



# Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali

dati aggiornati al 31 dicembre 2021

*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, Annarita Festa, Stefania Andreoli,  
Roberto Andracchio, Nicola Colantonio, Enrico Galvano, Fabio Ferri*

*In copertina foto tratta dal sito dell'Agencia Formativa [www.self-enti.locali.it](http://www.self-enti.locali.it)*

## Indice

Cenni introduttivi .....	1
Informazioni generali .....	2
2. Informazioni a carattere economico .....	5
2.1 Enti in situazione di difficoltà finanziaria .....	5
2.2 Rispetto dell'equilibrio di bilancio .....	9
2.3 Rispetto dei vincoli assunzionali.....	12
2.4 Società a partecipazione pubblica o controllate - vincoli assunzionali. ....	23
2.5 Contrattazione decentrata integrativa .....	27
2.6 Spesa per contratti di somministrazione.....	34
3. Dotazioni organiche.....	36
4. Personale in servizio .....	40
4.1 Direttore generale .....	40
4.2 Dirigenti a tempo indeterminato ed a contratto ex art. 110 del D.Lgs 267/2000. ....	41
4.3 Dipendenti per categoria e posizione economica .....	45
4.4 Titolo di studio .....	47
4.5 Personale maschile e femminile.....	47
4.6 Anzianità anagrafica .....	48
4.7 Anzianità di servizio .....	49
4.8 Personale polizia locale .....	51
4.9 Personale con altri contratti.....	56
4.10 Collaboratori a tempo determinato – Uffici di staff .....	57
4.11 Personale a tempo parziale .....	59
4.12 Articolazione del lavoro turnazione e reperibilità.....	60
4.13 Contratti di collaborazione di natura autonoma.....	61
4.14 Incarichi di studio/ricerca e consulenza.....	67
4.15 Prestazioni professionali per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge.....	69
4.16 Lavoro flessibile e con modalità da remoto .....	68
4.17 Formazione.....	81
4.18 Progressioni orizzontali .....	82
4.19 Progressioni verticali .....	84
5. Mobilità, Comandi e Aspettativa.....	87
5.1 Mobilità.....	87

5.2 <i>Personale comandato/distaccato</i> .....	91
5.3 <i>Aspettativa per dottorato di ricerca</i> .....	93
6. Politiche assunzionali .....	94
6.1 <i>Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)</i> .....	94
6.2 <i>Ricognizione annuale delle eccedenze di personale</i> .....	97
6.3 <i>Concorsi pubblici</i> .....	99
6.4 <i>Superamento del precariato</i> .....	98
6.5 <i>Categorie protette</i> .....	112
7. Cessazioni.....	115
8. Valutazione delle prestazioni e dei risultati.....	118
9. Servizi disciplinari .....	124
10.Modalità di gestione delle attività.....	126
10.1 <i>Gestione diretta</i> .....	126
10.2 <i>Forme associative</i> .....	126
10.3 <i>Esternalizzazione di servizi</i> .....	129

## **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.....	2.10
3. Modalità di gestione 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 Finanze<sup>1</sup>, sulla base delle informazioni relative al Conto annuale<sup>2</sup> dell'anno 2021.*

In questa pubblicazione, che fotografa appunto la situazione occupazionale al 31.12.2021 sono presentate le risultanze dell'elaborazione dei dati di maggiore interesse.

Le informazioni contenute nella presente pubblicazione sono state rilevate ed elaborate per contratto<sup>3</sup>, 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 sospeso definitivamente il 2 novembre 2022, data in cui erano pervenute le risposte del 96,5% 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 2021<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

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

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

<sup>4</sup> Ulteriori elaborazioni e dati di dettaglio possono essere forniti su richiesta degli interessati.

## Informazioni generali

In occasione del *Censimento* precedente (dati al 31.12.2020) erano pervenute le risposte di n. 8.418 enti sul totale di n. 8.624 amministrazioni locali coinvolte. Per l'attuale rilevazione (dati al 31.12.2021) sono pervenute le risposte di n. 8.326 amministrazioni sul totale di n. 8.625 enti interessati.

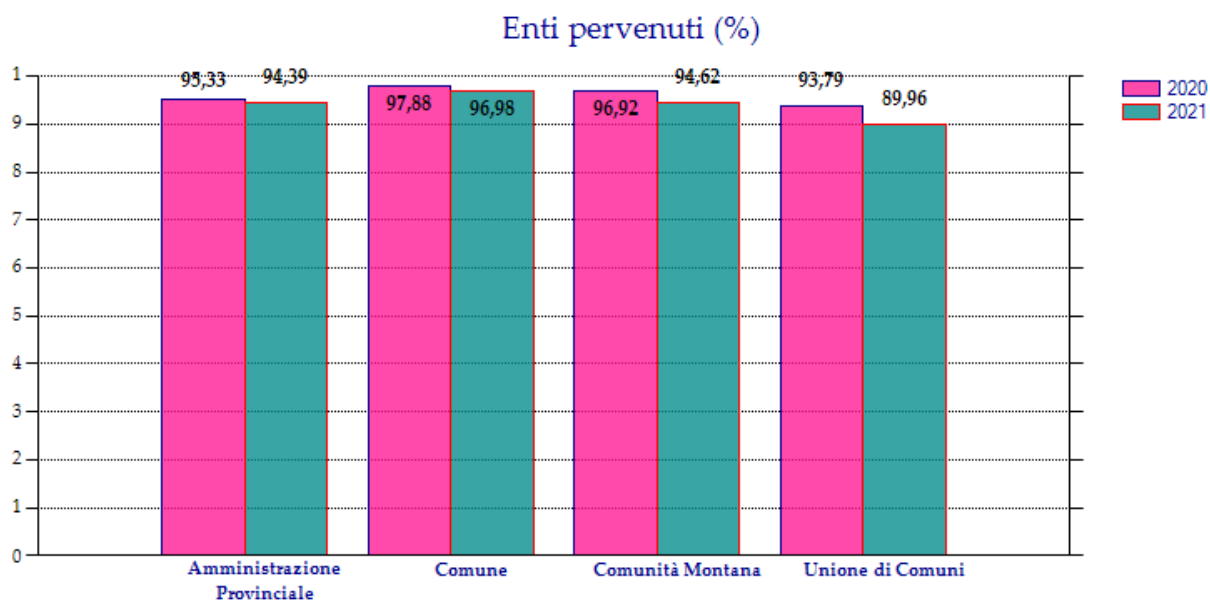
In particolare, hanno trasmesso le informazioni:

n. 101 Province su 107<sup>5</sup> (n. 102 su n.107 nel 2020);

n. 7.681 Comuni su 7.920 (n. 7.752 comuni su n. 7.920 nel 2020);

n. 123 Comunità Montane su 130 (n. 126 su 130 nel 2020);

n. 421 Unioni di Comuni su 468 (n. 438 su 467 nel 2020);



Dalle elaborazioni effettuate sui dati raccolti con il censimento 2021 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.

---

<sup>5</sup> 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.

Per quanto riguarda il *personale a tempo indeterminato* in servizio, è stato registrato un lieve decremento delle unità presenti al 31.12.2021 (n. 358.931 contro n. 362.090 unità registrate alla fine del 2020).

I dirigenti in servizio al 31 dicembre 2021 erano n. 4.074 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e direttori generali), contro n. 4.100 del 2020.

Come negli anni scorsi, una particolare attenzione è stata riservata al personale addetto al servizio di *polizia locale*, che, in totale, ammonta a n. 52.227 unità (nel 2020 n. 52.763 unità), di cui n. 48.848 nei Comuni; n. 1.924 nelle Unioni di Comuni; n. 1.452 nelle Province e n. 3 nelle Comunità Montane. Si osserva che la diminuzione del personale di polizia locale si registra nelle categorie C e D, mentre risulta in leggero aumento la categoria dei dirigenti rispetto a quelli del 2020. 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. 88.013 unità tra i 55 e i 59 anni di età, contro n. 91.726 del 2020 e n. 90.017 del 2019); n. 63.656 unità tra i 60 e i 64 (n. 66.442 nel 2020 e n. 65.777 nel 2019) e n. 11.641 unità oltre i 64 (n. 11.969 nel 2020 e n. 12.094 nel 2019).

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. 202.050 unità contro n. 195.966 unità del 2020) di cui n. 84.500 uomini e n. 117.550 donne. Un aumento è stato registrato per la fascia del personale che ha superato i 40 anni di servizio (n. 5.472 unità contro n. 4.580 unità del 2020).

Dalla rilevazione emerge, poi, una diminuzione del ricorso alle *collaborazioni di natura autonoma* rispetto all'anno precedente. Nel 2021 sono stati stipulati n. 698 contratti di collaborazione con n. 612 soggetti diversi, contro n. 724 contratti del 2020 e n. 681 soggetti diversi.

In aumento gli incarichi di studio, ricerca e consulenza pari a n. 35.351.

In diminuzione le progressioni orizzontali rispetto all'anno precedente (n. 51.658 contro n. 59.572 avanzamenti del 2020), mentre sono state rilevate n. 1.294 progressioni verticali.



Nel 2021, sono state assunte n. 21.450 unità per *concorso pubblico*, contro n. 16.161 unità del 2020; inoltre sono stati *stabilizzati* n. 3.420 ex LSU (n. 308 nel 2017, n. 497 nel 2018, n. 2.833 nel 2019 e n. 3.097 nel 2020) e n. 1.488 LPU/ LSU fuori della dotazione organica ai sensi dell'art. 1 comma 495 della L. 160/2019 e n. 1.540 unità di personale già a tempo determinato, contro n. 2.191 del 2020, 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 2021, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.261 unità (n. 3.890 nel 2020), mentre la mobilità in uscita ha riguardato n. 4.081 unità (n. 4.339 nel 2020).

Per quanto riguarda il *personale cessato dal servizio*, nel 2021 hanno presentato domanda di dimissioni volontarie, prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia o per aver maturato quota 100, n. 13.530 unità contro 14.635 unità del 2020; i pensionamenti per raggiunti limiti di età hanno interessato n. 6.407 unità contro n. 6.645 unità nel 2020; risultano cessate n. 2.331 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. 2.481 unità nel 2020); le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno interessato n. 86 unità (n. 105 nel 2020); i licenziamenti disposti dagli enti hanno riguardato n. 201 unità (n. 161 nel 2020).

In relazione alle *modalità di gestione* dei servizi, è risultato che gli enti locali gestiscono oltre il 60% delle proprie attività in economia diretta, dato in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione (64%). Dai dati pervenuti emerge che, alla fine del 2021, n. 3.417 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. 4.821 convenzioni. Inoltre, complessivamente, n. 2.552 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 finanziaria***

L'aumento costante degli Enti in condizioni di dissesto, riequilibrio finanziario pluriennale e di deficiarietà 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 locali*, operante presso il Ministero dell'Interno, il compito di 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)<sup>6</sup>.

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, nonostante le modifiche apportate dalla legge Madia, non è stata abrogata e quindi rimane ancora vigente 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);

---

<sup>6</sup> Il DI 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 all'art. 31 bis, comma 1, ha previsto che i comuni possono procedere ad assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione del PNRR per un periodo di 36 mesi e comunque non oltre il 31.12.2026 nei limiti stabiliti dalla norma medesima. 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"*.

- 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 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"<sup>7</sup> sono soggetti al controllo centrale della *Commissione* sia per la rideterminazione della dotazione organica, sia per qualsiasi

---

<sup>7</sup> 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, 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 dicembre 2022 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 Dl 155/2022 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*

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 anni.

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, sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 297 del 30 novembre 2020 è stato pubblicato il nuovo 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 2020.

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. 406 enti risultati strutturalmente *deficitari*, n. 145 comuni *dissestati* e n. 283 enti in "*predissesto*".

---

*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 28 febbraio 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, dal comma 775 dell'art. 1 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.*

## 2.2 Rispetto dell'equilibrio di bilancio<sup>8</sup>

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.

Pertanto, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, le città metropolitane e tutti i comuni a prescindere dal numero degli abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo (equilibrio finale), come desunto, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nel rispetto delle disposizioni di cui ai predetti commi 820 e 821 che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli

---

<sup>8</sup> Con decreto del Ministro dell'Interno del 13.12.2022 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2023/2025 da parte degli enti locali è stato differito al 31.3.2023, ai sensi dell'art. 151 comma 1 del Tuel. L'art. 16, comma 9-bis, del Decreto Aiuti-bis (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 163, 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. 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”*.

articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Secondo quanto evidenziato dal MEF, ai fini della verifica del rispetto di detto comma 821, gli enti devono tendere all'equilibrio di bilancio, rappresentato dall'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

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”*. Il successivo comma 827, inoltre, stabilisce 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”*.

La legge 160/2019, non apportando significative modifiche alla precedente disciplina, ha, all'art. 1, comma 541, previsto che: *“Le disposizioni dell'articolo 1, comma 820, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano, a decorrere dall'anno 2020, anche alle regioni a statuto ordinario”*. Inoltre il comma 542 stabilisce che: *“le disposizioni dei commi 819 e da 821 a 823 si applicano anche alle regioni a statuto ordinario a decorrere dall'anno 2021”*.

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 amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Le certificazioni sono firmate dal responsabile del servizio finanziario...".* Tale norma è entrata in vigore dal 1.11.2019.

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.

Dai dati rilevati con il censimento 2021 emerge che n. 7.494 Comuni, (contro 7.583 nel 2020) e n. 94 Province (contro n. 97 nel 2020) hanno dichiarato di aver rispettato l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Hanno risposto negativamente n. 96 Comuni (contro n. 86 del 2020) e n. 4 Province (contro n. 1 Province del 2020).



### 2.3 Rispetto dei vincoli assunzionali<sup>9</sup>

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

Dal 20 Aprile 2020, anche per i Comuni è entrata in vigore la nuova normativa assunzionale, già valevole per le Regioni<sup>10</sup>, 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 le *“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 dell'Economia e delle

---

<sup>9</sup> Il 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 fasce 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, 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.

<sup>10</sup> Con DM del 3.9.2019 per le Regioni è stata data attuazione alla disciplina dell’art. 33 comma 1 del Dl 34/2019.

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

In particolare, il novellato comma 2 dell'art. 33, prevede che: *"A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalita' di cui al comma 1, i comuni 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 dubbia esigibilita' 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-citta' 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 soglia prossimo al valore medio, nonche' 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"<sup>11</sup> ai sensi*

---

<sup>11</sup> 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 DI 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 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 DI 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 5/2022 ha ritenuto che se un comune facente parte di una unione è virtuoso e cede i propri spazi assunzionali, la

*dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unita' 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 unita' 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 modalita' 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....".<sup>12</sup>*

---

maggiore spesa di personale derivante da quelle assunzioni risulterebbe, per l'unione, in deroga al comma 562 della legge 296/2006, con conseguente aumento anche del limite al trattamento accessorio.

<sup>12</sup> 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.

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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. In particolare, il citato comma 1-bis 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*

---

<sup>13</sup> 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 e' 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 e' 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"*.

<sup>14</sup> Con DM dell'11 gennaio 2022 sono stati individuati, per le province e le città metropolitane i valori soglia, per fascia demografica, utili per la determinazione delle fasce assunzionali.

*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 nell'abrogare il comma 421 dell'articolo 1, della legge 190/2014, n. 190, aveva stabilito che: "...Fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, le province possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".<sup>15</sup>*

Per le province e le città metropolitane è stato emanato il DM dell'11.1.2022 attuativo della richiamata normativa, in vigore dal 1.1.2022 che costituisce l'attuale normativa di riferimento per la capacità assunzionale.

Inoltre, il Dl 104/2020 convertito dalla L. 126/2020 all'art. 57 comma 3 septies<sup>16</sup>, 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."*<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Periodo abrogato dal comma 562 dell'art. 1 della legge 234/2021

<sup>16</sup> 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"*.

<sup>17</sup> 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

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 finanziaria. 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 828 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*

---

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.

*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 , come introdotto dall'art. 14 bis del Dl 4/2019 convertito con modificazioni dalla legge 26/2019, prevede che: " *Per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzioni 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".*

Inoltre, l'art. 9, comma 1-quinquies, del citato D.L. 113/2016, come modificato dall'art. 3 ter comma 1 del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii., 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, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia".* La modifica a tale 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.<sup>18</sup>

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<sup>19</sup> dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 ss.mm.ii, che dispone: *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a 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*

---

<sup>18</sup> 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)

<sup>19</sup> La Corte dei Conti della Campania con deliberazione n. 201/2021 ha ritenuto che i Comuni collocati nella fascia degli enti con moderata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti, cd. intermedi, possono effettuare assunzioni se non peggiorano il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti dell'anno precedente. Infatti, secondo la predetta Corte dei Conti, sulla base delle previsioni dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019, il "parametro della sostenibilità non ha comportato l'abrogazione tacita delle norme di contenimento della spesa di personale, aggiungendosi al preesistente vincolo di spesa di cui all'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006 e ss.mm.ii. I due parametri si distinguono oltre che per la finalità, anche per ambito operativo. Di fatti la nuova norma mira a responsabilizzare gli enti alla previa verifica della sostenibilità di una spesa, come quella per la nuova assunzione a tempo indeterminato, destinata a storicizzarsi. Al contrario, l'obbligo di contenimento espresso dal richiamato art. 1 comma 557 quater è rivolto all'intero aggregato spesa di personale con le sole eccezioni previste dalla legge ... non è fatto assoluto divieto di procedere ad assunzioni onde preservare il valore soglia calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato. Tali enti, infatti, possono procedere a nuove assunzioni, purché l'aumento della propria spesa di personale sia bilanciato da un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto".



*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".<sup>20</sup>*

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,<sup>21</sup> 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 2021, 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. 7.246 Comuni e n. 97 Province.

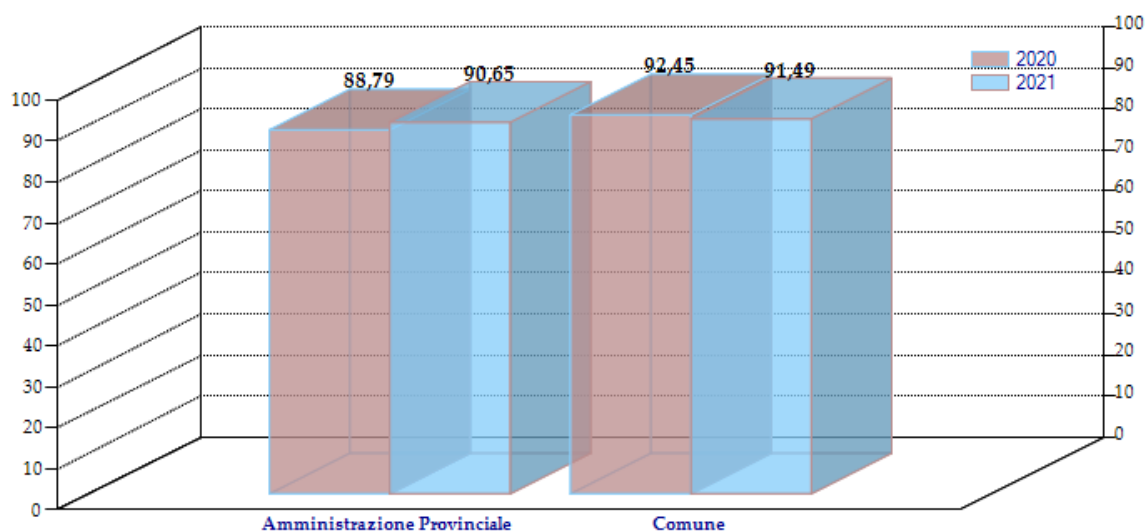
Inoltre, ai Comuni è stato chiesto se, con l'entrata in vigore dell'art. 33, comma 2, del Dl 34/2019 e del D.M. attuativo 17.3.2020, sono aumentate le capacità assunzionali rispetto alla previgente normativa. A questa domanda n. 4.533 Comuni hanno risposto affermativamente e n. 3.030 Comuni hanno risposto negativamente.

---

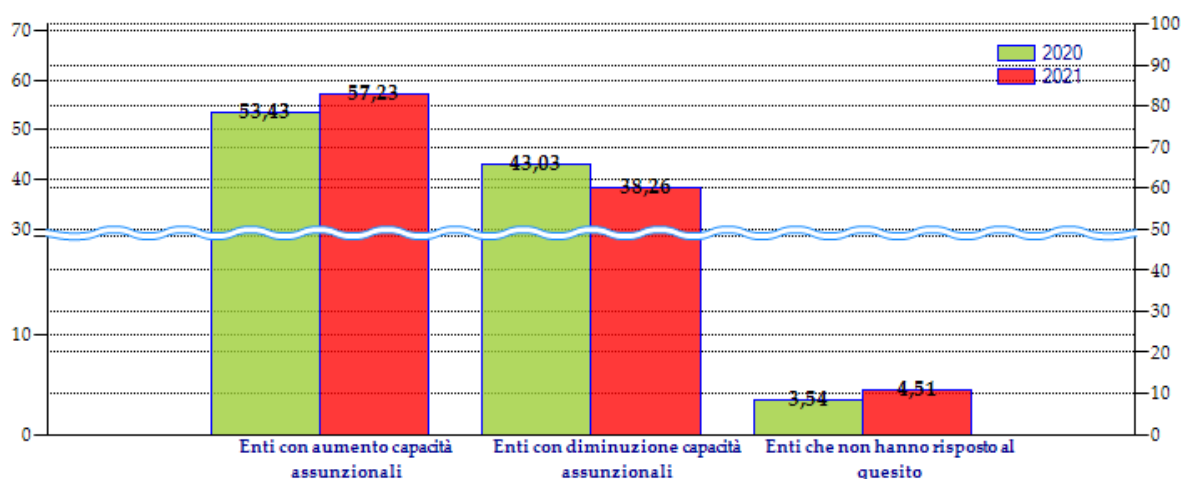
<sup>20</sup> Analoga previsione è contenuta nel DM 11.1.2022 per le Province e città metropolitane.

<sup>21</sup> 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 (%)



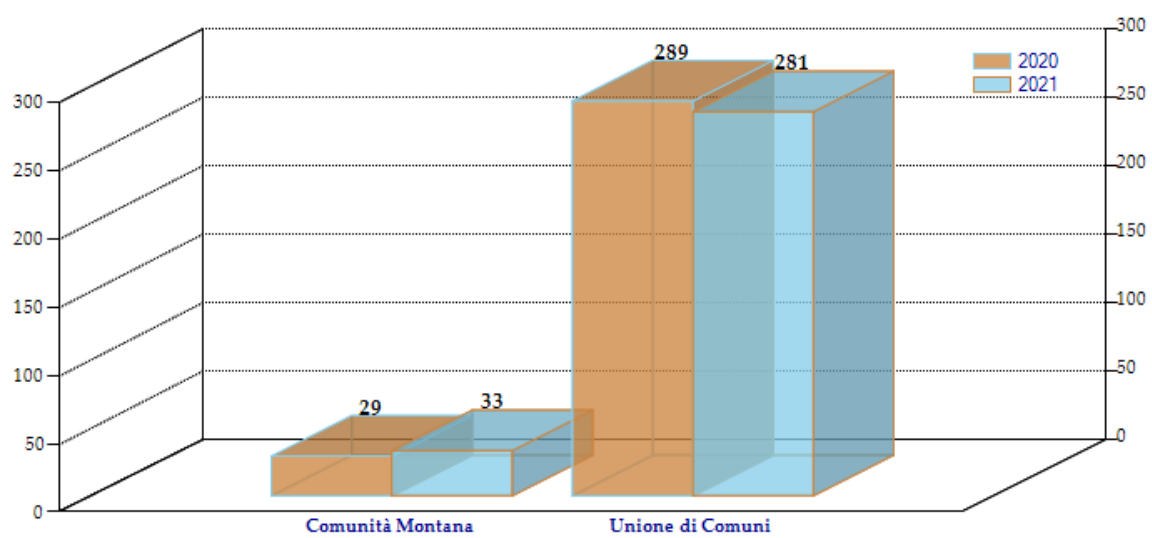
### Capacità assunzionali dei Comuni rispetto art. 33, c. 2 Dl 34/2019 (%)



✧ 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 2021 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. 281 Unioni di Comuni (n.289 nel 2020) e n. 33 Comunità montane (n. 29 nel 2020).

### 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, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.), come modificato dal D.Lgs 100/2017 e dall'art 1 commi da 721 a 724 della legge 145/2018 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 e ss.mm.ii. 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 723 ha introdotto il comma 5-bis al predetto art. 24 stabilendo 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"*. 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 nuove 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 commi da 1 a 4 T.U.S.P., 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 cui ai citati commi da 1 a 4 da parte degli enti locali, il comma 7 dello stesso art. 20 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'articolo 18<sup>22</sup> comma 2bis del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 27, comma 1, lett. b) del TUSP prevede 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..."*.

---

<sup>22</sup> I commi 1, 2 e 3 dell'art. 18 sono stati abrogati dall'art. 28 comma 1 lett g) del TUSP.

L'art. 19, commi 2 e 5, del T.U.S.P. ha, inoltre, disciplinato il reclutamento del personale delle società controllate<sup>23</sup> 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”<sup>24</sup>;*
- *“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.”<sup>25</sup>*

---

<sup>23</sup> La Corte Costituzionale con sentenza n. 227/2020 ha affermato che gli istituti del comando e del distacco non si applicano al personale delle società partecipate. Ciò in quanto l'estensione di detta possibilità inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, col duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni.

<sup>24</sup> 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 universitario di secondo livello o al contratto di ricerca, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento.”*

<sup>25</sup> Disposizione così modificata dall'art. 12 comma 1 lett. a) del D.Lgs 100/2017.

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.”*

L’art. 1 comma 10-decies del Dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, ha previsto, inoltre, che: *“Fermi restando gli obblighi di riassorbimento del personale stabiliti dal comma 8 dell’articolo 19 del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, le disposizioni di cui al comma 10-novies del presente articolo si applicano, salva diversa disciplina normativa a tutela dei lavoratori, 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 2021 a detta revisione hanno provveduto utilmente n. 7.511 enti (di cui n. 7.040 Comuni e n. 91 Province, n. 82 Comunità Montane e n. 298 Unioni di Comuni). Inoltre, dai dati pervenuti è emerso che n. 49 enti, di cui n. 44 Comuni e n. 1 Comunità montana e n. 4 Unioni di Comuni, hanno riassorbito il personale dipendente di amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 19 comma 8 del D.Lgs 175/2016.

## **2.5 Contrattazione decentrata integrativa<sup>26</sup>**

A decorrere dall'anno 2017, l'art. 23, 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<sup>27</sup>. 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*

---

<sup>26</sup> L'art. 11 del D.Lgs 75/2017 ha apportato modifiche all'art.40 del D.Lgs 165/2001 in materia di contrattazione collettiva.

<sup>27</sup> L'art. 1, comma 526, della legge 205/2017, ha introdotto il comma 5 bis all'art. 113 del D.Lgs. n. 50/ 2016 stabilendo che gli incentivi per funzioni tecniche disciplinati dall'art. 113, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege, facenti capo agli stessi capitoli di spesa su cui gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/ 2017 (sul punto Cfr. Corte dei Conti sez. Autonomie n. 6/2018; Corte dei Conti Veneto n.131/2021; Corte dei Conti Emilia Romagna n. 30/2020 e 43/2021; Tar Lazio sentenza n. 7716/2021; Corte dei Conti Lombardia 29/2021; Anac atto di segnalazione n. 1 del 9.3.2021, Corte dei Conti Sardegna 96/2022). Tale assunto è stato ribadito nella dichiarazione congiunta n. 9 al CCNLF 21.5.2018. Inoltre, la predetta sezione Autonomie con deliberazione n. 15/2019 è ritornata sulla problematica degli incentivi, individuando le fattispecie per le quali gli stessi sono dovuti, enunciando il principio di diritto secondo cui: *"...alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 113 del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50, gli incentivi ivi disciplinati sono destinabili al personale dipendente dell'ente esclusivamente nei casi di contratti di appalto e non anche nei casi di contratti di concessione"*. Detti incentivi, tuttavia non spettano per le procedure introdotte dal DL 76/2020 (decreto semplificazioni emanato per l'emergenza covid) sul punto cfr. Corte dei Conti Veneto 121/2020.



*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.*"<sup>28</sup> L'articolo 1, comma 870, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha disposto che: *"In considerazione del periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, le risorse destinate, nel rispetto dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a remunerare le prestazioni di lavoro straordinario del personale civile delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non utilizzate nel corso del 2020, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, previa certificazione da parte dei competenti organi di controllo, possono finanziare nell'anno successivo, nell'ambito della contrattazione integrativa, in deroga al citato articolo 23, comma 2, i trattamenti economici accessori correlati alla performance e alle condizioni di lavoro, ovvero agli istituti del welfare integrativo.....".* 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 modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi azionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità"*<sup>29</sup>.

L'art. 115, comma 1, del Dl 18/2020 (c.d. Cura Italia emanato per l'emergenza epidemiologica covid) convertito dalla legge 27/2020 ha dettato una specifica disciplina per lo straordinario della polizia locale prevedendo che: *"Per gli anni*

---

<sup>28</sup> Per la costituzione del fondo per le risorse decentrate per gli enti in riequilibrio finanziario ex art. 243 bis cfr. parere Aran CFL n. 46/2019, Corte dei Conti Liguria 51/2020. Per gli enti in dissesto Corte dei Conti Sicilia n. 51/2022.

<sup>29</sup> L'art. 1 comma 604 della legge 234/2021 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 2019-2021 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".*

2020<sup>30</sup>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. 2. Presso il Ministero dell'interno è istituito per l'anno 2020 un fondo con dotazione pari a 10 milioni di euro al fine di contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario di cui al comma 1 e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale del medesimo personale. Al riparto delle risorse del fondo di cui al presente comma si provvede con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato città ed autonomie locali, adottato entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, tenendo conto della popolazione residente e del numero di casi di contagio da COVID-19 accertati"<sup>31</sup>. Il comma 2 dell'art. 11 bis<sup>32</sup> del Dl 135/2018 convertito dalla legge 12/2019 ss.mm.ii. ha disposto che: "Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13<sup>33</sup> e seguenti del contratto collettivo nazionale di

---

<sup>30</sup> Comma così modificato dall'art. 1 comma 994 della legge 178/2020.

<sup>31</sup> Con DM 16.4.2020 si è proceduto alla ripartizione dei fondi.

<sup>32</sup> La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia con deliberazione n. 83/2021 ha ritenuto che l'aumento delle risorse per il finanziamento delle posizioni organizzative nei Comuni senza dirigenti può essere utilizzato solamente per finanziare l'aumento di questa forma di salario accessorio rispetto alla differenza tra i compensi erogati prima della entrata in vigore del CCNLFL 21 maggio 2018 e gli aumenti di dette posizioni organizzative disposti successivamente. Secondo la predetta Corte dei Conti "l'art. 11 bis comma 2 del d.l. n. 135/2018, convertito dalla legge n. 12/2019... ha la funzione di evitare che l'eventuale incremento, per effetto dell'introduzione del nuovo CCNL Funzioni Locali, delle retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative esistenti possa comportare il superamento del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75". Si deve pertanto escludere che il citato art. 11 bis comma 2 abbia introdotto, in via generale, la possibilità di utilizzare risorse connesse ad eventuali capacità assunzionali per il finanziamento del trattamento accessorio delle posizioni organizzative di cui al CCNL funzioni locali. Si è in presenza di una disposizione che ha "carattere derogatorio e, dunque, di stretta interpretazione della norma in esame".

<sup>33</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16.11.2022, nell'introdurre un nuovo sistema di classificazione del personale, agli artt. da 16 a 20, ha disciplinato gli incarichi di elevata qualificazione, disapplicando la previgente disciplina di cui all'art. 13 e seg. del precedente CCNLFL.

*lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario". In ordine alla utilizzabilità di questa disposizione, dopo l'entrata in vigore delle regole dettate dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 convertito dalla legge 58/2019 si evidenzia che sussistono pareri contrastanti<sup>34</sup>. Invero, il comma 2 ultimo alinea di cui al citato art. 33 stabilisce che: "Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"<sup>35</sup>.*

Inoltre, relativamente ai comuni, il DM del 17.3.2020 attuativo del citato art. 33 comma 2, prevede che: "rilevato 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 riferito all'anno 2018, è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31.12.2018"<sup>36</sup>. Conseguentemente, nel quadro normativo, coordinando le due

---

<sup>34</sup> La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Toscana con deliberazione n. 1/2021 ha ritenuto che, a seguito delle modifiche delle regole sulle capacità assunzionali e sulla scorta di numerosi pareri già resi da varie sezioni della Corte dei conti: "la disposizione contenuta nell'art. 11 bis comma 2 del Dl 135/2018 si sia di fatto esaurita il 20 maggio 2019, data entro la quale le disposizioni organizzative ricadenti nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 11 bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'art. 13 comma 3 CCNLFL e come chiarito dall'ARAN".

<sup>35</sup> Relativamente alle Unioni poiché tali enti non applicano l'art. 33 comma 2 del Dl 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.

<sup>36</sup> Il nuovo DM 11.1.2022 che reca disposizioni attuative della disciplina assunzionale per il personale delle Province e delle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, consente l'adeguamento delle risorse destinate al fondo per i trattamenti economici accessori e alle posizioni organizzative. In particolare, le risorse del fondo e quelle per remunerare gli incarichi di

disposizioni citate circa il limite al trattamento accessorio la disciplina che ne risulta è la seguente: il riferimento base è previsto dall'art. 23, comma 2, (indicato nell'anno 2016); questo dato deve, poi essere adeguato, aumentandolo o diminuendolo, in modo da assicurare l'invarianza nel tempo del valore medio pro-capite del 2018. In tal modo, superando definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, e costruendone uno nuovo, a partire dal 2018, si garantisce a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in misura proporzionale. Qualora, invece, il numero dei dipendenti dovesse diminuire non è possibile scendere al di sotto del valore – soglia del trattamento accessorio 2016. La norma prevista dal citato art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75 del 2007, rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere come riferimento, bensì come il limite minimo inderogabile, al di sotto del quale non è possibile riconoscere il trattamento accessorio, e ciò anche in considerazione del fatto che, trattandosi di un trattamento accessorio ormai maturato, esso rappresenta un diritto acquisito che non può essere negato, in caso di diminuzione di dipendenti.<sup>37</sup>

Analoghe disposizioni sul trattamento accessorio sono state previste per le province e le città metropolitane dall'art. 33, comma 1 bis, del citato Dl 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.

Il comma 800 dell'art. 1 della legge 205/2017 per consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni ha previsto, tra l'altro, che: *"Per le medesime finalità di cui al primo periodo, a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato articolo 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, al*

---

posizione organizzativa sono adeguate in aumento o in diminuzione, in ragione delle fluttuazioni del personale in servizio, per garantire il valore medio pro-capite riferito all'anno 2018.

<sup>37</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Marche deliberazione n. 22/2022.

*personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'articolo 23, comma 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali...".*

In attuazione di detta normativa è stato emanato un primo DPCM dell'8 marzo 2019 contenente specifiche disposizioni sul trattamento accessorio del personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario e le città metropolitane per l'individuazione dei requisiti necessari ai fini dell'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa limitatamente all'anno 2018. Con successivo DPCM dell'11 agosto 2020, sono stati individuati i requisiti per l'anno 2019 prevedendo, all'art. 2, che le città metropolitane possono incrementare l'ammontare della componente variabile dei propri 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, purché in possesso dei requisiti previsti dalla medesima norma.

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 citato 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 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 turn-over...". 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 somministrazione 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. 81/2015<sup>38</sup>, 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.

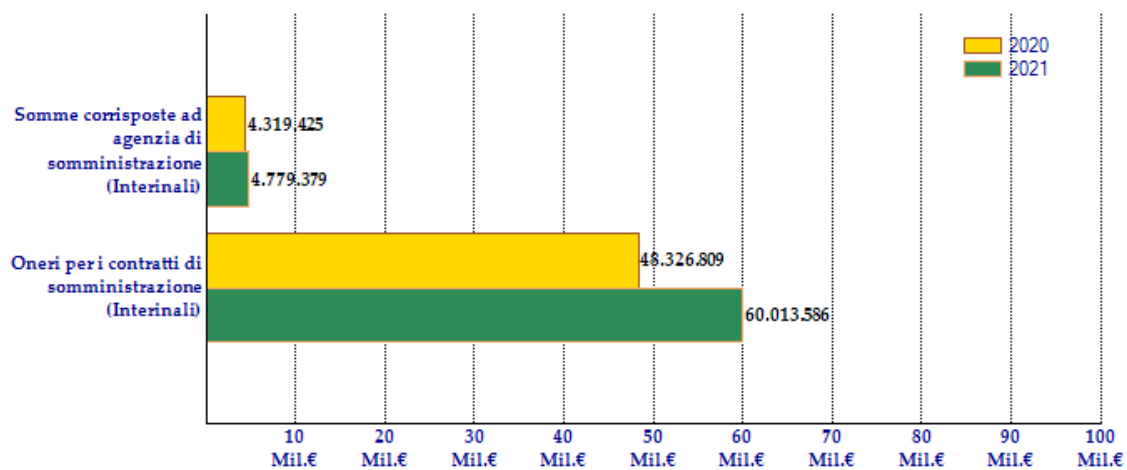
Nel 2021, i costi sostenuti per il lavoro in somministrazione, cui hanno fatto ricorso gli Enti Locali per assicurare continuità all'erogazione dei servizi, risultano aumentati rispetto a quelli rilevati nel 2020.

Le somme complessivamente corrisposte alle agenzie di somministrazione ammontano ad euro 4.779.379 (euro 4.319.425 nel 2020); mentre gli oneri sostenuti per i contratti del personale ex interinale ammontano ad euro 60.013.586 (euro 48.326.809 nel 2020).

---

<sup>38</sup> Il Dl 21/2022 convertito dalla legge 51/2022 all'art. 12 quinquies, comma 1, ha modificato l'art. 31 comma 1 del Dlgs 81/2015.

## Spese per contratti di somministrazione





### 3. Dotazioni organiche<sup>39</sup>

L'art. 4, comma 2, del D.Lgs 75/2017 che ha sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 6 del D.Lgs 165/2001<sup>40</sup> 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 all'art. 6<sup>41</sup>, così come modificato dall'articolo 1, comma 12, lettera a), n. 3), del DL 30 dicembre 2021, n. 228<sup>42</sup>, ha

---

<sup>39</sup> Per il piano triennale dei fabbisogni di personale cfr. il cap. 6.1

<sup>40</sup> Il DPR 24.6.2022 n. 81, Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione, 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 stato definito il contenuto formale del Piao, previsto dal citato art. 6. Si tratta di un regolamento che riporta le tre sezioni nelle quali deve essere articolato il Piao: 1. Valore pubblico performance ed anticorruzione; 2. Organizzazione e capitale umano; 3. Monitoraggio.

<sup>41</sup> Il DL 36/2022, convertito dalla legge 79/2022 ha disposto, con l'art. 7 comma 1 lett.a), la modifica dell'art. 6 comma 6 bis e l'introduzione del comma 7 bis. Il quadro normativo per la presentazione dei nuovi Piani è stato completato con il citato DPR 24.6.2022 n. 81 e con il citato DPCM del 30.6.2022, che ha definito i contenuti e lo schema tipo del Piao, nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti.

<sup>42</sup> Il DL 228/2021 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15.

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.<sup>43</sup>

Al fine di orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei propri piani dei fabbisogni di personale secondo le previsioni della richiamata normativa il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione in data 8.5.2018 ha emanato le: *“linee di indirizzo per la predisposizione dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

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...”*<sup>44</sup>.

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 di area vasta, il comma 844 dell'art. 1 della legge 205/2017 ha previsto che: *“Ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421<sup>45</sup>, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini*

---

<sup>43</sup> Per il PIAO cfr. cap. 8

<sup>44</sup> Cfr. cap. 7

<sup>45</sup> Detto comma è stato abrogato dal DL 34/2019 convertito dalla legge 58/2019

*del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.”<sup>46 47</sup>*

L’art. 1 comma 221 della L. 208/2015 aveva già previsto che: *“le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali...nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali eliminando eventuali duplicazioni...”*.

Inoltre, il comma 770 di detta legge 208/2015 ha consentito la rideterminazione in aumento della dotazione organica degli enti di area vasta nel caso di ricollocamento delle funzioni di polizia amministrativa locale in ambito provinciale.

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 bis<sup>48</sup> 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’Interno<sup>49</sup>, adottato con cadenza triennale, che fissa i rapporti medi dipendenti/popolazione per classi demografiche.

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

---

<sup>46</sup> Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze e il Ministro dell’Interno dell’11.1.2022 è stata data attuazione alle disposizioni di cui all’art. 33 comma 1 bis del DL 34/2019. Il DM ha individuato per le province e le città metropolitane i valori soglia, differenziati per fascia demografica, entro i quali detti enti possono procedere alle assunzioni a tempo indeterminato.

<sup>47</sup> Cfr. cap. 2.3

<sup>48</sup> 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 dispone 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 dicembre 2022 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”*.

<sup>49</sup> Nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 297 del 30 novembre 2020 è stato pubblicato il nuovo Decreto Ministeriale del 18 novembre 2020 di individuazione dei rapporti medi dipendenti/popolazione valevole per il triennio 2020/2022, in vigore dal 16 dicembre 2020.

rotazione si applicano i tetti di spesa per la dotazione organica di cui all'art. 1 comma 557 quater della L. 296/2006<sup>50</sup>.

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 2021 il numero delle unità di personale in dotazione organica risulta essere n. 7.207 per il personale dirigente (di cui n. 506 nelle province) e n. 372.792 per il personale non dirigente (di cui n. 23.992 nelle province).

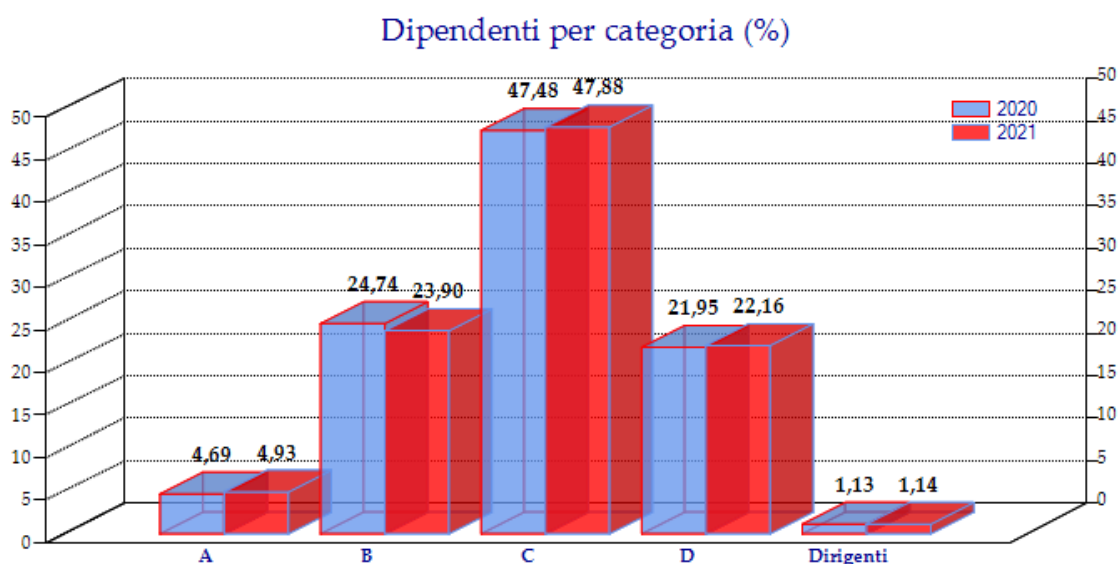
---

<sup>50</sup> 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 31.12.2021 è diminuito rispetto al precedente censimento: n. 358.931 unità registrate contro le 362.090 alla fine del 2020. Di queste, n. 299.456 unità sono a tempo pieno (contro n. 304.555 del 2020) e n. 59.475 unità sono in part-time (contro n. 57.535 del 2020).

In particolare, la categoria A ammonta a n. 17.688 unità, il personale di categoria B a n. 85.772, i dipendenti di categoria C a n. 171.842, il personale di categoria D a n. 79.555 e i dirigenti a n. 4.074 (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 108<sup>51</sup> del decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dall'art.

<sup>51</sup> 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,

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 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 100.000<sup>52</sup> abitanti, della figura del direttore generale<sup>53</sup> 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 31.12.2021, n. 35 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. 11 Comuni e n. 27 Province.

#### ***4.2 Dirigenti a tempo indeterminato ed a contratto ex art. 110 del D.Lgs 267/2000.***

Per il personale di qualifica dirigenziale la disciplina di carattere generale è contenuta nell'art. 19<sup>54</sup> del D.Lgs n. 165/2001 e ss.mm.ii., che, al comma 1, fissa

---

*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".*

<sup>52</sup>Al 31.12.2021, risultavano n. 44 comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (n. 45 al 31.12.2020).

<sup>53</sup>L'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.

<sup>54</sup> L'art.1, comma 15, del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 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

i requisiti per il 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 contenuta 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,

---

*copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano. 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, 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 hanno modificato il comma 5 bis dell'art. 19 del D.Lgs 165/2001.

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<sup>55</sup>, ove la dimensione dell’ente risulti incompatibile con la rotazione dell’incarico dirigenziale.”*

Per i dirigenti con incarico a contratto a tempo determinato l’articolo 110<sup>56 57</sup>, 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 30 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 pubblica<sup>58</sup> volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell’incarico .... Per il periodo di durata degli incarichi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché dell’incarico di cui*

---

<sup>55</sup> Il DL 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla legge 40/2020 ha modificato taluni articoli della legge 190/2012. Successivamente il DPR 81/2022 con l’art. 1 comma 1 lett. d) ha disposto la modifica dell’art. 1 comma 1 lett. a) e dell’art. 60 lett. a).

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> 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 sent. 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.

<sup>58</sup> 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.



*all'articolo 108, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa<sup>59</sup> 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, 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. 4194/2020<sup>60</sup>.

L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, 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<sup>61 62</sup>.

In totale i dirigenti in servizio al 31 dicembre 2021 erano n. 4.074 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e

---

<sup>59</sup> 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)

<sup>60</sup> Sul punto Cfr. Tar Puglia n. 14/201; Corte dei Conti Emilia Romagna deliberazione 220/2021.

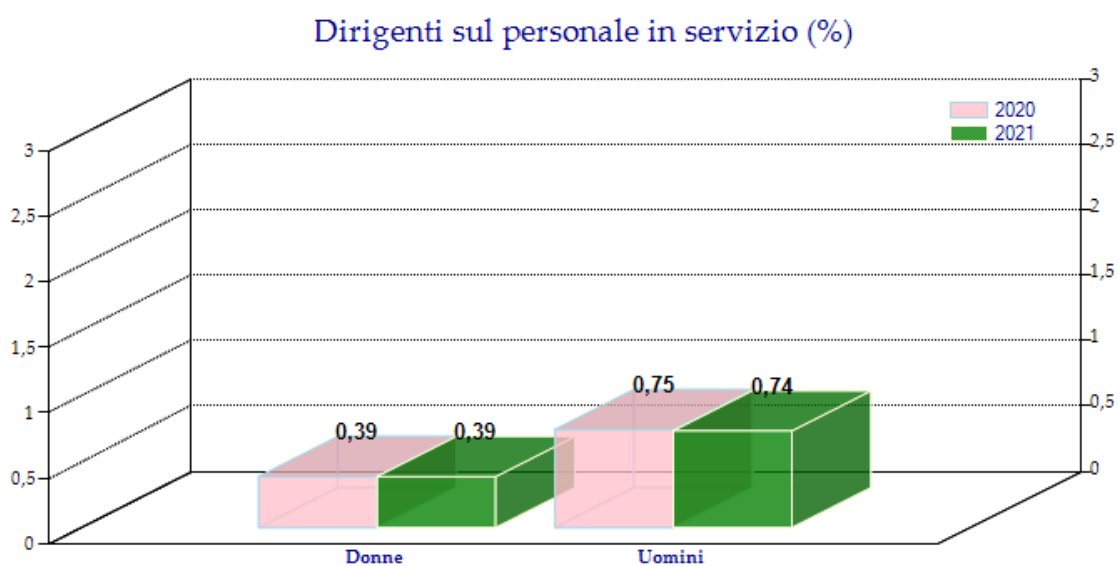
<sup>61</sup> Deroghe all'art. 5 comma 9 del Dl 95/2012 sono state introdotte, per alcune categorie di lavoratori, quali il personale medico, dai vari decreti legge susseguitesesi nel tempo emessi per fronteggiare l'emergenza covid.

<sup>62</sup> 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."

direttori generali), contro n. 4.100 del 2020. Rimane significativa la differenza tra uomini n. 2.661 (n. 2.703 nel 2020) e donne n. 1.413 (n. 1.397 nel 2020).

Al 31.12.2021, i dirigenti assunti, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, per coprire posti in organico, erano complessivamente n. 872, mentre le alte specializzazioni assunte ai sensi dello stesso articolo erano n. 688.

Viceversa, i dirigenti assunti fuori dotazione organica, ai sensi del comma 2 del citato articolo 110, erano complessivamente n. 126 e le alte specializzazioni ammontavano a n. 291.



#### ***4.3 Dipendenti per categoria e posizione economica***

Per quanto riguarda l'inquadramento dei dipendenti l'art. 12<sup>63</sup> del CCNLFL 21.5.2018 ha modificato il sistema di classificazione del personale prevedendo

---

<sup>63</sup> In data 16.11.2022 è stato sottoscritto il nuovo CCNLFL 2019/2021. Il nuovo contratto al titolo III relativo all'ordinamento professionale, con il 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 aggiornare le declaratorie delle aree professionali adattandole ai nuovi contesti organizzativi, anche al fine di facilitare il riconoscimento delle competenze delle risorse umane. Conseguentemente gli art. 12 e segg. del CCNLFL 21.5.2018, sono definitivamente disapplicati.

nelle quattro categorie A B C D un unico accesso corrispondente alla posizione economica iniziale di ciascuna categoria, salvo i profili della categoria B, per i quali l'accesso dall'esterno avviene nella posizione economica B3. Per la categoria D, invece, il citato art. 12 ha disapplicato la previgente norma contrattuale che prevedeva per i profili professionali ascrivibili all'ex VIII q.f. l'accesso dall'esterno nella categoria D3. Conseguentemente, anche per la cat. D l'accesso dall'esterno avviene nella categoria D1.

Il dato relativo a tutti i contratti dei dipendenti (dirigenti esclusi) a tempo indeterminato ha registrato una diminuzione rispetto alla precedente rilevazione: n. 354.857 unità (contro n. 357.990 unità del 2020): la categoria più numerosa è la C, rappresentata dal 48% del personale, seguita dalla B (24%), quindi dalla D (22%) ed, infine, dalla A (5%).

Nel prospetto seguente sono riportati i dati relativi alle posizioni economiche presenti al 31.12.2021 negli enti che applicano il contratto collettivo nazionale.

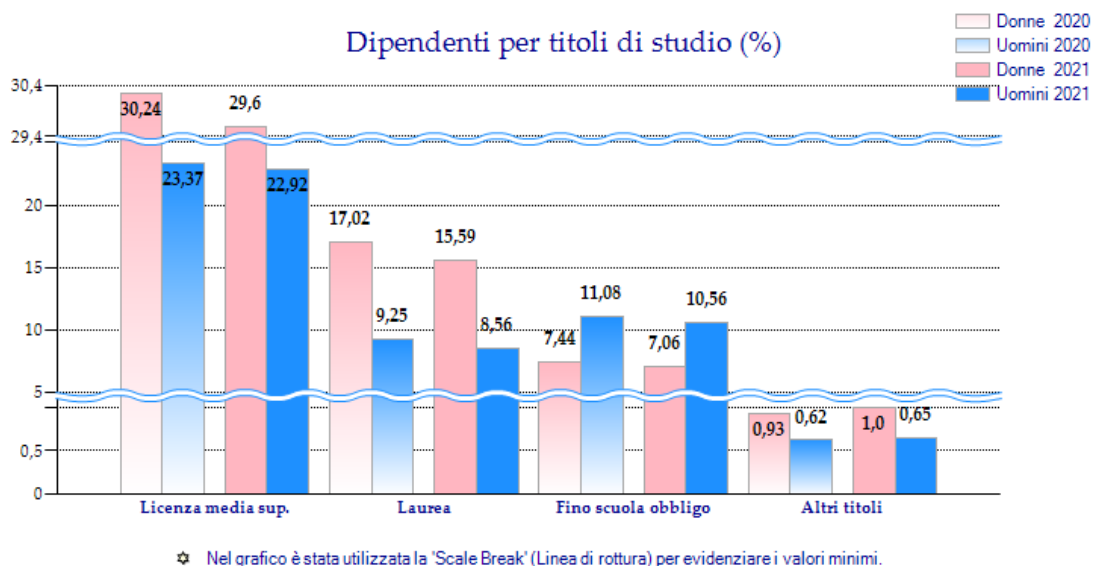
Categorie e Posizioni economiche 2021(CCNLFL)								
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>A</b>	6.265	1.956	1.491	1.569	2.366	1.790		
<b>B</b>	14.135	7.000	12.525	9.736	9.162	8.592	7.855	6.562
<b>C</b>	46.655	22.948	20.761	21.428	22.927	24.861		
<b>D</b>	20.088	10.504	11.851	10.249	8.077	7.096	5.226	
<b>Tot.</b>	<b>87.143</b>	<b>42.408</b>	<b>46.628</b>	<b>42.982</b>	<b>42.532</b>	<b>42.339</b>	<b>13.081</b>	<b>6.562</b>

#### 4.4 Titolo di studio

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

In particolare nell'anno 2021:

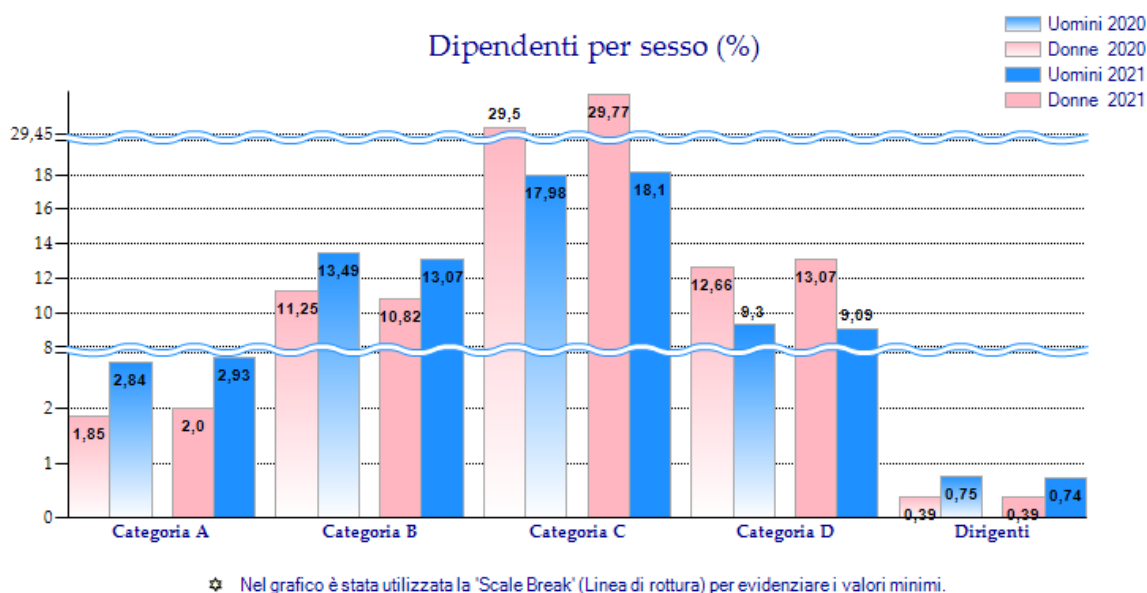
- n. 188.540 è in possesso del diploma di scuola media superiore (contro n. 194.096 unità del 2020);
- un numero rilevante di dipendenti è laureato (n. 86.688 unità in possesso di laurea magistrale, contro n. 81.926 unità del 2020) e n. 14.435 unità in possesso di laurea triennale (contro n. 13.181 del 2020);
- n. 2.773 (n. 2.703 nel 2020) ha anche seguito corsi post-laurea o ha conseguito un dottorato di ricerca (n. 3.122, contro n. 2.935 del 2020);
- il numero di dipendenti in possesso del solo titolo di studio della scuola dell'obbligo è diminuito (n. 63.234 contro n. 67.032 unità del 2020).



#### 4.5 Personale maschile e femminile.

Dai dati rilevati (tutti i contratti), risulta che, alla fine del 2021, la presenza dell'elemento femminile era complessivamente superiore a quella maschile (in totale n. 201.210 donne e n. 157.721 uomini), rimanendo preponderante la percentuale di dirigenti uomini (65%) rispetto alle donne (35%).

Nelle categorie A e B è sensibilmente maggioritaria la presenza maschile; quella femminile è superiore nella categoria C (n. 64.974 uomini e n. 106.868 donne) e nella categoria D (n. 32.637 uomini e n. 46.918 donne).



#### 4.6 Anzianità anagrafica

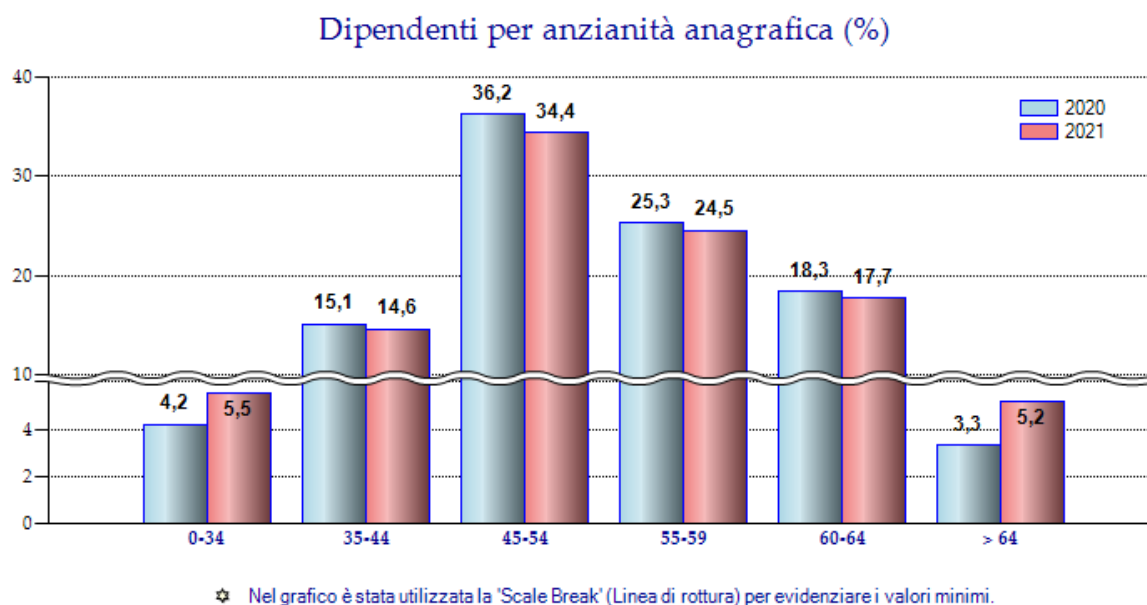
Il dato relativo all'anzianità anagrafica, così come quello concernente l'anzianità di servizio è utile per valutare le ricadute delle norme in materia pensionistica, riportate nel successivo capitolo dedicato alle *Cessazioni*, sulla situazione occupazionale degli enti locali.

Relativamente alle fasce d'età maggiormente interessanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia pensionistica, al 31.12.2021 risultavano in servizio i seguenti contingenti di personale:

età 55 – 59 anni: n. 38.058 uomini (n. 41.384 nel 2020) e n. 49.955 donne (n. 50.342 nel 2020);

età 60 – 64 anni: n. 33.470 uomini (n. 36.048 nel 2020) e n. 30.186 donne (n. 30.394 nel 2020);

età 64 anni e oltre: n. 11.641 uomini e n. 6.949 donne (alla fine del 2020 in tale fascia di età erano risultati presenti n. 7.325 uomini e n. 4.644 donne).



#### 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 il triennio 2019/2021, il Dl 4/2019 convertito dalla legge 26/2019, artt. 14 e seguenti, come modificati dal Dl 126/2019 convertito dalla legge 159/2019 e ss.mm.ii., ha introdotto la così detta "quota 100", con possibilità di pensionamento anticipato del personale che ne faccia domanda in possesso del requisito contributivo minimo di 38 anni e con una età anagrafica minima di 62 anni.<sup>64</sup> Una volta acquisito il diritto lo stesso può sempre essere fatto valere.

<sup>64</sup> La legge 234/2021 all'art. 1 comma 87, nel modificare l'art. 14 del Dl 4/2019 ha introdotto quota 102, prevedendo che: " 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

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”*.<sup>65</sup>

Come per i precedenti *Censimenti*, è stato, quindi, rilevato il dato relativo all'anzianità di servizio al 31 dicembre 2021. Ciò, anche al fine di valutare l'impatto delle nuove disposizioni del pensionamento anticipato con quota 100.

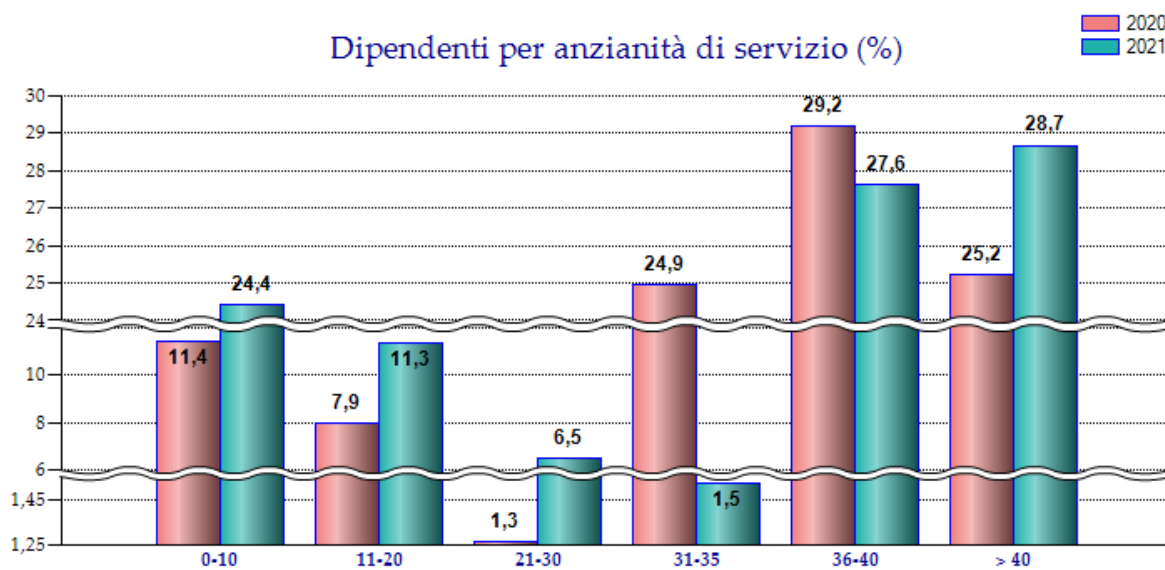
Al 31.12.2021 la fascia più numerosa è risultata quella dei dipendenti che hanno prestato da 11 a 20 anni di servizio: n. 102.888 unità (contro n. 105.663 del 2020) di cui n. 43.100 uomini e n. 59.788 donne; seguita da quella dei dipendenti fino a 10 anni di servizio: n. 99.162 unità (contro n. 90.303 del 2020), di cui n. 41.400 uomini e n. 57.762 donne; poi da quella tra i 21 e i 30 anni di servizio: n. 87.638 unità (contro n. 91.269 del 2020), di cui n. 37.969 uomini e n. 49.669 donne; poi da quella da 31 a 40 anni di servizio: n. 63.878 unità (contro n. 70.201 del 2020), di cui n. 32.445 uomini e n. 31.433 donne.

Inoltre, la fascia che ha superato i 40 anni di servizio è pari a n. 5.472 unità (contro n. 4.580 del 2020), di cui n. 2.854 uomini e n. 2.618 donne.

---

*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”*; Cfr circ Inps 38/2022. cfr. cap.7

<sup>65</sup> L'INPS, con circolare n. 28 del 18.2.2022, ha reso noto che, a decorrere dal 1 gennaio 2023, i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici adeguati agli incrementi della speranza di vita non sono ulteriormente incrementati, così come previsto dal decreto 27 ottobre 2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.



✧ 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 domande.

La legge 178/2020 all'art. 1, commi 993-995, nel testo attualmente in vigore 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 e' 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 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.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> 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

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 competenza<sup>67</sup>. 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.”*<sup>68</sup> Inoltre, il

---

della Finanza Locale n. 6/2018, n. 6/2020, n.21/2022 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.

<sup>67</sup> Per l'approfondimento delle disposizioni citate cfr. capitolo 10.

<sup>68</sup> Sull'attuazione dell'articolo vedasi anche nota interpretativa del 26.7.2018 n 532 emanata dalla Conferenza Stato - Città ed autonomie locali.

CCNLFL del 21 maggio 2018<sup>69</sup> ha dettato una specifica disciplina attuativa di detta disposizione contenuta nell'art. 56 ter.

Dai dati rilevati, risulta che, in totale, il personale addetto al servizio di polizia locale ammonta a n. 52.227 unità (contro n. 52.763 del 2020), n. 48.848 nei Comuni (n. 49.247 nel 2020), di cui n. 4.989 nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (contro n. 4.871 del 2020); n. 1.924 nelle Unioni di Comuni (contro n. 2.030 del 2020); n. 1.452 nelle Province; n. 3 nelle Comunità Montane).

Per quanto riguarda l'inquadramento, i dirigenti sono complessivamente n. 321 unità, di cui n. 21 nelle Province, n. 286 nei Comuni, e n. 14 nelle Unioni di Comuni; le unità di categoria D sono n. 8.848 (n. 255 nelle Province, n. 8.226 nei Comuni, n. 367 nelle Unioni di Comuni) e le unità di categoria C sono n. 43.058 (n. 1.176 nelle Province, n. 40.336 nei Comuni, n. 3 nelle Comunità Montane e n. 1.543 nelle Unioni di Comuni).

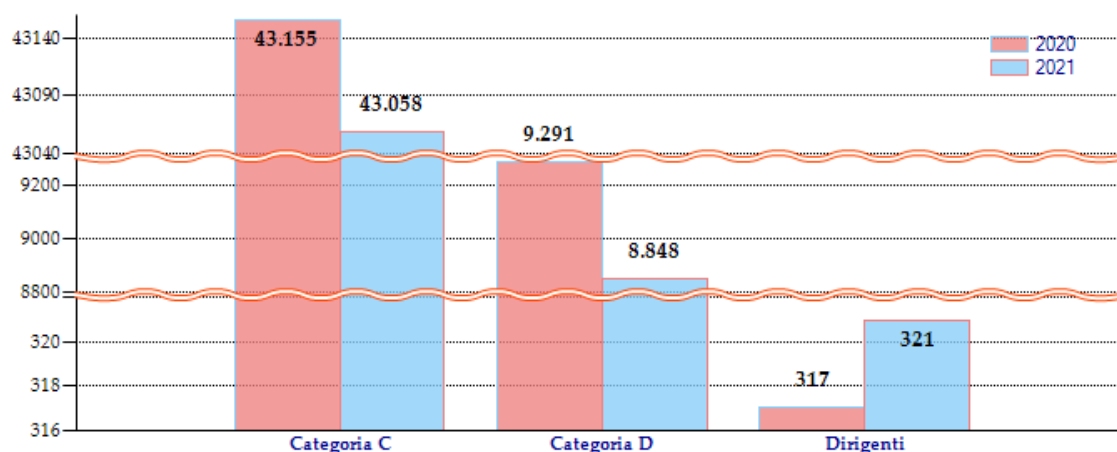
Disaggregando il dato (tutti gli enti) per aree geografiche:

- Italia nord-occidentale: n. 14.576 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale di polizia locale in servizio: 28%);
- Italia nord-orientale: n. 7.536 unità (percentuale media: 14%);
- Italia centrale: n. 13.486 unità (percentuale media: 26%);
- Italia meridionale: n. 10.747 unità (percentuale media: 20%);
- Italia insulare: n. 5.882 unità (percentuale media: 11%).

---

<sup>69</sup> 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. 3.976 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale di polizia locale in servizio: 7,6%);
- Valle d'Aosta: n. 131 unità (percentuale media: 0,2%);
- Lombardia: n. 8.406 unità (percentuale media: 16%);
- Trentino Alto-Adige: n. 511 unità (percentuale media: 0,9%);
- Veneto: n. 2.933 unità (percentuale media: 5,6%);
- Friuli Venezia-Giulia: n. 300 unità (percentuale media: 0,57%);
- Liguria: n. 2.063 unità (percentuale media: 3,9%);
- Emilia Romagna: n. 3.792 unità (percentuale media: 7,2%);
- Toscana: n. 3.716 unità (percentuale media: 7%);
- Umbria: n. 655 unità (percentuale media: 1,2%);
- Marche: n. 1.134 unità (percentuale media: 2,2%);
- Lazio: n. 7.981 unità (percentuale media: 15,3%);
- Abruzzo: n. 900 unità (percentuale media: 1,7%);
- Molise: n. 172 unità (percentuale media: 0,3%);
- Campania: n. 4.979 unità (percentuale media: 9,5%);
- Puglia: n. 3.181 unità (percentuale media: 6,1%);
- Basilicata: n. 352 unità (percentuale media: 0,7%);
- Calabria: n. 1.164 unità (percentuale media: 2,2%);
- Sicilia: n. 4.427 unità (percentuale media: 8,5%);
- Sardegna: n. 1.455 unità (percentuale media: 2,8%).

L'articolo 208 del codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285/1992 e ss.mm.ii al comma 5bis<sup>70</sup>, stabilisce, tra l'altro, che una quota parte dei proventi delle sanzioni 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 strada<sup>71</sup>.

Complessivamente, il personale assunto dai comuni in qualità di stagionale a progetto ammonta a n. 780 contro n. 1.557 unità del 2020.

Il servizio di polizia locale è ancora largamente gestito in economia diretta (74% degli enti che applicano il contratto nazionale). Tuttavia, sono anche utilizzate le unioni di comuni (10,5%), in attuazione delle disposizioni che impongono ai comuni di minore dimensione demografica di gestire in forma associata le funzioni fondamentali.

#### ***4.9 Personale con altri contratti***

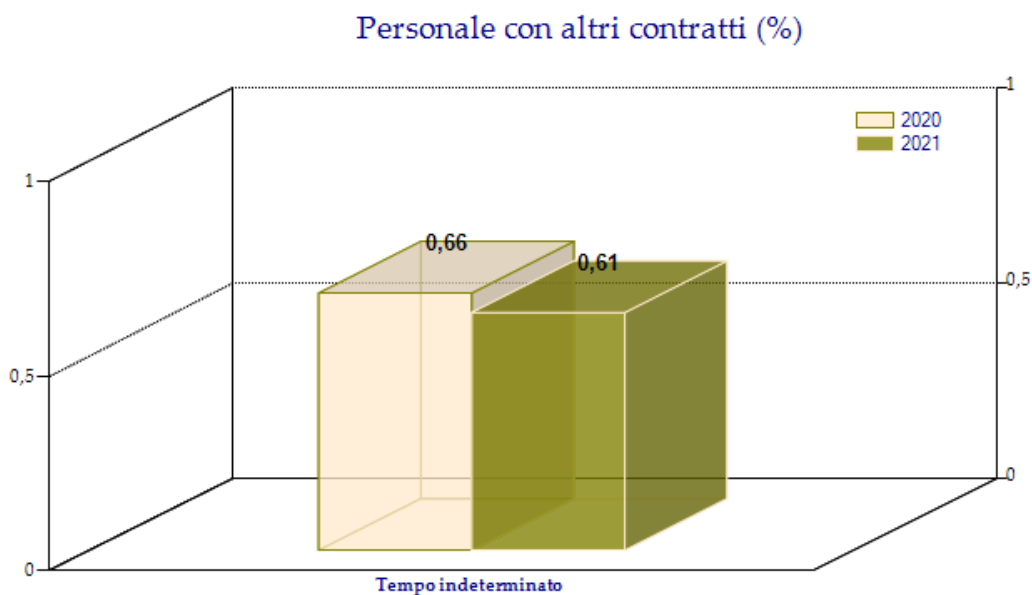
La presenza di personale assunto con contratti diversi rispetto al contratto collettivo dei dipendenti (personale agricolo-forestale, personale docente, giornalisti, personale edile, etc...) è diminuita rispetto al 2020.

Al 31.12.2021 risultavano complessivamente in essere n. 2.172 unità di personale (a tempo indeterminato), contro n. 2.385 del 2020.

---

<sup>70</sup> IL DL 77/2021 convertito dalla legge 108/2021 all'art. 66 quinquies comma 1 ha disposto la modifica del comma 5 bis.

<sup>71</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 all'art .98 ha disciplinato l'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada.



#### **4.10 Collaboratori a tempo determinato – Uffici di staff**

L'articolo 90<sup>72</sup>, 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'esterno a tempo determinato. 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 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

<sup>72</sup> Sull'art. 90 in relazione al conferimento degli incarichi ex art. 7 del DLGS 165/2001 cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2022

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"*.<sup>73</sup>

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 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 dirigenziale<sup>74</sup>.

Nel 2021 si è registrata una lieve diminuzione del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 90 TUEL (n. 1.485 collaboratori contro n. 1.584 nel 2020 e n. 1.476 del 2019).

Al 31.12.2021 risultavano complessivamente in servizio presso gli uffici di staff n. 4.089 unità di personale dipendenti dell'amministrazione (n. 134 con qualifica dirigenziale, n. 3.955 non dirigenti) e n. 209 esterni all'istituzione.

---

<sup>73</sup> Per i Comuni in riequilibrio finanziario 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"*.

<sup>74</sup> 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

#### ***4.11 Personale a tempo parziale***

Dai dati rilevati emerge che, complessivamente, alla fine del 2021, erano presenti n. 59.475 unità di personale part-time (tutti i contratti), contro n. 57.535 censite al 31.12.2020.

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 in materia di assunzioni (art. 53 CCNL funzioni locali 21.5.2018<sup>75</sup> <sup>76</sup>). 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. 42.718) che, in percentuale maggiore degli uomini, richiedono autonomamente ovvero accettano di concorrere per i posti istituiti part-time, dovendo contemporaneamente assolvere ad altri compiti in ambito familiare.

In particolare, n. 5.826 uomini avevano nel 2021 un contratto part-time fino al 50% dell'orario di lavoro (contro n. 4.752 del 2020) e n. 10.931 oltre il 50% (contro n. 10.271 del 2020). Per quanto riguarda le donne, n. 7.892 avevano un

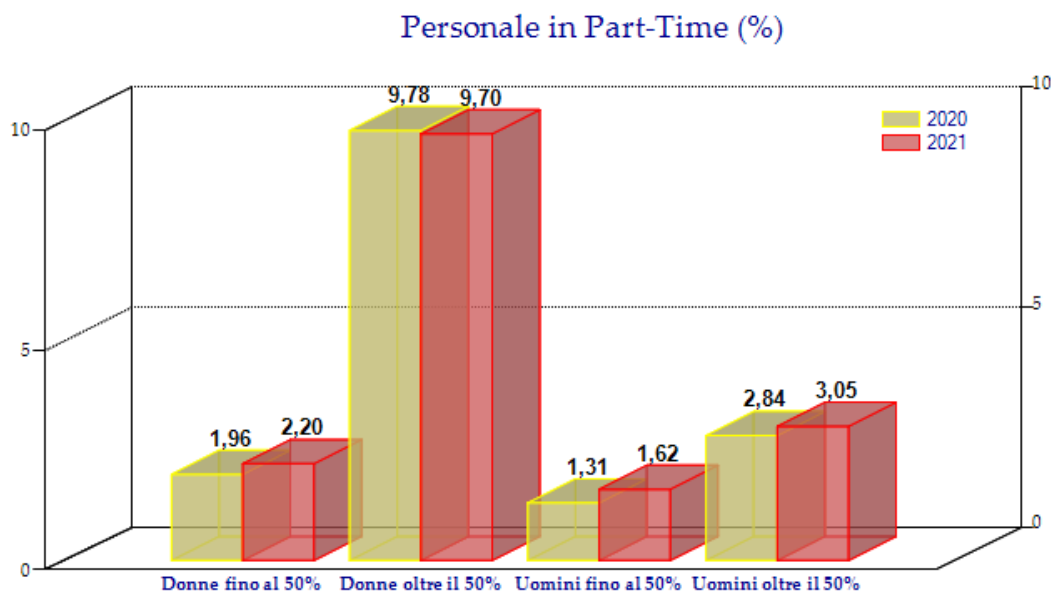
---

<sup>75</sup> 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 di cui all'art 55 del CCNLFL 21.5.2018.

<sup>76</sup> 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*". 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.



contratto fino al 50% dell'orario (n. 7.095 nel 2020) e n. 34.826 oltre il 50% (n. 35.417 nel 2020).



#### 4.12 Articolazione del lavoro turnazione<sup>77</sup> e reperibilità

Alla fine del 2021 il ricorso agli istituti della turnazione e della reperibilità, rispetto all'anno precedente, risulta in diminuzione.

In particolare, per quanto riguarda le turnazioni:

anno 2017: n. 53.548

anno 2018: n. 54.256

anno 2019: n. 51.012

anno 2020: n. 48.903

anno 2021: n. 46.845

per quanto attiene alle reperibilità:

anno 2017: n. 39.955

anno 2018: n. 37.913

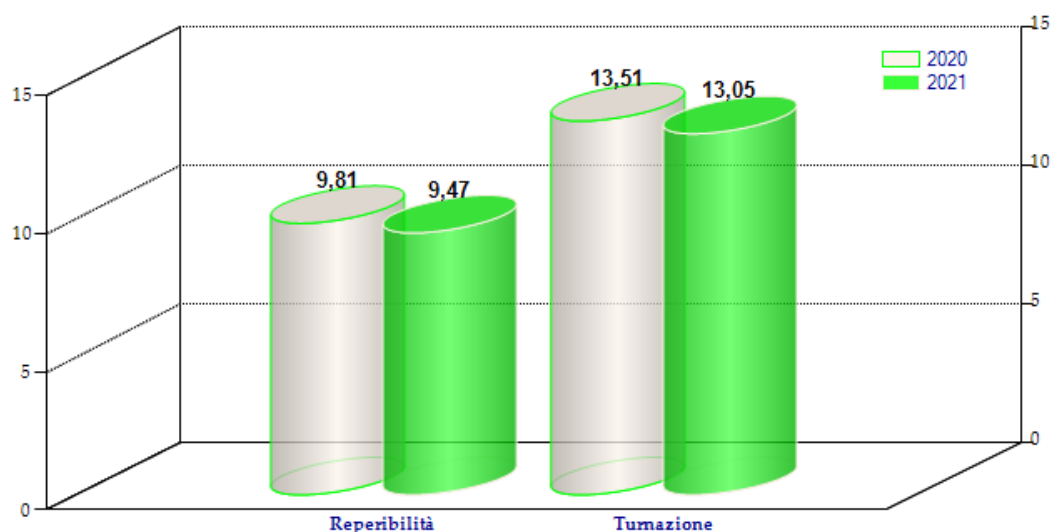
anno 2019: n. 35.064

anno 2020: n. 35.528

anno 2021: n. 33.995

<sup>77</sup> 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.

### Personale in turnazione e reperibilità (%)



#### 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 2009<sup>78</sup>. Tuttavia, ai sensi dell'art. 11,

<sup>78</sup> 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 irrilevanti a costituire

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 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*

---

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.

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 D.L. 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 e degli enti locali, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero massimo complessivo di mille unita', per il supporto ai predetti enti 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”*<sup>79</sup>. 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

---

<sup>79</sup> Il DL 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 79/2022, nel modificare l'art. 1 del DL 80/2021, con l'art. 7, comma 1, lettera c), ha disposto l'introduzione del comma 2-bis all'art. 9 prevedendo che: *“2-bis. 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 modalita' e i criteri gia' definiti con il medesimo decreto di cui al comma 1 e, quanto a 18.100.000,00 euro, alla realizzazione di attivita' per il coordinamento e il rafforzamento delle attivita' 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 Unita' centrale, che cessa entro il 31 dicembre 2026, composta da professionisti ed esperti reclutati ai sensi dell'articolo 1, dedicata al raccordo dell'attivita' 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, nonche' 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 e' 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”*.

contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7<sup>80</sup>, comma 6, del DLgs. 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 introdotto all'art. 9 del dl 80/2021 il comma 1 bis disponendo: " *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*".

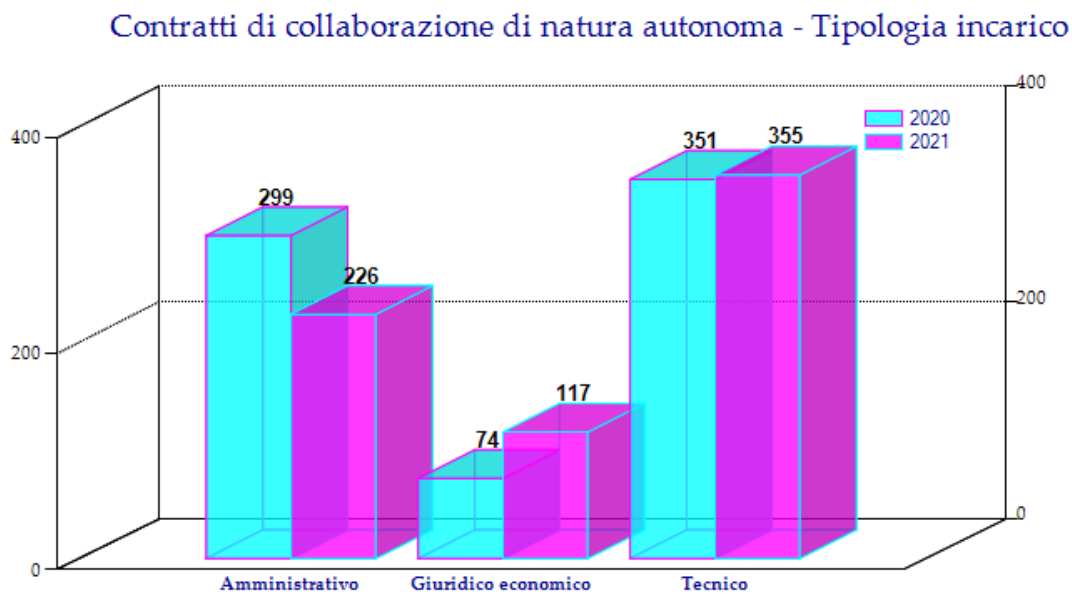
Dalla rilevazione emerge che nel 2021 sono stati stipulati n. 698 contratti di collaborazione di natura autonoma (contro n. 724 del 2020) con n. 612 soggetti diversi (contro n. 681 del 2020). Il dato evidenzia il trend in diminuzione, già

---

<sup>80</sup> 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 DLgs 165/2001 e l'incarico conferito ex art. 90 del DLgs 267/2000, censurando, in parte *de qua* alcune norme della LR della regione Sicilia n.5/2021.

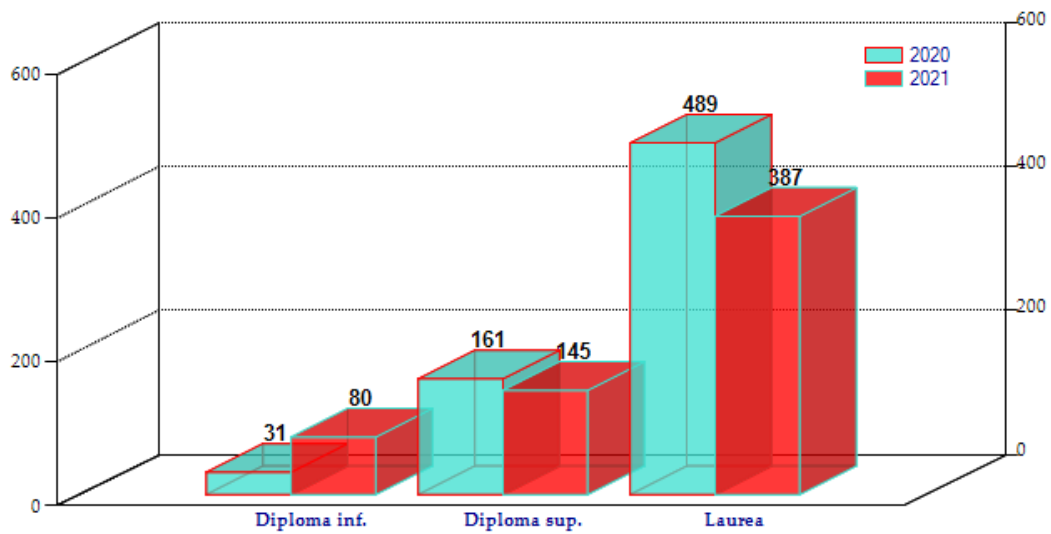
osservato nell'ultimo biennio. La spesa complessiva sostenuta nell'anno per tale tipologia di contratti è stata di euro 5.754.403.

La maggiore concentrazione si registra nel settore tecnico (n. 355 contro n. 351 contratti del 2020), seguito da quello amministrativo (n. 226 contro n. 299 contratti del 2020) e da quello giuridico-economico (n. 117 contro n. 74 contratti del 2020).



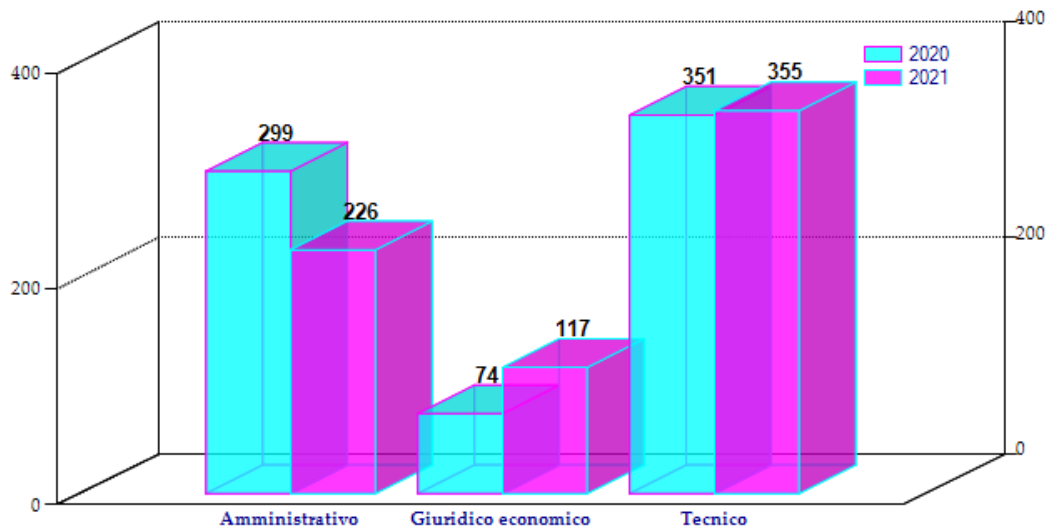
Dai dati pervenuti, risulta che la maggioranza del personale con contratto di collaborazione, pari a n. 387 unità è laureata, n. 145 unità ha il diploma di scuola media superiore e n. 80 quello di scuola media inferiore.

### Contratti di collaborazione di natura autonoma - Titoli di Studio



Per la maggior parte dei casi la durata prevista è tra i 7 e i 12 mesi e, per quanto riguarda il compenso, circa l'8% dei contratti stipulati, n. 58, supera i 20.000 euro.

### Contratti di collaborazione di natura autonoma - Tipologia incarico



#### 4.14 Incarichi di studio/ricerca e consulenza<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup>

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"*<sup>83</sup>.

I limiti di spesa di cui all'art. 6 comma 7 del DL 78/2010 sono stati definitivamente abrogati dal citato 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,<sup>84</sup> del decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, come modificato dal DL 125/2020 convertito dalla legge 159/2020, ha

---

<sup>81</sup> 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"*.

<sup>82</sup> La Corte dei Conti Emilia Romagna con deliberazione 16 novembre 2021 n. 241 ha emanato le linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca.

<sup>83</sup> Comma disapplicato ai sensi dell'articolo 1, comma 590, Allegato A, della legge 160/2019 per gli *"enti e organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale"*.

<sup>84</sup> 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*



posto il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse quelle locali, “...di 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 nè rinnovabile, presso ciascuna amministrazione... Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese....”.

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 33/2013<sup>85</sup> come modificato dall’art. 14 comma 1 del Dlgs 97/2016.

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

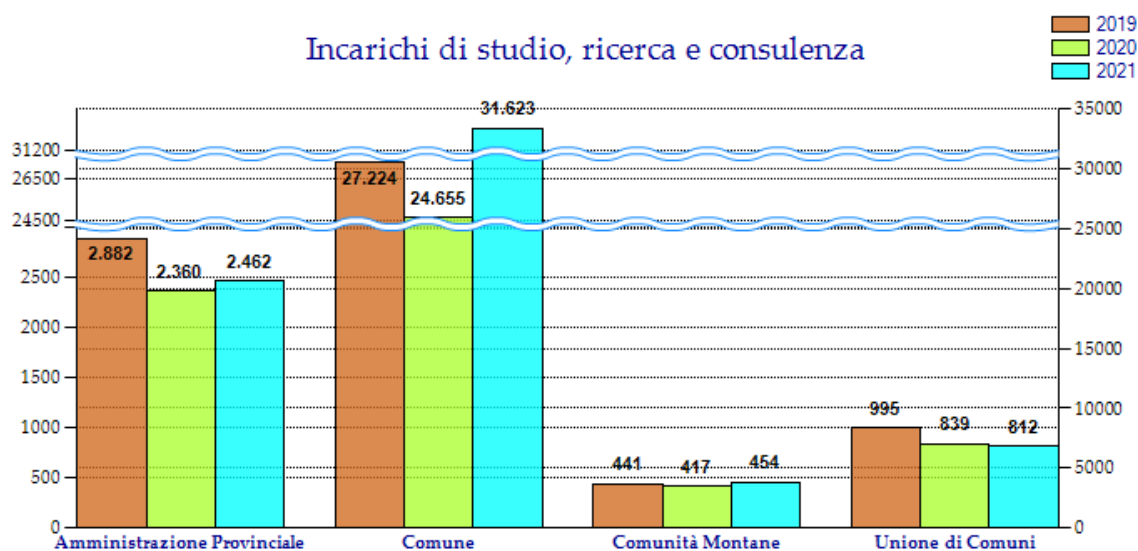
---

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.”

<sup>85</sup> 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”.

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 31.12.2021 risultavano in essere n. 35.351 incarichi di studio o consulenza di cui n. 31.623 stipulati dai Comuni, n. 454 stipulati dalle Comunità Montane, n. 2.462 dalle Amministrazioni Provinciali e n. 812 dalle Unioni dei Comuni, per una spesa complessiva pari ad Euro 133.136.761.



✪ 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. D<sup>86</sup> (specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico), da adibire alle attività di comunicazione ed informazione<sup>87</sup>; 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"*.

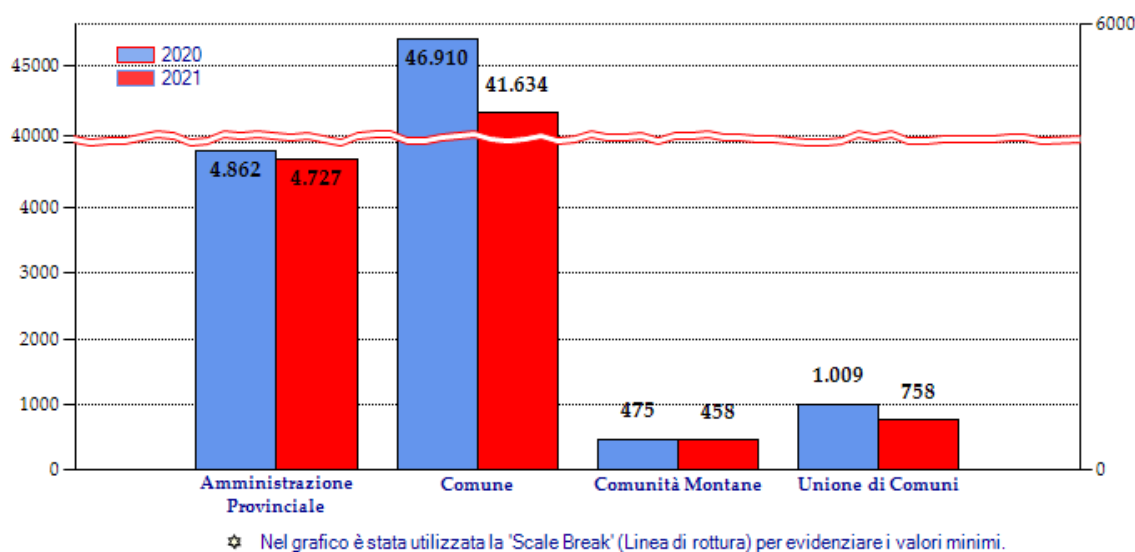
Al 31.12.2021, risultavano complessivamente stipulati n. 47.577 contratti professionali (n. 53.256 nel 2020), di cui n. 41.634 nei Comuni, n. 758 nelle Unioni di Comuni, n. 458 nelle Comunità Montane e n. 4.727 nelle Province.

---

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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<sup>88</sup> e con modalità da remoto

Il CCNLFL 21.5.2018<sup>89</sup> agli articoli da 50 a 52 ha disciplinato le tipologie flessibili del rapporto di lavoro.

L'art. 9 comma 28, del DI 78/2010 prevede che gli Enti possono avvalersi di personale a tempo determinato<sup>90 91</sup> ovvero con contratti di collaborazione

<sup>88</sup> Il comma 3 dell'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, come sostituito dall'art. 9 comma 1 lett. d) del D.Lgs 75/2017 prevede che: "Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le amministrazioni redigono, dandone informazione alle organizzazioni sindacali tramite invio all'Osservatorio paritetico presso l'Aran, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali, da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento".

<sup>89</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021, sottoscritto in data 16 novembre 2022, ha previsto una nuova disciplina per il lavoro flessibile agli articoli da 60 a 61 e conseguentemente ha disapplicato gli art. 50 e 51 del precedente contratto.

<sup>90</sup> Per le assunzioni a tempo determinato del personale di polizia locale cfr. Cap. 4.8.

<sup>91</sup> Anche nel 2022 il legislatore ha introdotto norme derogatorie ai limiti dell'art. 9 comma 28. 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 e' 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 e' 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". Il successivo comma 580 dispone che: "Al fine di

con convenzioni<sup>92</sup> o con contratti di natura autonoma,<sup>93</sup> 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 557 e 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*".

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. 276<sup>94</sup> e ss.mm.ii. è soggetta alla stessa disciplina di cui all'art. 9 comma 28 sopra richiamato.

---

*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 DI 228/2021 convertito dalla Legge 15/2022 ha modificato l'art. 48 bis del DI 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".

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Vedasi in proposito cap. 4.13.

<sup>94</sup> 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.

L'art. 1 commi 69 e 70 della legge 178/2020 permette ai Comuni di assumere personale a tempo determinato e parziale, necessario per l'espletamento degli adempimenti connessi al beneficio economico per interventi edilizi per il risparmio energetico, per la durata massima di un anno, non rinnovabile, in deroga ai limiti di spesa di personale di cui all'art. 1, commi 557, 557-quater e 562, della L. 296/2006. Dette norme tuttavia come indicato dalla giurisprudenza contabile<sup>95</sup> non consentono di derogare alle disposizioni dell'art. 9 comma 28. 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 disponibilita' del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale Governance e capacita' 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, 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 professionalita' o di adeguato titolo di studio coerente con i profili da selezionare, nel limite massimo di 2.800 unita' ed entro la spesa massima di 126 milioni di euro annui per il triennio 2021-2023. Al personale reclutato e' 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. 113<sup>96</sup> 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

---

<sup>95</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Veneto n.105/2021.

<sup>96</sup> 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.

dotazione organica. Il successivo comma 2 del detto art. 1 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 modalita’ di selezione stabilite dal presente articolo. A tal fine, i contratti di lavoro a tempo determinato 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 nullita’, il progetto del PNRR al quale e’ riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non piu’ 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”*<sup>97</sup>.

Il successivo D.L. 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 e ss.mm.ii. all’art. 31 bis<sup>98</sup>, comma 1, ha introdotto ulteriori e importanti disposizioni inerenti le assunzioni a tempo determinato necessarie per il PNRR, prevedendo 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 professionalita’ 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 esigibilita’ stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa al presente decreto. Le predette assunzioni*

---

<sup>97</sup> Sul punto cfr. anche cap.6.3.

<sup>98</sup> L’art. 1 comma 12 quater del dl 228/2021 convertito dalla legge 15/2022 ha previsto che: *“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”*.

sono subordinate all'asseverazione da parte 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." 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 stabilita' 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 fondo 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 Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Citta' 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 professionalita' strettamente necessarie all'attuazione dei predetti progetti il cui costo non e' sostenibile a valere sulle risorse disponibili nel bilancio degli enti. Il comune beneficiario e' tenuto a



*riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario*<sup>99</sup>.

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 dalla 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"*.

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.

Il comma 200 dell'art. 1 della legge 205/2017 ha previsto, inoltre, 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"*.

L'art. 5 comma 5 quater del Dl 162/2019, convertito dalla legge 8/2020, ha previsto 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,*

---

<sup>99</sup> 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.

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<sup>100</sup> a 802, della richiamata legge 178/2020 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,

---

<sup>100</sup> Con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 126 del 13 luglio 2022 sono state determinate le risorse assegnate agli Ambiti territoriali per gli assistenti sociali in servizio nell'anno 2021 e indicate le risorse prenotate per il 2022.

*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*<sup>101</sup>.

Per quanto riguarda le Province, la disciplina applicabile fino al 2021 è quella contenuta nel comma 1ter dell'art.17 del D.L. 162/2019 convertito dalla legge 8/2020 che, modificando l'art.33 del D.L. 34/2019 ha disposto: *“Le province possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.<sup>102</sup>

L'art. 1 della legge 205/2017 ai commi da 793 a 800, come modificati dall'art. 1 commi 270, 271 e 272 della legge 145/2018, ha dettato una particolare disciplina per il passaggio alle regioni delle competenze in materia di politiche di lavoro ivi compreso il personale delle province e città metropolitane in servizio nei centri dell'impiego<sup>103</sup>.

A decorrere dall'anno 2019, l'art. 1 comma 258 legge 145/2018 prevede che: *“...le regioni e le province autonome, le agenzie e gli enti regionali, o le province e le città metropolitane se delegate all'esercizio delle funzioni con legge regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 795, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono autorizzati ad assumere, con aumento della rispettiva dotazione organica, fino a complessive 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l'impiego. Agli oneri derivanti dal reclutamento del predetto contingente di personale, pari a 120 milioni di euro per l'anno 2019 e a 160 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza di cui al comma 255. Le predette assunzioni non rilevano in relazione alle capacità assunzionali di cui all'articolo 3, commi 5 e seguenti, del decreto-legge 24*

---

<sup>101</sup> Comma così modificato dai commi 734 e 735 dell'art. 1 della L 234/2021 che ha esteso il fondo anche a Sicilia e Sardegna che ne erano state escluse.

<sup>102</sup> Il comma 562 dell'art. 1 della L 234/2021 ha abrogato detta disposizione prevedendo che: *“ All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il comma 847 e' 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 e' soppresso (.....)”*. Conseguentemente dal 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 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). La norma 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.

<sup>103</sup> La Corte dei conti Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con deliberazione 16/2021 ha analizzato il funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro, fornendo, anche i dati delle risorse attribuite alle regioni.

*giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ovvero ai limiti previsti dai commi 557 e seguenti dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; in ordine al trattamento accessorio trova applicazione quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. Le procedure relative alle assunzioni di cui al precedente periodo sono effettuate in deroga all'articolo 30, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".*

Anche l'anno 2021 è stato caratterizzato e condizionato dal perdurare della pandemia da Covid. Pertanto, l'attività lavorativa, a seguito di appositi accordi individuali e sul solco delle normative emergenziali, è stata svolta anche secondo modalità di smart working<sup>105</sup>. Pertanto, anche se dette modalità non costituiscono propriamente una forma di lavoro flessibile, bensì una modalità flessibile di svolgimento dell'attività lavorativa, nel presente censimento ne è stato rilevato il dato, accorpandolo al telelavoro.

Nel 2021 si è registrata una diminuzione del telelavoro, dello smart working e del lavoro socialmente utile, mentre si è registrato un aumento del tempo determinato, dei contratti di formazione lavoro e dei contratti di lavoro interinale.

In particolare, i lavoratori con:

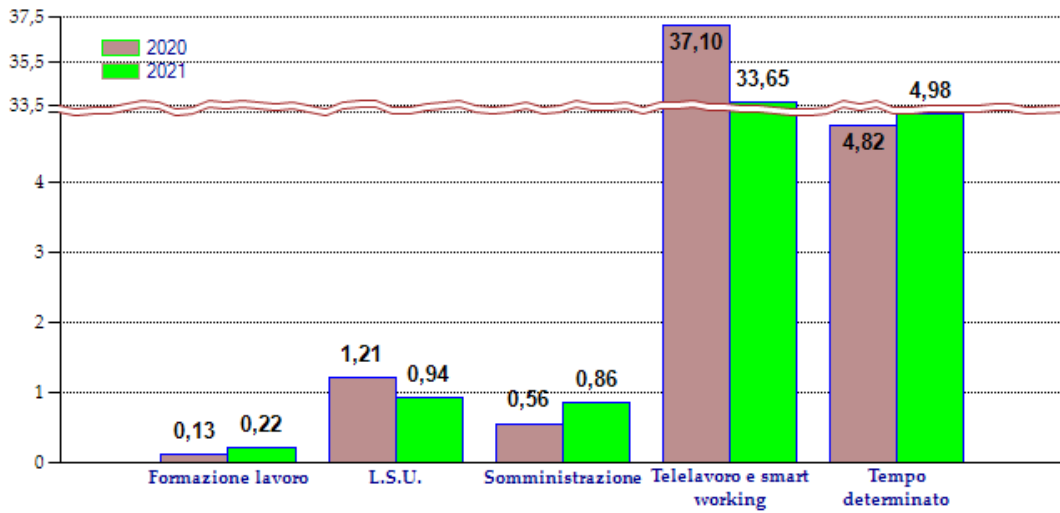
- contratto a tempo determinato (esclusi i dirigenti) sono passati da n. 17.453 del 2020 a n. 17.885;
- contratto di formazione e lavoro: n. 806 (n. 477 unità nel 2020);
- contratto di somministrazione (lavoro interinale): n. 3.097 (n. 2.021 nel 2020);
- contratto di telelavoro e smart working da 134.337 nel 2020 a n. 120.783;
- contratto di lavoro socialmente utile: da 4.398 nel 2020 a n. 3.379.

---

<sup>104</sup> Cfr. cap.2.6

<sup>105</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2021 ha disciplinato al TITOLO VI, rubricato lavoro a distanza, le forme di Lavoro Agile e Lavoro da Remoto disapplicando la disciplina sperimentale del telelavoro (articoli da 73 a 70).

### Lavoro flessibile e con modalità da remoto (%)



✧ 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. 2.092 unità di personale a tempo determinato e altri tipi di lavoro flessibile, mentre nel 2020 il finanziamento ha riguardato n. 2.191 dipendenti a tempo determinato e altri tipi di lavoro flessibile.

#### 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 di cui al CCNLFL 21.5.2018, artt. 49 bis e 49 ter che, nel prevedere una disciplina di dettaglio per la formazione del personale degli enti locali, dispongono (comma 12 art. 49 bis): *"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. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali"*.<sup>106</sup>

Per l'anno 2021 l'attività di formazione ha registrato una diminuzione delle giornate formative risultando pari a n. 364.616 giorni/persona contro n. 393.196 giorni/persona del 2020.

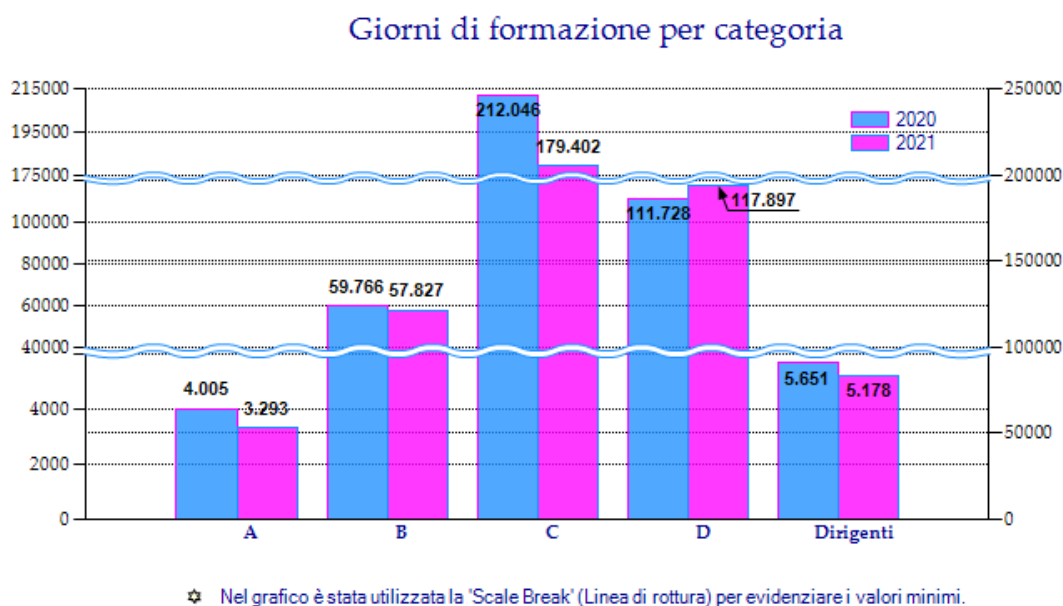
La formazione ha coinvolto:

- in primo luogo la categoria C: n. 111.128 giorni/donne e n. 68.274 giorni/uomini (nel 2020: n. 156.476 giorni/donne e n. 55.570 giorni/uomini);
- la categoria D: n. 75.880 giorni/donne e n. 42.017 giorni/uomini (nel 2020: n. 73.895 giorni/donne e n. 37.833 giorni/uomini);
- la categoria B: n. 28.540 giorni/donne e n. 29.287/uomini (nel 2020: n. 34.301 giorni/donne e n. 25.465 giorni/uomini);
- i dirigenti: n. 2.293 giorni/donne e n. 2.885 giorni/uomini (nel 2020: n. 2.561 giorni/donne e n. 3.090 giorni/uomini);

---

<sup>106</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 agli artt. 54 e 55 ha previsto una nuova disciplina per la formazione disapplicando gli artt. 49 bis e 49 ter del CCNLFL 21.5.2018.

- infine la categoria A: n. 1.461 giorni/donne e n. 1.832 giorni/uomini (nel 2020: n. 2.209 giorni/donne e n. 1.796 giorni/uomini).



#### 4.18 Progressioni orizzontali

La materia è regolata dall'articolo 52 comma 1 bis del Dlgs 165/2001, come sostituito dall' art. 3 comma 1, del Dl 80/2021, convertito nella legge 113/2021 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 dall'amministrazione di appartenenza 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*<sup>107</sup>.

Per gli enti locali le progressioni economiche orizzontali (PEO) sono regolamentate dall'art. 16 del CCNLFL 21.5.2018<sup>108</sup>.

Sulla decorrenza delle progressioni economiche orizzontali è intervenuta l'Aran che con parere CFL69 del 20 dicembre 2019, ha ritenuto che l'attribuzione della progressione economica orizzontale può avere decorrenza dal 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto, in via definitiva, il contratto decentrato integrativo che prevede l'attivazione di tale istituto. L'Aran ha ribadito quanto previsto dal citato articolo 16 del CCNLFL 21.5.2018 secondo cui l'attribuzione della progressione economica orizzontale non può avere decorrenza anteriore al 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo<sup>109</sup>. L'Aran, ha chiarito che le PEO decorrono dal 1 gennaio dell'anno in cui è sottoscritto, in via definitiva, il contratto decentrato che ne dispone l'attivazione o in un momento successivo previsto espressamente nello stesso contratto decentrato, non rilevando la data di chiusura del procedimento di assegnazione e la data di approvazione delle graduatorie.

Dai dati rilevati con il censimento 2021 emerge che le progressioni orizzontali (avanzamenti economici nell'ambito della medesima categoria) effettuate

---

<sup>107</sup> In attuazione di detta disciplina il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2021 ha previsto il nuovo sistema di classificazione del personale prevedendo (art. 12) 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.

<sup>108</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 all'art. 14 ha ridisciplinato la progressione all'interno delle aree, prevedendo 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, e 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, della medesima ipotesi. L'art. 21 di detta ipotesi ha, conseguentemente, disapplicato la precedente disciplina ex art.16 del CCNLFL 21.5.2018.

<sup>109</sup> Tale assunto è stato puntualmente recepito dal comma 3 dell'art. 14 del nuovo CCNLFL sottoscritto il 16 novembre 2022 secondo cui: "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".



nell'anno ammontano, negli enti locali che applicano il CCNLFL, a n. 51.658 (nel 2020 ne erano state effettuate n. 59.572).

#### **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<sup>110</sup>.

L'art. 3 comma 1 del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 ha sostituito il citato art. 52 comma 1 bis prevedendo per le progressioni tra le aree, c.d., progressioni verticali, 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 de gli incarichi rivestiti<sup>111</sup>."* Detta disciplina, peraltro, non abroga quella derogatoria già

---

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> 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

contenuta nell'art. 22 comma 15 del D.Lgs 75/2017, come modificato dall'art. 1, comma 1-ter, del Dl 162/2019 convertito dalla legge 8/2020<sup>112</sup>, secondo cui: *“Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno*<sup>113</sup>. *Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale*

---

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.

<sup>112</sup>Il Dipartimento della Funzione Pubblica con parere n. 0066005 del 06/10/2021 ha tracciato il perimetro di azione della norma e le finalità della stessa, chiarendo che *“la convivenza cronologica sino al 2022 delle due previsioni normative”* (art. 52 comma 1 bis 165/2001 e art. 22 comma 15 del DLGS 75/2017) *“ai fini della valorizzazione del personale interno, lascia intendere che il legislatore abbia voluto rimettere alle amministrazioni la possibilità di scegliere tra l'attivazione di una procedura comparativa ordinaria (...) e una procedura selettiva in cui siano previste anche delle prove”*. Le singole amministrazioni, entro il 31/12/2022, possono attivare ambedue le procedure di progressione verticale previste, *“ferma restando la quota massima di progressioni possibili come definita dal terzo periodo del comma 1 bis dell'articolo 52; in questo caso l'amministrazione potrà attivare sia una procedura selettiva per non oltre il 30% dei posti disponibili per nuove assunzioni sia una procedura comparativa per un numero di posti tale che le due procedure cumulativamente non superino il limite massimo del 50% delle posizioni disponibili”*.

<sup>113</sup> In merito all'applicazione di tale norma, la Corte dei conti, Sez. Toscana, con deliberazione n. 34/2021, fornisce una corretta interpretazione della disciplina delle progressioni verticali recata dal novellato art. 22, comma 15, D. Lgs. n. 75/2017 e ss.mm.ii, secondo cui per l'applicazione di detta norma: a) riveste carattere essenziale il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP), che costituisce lo strumento programmatico fondamentale per le politiche assunzionali; b) il limite del 30% da osservare deve intendersi riferito al solo numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria, e non al numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria o area, condividendo l'ampia giurisprudenza contabile formatasi sul punto e dalla quale la predetta Sezione non si è discostata ( cfr. Sez. reg. contr. Campania, n. 103/2019/PAR, Sez. reg. contr. Puglia, n. 71/2019/PAR, Sez. reg. contr. Basilicata n. 38/2020/PAR).

*superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore."*

La particolare procedura prevista dal citato comma 15 dell'art. 22 del D.lgs n. 75/2017, come chiarito dalla giurisprudenza contabile, si caratterizza per:

1) la rispondenza a una facoltà, non certo ad un obbligo, delle amministrazioni di attivare tali particolari progressioni verticali;

2) la circoscrizione del periodo temporale 2020-2022 nell'ambito del quale la singola procedura deve essere attivata, non essendo necessario che venga anche conclusa;

3) l'adempimento dell'onere motivazionale, nel senso che l'attivazione delle progressioni verticali, in quanto strumento derogatorio ed eccezionale di passaggio tra aree o categorie rispetto al pubblico concorso, dovrà risultare adeguatamente motivata dalla necessità o dall'opportunità di dare valore, sviluppare e perfezionare professionalità, che già sussistono nell'ambito dell'assetto dotazionale dell'ente;

4) la consumazione degli spazi assunzionali derivante dalle progressioni verticali in parola, con la conseguenza che, laddove si eserciti la facoltà consentita dalla norma, occorre tenere presente che l'assunzione del dipendente interno erode il budget assunzionale di quel particolare anno.

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

Elaborando il dato degli enti che hanno risposto al censimento 2021 è emerso che le progressioni verticali che comportano passaggio di categoria e qualifica ammontano complessivamente a n. 1.294 (n. 712 nel 2020).

## 5. Mobilità, Comandi e Aspettativa

### 5.1 Mobilità

La mobilità obbligatoria e volontaria, è regolata dall'art. 30<sup>114</sup>, commi 1, 1.1 e seg. e 2, 2.2 e seg. del D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii.. 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. E' 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*

---

<sup>114</sup> Il DI 36/2022 convertito dalla L 79/2022, con l'art. 6, ha proceduto ad una revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale modificando l'art. 30 del Dlgs 165/2001. In particolare, ha previsto che: " a) a decorrere dal 1° luglio 2022 l'ultimo periodo del comma 1 e' soppresso; b) dopo il comma 1-ter sono inseriti i seguenti: **"1-quater.** 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. **1-quinquies.** 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 per cento 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." 2. 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. 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 e' richiesto il nulla osta dell'amministrazione di provenienza (.....)"

*mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. E' 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.*"<sup>115</sup> L'art. 3 comma 7 bis del DL 80/2021, convertito dalla legge 113/2021 ha inserito all'art. 30 il comma 1.1, come modificato dall'art. 12 del DL 146/2021 che prevede: " Per gli enti locali con un numero di dipendenti compreso tra 101 e 250, la percentuale di cui al comma 1 e' stabilita al 5 per cento; per gli enti locali con un numero di dipendenti non superiore a 500, la predetta percentuale e' fissata al 10 per cento. La percentuale di cui al comma 1 e' da considerare all'esito della mobilità e riferita alla dotazione organica dell'ente". 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

---

<sup>115</sup> Comma così modificato dal l'art. 6 comma 1 lett.a) del DL 36/2022, convertito dalla legge 79/2022. Sulle modalità di pubblicazione dei bandi di mobilità cfr. art. 1, comma 10- octies, D.L. n. 162/2019, convertito dalla L. n. 8/2020.

*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" <sup>116</sup>.*

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

Il comma 2 bis del citato art. 30, come modificato dal Dl 34/2019 convertito dalla legge 58/2019, 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 ess.mm.ii.

Per quanto attiene, invece, la mobilità obbligatoria il comma 9 lett.b) dell'art. 3 della citata legge 56/2019, che ha modificato l'art. 34 bis del D.lgs. 165/2001, nel mantenere ferma l'obbligatorietà della comunicazione preventiva all'avvio delle procedure di assunzione prevista da detto art. 34 bis, ha ridotto, a 45<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> 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 sono quindi assai diverse rispetto alle regole in vigore in caso di mobilità obbligatoria. Cfr. parere del Dipartimento della Funzione pubblica n. 27149/2021.

<sup>117</sup> Il D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79, con l'art. 3, comma 3-quater, ha modificato i commi 2 e 4 dell'art. 34 bis prevedendo che: "al comma 2 le parole: "quindici giorni", ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: "otto giorni" e "al comma 4, le parole: "entro quarantacinque giorni" sono sostituite dalle seguenti: "entro venti giorni"". L'art. 247 comma 12 del Dl 34/2020 convertito dalla legge 77/2020 ha ridotto i termini previsti dall'art. 34 bis commi 2 e 4 rispettivamente a 7 e 15 giorni per le procedure concorsuali della commissione RIPAM.

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 dlgs 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 di cui al citato art. 33 comma 2, come recepita dal DM 17.3.2020<sup>118</sup>, si basa sul principio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale (cfr. Corte dei Conti Piemonte, delibera 169/2020; Corte dei Conti Lombardia deliberazione 74/2020).

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 comma 2 del Dl 34/2019, ai fini della determinazione delle facoltà assunzionali dell'ente.

La legge 26/2019, di conversione del dl 4/2019 all'articolo 14-bis inserisce 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 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 norma, estendendo espressamente il divieto di trasferimento volontario presso altre amministrazioni prima di 5 anni dall'assunzione anche alle amministrazioni locali sprovviste «di articolazione territoriale», ricalca la previsione già contenuta nell'articolo 35, comma 5-bis, del D.lgs. 165/2001 valevole per le amministrazioni statali.

---

<sup>118</sup> Per le province e le città metropolitane il DM attuativo della nuova disciplina assunzionale ex art. 33 comma 1 bis del DL 34/2019 è stato emanato l'11.1.2022 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2022.

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 2021*, è emerso che, nell'anno in esame, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.261 unità (nel 2020 n. 3890 unità), di cui n. 2.956 provenienti dallo stesso comparto e n. 305 da altro comparto. La mobilità in uscita, invece, ha riguardato n. 4.081 unità (nel 2020 n. 4.339), di cui n. 3.547 passati ad altri enti dello stesso comparto e n. 534 trasferiti ad enti di altro comparto.

<b>Categoria</b>	<b>Entrata stesso comparto</b>	<b>Entrata altro comparto</b>	<b>Uscita stesso comparto</b>	<b>Uscita altro comparto</b>
<b>A</b>	15	5	18	4
<b>B</b>	267	55	306	68
<b>C</b>	1.532	132	1.913	258
<b>D</b>	1.092	104	1.236	195
<b>Dirigenti</b>	50	9	74	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 23bis<sup>119</sup>, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii., ammonta a complessive n. 484 unità (di cui n. 3 nelle Province, n. 314 nei Comuni, n. 12 nelle Comunità Montane e n. 155 nelle Unioni di Comuni), contro le n. 697 dell'anno 2020.

## **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.<sup>120</sup> dispone che le amministrazioni che

<sup>119</sup> La legge 56/2019 ha modificato i commi 1, 4 e 6 dell'art. 23 bis.

<sup>120</sup> Il Dl 36/2022 convertito dalla L 79/2022, con l'art. 6, nel modificare la normativa sulla mobilità ex art. 30 del Dlgs 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'. Inoltre il medesimo art. 6 dispone la cessazione dei comandi e distacchi al 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 successivo comma 3 (Cfr cap. 5.1).



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.

L'art. 14 del CCNL 22.1.2004<sup>121</sup> disciplina il c.d. "scavalco", cioè l'utilizzo di personale a tempo parziale e i servizi in convenzione.

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"*.<sup>122</sup>

I dati pervenuti evidenziano che, al 31.12.2020, erano in servizio n. 108 dirigenti, n. 74 uomini e n. 34 donne, (contro n. 127 del 2020) e n. 4.875 unità di personale interno non dirigente, n. 2.092 uomini e n. 2.783 donne, in posizione di comando o distacco presso altri enti (contro i n. 4.880 del 2020) e n. 2.592 unità di personale, di cui n. 1.175 uomini e n. 1.417 donne, (contro i n. 2.585 del 2020) e n. 62 dirigenti, n. 39 uomini e n. 23 donne, (contro i n. 79 del 2020), provenienti da altri enti.

---

<sup>121</sup> 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 l'art. 14 del CCNL 22.1.2004.

<sup>122</sup> 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 ricerca<sup>123</sup>*

Al 31.12.2021 risultano n. 42 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.

---

<sup>123</sup> Il MIUR ha emanato il Decreto 14 dicembre 2021, n. 226 concernente il "Regolamento recante modalita' di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati". L'aspettativa per dottorato di ricerca è regolata dall'art. 40 del CCNLFL 21.5.2018. Il nuovo CCNLFL 2019-2021 del 16 novembre 2022 all'art. 51 ha ridisciplinato detta previsione disapplicando il predetto art. 40.

## 6. Politiche assunzionali

### 6.1 Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)

L'articolo 91 del decreto legislativo n. 267/2000 e l'art. 39 comma 1 della L. 449/97 e ss.mm.ii., prevedono l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare il piano della programmazione triennale dei fabbisogni di personale. L'art. 6<sup>124</sup>, 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”*. Inoltre, l'art. 6 ter del citato

---

<sup>124</sup> Il DPR 24.6.2022 n.81 emanato in attuazione dell'art. 6 comma 5 del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii., concernente “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione” prevede, all'art. 1, che: *“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 piu' 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 D.P.C.M. 30 giugno 2022, n. 132 è stato definito il contenuto formale del Piao, previsto dal citato art. 6. Si tratta di un regolamento, che già era stato anticipato dal d.m. 24 giugno, che riporta le tre sezioni nelle quali deve essere articolato il Piao: 1.Valore pubblico, performance e anticorruzione; 2.Organizzazione e capitale umano; 3.Monitoraggio. Cfr cap 8.

D.Lgs 165/2001 e ss.mm.ii. 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, nonche’ alla gestione dei relativi finanziamenti”*<sup>125</sup>.

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 Decreto 8.5.2018 del Ministro della Semplificazione e la Pubblica Amministrazione sono state emanate le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni.<sup>126</sup>

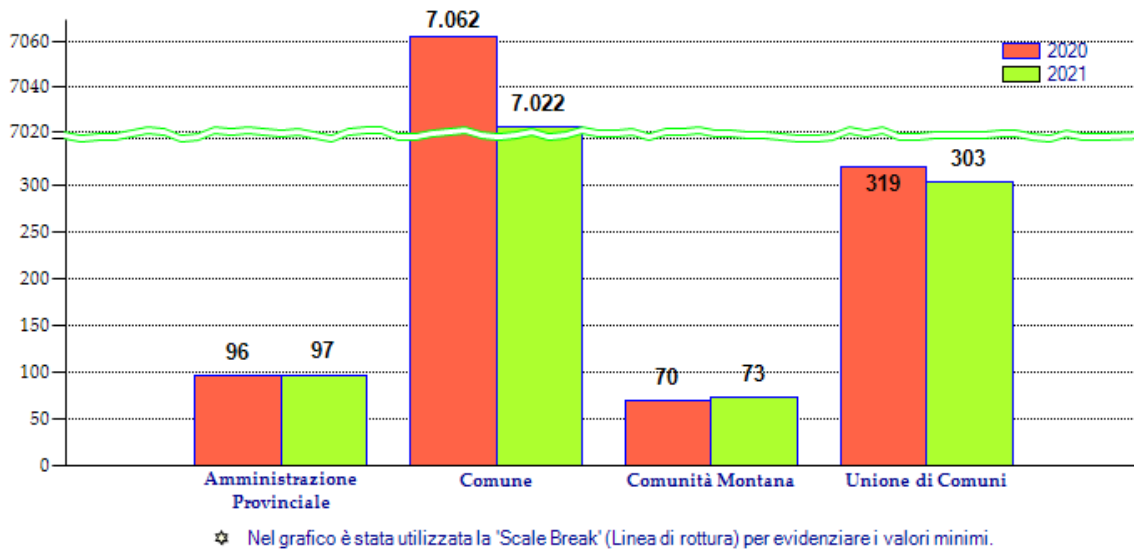
In particolare, i Comuni che hanno risposto affermativamente alla domanda inerente l’adozione del piano triennale del fabbisogno di personale sono stati n. 7.022 (contro i 7.062 del 2020); le Province n. 97, le Comunità Montane n. 73 e le Unioni di Comuni n. 303.

---

<sup>125</sup> Comma così modificato dall’art. 1, comma 1 del DL 36/2022, convertito dalla L 79/2022. Inoltre, il comma 2, del medesimo art. 1 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”*.

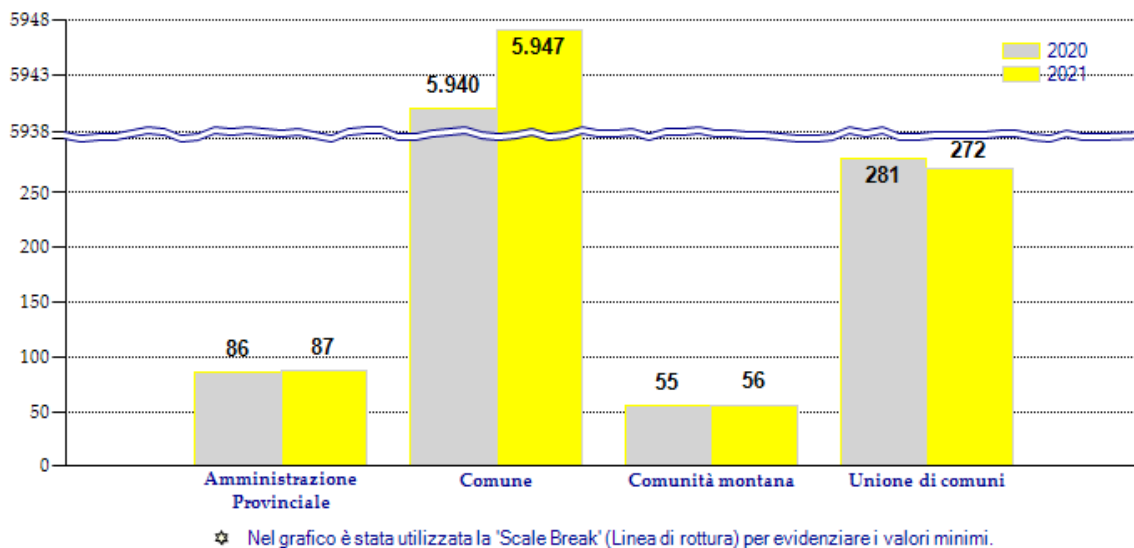
<sup>126</sup> Successivamente con DPCM del 22.7.2022 pubblicato nella G.U. 14.9.2022 n. 215 sono state emanate *“nuove linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche”*. Il decreto definisce, ai sensi dell’art. 6-ter, comma 1, del decreto 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. 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. 5.947 Comuni, (contro i 5.940 del 2020); n. 272 Unioni di Comuni (n. 281 nel 2020); n. 56 Comunità Montane (n. 55 nel 2020); n. 87 Province (n. 86 nel 2020).

### 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”*<sup>127</sup>. Attualmente tale adempimento può essere effettuato anche in sede di PTFP.

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-bis<sup>128</sup> 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*

---

<sup>127</sup> Cfr. par.6.1

<sup>128</sup> 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

*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 30<sup>129</sup>...". Inoltre, il comma 6 del citato 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 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*

---

<sup>129</sup> Per la modifica della normativa sulla mobilità cfr cap. 5.1

### 6.3 Concorsi pubblici <sup>130</sup>

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 165/2001.

Con la legge 160/2019 il legislatore è intervenuto in materia di utilizzabilità delle graduatorie<sup>131</sup> dei concorsi pubblici dettando una particolare disciplina contenuta nell'art. 1 commi 147, 147 bis, introdotto dal comma 10-undecies dell'art.1 Dl 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 stessa<sup>132</sup>. 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 anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2023<sup>133</sup> limitatamente alle graduatorie comunali del personale scolastico ed educativo*

---

<sup>130</sup> La disciplina per l'assunzione del personale non dirigenziale è regolata dall'art. 35 quater del Dlgs 165/2001 come modificato da ultimo dal Dl 36/2022 convertito dalla legge 79/2022, mentre l'art. 35 ter come modificato dal medesimo Dl 36/2022 disciplina il portale unico di reclutamento.

<sup>131</sup> Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 850/2021 è tornato a occuparsi del rapporto tra obbligo di scorrimento delle graduatorie concorsuali vigenti e legittima facoltà dell'amministrazione di indire una nuova procedura. I magistrati amministrativi hanno orientato la pronuncia in linea con gli insegnamenti dell'adunanza plenaria n. 14/2011 che, ha esemplificato le casistiche in cui è da ritenersi giustificata la preferenza per l'avvio di un nuovo concorso. In particolare hanno ritenuto che: 1) l'inserimento nella nuova procedura, tra le materie della prova orale, della conoscenza della lingua inglese e dell'informatica (assenti nella precedente) può annoverarsi tra i casi «legittimati» e riconducibile alle modifiche delle materie concorsuali; 2) l'individuazione dettagliata, nel nuovo bando, delle prove di esame e delle attitudini richieste ai candidati (assente nel primo bando) integra un'ulteriore ragione che giustifica l'opzione di bandire un nuovo concorso, in quanto costituisce una specifica indicazione dell'oggetto delle prove concorsuali.

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> Termine così prorogato dall'art.1 comma 28 bis del Dl 228/2021 convertito dalla L. 15/2022.



*ed ausiliario destinato ai servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni<sup>134</sup>; 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'idoneità 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 165/2001<sup>135</sup>. 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 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<sup>136</sup> e ss.mm.ii, nello stabilire, ai commi 1 e 2, 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:

---

<sup>134</sup> Tale termine è valevole anche per le graduatorie di detto personale in scadenza tra il 1.1.2021 e 29.9.2022 secondo quanto disposto dall'art. 5 bis del DI 183/2020 convertito dalla L. 21/2021.

<sup>135</sup> 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.

<sup>136</sup> Il DI 36/2022 convertito dalla legge 79/2022, ha modificato il DI 80/2021.

*“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<sup>137</sup> 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”<sup>138</sup>. 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 pubblica<sup>139</sup>. 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, nell’attuale formulazione, ha disposto 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*

---

<sup>137</sup> L’art. 35 quater del Dlgs 165/2001 è stato modificato dal DI 36/2022 convertito dalla legge 79/2022.

<sup>138</sup> Comma così modificato dall’art. 3 comma 3 del DI 36/2022 convertito dalla legge 79/2022.

<sup>139</sup> Il Dipartimento della Funzione pubblica con circolare n. 1/2022 ha fornito i chiarimenti in materia di “Piattaforma unica di reclutamento”.

*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 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 sociali<sup>140</sup>, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità attuative del presente comma”.*

L'art. 3 bis del Dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 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 prevede che: “*Al fine di garantire l'integrale copertura dei posti di cui al comma 1 e fino ad ulteriori 300<sup>141</sup> 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<sup>142</sup>”;*

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*

---

<sup>140</sup> Il DM attuativo della normativa è stato emanato l'11.11.2021.

<sup>141</sup> Il comma 1 dell'art. 7 ne prevedeva già 500 unità.

<sup>142</sup> Comma così modificato dall'art. 1 comma 12 del Dl 228/2021 convertito dalla legge 15/2022.

*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 costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.”* Il comma 7 ter dell'art. 3 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. 56, come modificata dal citato dl 80/2021 e ss.mm.ii. all'art. 3, comma 11, ha previsto disposizioni in tema di composizione delle commissioni giudicatrici<sup>143</sup> di concorso applicabili, in sede regolamentare, anche agli enti locali per espressa previsione del comma 4 dell'art. 6 della predetta legge.

---

<sup>143</sup> Per i compensi attribuiti al Presidente ed ai componenti delle commissioni cfr Corte dei Conti sez. Autonomie 9/2022.

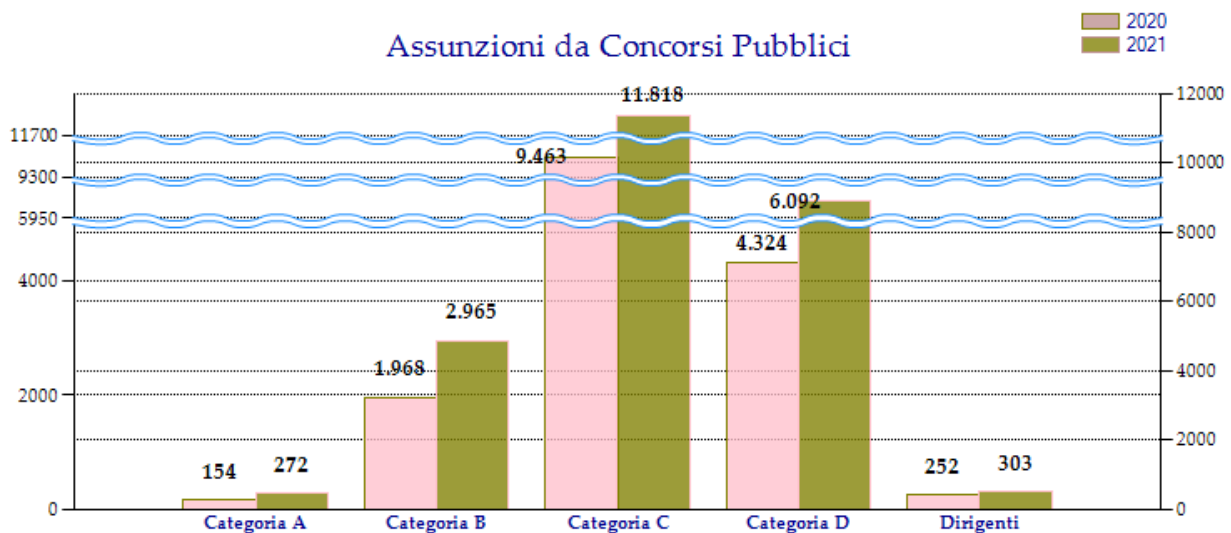
VALIDITA' GRADUATORIE AL 2022

ANNO APPROVAZIONE GRADUATORIA	VALIDITA' GRADUATORIA	UTILIZZABILITA'	NORMATIVA
2011	no		Art. 1, comma 147 lett. a) della legge 160/2019
dal 2012 al 2017 graduatorie personale scolastico ed educativo	Fino al 30.9.2023 <sup>144</sup>  Tale termine è valevole anche per le graduatorie di detto personale in scadenza tra il 1.1.2021 e 29.9.2022	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. 1 comma 28 bis del DL 228/2021
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 <sup>145</sup> dall'approvazione della graduatoria	Si, senza nessuna condizione	Art. 35 dlgs 165/2001

Nel 2021 risultano assunte con concorso pubblico in totale n. 21.450 unità di personale (nel 2020 n. 16.161), di cui la massima parte nella categoria C (n. 11.818), seguita dalla D (n. 6.092), quindi dalla B (n. 2.965), poi dalla categoria A (n. 272) ed infine dai Dirigenti (n. 303 di cui n. 263 a tempo indeterminato e n. 40 a tempo determinato).

<sup>144</sup> Termine così prorogato dall'art. 1 comma 28 bis del DL 228/2020 convertito dalla legge 15/2022.

<sup>145</sup> La Corte dei conti Sardegna con la deliberazione n. 85/2020 ha ritenuto che la durata delle graduatorie per gli enti locali rimanga di tre anni anziché i due previsti dalla norma.



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

## 6.4 Superamento del precariato<sup>146</sup>

La stabilizzazione degli LSU e LPU, per gli anni 2019/2022, è disciplinata da numerose norme succedutesi nel tempo. 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, come modificata dalla legge 178/2020, 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 446<sup>147</sup>, della legge

<sup>146</sup> 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.

<sup>147</sup> Per le amministrazioni pubbliche della regione Calabria l'art. 1 commi 27 e 27 bis del DI 228/2021 convertito dalla legge 15/2022 prevede che: " 27. 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, e' 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 e' autorizzato il trasferimento alla regione Calabria di 5 milioni di euro per l'anno 2022 e di

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 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 settembre 2022<sup>148</sup> 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 2016<sup>149</sup> 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<sup>150</sup> 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 -

---

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 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".

<sup>148</sup> Termine così modificato dall'art. 6 comma 8 del DL 36/2022 convertito dalla L 79/2022

<sup>149</sup> IL D.P.C.M. 15 gennaio 2022 ha provveduto al riparto delle risorse per i lavoratori in servizio al 31.12.2016.

<sup>150</sup> Termine così modificato dall'art. 1 comma 26 bis del dl 228/2021 convertito dalla legge 15/2022

*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" (comma così modificato dall'art. 1 comma 1quater del Dl 162/2019 convertito dalla legge 8/2020).*

Ai fini dell'applicazione del richiamato comma 497 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la circolare n. 05550 del 30.1.2020 con la quale sono state fornite: *"indicazioni operative in materia di contributo per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione"*. Il 28.12.2020, è stato emanato il DPCM attuativo della disposizione recata dal comma 497 della legge 160/2019, registrato alla Corte dei Conti il 16.2.2021, con il quale si è provveduto alla ripartizione, per l'anno 2020, delle risorse statali per incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato degli LSU tra le amministrazioni di cui all'elenco allegato al DPCM stesso, risorse assegnate alle regioni Basilicata Calabria, Campania Puglia. Per l'annualità 2021 si provvederà mediante istanza da parte degli enti interessati da produrre su base regionale.<sup>151</sup>

La richiamata legge 178/2020 all'art. 1 commi 292, 293 e 295 ha previsto che: *"292. Nell'anno 2021, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, commi 446 e 447, 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 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 assumere a tempo indeterminato i suddetti lavoratori da inquadrare nei profili professionali delle aree o categorie per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo che abbiano la professionalità richiesta, in relazione all'esperienza effettivamente maturata, e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego, nel rispetto delle seguenti condizioni e modalità: a) possesso da parte dei lavoratori dei requisiti di anzianità previsti dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ovvero dall'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, o svolgimento delle attività"*

---

<sup>151</sup> Cfr. da ultimo DPCM 20.5.2022 di ripartizione delle risorse.



*socialmente utili o di pubblica utilità per il medesimo periodo di tempo; b) assunzione secondo le modalità previste dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dei lavoratori che siano stati previamente individuati, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure selettive pubbliche anche espletate presso amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione, salvo quanto previsto dalle lettere a), c) e d) del presente comma; c) espletamento di selezioni riservate, mediante prova di idoneità, ai lavoratori che non siano stati previamente individuati, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure selettive pubbliche anche espletate presso amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione, salvo quanto previsto dalle lettere a), b) e d) del presente comma; d) assunzione secondo le modalità previste dall'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dei lavoratori utilizzati mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediante altre tipologie contrattuali, fermo restando quanto disposto dalle lettere a), b) e c) del presente comma. 293. Le assunzioni a tempo indeterminato di cui al comma 292 del presente articolo, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, sono consentite nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale e sono considerate, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella quota di accesso dall'esterno. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 446, lettere d), e), f), g) e h) della legge 30 dicembre 2018, n. 145".*

Per la stabilizzazione degli assistenti sociali 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 da ultimo modificato dal DI 228/2021, disciplina, invero, il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, prevedendo, tra l'altro, anche la possibilità dell'utilizzo delle 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, che 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<sup>152</sup>, in*

---

<sup>152</sup> Termine così prorogato dall'art. 1, comma 3-bis, del DI 228/2021 convertito legge 15/2022.

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 possenga 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'assunzione; 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<sup>153</sup>, 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 possenga 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".<sup>154</sup>

In merito all'applicazione del richiamato art. 20, giova rammentare che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha diramato la Circolare n. 3 del 23/11/2017, con la quale sono stati forniti gli indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile. Lo stesso Ministro con successiva circolare n. 1 del 9.1.2018 ha integrato gli indirizzi operativi in materia di superamento del precariato di cui alla precedente circolare n. 3/2017.

---

<sup>153</sup> Termine così prorogato dall'art. 3 comma 4 bis del dl 36/2022 convertito dalla legge 79/2022

<sup>154</sup> 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

La suddetta normativa 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 che ha previsto: *“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”*.

Particolare regolamentazione è stata adottata per i comuni della Regione Calabria. Prosegue, quindi la stabilizzazione del personale ex LSU avviata con la legge 27 dicembre 2013 n. 147 con appositi stanziamenti susseguitisi nel tempo per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità degli enti della Regione Calabria, rinviando ad apposito decreto interministeriale la definizione delle modalità e dei criteri di assegnazione delle risorse medesime.

Difatti, il comma 14 del soprarichiamato art. 20 del D.Lgs 75/2017 ha disposto che: *“Le assunzioni a tempo indeterminato disciplinate dall'articolo 1, commi 209, 211 e 212, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni. Le amministrazioni interessate possono applicare la proroga degli eventuali contratti a tempo determinato secondo le modalità previste dall'ultimo periodo del comma 4”*.

Per le Regioni a Statuto Speciale e per gli enti territoriali ivi insistenti il 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. Inoltre, le LLRR nn. 1/2019<sup>155</sup>, 15/2019<sup>156</sup> e 17/2019 contengono ulteriori norme interpretative della disciplina regionale in materia di superamento del precariato. Successivamente, sono intervenute la LR. 33/2020 e la LR 9/2021 art. 36. Il DI 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;*

---

<sup>155</sup> La Corte Costituzionale con sentenza del 2 settembre 2020, n. 199 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della LR n. 1/2019, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Costituzione.

<sup>156</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza 279/2020, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge regionale del 6 agosto 2019, n.15 sulla stabilizzazione dei precari.

*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 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 2021:

- sono stati stabilizzati n. 3.420 ex LSU (n. 308 nel 2017, n. 497 nel 2018, n. 2.833 nel 2019, n. 3.097 nel 2020). 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. 1.488 LSU/LPU;
- sono state assunte, con le procedure di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo n. 165/2001, n. 423 unità di personale già a tempo determinato;
- sono state assunte con le procedure di cui all'art. 20 del D.Lgs 75/2017 n. 1.117 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,<sup>157</sup> anche in deroga ai vincoli assunzionali vigenti. Infatti, 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<sup>158</sup>. Per i lavoratori delle categorie protette di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, assunti a tempo*

---

<sup>157</sup> 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. Sul computo della quota d'obbligo cfr. Accordo Conferenza Unificata n. 184 CU del 21.12.2017, modificato dal successivo accordo n. 5/CU del 24.1.2018.

<sup>158</sup> 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.

*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. 368<sup>159</sup>, e successive modificazioni, nei limiti della quota d'obbligo".*

L'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che i limiti assunzionali di cui alla normativa vigente non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo. Successivamente, l'art. 10 del D.Lgs 75/2017 ha introdotto l'art. 39 quater al D.Lgs 165/2001 con il quale viene prevista una specifica disciplina per il monitoraggio dell'applicazione della legge 68/99. Sull'applicazione 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."*<sup>160</sup>

Nell'anno 2021 sono state complessivamente reclutate n. 290 unità di personale appartenente alle categorie protette (contro n. 237 del 2020), ai sensi della legge n. 68/1999, di cui n. 160 per chiamata numerica e n. 130 per chiamata diretta. Come per il passato, la maggior parte delle assunzioni ha riguardato personale della categoria B n. 238 (n. 144 per chiamata numerica e n. 94 per chiamata diretta). Sono state, inoltre, immesse in organico, complessivamente, n. 30 unità nella categoria C (di cui n. 8 per chiamata numerica e n. 22 per chiamata diretta); n. 19 unità nella categoria A (n.13 per chiamata numerica e n. 6 per chiamata diretta); nessuna unità nella categoria D e n. 1 dirigente per chiamata diretta.

---

<sup>159</sup> Il D.Lgs 368/2001 è stato abrogato dal D.Lgs n. 81/2015.

<sup>160</sup> La direttiva n. 1/2019 emanata dal Ministro della Pubblica amministrazione contiene linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette ed affronta, al punto 4.2, il tema della trasparenza della pubblica amministrazione rilevando che *"il rispetto degli obblighi di trasparenza è di grande rilevanza in materia di collocamento obbligatorio a garanzia dell'effettività della tutela del diritto al lavoro delle categorie protette e secondo la cultura del bilancio sociale"*.

## 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 6 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.<sup>161</sup>

La legge 145/2018 e ss.mm.ii. all'art. 1 comma 256<sup>162</sup>, 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<sup>163</sup> 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 e potrà ancora essere utilizzata per coloro i quali hanno maturato i requisiti a tale data. Attualmente è stata sostituita dalla quota 102.

---

<sup>161</sup> La Legge 234/2021 all'art. 1 comma 87 ha modificato l'art. 14 del Dl 4/2019 prevedendo quota 102 per l'accesso anticipato al trattamento pensionistico. L'art. 1 comma 194 della legge 232/2016 ha previsto che: "Con effetto sui trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2018, le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 10, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, non trovano applicazione". Inoltre, il successivo comma 199, come modificato dall'art. 1 comma 162 lett. f) e g) della legge 205/2017, ha previsto che a decorrere dal 1.5.2017 il requisito contributivo di cui all'art. 24 c. 10 del Dl. 201/2011 è ridotto a 41 anni per alcune categorie di lavoratori individuate dal comma medesimo ed in possesso di particolari requisiti. Con DPCM 23.5.2017 n. 87 è stato emanato il regolamento di attuazione della disciplina prevista dal citato comma 199 in materia di accesso al pensionamento anticipato per i lavoratori cosiddetti precoci. Mentre, con DPCM 88/2017 è stato emanato il regolamento per l'Ape sociale. La predetta legge 234/2021 all'art. 1 commi 91-93 ha prorogato l'APE sociale al 31.12.2022 (cfr. circ INPS 62 /2022), ed al comma 94 ha prorogato l'opzione donna fino al 31.12.2022.

<sup>162</sup> La legge 234/2021 all'art. 1 comma 88 ha disposto che "L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 256, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è soppressa".

<sup>163</sup> La Legge 234/2021 all'art. 1 comma 87 ha modificato l'art. 14 del Dl 4/2019 nei seguenti termini: ".....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". Cfr circ INPS 38/2022.



Il richiamato DL. 4/2019 con l'art. 15, commi 1 e 2 ha sostituito il comma 10 dell'art. 24, 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. 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"*<sup>164</sup>.

Dai dati pervenuti emerge che anche nell'anno 2021, la maggioranza dei cessati ha presentato domanda di dimissioni volontarie prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia (n. 13.530 contro n. 14.635 nel 2020). Il fenomeno ha interessato la categoria C per n. 5.710 unità, la categoria B per n. 3.844 unità, la categoria D per n. 3.332 unità, la categoria A per n. 469 unità e i dirigenti per n. 175 unità.

Si evidenziano anche i pensionamenti per raggiunti limiti di età (n. 6.407 contro n. 6.645 del 2020), che hanno riguardato la categoria A per n. 597, la categoria B per n. 2.111, la categoria C per n. 2.269, la categoria D per n. 1.352 e, infine, i dirigenti per n. 78 unità.

Relativamente alla risoluzione del rapporto di lavoro, ad iniziativa dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 72, comma 11,

---

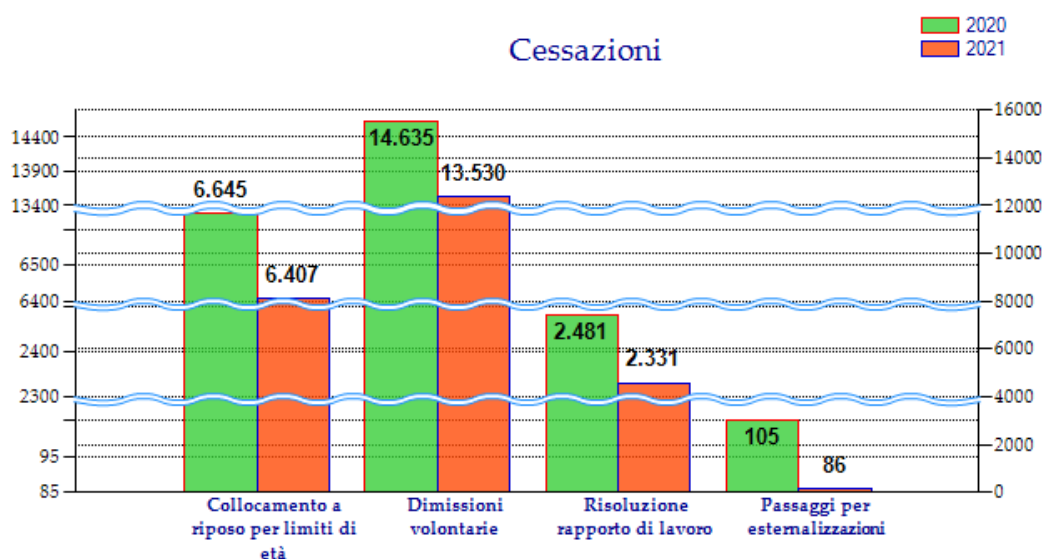
<sup>164</sup> Cfr circ. INPS del 28.2.2022

della legge n. 133/2008, risultano cessate n. 2.331 unità di personale a seguito dell'applicazione di tale disposizione (n. 2.481 unità nel 2020).

Le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno invece interessato n. 86 unità (n. 105 nel 2020); n. 8 unità nella categoria A, n. 16 unità nella categoria B, n. 43 unità nella categoria C, n. 17 unità nella categoria D e n. 2 unità nella categoria dirigenziale.

I licenziamenti hanno riguardato n. 201 unità.

Altre cause, non meglio specificate, hanno prodotto un numero di cessazioni pari a n. 4.504, contro 3.771 del 2020.



✳ 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, 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)<sup>165</sup> 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.

Importanti novità sono state introdotte anche per quanto attiene al ciclo di gestione della performance. Per gli enti locali viene data la facoltà di unificare la Relazione sulla performance con il Rendiconto di gestione.

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*

---

<sup>165</sup> 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".

*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.”<sup>166</sup>*

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.<sup>167</sup>

Ciascuna amministrazione, su proposta della struttura di valutazione, deve, provvedere all'adozione di un *“piano delle performance”* ex art 10<sup>168</sup> 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.

Successivamente, il dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021 e ss.mm.ii. all'art. 6 ha introdotto il Piano triennale integrato di attività e organizzazione (PIAO). In particolare l'art. 6 prevede che:” 1. *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;*

---

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> Con Decreto del 9.12.2020 sono state emanate le linee guida per indirizzare le amministrazioni nella predisposizione del Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art. 14 del D.Lgs 124/2015, con particolare riferimento alla definizione di appositi indicatori di performance.

<sup>168</sup> Il Piano delle performance viene assorbito nel PIAO. Cfr. DPR 81/2022

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 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 piu' decreti del Presidente della Repubblica<sup>169</sup>, 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, e' adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalita' 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 e' 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"<sup>170</sup>.*

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

---

<sup>169</sup> Il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, concernente "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attivita' e organizzazione" ha disposto, con l'art. 1, comma 1, lettera c ), che :*"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 piu' di cinquanta dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attivita' 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:" 1. 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".* Con D.P.C.M. 30 giugno 2022, n. 132 è stato 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. Cfr anche circolare Dipartimento Funzione Pubblica dell'11.10.2022 concernente: indicazioni operative in materia di Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

<sup>170</sup> Testo così modificato dal DI 228/2021 convertito dalla legge 15/2022 e dal DI 36/2022 convertito dalla legge 79/2022.

altro passo nella direzione di garantire alla PA efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.

Al fine di dare piena attuazione al citato art. 8 comma 1 lett. d) ed f), nonché alle indicazioni contenute nelle predette Linee Guida n. 1/2017 e n. 2/2017, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare n. 0080611 del 30/12/2019 avente per oggetto: *“Indicatori comuni per le funzioni di supporto delle Amministrazioni Pubbliche - ciclo della performance 2020-2022”*, ha avviato, nel corso del 2019, con alcune amministrazioni del perimetro di competenza del Dipartimento stesso, una sperimentazione avente ad oggetto l’utilizzo di indicatori comuni utili a monitorare l’andamento delle cd. attività di supporto tipicamente svolte da tutte le amministrazioni. In caso di mancata adozione del piano, le amministrazioni non possono procedere all’assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Il predetto D.Lgs 74/2017 ha introdotto, inoltre, talune novità riguardo i compiti affidati agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) 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 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. 562 enti; n. 542 enti hanno dichiarato di utilizzare indicatori di risultato (hanno dato risposta negativa n. 39 enti).

Risulta, inoltre, che, al 31.12.2021, la maggioranza degli enti locali (n. 5.674) ha dichiarato di effettuare la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti (dirigenti e non), gestendo il relativo servizio in forma singola (n. 5.557 enti).

Hanno invece utilizzato giudizi del nucleo di valutazione n. 559 enti (n. 663 nel 2020) e solo n. 37 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 disciplinari

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<sup>171</sup> e alla responsabilità disciplinare, nonché ai rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Il CCNLFL 21.5.2018 al titolo VII, concernente la responsabilità disciplinare, con gli artt. da 58 a 63, ha introdotto norme pattizie attuative della predetta normativa di carattere generale<sup>172</sup>.

Dai dati pervenuti con la presente rilevazione emerge quanto segue.

Alla domanda se sia stato istituito un ufficio/servizio disciplinare, n. 94 Province (n. 97 nel 2020), n. 4.327 Comuni (n. 4.184 nel 2020), n. 42 Comunità Montane (n. 46 nel 20) e n. 155 Unioni di Comuni (n. 160 nel 2020) hanno dato assicurazione.

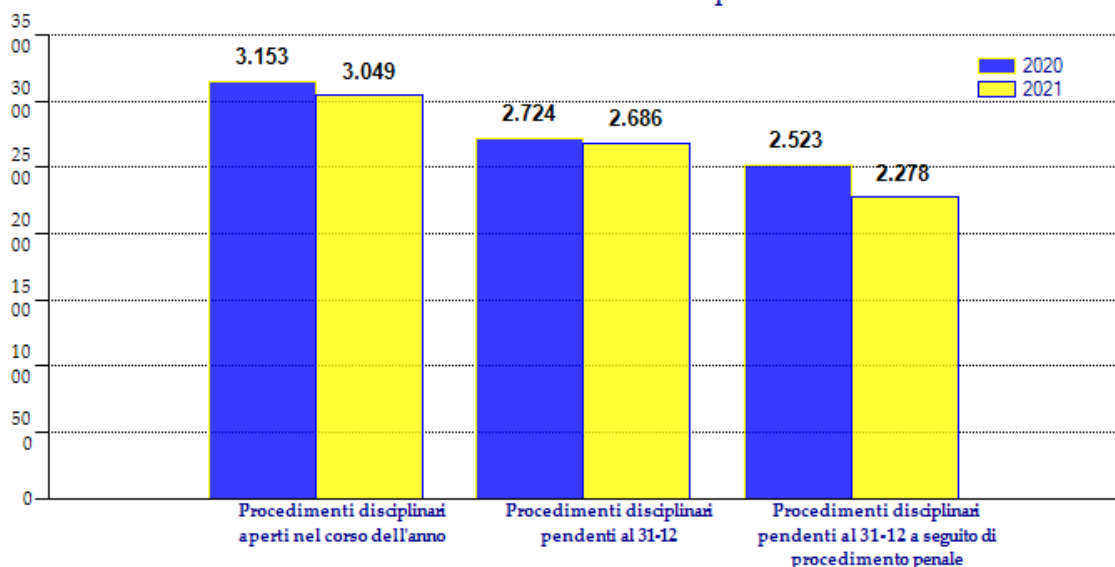
Nel corso del 2021 sono stati aperti complessivamente n. 3.049 procedimenti disciplinari contro n. 3.153 del 2020. Al 31.12.2021 risultavano pendenti ancora n. 2.686 procedimenti, di cui n. 2.278 aperti a seguito di un procedimento penale.

---

<sup>171</sup>La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione con sentenza n. 20914/2019 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche possono dare corso alla irrogazione della sanzione del licenziamento anche nei confronti di dipendenti che siano cessati dal servizio per collocamento in quiescenza, tanto più nel caso in cui gli stessi siano stati sospesi in via cautelare nel corso del procedimento.

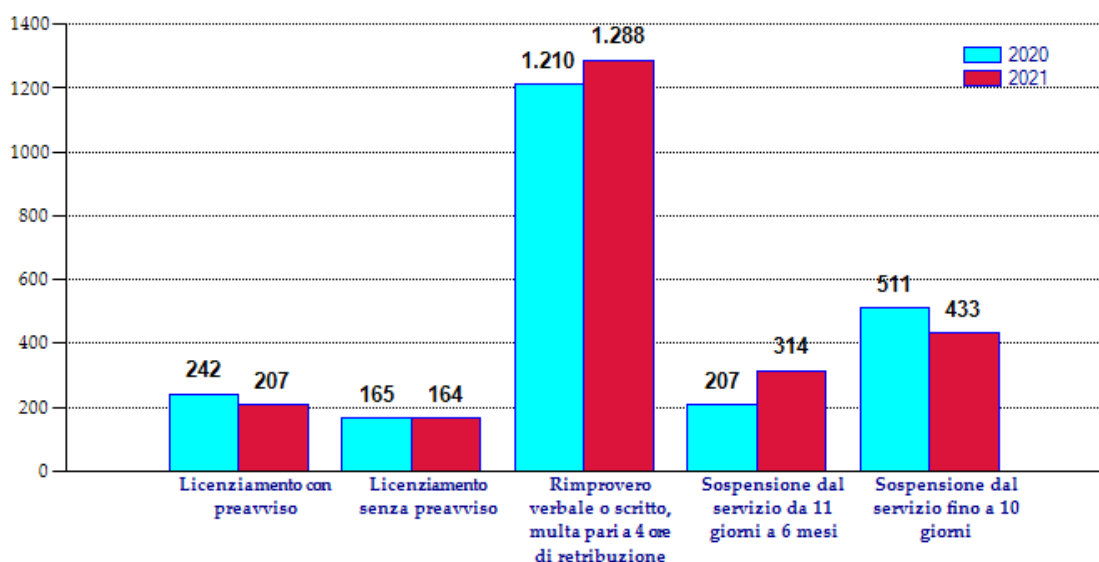
<sup>172</sup> Il nuovo CCNLFL 2019-2021 sottoscritto il 16 novembre 2022 agli artt. 71 e 72 ha ridisciplinato gli obblighi dei dipendenti e il codice disciplinare disapplicando gli art. 57 e 59 del precedente CCNLFL. Per i dirigenti ed i segretari comunali il CCNL relativo al personale dell'area delle funzioni locali ha definito la nuova disciplina in materia di responsabilità disciplinare nella I sezione "Parte Comune", capo III articoli da 33 a 41.

### Procedimenti disciplinari



Per quanto attiene alle sanzioni, in totale ne sono state comminate n. 2.406 (2.335 nel 2020), in gran parte (n. 1.288) 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 oltre il 60% 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 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), Convenzioni<sup>173</sup>, 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

---

<sup>173</sup> Il TAR Abruzzo, Aquila, sez. I, nella sentenza 3 marzo 2021, n. 89 ha riconosciuto la connotazione pubblicistica 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.

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:

- 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 1<sup>quinquies</sup>, 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 2023<sup>174</sup>”.*

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 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 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”*.<sup>175</sup>

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*

---

<sup>174</sup> Termine così modificato dall'art. 2 comma 1 del DL 228/2021 convertito dalla legge 15/2022

<sup>175</sup> 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.

*all'articolo 30, comma 1<sup>176</sup>, 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 come modificato dall'art. 4 comma 2 let. B) del D.Lgs 75/2017, 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.<sup>177</sup>

Dalle risultanze del *Censimento* emerge che, alla fine dell'anno 2021, le disposizioni del citato art. 6 bis sono state rispettate da n. 3.240 enti (di cui n. 21 Province, n. 3.033 Comuni, n. 28 Comunità Montane e 158 Unioni di Comuni). Alla domanda hanno risposto negativamente n. 4.946 enti.

Per quanto attiene al personale, sono state indicate complessivamente (tutti i contratti) n. 86 unità cessate a seguito di trasferimento per esternalizzazioni di servizi (contro n. 105 del 2020). Esclusi i cessati, risultano, invece, utilizzate a qualsiasi titolo (compreso il comando), nelle attività esternalizzate, n. 716 unità di personale.

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

---

<sup>176</sup> Il Dl 36/2022 convertito dalla legge 79/2022 ha modificato, all'art. 6 comma 1 lett a), l'art. 30 comma 1 del Dlgs 165/2001

<sup>177</sup> 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 (61%), servizi all'istruzione (35%), trattamento dei rifiuti (34%), sistemi informativi (28%), servizi cimiteriali (32%), servizi legali (47%).

Anche per l'anno 2021, la maggior parte degli enti locali ha dichiarato di aver rispettato l'equilibrio di bilancio. Rispetto al precedente censimento si è registrato un lieve decremento del personale in servizio a tempo indeterminato. In diminuzione (3,6%) anche i contratti di collaborazione di natura autonoma.

Si registra una diminuzione del personale a tempo determinato (2,4%). In diminuzione il telelavoro e lo smart-working, da n. 134.337 a n. 120.783.

Una lieve diminuzione si riscontra anche per le unità di personale dirigenziale in servizio, n. 4.074, permanendo una significativa prevalenza di uomini (n. 2.661) rispetto alle donne (n.1.413).

Si rileva, inoltre, un incremento del personale assunto con concorso pubblico che risulta pari a n. 21.450 di cui n. 9.559 uomini e n. 11.891 donne. Risultano aumentate le stabilizzazioni, n. 6.448 di cui: ex LSU, pari a n. 3.420 unità (n. 3.097 nell'anno 2020), n. 1.488 LPU/LSU ai sensi dell'art. 1 comma 495 della L. 160/2019 e, da contratto a tempo determinato, n. 1.540 unità (n. 2.191 nel 2020).

In applicazione della vigente normativa assunzionale di cui al D.L. 34/2019 e del relativo D.M. 17.3.2020 si è registrato, rispetto al precedente censimento, un leggero incremento della capacità assunzionale dei Comuni.

Infine, dai dati pervenuti emerge una lieve diminuzione del personale cessato dal servizio, n. 27.059 unità, di cui n. 13.530 unità ha presentato domanda di dimissioni volontarie prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia o per aver maturato quota 100.

