locali



✳ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

6.4 Superamento del precariato^{127/128}

La stabilizzazione degli LSU e LPU, per gli anni 2019/2022, è disciplinata da numerose norme. In particolare, l'art. 1, commi da 446 a 449, della legge 145/2018 e ss.mm.ii. ha introdotto una particolare disciplina successivamente integrata dalla legge 160/2019 e ss.mm.ii. che, all'art. 1 commi da 495-497 nell'attuale formulazione, prevede: "495 Al fine di semplificare le assunzioni di cui all'articolo 1, comma 446¹²⁹, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, e all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7

¹²⁷ Dal 2021 il DI 104/2020 convertito dalla legge 126/2020 all'art. 57 comma 3 septies ha introdotto una specifica disposizione, per le assunzioni etero finanziate anche volte al superamento del precariato che non rilevano ai fini del rispetto del valore soglia di cui all'art. 33 del DI 34/2019 convertito dalla legge 58/2019. Cfr. par. 2.3.

¹²⁸ Il DI 75/2023 convertito dalla legge 112/2023 all'art. 28 comma 1 bis ha previsto una particolare modalità di stabilizzazione per i dirigenti a contratto assunti ex art. 110 prevedendo una riserva di posti in sede di procedura concorsuale (Cfr. cap. 4.2).

¹²⁹ Il DI 75/2023 convertito dalla legge 112/2023 all'art. 2, rubricato "misure urgenti per i lavoratori socialmente utili", al comma 1, prevede che: "Al fine di semplificare le assunzioni di cui all'articolo 1, comma 446, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, le amministrazioni pubbliche hanno facoltà di assumere a tempo indeterminato i lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, e all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, i lavoratori già rientranti nell'ambito di applicazione dell'abrogato articolo 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, i lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, nonché i lavoratori impegnati in attività socialmente utili della Regione siciliana, di cui all'articolo 30, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, e i lavoratori inseriti nell'elenco regionale di cui al medesimo articolo 30, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 5 del 2014, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, anche in deroga, fino al 30 giugno 2026 in qualità di lavoratori soprannumerari, alla dotazione organica e al piano di fabbisogno del personale, fermi restando i vincoli assunzionali previsti dalla vigente normativa". La Regione Siciliana con l'articolo 7 della L.R 2/2023 (legge di stabilità regionale 2023-2025) ha stanziato per il triennio 2023-2025 risorse finanziarie finalizzate all'integrazione oraria a 36 ore settimanali dei precari ASU, senza disporre nulla in materia di stabilizzazione.

agosto 1997, n. 280, nonché dei lavoratori già rientranti nell'abrogato articolo 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, anche mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediante altre tipologie contrattuali, possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, anche in deroga, fino al 30 dicembre 2023¹³⁰ in qualità di lavoratori sovranumerari, alla dotazione organica, al piano di fabbisogno del personale ed ai vincoli assunzionali previsti dalla vigente normativa limitatamente alle risorse di cui al comma 497, primo periodo. I lavoratori che alla data del 31 dicembre 2016¹³¹ erano impiegati in progetti di lavori socialmente utili ai sensi degli articoli 4, commi 6 e 21, e 9, comma 25, lettera b), del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, possono essere assunti dalle pubbliche amministrazioni che ne erano utilizzatrici alla predetta data, a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, anche in deroga, per gli anni 2021 e 2022 in qualità di lavoratori sovranumerari, alla dotazione organica e al piano di fabbisogno del personale previsti dalla vigente normativa limitatamente alle risorse di cui al primo periodo del comma 497 del presente articolo"; il comma 496, prevede che: "A decorrere dall'anno 2020, le risorse di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera g-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono incrementate di 9 milioni di euro annui." 497. Ai fini di cui al comma 495, le amministrazioni interessate provvedono a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera g-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il 30 giugno 2020. Al fine del riparto le predette amministrazioni, entro il 30 aprile 2020, presentano istanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, le regioni provvedono mediante il pieno utilizzo delle risorse a tal fine stanziare da leggi regionali nel rispetto dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58"¹³²

Per la stabilizzazione degli assistenti sociali¹³³ il comma 802 del citato art. 1 della legge 178/2020 prevede che: "…fino al 31 dicembre 2023, le amministrazioni, ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa individuazione della relativa copertura finanziaria, possono indire procedure concorsuali riservate, anche su base regionale, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale con qualifica di assistente sociale che possieda tutti i requisiti di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75."

L'art. 20, commi 1 e 2, del D.Lgs 75/2017, come modificato dall'art. 3 comma 4 bis del DL 36/2022 convertito dalla legge 79/2022, disciplina il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, prevedendo, tra l'altro, anche la possibilità dell'utilizzo delle

¹³⁰ Termine così modificato dall'art. 2 comma 2 quater del DL 75/2023 convertito dalla legge 112/2023.

¹³¹ Il DPCM. 15 gennaio 2022 ha provveduto al riparto delle risorse per i lavoratori in servizio al 31.12.2016.

¹³² In merito alle stabilizzazioni e la possibilità di attribuire le mansioni superiori cfr. TAR Catania 1103/2023; TAR Molise sez. I 90/2023.

¹³³ Il DL 198/2022 convertito dalla legge 14/2023 all'art. 1 comma 19 ha previsto che: "Al fine di garantire la continuità nella presa in carico dei beneficiari delle misure attuate dal servizio sociale professionale comunale, e di attuare le finalità di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, per il personale con profilo di assistente sociale il termine di cui all'articolo 20, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è prorogato al 31 dicembre 2023".

risorse per le assunzioni a tempo determinato per la stabilizzazione del personale precario. In particolare, i novellati commi 1 e 2 di detto art. 20, dispongono: “1 Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all’articolo 6, comma 2, e con l’indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l’amministrazione che procede all’assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all’assunzione¹³⁴; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell’amministrazione di cui alla lettera a) che procede all’assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”. 2. “Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all’articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell’adeguato accesso dall’esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l’amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l’amministrazione che bandisce il concorso”. Per espressa previsione del comma 7 dello stesso art. 20 “non rileva il servizio prestato negli uffici di diretta collaborazione di cui all’art. 14 del decreto legislativo n.165 del 2001 o degli organi politici delle regioni...né quello prestato in virtù di contratti di cui agli articoli 90 e 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267”.¹³⁵ Il successivo comma 4 primo alinea dispone che: “Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non possono essere applicate dai comuni che per l’intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica...”¹³⁶

¹³⁴ Il Dl 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 all’art. 3 comma 5 ha previsto che: “Le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane, fino al 31 dicembre 2026, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili della vigente dotazione organica, previo colloquio selettivo e all’esito della valutazione positiva dell’attività lavorativa svolta, alla stabilizzazione, nella qualifica ricoperta, del personale non dirigenziale, che, entro il predetto termine, abbia maturato almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l’amministrazione che procede all’assunzione, che sia stato assunto a tempo determinato a seguito di procedure concorsuali conformi ai principi di cui all’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e che sia in possesso dei requisiti di cui all’articolo 20, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Le assunzioni di personale di cui al presente comma sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente all’atto della stabilizzazione.”

¹³⁵ La Corte dei conti Puglia, con la deliberazione n. 51/2021 ha escluso le stabilizzazioni ex art. 20 del Dlgs 75/2017 per i rapporti derivanti dall’articolo 110 del Tuel e per prestatori con partita Iva.

¹³⁶ In merito all’applicazione del comma 4 dell’art. 20 la Corte dei Conti sez. autonomie con la deliberazione n. 4/2023 ha emanato il seguente principio di diritto: “Il comma 4 dell’art. 20 rubricato “Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni” del d.lgs. n. 75 del 2017 - che vieta ai comuni che “per l’intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica” di applicare i commi 1 e 2 della medesima norma, e dunque, di fare ricorso alle speciali facoltà di reclutamento del personale ivi previste... al maturare di determinati requisiti - costituisce un limite anche nell’ipotesi di assunzioni effettuate nel regime temporale prorogato e, di conseguenza, il rispetto dei

In merito all'applicazione del richiamato art. 20, giova rammentare che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato le circolari n. 3 del 23/11/2017 e n. 1 del 9.1.2018.

Giova, inoltre, evidenziare la normativa di cui all'art. 20 si aggiunge ad analoghi anteriori interventi legislativi che hanno disciplinato la materia sin dal 2007.

Infatti, la norma che consente, in via generale, di riassorbire progressivamente il bacino di precariato è quella di cui all'art. 35 comma 3 bis del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii che prevede: *"le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50% delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale... possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico: a) con riserva di posti, nel limite massimo del 40% di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando; b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggi, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando"*.

Per le amministrazioni pubbliche della regione Calabria l'art. 1 commi 27 e 27 bis del DL 228/2021 convertito dalla legge 15/2022 prevede che: *" Alle amministrazioni pubbliche della regione Calabria che hanno assunto a tempo indeterminato i lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità di cui agli articoli 2 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e 2 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n.280, o che procedono alla loro assunzione a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 1, comma 446, della legge 30 dicembre 2018, n.145, con le modalità semplificate di cui all'articolo 1, comma 495, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è riconosciuto a decorrere dall'anno 2022 il contributo di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari ad euro 20.014.762 annui a decorrere dal 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190."* *"27-bis. Al fine di rafforzare la capacità amministrativa e consentire l'accelerazione delle procedure e degli investimenti pubblici per l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR, nonché di ridurre il precariato, la regione Calabria, negli anni 2022 e 2023, può avviare procedure selettive per l'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, a valere sulle risorse di cui al secondo periodo, anche in soprannumero riassorbibile, anche valorizzando le esperienze professionali maturate dal personale in servizio presso l'Azienda Calabria Lavoro, che ha già prestato attività lavorativa presso la regione Calabria, per il tramite della medesima Azienda, con contratto di lavoro a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa. A tal fine è autorizzato il trasferimento alla regione Calabria di 5 milioni di euro per l'anno 2022 e di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Le procedure selettive di cui al primo periodo sono organizzate, per figure professionali omogenee, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, tramite l'Associazione Formez PA. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2022 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma*

vincoli di finanza pubblica deve continuare ad essere valutato con riferimento all'intero quinquennio 2012-2016, secondo la previsione espressa della norma".

365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 1, comma 298, della legge 30 dicembre 2018, n. 145".

Per le Regioni a Statuto Speciale e per gli enti territoriali ivi insistenti il secondo alinea del comma 4 del citato art. 20 del D.Lgs 75/2017 e ss.mm.ii. consente la possibilità di elevare i limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previste dal comma 1 dello stesso art. 20, con risorse individuate nelle leggi regionali.

Per quanto riguarda la Regione Sicilia, già l'art. 4 della L.R. n. 2/2015 aveva previsto che: "con decorrenza 1° gennaio 2015, gli enti utilizzatori dei soggetti titolari dei contratti di lavoro subordinato di cui all'art. 30 comma 4 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche e integrazioni, in scadenza al 31 dicembre 2014, sono autorizzati a prorogarli fino al 31 dicembre 2015 alle medesime condizioni e deroghe previste dal comma 9 bis dell'art. 4 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125 e successive modifiche ed integrazioni".

L'art. 26 della L.R. 8/2018 ha, poi, previsto specifiche norme per la stabilizzazione dei precari anche in applicazione dell'art. 20 del D.Lgs 75/2017, cui sono susseguite norme delle altre leggi regionali¹³⁷ ¹³⁸. Il Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 all'art. 3 comma 3-quater ha previsto che: *"Al fine di consentire il superamento del precariato e la salvaguardia dei livelli occupazionali, gli enti locali della Regione siciliana che hanno dichiarato dissesto finanziario ai sensi degli articoli 244 e seguenti del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, o che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale con contestuale accesso al fondo di rotazione ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 8, lettera g), del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sono autorizzati a prorogare, fino al 31 dicembre 2022, i contratti di lavoro a tempo determinato già in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in deroga a quanto previsto dall'articolo 259, comma 6, del suddetto testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000."* I successivi commi 3-quinquies e 3-sexies dispongono che: *"Per il monitoraggio delle finalità di cui al comma 3-quater e per l'individuazione delle soluzioni relative alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato, è istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un tavolo tecnico composto dai rappresentanti della Regione siciliana, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e del Ministero dell'economia e delle finanze, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; ai componenti del tavolo tecnico non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa o emolumenti comunque denominati. Dall'attuazione dei commi 3-quater e 3-quinquies non devono derivare nuovi o*

¹³⁷ Per l'assunzione degli LSU LPU ex art. 30 comma 1 della LR 5/2014 cfr. art. 2 comma 1 del Dl 75/2023 convertito dalla legge 112/2023.

¹³⁸ La Corte costituzionale con sentenza n. 84/2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della L.R. n. 9/2021; dell'art.4, comma 1, della L.R. n. 29/2021; dell'art. 2, comma 5, e dell'art. 3, commi 3 e 4, della L.R. n. 35/2021; dell'art. 13, comma 22, della L.R. 13/2022, che prevedevano la stabilizzazione dei precari ASU con la loro assunzione a tempo indeterminato presso i comuni della Regione, per violazione dell'articolo 97, primo comma della Costituzione, che impone l'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, la Regione Siciliana con l'articolo 7 della L.R 2/2023 (legge di stabilità regionale 2023-2025) ha stanziato per il triennio 2023-2025 risorse finanziarie finalizzate all'integrazione oraria a 36 ore settimanali dei precari ASU, senza disporre nulla in materia di stabilizzazione. Conseguentemente, come previsto dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 84/2023, per la stabilizzazione degli ASU presso i comuni saranno necessari, da parte di detta Regione, stanziamenti strutturali e permanenti a favore dei Comuni siciliani.

maggiori oneri per la finanza pubblica. Si applicano le disposizioni di cui all' articolo 259, comma 10, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

In base alle risposte pervenute dagli enti che applicano i cinque differenti tipi di contratto, risulta, infatti, che nell'anno 2022 sono stati stabilizzati n. 589 ex LSU (n. 497 nel 2018, n. 2.833 nel 2019, n. 3.097 nel 2020, n. 3.420 nel 2021). Complessivamente, hanno maggiormente beneficiato di tale possibilità le categorie A e B; sono stati stabilizzati, in qualità di lavoratori soprannumerari, quindi in deroga alla dotazione organica e al fabbisogno del personale n. 723 LSU/LPU; sono state assunte, con le procedure di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo n. 165/2001, n. 133 unità di personale già a tempo determinato; sono state assunte con le procedure di cui all'art. 20 del D.Lgs. 75/2017 n. 753 unità.

6.5 Categorie protette

L'art. 5 della legge 68/1999, e ss.mm.ii., al comma 8 ter, dispone che i datori di lavoro pubblici possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero dei lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima Regione. I datori di lavoro pubblici che si avvalgono di tale facoltà trasmettono in via telematica a ciascuno degli uffici competenti, il prospetto di cui all'articolo 9, comma 6.

L'art. 39 del D.lgs. 165/2001, rubricato "assunzioni obbligatorie e tirocinio delle categorie protette", come modificato dall'art. 3 comma 9 lett. c) della Legge 56/2019, dispone che: "*Le amministrazioni pubbliche promuovono o propongono, anche per profili professionali delle aree o categorie previste dai contratti collettivi di comparto per i quali non è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del presente decreto, programmi di assunzioni ai sensi dell'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, destinati ai soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio previsto dagli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999 e dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sulla base delle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, cui confluisce il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 45, comma 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300 con le decorrenze previste dall'articolo 10, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.303".*

Dall'anno 2013 sono state introdotte disposizioni volte a garantire la copertura della quota d'obbligo prevista dalla specifica normativa riguardante le categorie protette,¹³⁹ Infatti,

¹³⁹ L'art. 4 del D.Lgs 151/2015 ha introdotto all'art. 4 della legge 68/1999 il comma 3bis, modificato dall'art. 5 comma 1 del D.Lgs 185/2016, disponendo che i lavoratori già disabili, prima della costituzione del rapporto di lavoro, e non assunti tramite il collocamento obbligatorio, se hanno una riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 60% o superiore al 45% se disabili psichici sono computati nella quota d'obbligo. Inoltre, l'art. 8 del citato D.Lgs 151/2015, inserendo il comma 6 bis all'art. 9 della legge 68/1999 ha istituito la "banca dati del collocamento mirato" che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati obbligati al collocamento dei disabili nonché i lavoratori interessati, disciplinata dal Decreto del 29.12.2021 del

l'articolo 7, comma 6, del decreto-legge n. 101 del 31.8.2013, come convertito nella legge n. 125 del 30.10.2013, dispone che: *“le amministrazioni pubbliche procedono a rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente, tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente. All'esito della rideterminazione del numero delle assunzioni di cui sopra, ciascuna amministrazione è obbligata ad assumere a tempo indeterminato un numero di lavoratori pari alla differenza fra il numero come rideterminato e quello allo stato esistente. La disposizione del presente comma deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche nel caso in cui l'amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà*¹⁴⁰. Per i lavoratori delle categorie protette di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, assunti a tempo determinato nel rispetto dell'articolo 7, comma 2, della medesima legge n. 68 del 1999, si applica l'articolo 5, commi 4quater e 4sexies, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368¹⁴¹, e successive modificazioni, nei limiti della quota d'obbligo”¹⁴².

L'art. 39 quater al D.Lgs 165/2001 prevede una specifica disciplina per il monitoraggio e l'applicazione della legge 68/99. Sull'attuazione di detto art. 39 quater il Dipartimento della Funzione Pubblica di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato la circolare del 10.7.2018. Inoltre, con D.M. 6.2.2018 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione è stata nominata, ai sensi dell'art. 39 bis del D.Lgs 165/2001 come modificato dal Dl 86/2018 convertito dalla legge 97/2018, la “Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità”. Successivamente, il predetto Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato la direttiva 1/2019 concernente: “Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Articoli 35 e 39 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Legge 12 marzo 1999, n. 68 - Legge 23 novembre 1998, n. 407 - Legge 11 marzo 2011, n. 25.”

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, entrato in vigore da aprile 2022. Sul computo della quota d'obbligo cfr. Direttiva n.1/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹⁴⁰ La Corte dei Conti Lombardia con delibera 135/2020 ha ritenuto che le assunzioni delle quote d'obbligo delle categorie protette rientrano nei limiti di spesa di personale. A parere di detta Corte dei Conti la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'articolo 33, comma 2, del dl 34/2019, convertito con modificazioni dalla legge 58/2019, fermo restando che all'interno della “spesa complessiva per tutto il personale dipendente” il comune dovrà rispettare la quota di riserva fissata dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

¹⁴¹ Il D.Lgs 368/2001 è stato abrogato dal D.Lgs n. 81/2015.

¹⁴² Il Dl 44/2023 convertito dalla legge 74/2023 all'articolo 1, comma 14-septies disciplina la riserva di posti in favore di disabili. La norma prevede, per il settore pubblico e per quello privato, la possibilità di individuare, con riferimento alla quota riservata all'assunzione obbligatoria di soggetti rientranti nelle categorie protette, eventuali riserve in favore dei gruppi di persone con disabilità per i quali si riscontra una maggiore difficoltà di inserimento lavorativo. Si ricorda che le quote di riserva, previste dall'articolo 3 della L. 68/1999 in favore dei soggetti aventi titolo all'assunzione in quanto rientranti nelle categorie protette sono le seguenti: da 15 a 35 dipendenti, 1 lavoratore disabile; da 36 a 50 dipendenti, 2 lavoratori disabili; oltre 50 dipendenti, il 7% dei lavoratori occupati.

Nell'anno 2022 sono state complessivamente reclutate n. 301 unità di personale appartenente alle categorie protette (contro n. 290 del 2021), ai sensi della legge n. 68/1999, di cui n. 172 per chiamata numerica e n. 129 per chiamata diretta.

Come per il passato, la maggior parte delle assunzioni ha riguardato personale della categoria B n. 234 (n. 137 per chiamata numerica e n. 97 per chiamata diretta). Sono state, inoltre, immesse in organico, complessivamente, n. 40 unità nella categoria C (di cui n. 22 per chiamata numerica e n. 18 per chiamata diretta); n. 19 unità nella categoria A (n. 8 per chiamata numerica e n. 11 per chiamata diretta); n. 8 nella categoria D (n. 5 per chiamata numerica e n. 3 per chiamata diretta) e nessun dirigente.

7. Cessazioni

La legge Fornero, nel modificare l'articolo 24 del decreto legge n. 201/2011 convertito nella legge n. 214/2011 e ss.mm.ii ha ridisciplinato la materia dei trattamenti pensionistici, prevedendo, al comma 3, due categorie di pensione:

- a) *pensione di vecchiaia*, che si consegue in base ai requisiti previsti dai commi 6¹⁴³ e 7 dello stesso articolo;
- b) *pensione anticipata*, conseguita in base ai requisiti previsti dal comma 10, come modificato dal DL 4/2019 convertito dalla legge 26/2019, e 11 del medesimo articolo.¹⁴⁴

La legge 145/2018 e ss.mm.ii. all'art. 1 comma 256, innovando sul sistema pensionistico, ha previsto l'emanazione di provvedimenti normativi finalizzati all'incentivazione di misure per il pensionamento anticipato. Con il citato D.L. 4/2019 al fine di contrastare gli effetti della riforma Fornero, è stata istituita la c.d. quota 100, regolamentata agli artt. 14 e 15, che consentiva l'uscita anticipata dal mondo del lavoro con 38 anni di contributi ed un'età anagrafica minima di 62 anni. La quota 100 è stata operativa fino al 31 dicembre 2021. Nel 2022 la Legge 234/2021 all'art. 1 comma 87 ha modificato il citato art. 14 del DL 4/2019 prevedendo quota 102 per l'accesso anticipato al trattamento pensionistico, secondo cui: *"... i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva di cui al primo periodo del presente comma sono determinati in 64 anni di età anagrafica e 38 anni di anzianità contributiva per i soggetti che maturano i medesimi requisiti nell'anno 2022. Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2022 può*

¹⁴³ Il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, per il biennio 2023/2024 è di 67 anni di età, da adeguare dal 1° gennaio 2025 alla speranza di vita ai sensi dell'articolo 12, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010. Cfr circ. INPS n. 27 del 10.3.2023.

¹⁴⁴ La legge 197/2022 all'art. 1, commi 283 e 284, ha modificato il DL 4/2019 introducendo l'art. 14.1 contenente disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile. In via sperimentale per il 2023, sarà possibile conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni ("pensione anticipata flessibile", cd. quota 103). Questo trattamento non sarà cumulabile, dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui. I lavoratori dipendenti che abbiano maturato i requisiti minimi previsti per la pensione anticipata e decidano di proseguire il rapporto di lavoro beneficeranno del versamento in loro favore della quota di contribuzione previdenziale a loro carico. Le modalità di attuazione di tale bonus saranno disciplinate da apposito Decreto da emanare entro il 31 gennaio 2023 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto incentivi per il posticipo del pensionamento è stato emanato il 21 marzo 2023. Inoltre, la predetta legge ha prorogato l'Anticipo Pensionistico Sociale (APE Sociale). Estesa, anche, al 31 dicembre 2023 la facoltà di accedere al trattamento erogato dall'INPS (sino al raggiungimento dell'età pensionabile) per i soggetti in specifiche condizioni che abbiano almeno 63 anni d'età e non siano già titolari di pensione diretta. L'indennità è concessa a lavoratori che svolgono mansioni gravose, invalidi civili al 74%, lavoratori dipendenti in stato di disoccupazione che abbiano esaurito il trattamento di NASpI (o equivalente) e i cosiddetti caregivers. Modifiche al trattamento cosiddetto "Opzione Donna". Prorogata per il 2023 la possibilità di accedere al trattamento pensionistico per le lavoratrici che, entro il 31 dicembre 2022, hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica di almeno 60 anni, ridotta di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni, e che appartengano ad una delle seguenti categorie: caregivers, invalide (con invalidità superiore o uguale al 74%) e lavoratrici licenziate o dipendenti di aziende per le quali è attivo un tavolo di crisi. (Cfr. circ. INPS n. 27 del 10.3.2023)

essere esercitato anche successivamente alla predetta data, ferme restando le disposizioni del presente articolo". Attualmente è stata sostituita dalla quota 103¹⁴⁵.

L'art. 15, commi 1 e 2 del richiamato DL. 4/2019 e ss.mm.ii , che ha sostituito il comma 10 dell'art. 24, prevede che: *"A decorrere dal 1° gennaio 2019 e con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'accesso alla pensione anticipata è consentito se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Il trattamento pensionistico decorre trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei predetti requisiti. 2 "Al requisito contributivo di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non trovano applicazione, dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2026, gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".*

Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, del 27 ottobre 2021, recante disposizioni in materia di adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita è stato previsto che: *"A decorrere dal 1° gennaio 2023, i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici di cui all'art. 12, commi 12-bis e 12-quater, fermo restando quanto previsto dall'ultimo periodo del predetto comma 12-quater, del decreto-legge 30 luglio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, non sono ulteriormente incrementati"*¹⁴⁶.

Dai dati pervenuti emerge che anche nell'anno 2022, la maggioranza dei cessati ha presentato domanda di dimissioni volontarie, con diritto a pensione, prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia (n. 11.448 contro n. 13.530 nel 2021). Il fenomeno ha interessato la categoria C per n. 5.017 unità, la categoria B per n. 3.248 unità, la categoria D per n. 2.681 unità, la categoria A per n. 375 unità e i dirigenti per n. 127 unità. Inoltre, n. 6.777 unità hanno presentato domanda di dimissioni volontarie senza aver maturato il diritto a pensione, in particolare n. 50 unità nella categoria A, n. 852 unità nella categoria B, n. 4.180 nella categoria C, n. 1.615 nella categoria D e n. 80 nella categoria dirigenziale.

Si evidenziano anche i pensionamenti per raggiunti limiti di età (n. 6.231 contro n. 6.407 del 2021), che hanno riguardato la categoria A per n. 659, la categoria B per n. 2.040, la categoria C per n. 2.187, la categoria D per n. 1.261 e, infine, i dirigenti per n. 84 unità.

Relativamente alla risoluzione del rapporto di lavoro, ad iniziativa dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 72, comma 11, della legge n. 133/2008, risultano cessate n. 2.082 unità di personale a seguito dell'applicazione di tale disposizione (n. 2.331 unità nel 2021).

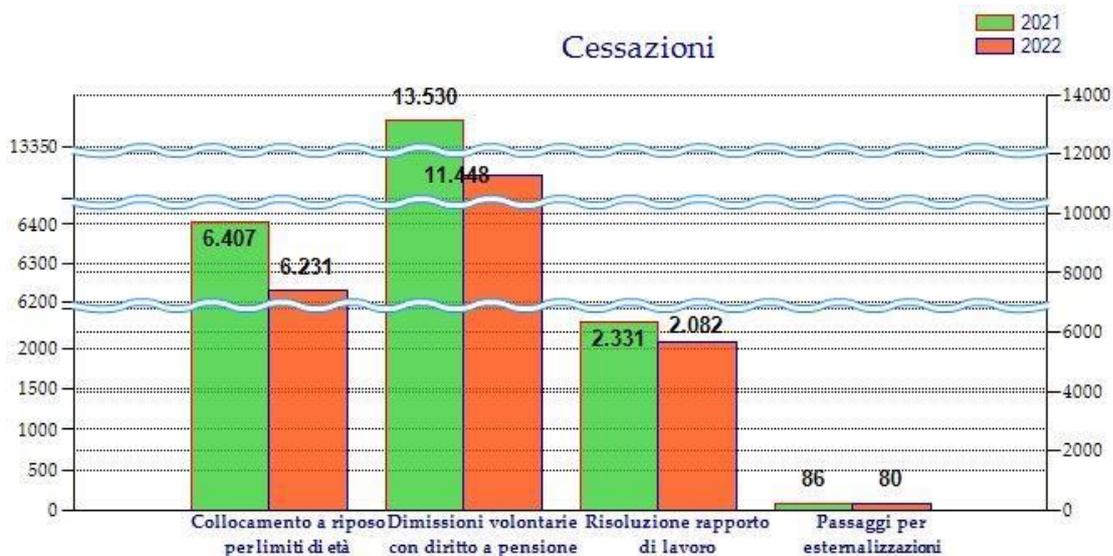
¹⁴⁵ Cfr art. 1 comma 283 della legge 197/2022

¹⁴⁶ Cfr circ. INPS del 28.2.2022

Le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno invece interessato n. 80 unità (n. 86 nel 2021); n. 1 unità nella categoria A, n. 11 unità nella categoria B, n. 42 unità nella categoria C, n. 26 unità nella categoria D e nessuna unità nella categoria dirigenziale.

I licenziamenti hanno riguardato n. 192 unità.

Altre cause, non meglio specificate, hanno prodotto un numero di cessazioni pari a n. 3.631, contro 4.054 del 2021.



✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

8. Valutazione delle prestazioni e dei risultati

La legge 7.8.2015 n. 124 e ss.mm.ii., concernente *“deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* ha inserito la valutazione dei dipendenti tra le materie di riforma della P.A., materia già oggetto di riforma ad opera del D.Lgs 150/2009. L'art. 17 lett. r)¹⁴⁷ della legge 124/2015, reca i seguenti principi e criteri direttivi: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione dei sistemi di valutazione; sviluppo dei sistemi per valutare i risultati; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni. In attuazione di detta delega è stato emanato il D.Lgs 25.5.2017 n. 74 con il quale sono state introdotte modifiche al citato D.Lgs 150/2009 in materia di valutazione della performance. In particolare, viene stabilito che il rispetto delle disposizioni dettate in materia di valutazione è condizione necessaria per l'erogazione dei premi legati alla performance; per il riconoscimento delle progressioni economiche; per l'attribuzione degli incarichi di responsabilità al personale; per il conferimento degli incarichi dirigenziali. La valutazione negativa della performance rileva, invece, ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale come anche ai fini del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Inoltre, è stato inserito un nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinato a remunerare la performance. In particolare, l'art. 13 comma 1 del citato D.Lgs 74/2017, che ha sostituito l'art. 19 del D.Lgs.150/2009, rubricato *“criteri per la differenziazione delle valutazioni”*, prevede che: *“Il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.”*¹⁴⁸ Il sistema di misurazione e valutazione della performance e gli ambiti di misurazione, secondo quanto previsto dagli artt. 7 e 8 del D.Lgs 150/2009 come modificati dagli artt. 5 e 6 del D.Lgs 74/2017, deve essere adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica.¹⁴⁹

¹⁴⁷ La Corte Costituzionale, con sentenza 9 - 25 novembre 2016, n. 251, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t) "nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".

¹⁴⁸ La Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, con sentenza del 27 agosto 2020, n. 132 ha riconosciuto la sussistenza del danno erariale conseguente alla violazione dell'obbligo imposto dall'articolo 18, comma 2, del d.lgs. 150/2009 di differenziare la valutazione dei dipendenti e dei dirigenti.

¹⁴⁹ Cfr. linee guida n.1/2017, n. 2/2017 e n. 5/2019, nonché le nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale che risultano in corso di emanazione.

Ciascuna amministrazione, su proposta della struttura di valutazione, deve, provvedere all'adozione di un "piano delle performance" ex art 10¹⁵⁰ del D.Lgs 150/2009, come modificato dall'art. 8 del D.Lgs 74/2017, contenente l'indicazione degli obiettivi specifici individuali, dirigenziali ed organizzativi dell'ente, nonché gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance, attualmente assorbito nel PIAO. Invero, com'è noto il dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii. all'art. 6¹⁵¹ ha introdotto il Piano triennale integrato di attività e organizzazione (PIAO). In particolare l'art. 6, nella sua attuale formulazione prevede che: *"Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190. 2. Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce: a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa; b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale; c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali; d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione; e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti*

¹⁵⁰ Il Piano delle performance viene assorbito nel PIAO. Cfr. DPR 81/2022

¹⁵¹ L'art. 10 comma 11 bis del Dl 198/2022 convertito dalla legge 14/2023 ha previsto che: *"Per l'anno 2023 i termini previsti dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, e dall'articolo 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, sono differiti al 31 marzo 2023."*

automatizzati; f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi. 3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198. 4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale. 5. Entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo. 6. Entro il medesimo termine di cui al comma 5, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti. 6-bis. In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 giugno 2022 e fino al predetto termine non si applicano le sanzioni previste dalle seguenti disposizioni: a) articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; b) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124; c) articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 7. In caso di mancata adozione del Piano trovano applicazione le sanzioni di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ferme restando quelle previste dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione del bilancio, gli enti locali, nelle more dell'approvazione del Piano, possono aggiornare la sottosezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale al solo fine di procedere, compatibilmente con gli stanziamenti di bilancio e nel rispetto delle regole per l'assunzione degli impegni di spesa durante l'esercizio provvisorio, alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'articolo 9, comma 1-quinquies, ultimo periodo, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. (...) 7-ter. Nell'ambito della sezione del Piano relativa alla formazione del personale, le amministrazioni di cui al comma 1 indicano quali elementi necessari gli obiettivi e le occorrenti risorse finanziarie, nei limiti di quelle a tale scopo disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse proprie e di quelle attribuite dallo Stato o dall'Unione europea, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari. A tal fine le amministrazioni di cui al comma 1 individuano al proprio interno dirigenti e funzionari aventi competenze e conoscenze idonee per svolgere attività di formazione con risorse interne e per esercitare la funzione di docente o di tutor, per i quali sono predisposti specifici percorsi formativi. 8. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvedono

al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo e al monitoraggio delle performance organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane. 8-bis. Presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico con il compito di promuovere lo sviluppo strategico del Piano e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano, nonché di garantire la piena applicazione delle attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piano, anche con specifico riguardo all'impatto delle riforme in materia di pubblica amministrazione. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definiti la composizione e il funzionamento dell'Osservatorio. All'istituzione e al funzionamento dell'Osservatorio si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti dell'Osservatorio non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa, o altri emolumenti comunque denominati"¹⁵².

Con il PIAO si supera, pertanto, la pleora degli strumenti di programmazione a favore di un disegno organico e integrato della strategia di ciascun ente. È un altro passo nella direzione di garantire alla PA efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.

Con il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, è stato emanato il *"Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione"* che, con l'art. 1, comma 1, lettera c), dispone che: *"Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni: c) articolo 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Piano della performance)".* Per gli enti locali il successivo art. 2 prevede che: *".... il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del medesimo decreto legislativo e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono assorbiti nel PIAO"*. Con D.P.C.M. 30 giugno 2022, n. 132 è stato, poi, definito il contenuto formale del Piao, previsto dal citato art. 6. Si tratta di un regolamento che riporta le tre sezioni nelle quali lo stesso deve essere articolato: 1. Valore pubblico performance e anticorruzione; 2. Organizzazione e capitale umano; 3. Monitoraggio.

Il soprarichiamato D.Lgs 74/2017 ha introdotto, inoltre, talune novità riguardo i compiti affidati agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)¹⁵³ quali: l'emissione del parere preventivo vincolante sul sistema di misurazione e valutazione della performance; la funzione di monitoraggio dell'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati (funzione prima spettante all'organo di indirizzo politico); la facoltà di procedere alla formulazione di proposte e raccomandazioni ai vertici politici. Gli OIV

¹⁵² Articolo così modificato dal DI 44/2023 convertito dalla legge 74/2023

¹⁵³ Con Decreto Ministeriale del 7 agosto 2023 sono state apportate modifiche al DM 6.8.2020 istitutivo dell'Elenco Nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance.

possono essere istituiti anche in forma monocratica o in forma associata. È fatto divieto alle amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

Alla domanda se la corresponsione dell'indennità di risultato ai dirigenti sia correlata alla valutazione delle prestazioni dei medesimi, hanno risposto positivamente n. 584 enti; n. 535 enti hanno dichiarato di utilizzare indicatori di risultato (hanno dato risposta negativa n. 35 enti).

Risulta, inoltre, che, al 31.12.2022, la maggioranza degli enti locali (n. 5.450) ha dichiarato di effettuare la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti (dirigenti e non), gestendo il relativo servizio in forma singola (n. 5.386 enti).

Hanno invece utilizzato giudizi del nucleo di valutazione n. 551 enti (n. 559 nel 2021) e solo n. 45 enti hanno risposto positivamente alla domanda se, ai fini della valutazione dei dirigenti, siano utilizzati meccanismi di confronto con le performance di altri enti.

9. Servizi disciplinari¹⁵⁴

Al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, sono state introdotte modifiche al D.Lgs 165/2001 in tema di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, dapprima con il D.Lgs 150/2009 e, successivamente, in materia di licenziamento disciplinare, con il D.Lgs 116/2016, modificato ed integrato dal D.Lgs 20.7.2017 n. 118. Il D.Lgs 75/2017 ha poi, con l'art. 13, modificato gli artt. da 55 bis a 55 sexies del D.Lgs 165/2001 relativamente al licenziamento disciplinare e alla responsabilità disciplinare, nonché ai rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Il nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 agli artt. 71 e 72 ha introdotto particolari disposizioni attuative della predetta normativa di carattere generale e relative agli obblighi dei dipendenti e al codice disciplinare ed ha disapplicato la precedente normativa contenuta agli art. 57 e 59 del CCNLFL 21.5.2018. Per i dirigenti ed i segretari comunali il CCNL 2016-2018¹⁵⁵ relativo al personale dell'area delle funzioni locali ha definito la nuova disciplina in materia di responsabilità disciplinare nella I sezione "Parte Comune", capo III articoli da 33 a 41.

Dai dati pervenuti con la presente rilevazione emerge quanto segue:

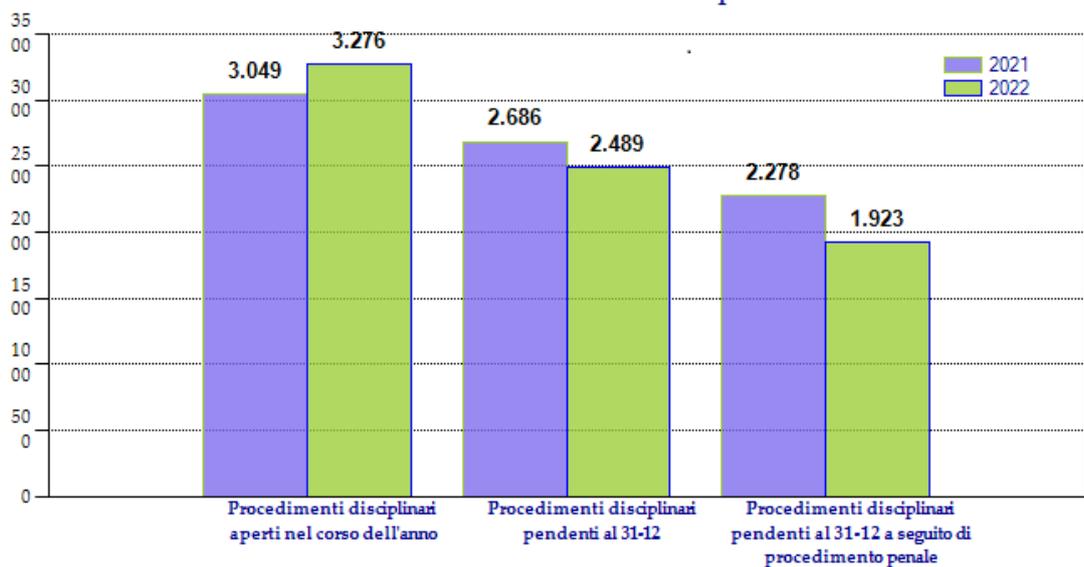
alla domanda se sia stato istituito un ufficio/servizio disciplinare, n. 95 Province (n. 94 nel 2021), n. 4.038 Comuni (n. 4.327 nel 2021), n. 43 Comunità Montane (n. 42 nel 2021) e n. 151 Unioni di Comuni (n. 155 nel 2021) hanno dato assicurazione.

Nel corso del 2022 sono stati aperti complessivamente n. 3.276 procedimenti disciplinari contro n. 3.049 del 2021. Al 31.12.2022 risultavano pendenti ancora n. 2.489 procedimenti, di cui n. 1.923 aperti a seguito di un procedimento penale.

¹⁵⁴ Con DPR 13 giugno 2023, n. 81 è stato emanato il Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

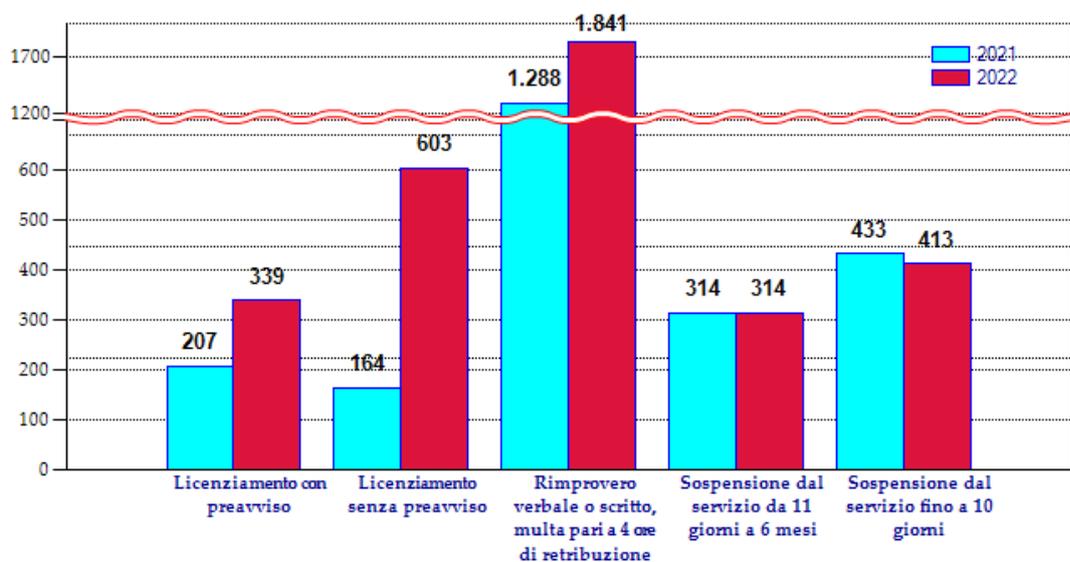
¹⁵⁵ Il CCNL 2019/2021 dei dirigenti degli enti locali, delle regioni, dei dirigenti tecnico-amministrativi e professionali della sanità e dei segretari comunali e provinciali è in corso di stipulazione.

Procedimenti disciplinari



Per quanto attiene alle sanzioni, in totale ne sono state comminate n. 3.510 (2.406 nel 2021), in gran parte (n. 1.841) consistenti in rimproveri verbali o scritti e in multe pari a 4 ore di retribuzione.

Sanzioni disciplinari



10. Modalità di gestione delle attività

La rilevazione sulle modalità di gestione delle attività da parte degli enti locali è stata effettuata identificando cinque aree operative (indirizzo politico-istituzionale, funzionamento, servizi per conto dello Stato autorizzativi e impositivi, servizi di erogazione alla collettività, servizi di erogazione alla persona), all'interno delle quali sono state elencate in dettaglio le rispettive attività.

10.1 Gestione diretta

Gli enti locali gestiscono circa il 64% delle proprie attività in economia diretta. Tuttavia, come già osservato in occasione delle precedenti rilevazioni, per far fronte alla carenza di personale in termini quantitativi o qualitativo/professionali ovvero per ottimizzare il rapporto costi/benefici, in talune situazioni sono utilizzate da tempo anche altre modalità di gestione, di cui si dà conto nei paragrafi seguenti.

10.2 Forme associative

L'articolo 30 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii. disciplina le forme associative tra enti locali - Unioni di comuni, Consorzi (la legge n. 191/2009, come modificata dalla legge n. 42/2010, all'articolo 2, comma 186, ha disposto la soppressione, a far data dal 1° gennaio 2011, dei consorzi di funzioni, ad eccezione dei bacini imbriferi montani, prevedendo l'assunzione, da parte dei comuni, delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse umane e finanziarie), Convenzioni¹⁵⁶, Accordi di programma - che consentono di esercitare congiuntamente o, comunque, in modo coordinato funzioni e servizi ovvero di realizzare opere di interesse comune. L'art. 1 comma 456 della legge 232/2016 ha disposto che: *"In deroga a quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i consorzi di cui all'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere costituiti tra gli enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali assicurando comunque risparmi di spesa"*.

La normativa di riferimento è contenuta nell'art. 14 comma 28 del D.L. 78/2010 convertito dalla legge 122/2010 e ss.mm.ii. che prevede:

¹⁵⁶ Il TAR Abruzzo, Aquila, sez. I, nella sentenza 3 marzo 2021, n. 89 ha riconosciuto la connotazione pubblicitica alle convenzioni tra enti ex art. 30 del TUEL, ritenendo che l'Amministrazione possa sempre recedere dall'accordo, in quanto tale potere è espressione *"del principio di inesauribilità del potere pubblico, che caratterizza l'esercizio delle funzioni pubbliche"*. Per la natura e le funzioni delle convenzioni cfr. TAR Molise (sez.I), sentenza 18 maggio 2021, n. 184.

i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3000, se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali (come ridefinite dalla medesima normativa). Le Regioni, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva, previa concertazione con i Comuni interessati, individuano la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica, secondo principi di efficacia, efficienza e riduzione delle spese. A tali Unioni si applica la disciplina prevista dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii. Il limite demografico rimane fissato in almeno 10.000 abitanti. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 33 /2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 comma 28, che impone ai comuni con meno di 5000 abitanti di gestire in forma associata le loro funzioni, laddove non consente a detti comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala e/o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Il successivo comma 29 dell'art. 14 dispone che: *"I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa"*.

L'articolo 23, comma 1quinquies, del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha stabilito il termine entro il quale detti Comuni debbono assicurare l'attuazione delle funzioni fondamentali in forma associata. Tale termine è stato più volte prorogato dai provvedimenti legislativi c.d. Milleproroghe. L'art. 18 bis del Dl 162/2019 convertito dalla L. 8/2020 ha stabilito che: *"Nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, i termini di cui all'articolo 14, comma 31-ter, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di funzioni fondamentali dei comuni, sono differiti al 31 dicembre 2023¹⁵⁷"*.

Inoltre, per i Comuni derivanti da fusione, l'articolo 1, comma 121, della legge n. 56/2014 e ss.mm.ii ha stabilito che, in mancanza di una specifica regolamentazione regionale, gli stessi sono esentati dall'obbligo di esercizio associato delle funzioni per un mandato elettorale; i Comuni fino a 1.000 abitanti, in alternativa alla disciplina sopra richiamata, possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti, mediante un'unione di comuni (con popolazione complessiva di norma superiore a 5.000 abitanti), secondo una disciplina appositamente dettata dalla medesima norma, ovvero mediante una o più convenzioni (ex articolo 30 decreto legislativo n. 267/2000) di durata triennale.

Per quanto riguarda il personale delle Unioni di Comuni, l'articolo 32, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dall'art. 22 comma 5 del D.L. 50/2017 dispone che: *"All'Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione*

¹⁵⁷ Termine così modificato dall'art. 2 comma 1 del DL 228/2021 convertito dalla legge 15/2022

*organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte".*¹⁵⁸

Inoltre, il medesimo art. 22 al comma 5 ter prevede che: *"Al fine di consentire un utilizzo più razionale e una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane da parte degli enti locali coinvolti in processi associativi, le disposizioni di cui all'articolo 30, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applicano al passaggio di personale tra l'unione e i comuni ad essa aderenti, nonché tra i comuni medesimi anche quando il passaggio avviene in assenza di contestuale trasferimento di funzioni o servizi."*

10.3 Esternalizzazione di servizi

In materia di esternalizzazione dei servizi pubblici locali l'articolo 3, commi 30, 31 e 32 della legge n. 244/2007 prevede che le amministrazioni che utilizzano tale modalità di gestione redigano un piano di razionalizzazione dei costi e che adottino provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, procedendo alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica.

Peraltro, l'art. 6 bis del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii prevede che, nel caso di acquisizione sul mercato dei servizi da effettuarsi a condizione che vi siano economie di gestione, l'amministrazione provveda al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.¹⁵⁹

Dalle risultanze del Censimento emerge che, alla fine dell'anno 2022, le disposizioni del citato art. 6 bis sono state rispettate da n. 2.164 enti (di cui n. 10 Province, n. 2.027 Comuni, n. 25 Comunità Montane e 102 Unioni di Comuni). Alla domanda hanno risposto negativamente n. 1.806 enti.

Per quanto attiene al personale, sono state indicate complessivamente (tutti i contratti) n. 80 unità cessate a seguito di trasferimento per esternalizzazioni di servizi (contro n. 86 del 2021). Esclusi i cessati, risultano, invece, utilizzate a qualsiasi titolo (compreso il comando), nelle attività esternalizzate, n. 881 unità di personale.

L'affidamento all'esterno di attività di competenza degli enti locali avviene con modalità diverse, che possono riassumersi nelle seguenti:

¹⁵⁸ La Corte dei conti sez. Lombardia, con deliberazione n. 109/2020, ha inizialmente ritenuto che la disciplina di cui all'art. 33, comma 2, del Dl 34/2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della L. 160/2019 e al DM 17 marzo 2020 trovasse applicazione anche nei riguardi delle Unioni di comuni, pur non essendo queste ultime menzionate nel citato DM. Successivamente la sezione autonomie con la deliberazione 4/2021 ha escluso tale possibilità, cfr. capitolo 6.4. Infine, la predetta Corte dei conti della Lombardia con la deliberazione n. 76/2021, tornando sui suoi passi, ha richiamato il principio di diritto espresso dalla Sezione Autonomie con la citata delibera n. 4/2021 per cui alle unioni si applica il turn over al 100% della spesa dei dipendenti cessati nell'anno precedente.

¹⁵⁹ Cfr. cap. 2.4.

istituzione (organismo strumentale dell'ente per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale);
azienda speciale o municipalizzata (ente strumentale dell'ente dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, responsabile della gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale);
società partecipata (società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituita o partecipata dall'ente titolare del servizio);
appalto (modalità di affidamento di esecuzione di lavori a soggetti esterni con contratto stipulato all'esito della procedura di gara pubblica);
affidamento diretto (affidamento di attività al concessionario senza l'espletamento di gara pubblica, nel caso in cui sussistono particolari ragioni tecniche o economiche o di opportunità sociale).

Le forme largamente più utilizzate sono quelle degli appalti (12%) e dell'affidamento diretto (2,5%). Gli enti che applicano il contratto nazionale ricorrono all'appalto soprattutto per i lavori pubblici (66%), servizi ausiliari all'istruzione (36%), trattamento dei rifiuti (34%), sistemi informativi (23%), servizi cimiteriali (33%), servizi legali (48%).

Anche per l'anno 2022, la maggior parte degli enti locali ha dichiarato di aver rispettato l'equilibrio di bilancio.

Viene confermato anche per l'anno che si considera il trend in riduzione del personale in servizio a tempo indeterminato rispetto a quello del precedente censimento. In diminuzione (3,8%) anche i contratti di collaborazione di natura autonoma.

Si registra una lieve diminuzione del personale a tempo determinato, mentre è in forte riduzione il lavoro agile, da n. 120.783 a n. 58.261.

Un leggero aumento si riscontra per le unità di personale dirigenziale in servizio, n. 4.181, permanendo una significativa prevalenza di uomini (n. 2.677) rispetto alle donne (n.1.504). Si rileva, inoltre, un incremento del personale assunto con concorso pubblico che risulta pari a n. 25.587 di cui n. 11.075 uomini e n. 14.512 donne. Anche le giornate di formazione del personale hanno registrato un aumento del 62%.

Risultano, invece, diminuite le stabilizzazioni, pari a n. 2.100 di cui: n. 589 unità ex LSU, (n. 3.420 nell'anno 2021), n. 625 LPU/ LSU ai sensi dell'art. 1 comma 495 della L. 160/2019 e, n. 886 unità (n. 1.540 nel 2021) da contratto a tempo determinato.

In applicazione della vigente normativa assunzionale ai sensi del D.L. 34/2019 ed ai relativi DD.MM attuativi del 17.3.2020 e dell'11.1.2022, il 60% dei comuni e il 69% delle province, che nel 2022 hanno per la prima volta applicato la nuova normativa, ha dichiarato un aumento delle proprie capacità assunzionali rispetto alla precedente disciplina.

Infine, si evidenzia un incremento del personale cessato dal servizio, n. 30.439 unità, di cui n. 11.448 ha presentato domanda di dimissioni volontarie prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia o per aver maturato quota 102 e n. 6.777 sono cessate dal servizio senza aver maturato il diritto alla pensione.



www.interno.gov.it