



**GIAMPIERO PIZZICONI
MAGISTRATO DELLA
CORTE DEI CONTI**

**Collaboratore della Rivista
www.lagazzettadeglientilocali.it
e della Rivista Comuni
d'Italia.**

**Docente di Contabilità
pubblica presso la Challenge
School dell'Università Ca'
Foscari di Venezia.**

**LA GESTIONE DEL PERSONALE NEGLI
EE. LL. PROBLEMATICHE
APPLICATIVE E SOLUZIONI
INTERPRETATIVE. PROVINCIA DI
VICENZA 21 FEBBRAIO 2020. A**

1



**GIAMPIERO PIZZICONI
MAGISTRATO DELLA
CORTE DEI CONTI**

**Collaboratore della Rivista
www.lagazzettadeglientilocali.it
e della Rivista Comuni
d'Italia.**

**Docente di Contabilità pubblica
presso la Challenge School
dell'Università Ca' Foscari di
Venezia.**

**L'ACCESSO AL
PUBBLICO IMPIEGO
NEGLI ENTI LOCALI.**

2

■ SALVE A TUTTI

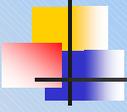


3

L'ACCESSO ALL'IMPIEGO
PUBBLICO PRESSO LE
AMMINISTRAZIONI.

4

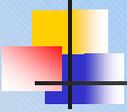
4



L'ACCESSO ALL'IMPIEGO
PUBBLICO PRESSO LE
AMMINISTRAZIONI.
PREMESSA.

5

5



I PRINCIPI COSTITUZIONALI
DELL'ART. 97 COST.

6

6

IL PUBBLICO IMPIEGO: FONTI COSTITUZIONALI. ART. 97 COST.

- Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.
- I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.
- Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari [28].
- Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge

7

I PRINCIPI COSTITUZIONALI NELL'ART. 97 COST. IL PRIMO COMMA: L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E LA SOSTENIBILITA' DEL DEBITO PUBBLICO. RINVIO ALLE SLIDES B.

8

8

IL PUBBLICO IMPIEGO: FONTI COSTITUZIONALI. ART. 97 COST.

■ PRIMO COMMA

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

9

9

I PRINCIPI COSTITUZIONALI NELL'ART. 97 COST. SECONDO COMMA: I PRINCIPI CHE IMPRONTANO L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA.

10

10

IL PUBBLICO IMPIEGO: FONTI COSTITUZIONALI. ART. 97 COST.

- **SECONDO COMMA**
- **I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.**

11

11

I PRINCIPI COSTITUZIONALI NELL'ART. 97 COST. TERZO COMMA: IL PRINCIPIO DELLA RIPARTIZIONE DELLE SFERE DI COMPETENZA.

12

12

IL PUBBLICO IMPIEGO: FONTI COSTITUZIONALI. ART. 97 COST.

■ **TERZO COMMA**

- **Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari [28].**

13

13

I PRINCIPI COSTITUZIONALI
NELL'ART. 97 COST. QUARTO
COMMA: IL PRINCIPIO
DELL'ACCESSO CON PUBBLICO
CONCORSO.

14

14

IL PUBBLICO IMPIEGO: FONTI COSTITUZIONALI. ART. 97 COST.

■ **QUARTO COMMA.**

- **Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge**

15

15

I PRINCIPI COSTITUZIONALI ART 97 COST

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge

**azione amministrativa neutra,
risorse umane acquisite con meccanismi trasparenti**

Rispetto del principio di uguaglianza" ex 3 Cost., di tutti cittadini davanti alla legge,

16

16

IL RECLUTAMENTO: LE PP.AA.

- **debbono osservare il principio di legalità di cui all'art. 97 della Costituzione.**
- **devono programmare i fabbisogni secondo modalità conformi alla normativa vigente;**
- **le assunzioni (specie quelle a tempo indeterminato) impongono procedure standardizzate da normative complesse e a rischio di contenzioso**

17

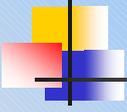
17

IL RECLUTAMENTO

- **D.LGS 165/2001. ART. 6.** *Organizzazione e disciplina degli uffici e fabbisogni di personale (prima del dlgs 75/2017 si parlava di dotazione organica). Comma 2, terzo periodo:*
«Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. ».
QUINDI COORDINATA ATTUAZIONE DEI:
 - 1. PROCESSI DI MOBILITA'**
 - 2. PROCESSI DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.**

18

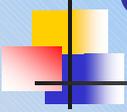
18



IL SOFFERTO RAPPORTO TRA LE PROCEDURE DI MOBILITA' E LE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE. CENNI E RINVIO (SLIDES E).

19

19



QUESITO E RINVIO

**LA MOBILITA' VIENE PRIMA O
DOPO LE PROCEDURE DI
RECLUTAMENTO?**



20 20

20

QUESITO E RINVIO

LA MOBILITA' PREVALE SULLA
NORMA ECCEZIONALE
RELATIVA ALLE
STABILIZZAZIONI DI CUI
ALL'ART.20 DEL DLGS
75/2017? RINVIO



21 21

21

IL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE. CENNI.

22

22

IL RECLUTAMENTO

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

23

23

ART. 7 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

1. **Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro.**
2. **Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno.**

24

24

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

- **a) tramite procedure selettive**, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- **b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento** ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

25

25

L'ACCESSO DEL PRIVATO ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La regola costituzionale del pubblico concorso per l'accesso alle P.A. va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici.

In tal senso è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che introduceva la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali a dirigenti provenienti dall'esterno (società pubbliche), sia pur in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, nei casi in cui questi non presentino domanda

Corte Cost., 19 maggio 2017, n. 113

26

26

I PRINCIPI COSTITUZIONALI

ART 97 COST

La natura e la *ratio* dell'articolo 97 Cost. Impone al fine del perseguimento delle finalità pubbliche che l'azione dell'amministrazione, sia separata nettamente da quella di governo

il concorso pubblico, quale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, è il metodo migliore per individuare chi è chiamato ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione

27

27

ART 97 COST. LA PROCEDURA CONCORSUALE PER CORTE COST.

"di tipo comparativo", volta cioè a selezionare la persona oggettivamente più idonea a ricoprire una data posizione il migliore fra gli aspiranti che si presentano,

***congrua* cioè deve consentire la verifica del possesso delle richieste professionalità**

Corte Costituzionale, sentenze 24 giugno 2010, n. 225, e 13 novembre 2009, n. 293.

28

28

CARATTERI DEL CONCORSO PUBBLICO

- Che l'accesso avvenga in condizioni di parità
- Con concorso aperto all'esterno a tutti i potenziali concorrenti, senza discriminazioni, privilegi o rendite di posizioni
- Che le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi

29

29

LE DEROGHE AL CONCORSO PUBBLICO: I CONCORSI INTERNI

Le norme che prevedono concorsi interni devono avere carattere di eccezionalità non possono essere oggetto applicazione analogica ed estensiva, i requisiti di partecipazione alla procedura riservata devono essere oggetto di interpretazione rigorosa e restrittiva

Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2015, n. 4140

30

30

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. I CONCORSI RISERVATI.

- **3-bis.** Le amministrazioni pubbliche, 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 ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

31

31

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. I CONCORSI RISERVATI.

- **a)** con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento 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 punteggio, 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 .

32

32

IL DISCRIMINE TRA CONCORSO ESTERNO ED INTERNO

L'accesso al concorso può tenere conto del possesso di requisiti fissati dalla legge

Di tal chè potrebbe stabilirsi anche il possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'amministrazione, purchè come ragionevole requisito professionale.

Tuttavia la mera sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni non rispetta i parametri costituzionali

33

33

ART. 3 LEGGE 56/2019

IN PILLOLE LE MISURE PER EE LL

- **Sospensione, per 3 anni (2019-2021) dell'obbligo di dare corso alla mobilità volontaria prima di indire concorsi;**
- **riduzione permanente a 45 giorni del termine entro cui la mancata risposta da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica sulla presenza di personale pubblico in disponibilità equivale a risposta negativa;**

Giampiero Pizziconi

34

34

ART. 3 LEGGE 56/2019

IN PILLOLE LE MISURE PER EE LL

- **i dipendenti delle PA che sono nominati come componenti le commissioni di concorso stanno svolgendo compiti di istituto in qualunque ente svolgano questi compiti;**
- **estensione ai dipendenti pubblici, con annesso allungamento del periodo massimo, della possibilità di essere collocati in aspettativa perché assunti da un privato e raddoppio del periodo entro cui un dipendente pubblico può essere collocato in aspettativa per l'avvio di una attività imprenditoriale.**

Giampiero Pizziconi

35

35

ART. 3 LEGGE 56/2019

IN PILLOLE LE MISURE PER EE LL

- **Nell'articolo 34, del 165/2001 "gestione del personale in disponibilità", (terzo periodo del comma 4) viene previsto:**
- **che in luogo della possibilità per il dipendente di chiedere negli ultimi 6 mesi del collocamento in disponibilità di essere ricollocato nella categoria immediatamente inferiore, sia prevista la risoluzione del rapporto di lavoro una volta che siano maturati 2 anni dalla data a partire dalla quale è stata attribuita la indennità per i dipendenti pubblici in disponibilità e/o se il dipendente per 2 volte rifiuti l'assegnazione ad altro posto nell'ambito della stessa provincia**

Giampiero Pizziconi

36

36

ART. 3 LEGGE 56/2019

IN PILLOLE LE MISURE PER EE LL

- All'art. 34 del 165/2001 al comma 6,
- viene chiarito che l'obbligo di comunicazione da parte di tutte le PA prima di dare corso ad assunzioni al fine di consentire l'assegnazione del personale in disponibilità, matura anche nel caso di quelle a tempo determinato oltre 12 mesi, salve quelle dei dirigenti ex [artt. 19 del d.lgs. n. 165/2001](#) e [110 del d.lgs. n. 267/2000](#), e che tali dipendenti devono essere in possesso "della qualifica e categoria di inquadramento occorrenti

37

ART. 3 LEGGE 56/2019

IN PILLOLE LE MISURE PER EE LL

- All'articolo 34 *bis* del 165/2001
- viene aggiunto l'obbligo per le PA di comunicare alla Funzione Pubblica ed alle strutture regionali l'eventuale rinuncia o mancata accettazione della assunzione da parte dei dipendenti pubblici in disponibilità. Il termine di 2 mesi per il quale la mancata risposta della Funzione Pubblica alle PA sulla esistenza di personale pubblico in disponibilità equivale ad una comunicazione negativa, viene ridotto a 45 giorni.

38

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 1 NON APPLICABILE EE LL

- 1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, **le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici, ivi** compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono procedere, a decorrere dall'anno 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Ai Corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al comparto della scuola e alle universita' si applica la normativa di settore.

Giampiero Pizziconi

39

39

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 8 APPLICABILE AGLI EE LL

- 8. 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, nel triennio 2019-2021, 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.

Giampiero Pizziconi

40

40

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 9

- 9. Al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:
- **a)** all'articolo 34:
- **1)** al comma 4, il terzo periodo e' sostituito dal seguente:
- «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'indennita' di cui al comma 8 del medesimo articolo 33, ovvero, prima del raggiungimento di detto periodo massimo, qualora il dipendente in disponibilita' rinunci o non accetti per due volte l'assegnazione disposta ai sensi dell'articolo 34-bis nell'ambito della provincia dallo stesso indicata»;

41

41

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 9

- **2)** al comma 6, primo periodo, dopo le parole: «dodici mesi,» sono inserite le seguenti: **«ad esclusione di quelle relative al conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, comma 6, nonche' 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,»** e dopo le parole: «iscritto nell'apposito elenco» sono aggiunte le seguenti: **«e in possesso della qualifica e della categoria di inquadramento occorrenti»;**

42

42

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 9

- **b)** all'articolo 34-bis:
- **1)** al comma 2 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo:
 - «L'amministrazione destinataria comunica tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e alle strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, la rinuncia o la mancata accettazione dell'assegnazione da parte del dipendente in disponibilita'»;

Giampiero Pizzi.com

43

43

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 9

- **2)** al comma 4, le parole: «decorsi due mesi» sono sostituite dalle seguenti: «decorsi quarantacinque giorni»;
- **c)** all'articolo 39:
- **1)** al comma 1, le parole: «Le amministrazioni pubbliche promuovono o propongono programmi di assunzioni per portatori di handicap ai sensi dell'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68,» sono sostituite dalle seguenti: «Le amministrazioni pubbliche promuovono o propongono, anche per profili professionali delle aree o categorie previste dai contratti collettivi di comparto per i quali non e' 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,»;

Giampiero Pizzi.com

44

44

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 9

- 2) la rubrica e' sostituita dalla seguente:
«Assunzioni obbligatorie e tirocinio delle categorie protette».

Giampiero Pizziconi

45

45

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 10

- 10. Nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al comma 4, lettera b), le amministrazioni tengono conto degli eventuali specifici titoli di preferenza previsti dalle disposizioni vigenti.

Giampiero Pizziconi

46

46

ART. 3 LEGGE 56/2019 COMMA 10

- 10. Nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al comma 4, lettera b), le amministrazioni tengono conto degli eventuali specifici titoli di preferenza previsti dalle disposizioni vigenti.

Giampiero Pizziconi

47

47



**IL RECLUTAMENTO DEL
PERSONALE. LA REGOLA: LE
ASSUNZIONI CON CONTRATTO
DI LAVORO SUBORDINATO A
TEMPO INDETERMINATO.**

48

48

ART. 36 D.LGS 165/2001. CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- **1.** Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario **le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato** seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.

49

49

IL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE. L'ECCEZIONE:IL LAVORO FLESSIBILE. CENNI E RINVIO ALLE SLIDES C.

50

50

ART. 36 D.LGS 165/2001. CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE. ANTE MADIA

- **2.** Per rispondere ad esigenze **di carattere esclusivamente (intr. art. 4 co. 1 lett. a, DL 101/2013)** (temporane ed eccezionali) **temporaneo o eccezionale** le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.».

51

51

ART. 36 D.LGS 165/2001 CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE. POST MADIA

- **2.** Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, **contratti di formazione e lavoro** e **contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato**, nonché avvalersi delle **forme contrattuali flessibili** previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche.
- **Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale** e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo

25

52

52

ART. 36 D.LGS 165/2001 COMMA 2 CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- I **contratti di lavoro subordinato a tempo determinato** possono essere stipulati nel rispetto degli articoli *19 e seguenti* del *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto.
- I **contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato** sono disciplinati dagli articoli *30 e seguenti* del *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

53

53

ART. 36 D.LGS 165/2001 COMMA 2 CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- **Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato.**
- È consentita l'applicazione dell'*articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350*, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato.

54

54



IL PRESUPPOSTO PER IL RECLUTAMENTO: IL PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DEL PERSONALE.

55

55

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

4. Le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base **del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'articolo 6, comma 4 (ART. 6 COMMA 1 LETTERA c), d.lgs 75/2017)" (era della programmazione triennale del fabbisogno di personale.** Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici.

56

56



DALLA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE AL PIANO TRIENNALE DELLE ASSUNZIONI.

57

57



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

- **LEGGE 449/1997 ARTICOLO 39. *Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time.***
- **1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482.**

58

58

LA PROGR.ZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 91 TUEL

TUEL ART. 91 COMMA 1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. **Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale**, comprensivo delle unità di cui alla *legge 12 marzo 1999, n. 68*, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.

59

59

LA PROGR.ZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 91 TUEL

TUEL ART. 91 COMMA 2. Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai **commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449**, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

60

60

IL DL 162/2019 MODIFICATO DALL ' AC 2325: MODIFICHE ART. 17

*All'articolo 17: dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: « 1-bis. Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni del 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 previsto dal comma dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

61

61

**LA PRECEDENTE FORMULAZIONE
DELL'ART. 6 DEL D.LGS 165/2001**

62

62

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- 1. **Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e ((previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9)).** ((Nei casi in cui processi di riorganizzazione degli uffici comportano l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le pubbliche amministrazioni sono tenute a darne informazione, ai sensi dell'articolo 33, alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e ad avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorsi trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità)).

63

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- 1.Nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale. **Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.**

64

64

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- **3.** Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonche' ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento.

65

65

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- **4.** Le variazioni delle dotazioni organiche gia' determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni, e con gli strumenti di programmazione economico - finanziaria pluriennale.

66

66

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- **4-bis.** Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti di cui al comma 4 sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

67

67

ART. 6 DEL DLGS 165/2001 ANTE DECRETO MADIA

- **6.** Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

68

68



**DALLA PROGRAMMAZIONE
TRIENNALE DEL FABBISOGNO
DEL PERSONALE AL PIANO
TRIENNALE DELLE ASSUNZIONI.
LA NUOVA VALENZA
DELL'ISTITUTO DOPO IL
DECRETO MADIA.**

69

69

**PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO
DI PERSONALE**



**DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 1 (COME
SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS.
25 MAGGIO 2017, N. 75). 1. Le amministrazioni
pubbliche definiscono l'organizzazione degli
uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma
1, adottando, in conformità al piano triennale dei
fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai
rispettivi ordinamenti, previa informazione
sindacale, ove prevista nei contratti collettivi
nazionali.**

70

70

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2 Allo scopo di

- **ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili**
 - **e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini,**
- le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con**
- **la pianificazione pluriennale delle attività e della performance,**
 - **nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter.**

Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33

71

71

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2

Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2.

Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base

- **della spesa per il personale in servizio**
- **e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.**

72

72

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 1

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 3 In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica

la consistenza della dotazione organica

e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter,

nell'ambito del POTENZIALE LIMITE FINANZIARIO MASSIMO DELLA MEDESIMA e di quanto previsto dall'*articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.*

73

73

ART. 2 COMMA 10 BIS DL 95/2012

- **10-bis. Per le amministrazioni e gli enti di cui al comma 1 (*amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70*) e all'articolo 23-quinquies, (*Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali*) il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario.**

74

74

MANCATA APPLICAZIONE ART. 6 E DIVIETO DI ASSUNZIONI

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 4

..... Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali. ⁷⁵

75

MANCATA APPLICAZIONE ART. 6 E DIVIETO DI ASSUNZIONI

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

«6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.» (compreso quello appartenente alle categorie protette) ⁷⁶

76

LINEE DI INDIRIZZO E DIVIETO DI ASSUNZIONI

- **ART. 22 COMMA 1 SECONDO PERIODO D.LGS 75/2017:** In sede di prima applicazione, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal presente decreto, si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e **comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo di cui al primo periodo.**

77

77

DLGS 165/2001 ART. 6 TER

- 1. Con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e 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 di nuove figure e competenze professionali.
- 2. Le linee di indirizzo di cui al comma 1 sono definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60.

78

78

DLGS 165/2001 ART. 6 TER

- **3. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale e agli enti locali, i decreti di cui al comma 1 sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Con riguardo alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale, i decreti di cui al comma 1 sono adottati di concerto anche con il Ministro della salute.**
-

79

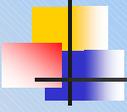
79

DLGS 165/2001 ART. 6 TER

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

80

80



LINEE GUIDA. DM MINISTRO FUNZIONE PUBBLICA 8 MAGGIO 2018.

81

81



LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA

- **Articolo 1** **1**
(Finalità)
- **1. Il presente decreto definisce, ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come inserito dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 le allegate linee di indirizzo, che ne costituiscono parte integrante, volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale.** 82

82

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA

- **Articolo 2**
(Efficacia e divieto di assunzione)
1. Le linee di indirizzo allegate entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

83

83

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- 1. PREMESSA
- 2. I PIANI DEI FABBISOGNI DI PERSONALE (PTFP)
 - 2.1 IL SUPERAMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA
 - 2.2 GARANZIA DEGLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA: VINCOLI FINANZIARI
 - 2.3 SANZIONI
- 3. LA REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI
- 4. L'IMPIEGO OTTIMALE DELLE RISORSE
- 5. I PROFILI PROFESSIONALI
- 6. EVOLUZIONI SUCCESSIVE
- 7. AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
 - 7.1 VALUTAZIONI ORGANIZZATIVE
 - 7.2 PIANI TRIENNALI DEL FABBISOGNO
 - 7.3 LA DOTAZIONE ORGANICA PER GLI ENTI DEL SSN

84

84

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Il piano triennale del fabbisogno deve essere definito in coerenza e a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa che, oltre ad essere necessaria in ragione delle prescrizioni di legge, è:
- alla base delle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- strumento imprescindibile di un apparato/organizzazione chiamato a garantire, come corollario del generale vincolo di perseguimento dell'interesse pubblico, il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese.

85

85

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Ne deriva che, così come il ciclo di gestione della performance, declinato nelle sue fasi dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009, deve svilupparsi in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, **il piano triennale dei fabbisogni di personale deve svilupparsi, nel rispetto dei vincoli finanziari, in armonia con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance**, che a loro volta sono articolati, ai sensi dell'articolo 5, comma 01, del decreto legislativo n. 150 del 2009 in "obiettivi generali", che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, e "obiettivi specifici" di ogni pubblica amministrazione.

86

86

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- le presenti linee di indirizzo sono complementari a quelle previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. 165/2001, sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. La programmazione del fabbisogno, infatti, trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni.

87

87

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Infine **la pianificazione dei fabbisogni di personale**, in quanto processo tra i più strategici e rilevanti della gestione delle risorse, **deve essere anche pienamente coerente, oltre che con i principi generali di legalità, con la disciplina in materia di anticorruzione**, e tenere conto che, nella programmazione e nell'esecuzione delle procedure di reclutamento delle risorse, occorre applicare la normativa e le migliori pratiche connesse con la prevenzione della corruzione.

88

88

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Le presenti linee guida, adottate con decreti di natura non regolamentare ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, definiscono una metodologia operativa di orientamento che le amministrazioni adatteranno, in sede applicativa, al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore.
- **Gli enti territoriali opereranno, altresì, nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.**

89

89

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Il concetto di **fabbisogno di personale** sotto un duplice profilo:
 - - **quantitativo:** riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Sotto questo aspetto rileva anche la necessità di individuare parametri che consentano di definire un fabbisogno standard per attività omogenee o per processi da gestire.
 - - **qualitativo:** riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

90

90

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- Con riferimento al **profilo quantitativo**, l'analisi dei fabbisogni può essere supportata da alcuni metodi:
 - analisi basate su fabbisogni standard definiti a livello territoriale (più adatta ad amministrazioni che hanno una consistente presenza di personale sul territorio);
 - analisi basate su fabbisogni standard definiti a livello di funzioni omogenee (più adatta ad amministrazioni che non operano su un territorio);
 - analisi predittive sulle cessazioni di personale.

91

91

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Con riferimento al **profilo qualitativo**, per definire il fabbisogno di persone all'interno del piano si propone, in prima battuta, uno schema di riferimento che sarà implementato sul SICO, che potrà nel tempo ulteriormente affinarsi e precisarsi anche sulla base delle sollecitazioni che arriveranno dalle amministrazioni. E' uno schema orientativo per introdurre alcuni primi elementi di standardizzazione. Sulla base di tale schema l'amministrazione potrà definire una tabella dei fabbisogni articolata su:

- a) **quali processi, funzioni o attività necessitano di personale (es: Risorse Umane, Sistemi informativi, Processi core dell'amministrazione, Sedi territoriali);**
- b) **quali professioni servono, ricorrendo ad una tassonomia standard semplificata;**

92

92

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Il PTFP si configura come un atto di programmazione che deve esser adottato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dell'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto.

Le amministrazioni (..dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici) dovrebbero adottare il loro piano, preferibilmente, entro il 15 novembre di ciascun anno anche al fine di poter avviare le relative procedure di autorizzazione connesse con il reclutamento.

93

93

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Il PTFP si sviluppa, come previsto dall'articolo 6 citato, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.

L'eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata. Resta ferma la necessità del rispetto delle procedure e dei criteri previsti, nonché delle presenti linee di indirizzo.

94

94

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Infine, si richiama l'articolo 16 del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato".

Si ritiene che il PTFP sia oggetto di pubblicazione in quanto contiene pressoché tutte le informazioni richiamate, ai fini della pubblicazione. La comunicazione del PTFP al SICO può rappresentare lo strumento di assolvimento ai predetti obblighi rendendo tale comunicazione visibile in area pubblica.

95

95

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Con riferimento alle regioni ed agli enti locali, il modello da utilizzare ai fini della comunicazione del piano sarà concordato con i relativi interlocutori istituzionali rappresentativi delle autonomie, valutando l'opportunità di differenziarlo in relazione alla diversa dimensione o complessità dell'ente, ferma restando la necessità di indicare comunque gli elementi minimi essenziali ed evitando di richiedere informazioni già presenti sul SICO.

96

96

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

Per le amministrazioni statali, l'articolo 6, comma 4, del d.lgs. 165/2001, prevede che il piano, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità connesse con l'autorizzazione a bandire e ad assumere, di cui all'articolo 35, comma 4, del medesimo d.lgs., con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

97

97

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA: CONTENUTI

- **La comunicazione dei contenuti dei piani del personale al sistema di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.**
- Ai sensi del comma 5 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore. Restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.
- Sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative statali, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle istituzioni universitarie, nonché degli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218.

98

98

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in **un valore finanziario di spesa potenziale massima** sostenibile che non può essere valicata dal PTFP.

Essa, di fatto, individua la "**dotazione**" di **spesa potenziale massima imposta** come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, **fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima** resta quello previsto dalla normativa vigente.

99

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, **potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.**

100

100

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come **parametro di riferimento** (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000).

101

101

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

- Resta poi fermo che, nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, ...le amministrazioni:
a) potranno coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, verificando l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato. Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017.

102

102

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

- **5)** dovranno indicare nel PTFP, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, 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.

103

103

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari.

Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche.

104

104

DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA

Resta fermo che, **in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite**, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, **non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge.**

105

105

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 2

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75. 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.

106

106



LINEE GUIDA. POSIZIONI INTERPRETATIVE.

107

107

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

QUESITO 1: Se, con riferimento alle linee di indirizzo per la predisposizione dei piani triennali dei fabbisogni di personale (PTFP) di cui al decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'08/05/2018, sia corretto identificare il tetto di spesa potenziale degli enti locali soggetti al patto di stabilità nella spesa media del triennio 2011-2013;

108

108

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

QUESITO 2: Se, ove sia corretto l'assunto di cui al punto 1, se tale spesa media debba depurarsi da valori economici non strettamente afferenti il personale dipendente, come ad esempio: straordinari elettorali con spese a carico dello Stato; integrazioni a favore dei lavoratori socialmente utili; incarichi di studio e di consulenza; buoni pasto; retribuzione del Segretario generale;

109

109

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

QUESITO 3: Se valga anche per gli enti locali quanto affermato dalle linee di indirizzo di cui al DM 08/05/2018, per le quali **nel costo del personale in servizio debba inserirsi il costo delle progressioni economiche orizzontali delle singole unità**. Il sindaco infatti segnala che gli enti locali imputano la spesa delle progressioni economiche orizzontali al fondo risorse decentrate, mentre imputano al bilancio il solo costo delle posizioni economiche iniziali.

110

110

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- La questione posta dal Sindaco di Statte trova risposta chiara ed esplicita nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2014/QMIG (richiamata dalla n. 27/SEZAUT/2015/QMIG) che ha enunciato il seguente principio di diritto: "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".
- Secondo tale orientamento, "il comma 557-*quater* ancora quindi la riduzione della spesa del personale ad un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art.3, comma 5-*bis*, del d.l. n.90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico-assunzionale e di spesa- più restrittivo" (deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).
- Si richiama, infine, l'orientamento espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti per il quale per verificare il limite della spesa di personale è necessario fare riferimento al dato degli impegni (Sezioni riunite, deliberazione n.27/CONTR/2011).

111

111

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- Con riferimento al secondo quesito,la normativa di riferimento per una corretta modalità di calcolo della spesa di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno è rappresentata da:
- L'art.1 comma 557 della legge n.296/2006 (legge finanziaria 2007), così come modificato ed integrato dall'art.76 del dl n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008 (Corte dei conti. Sezione delle autonomie, deliberazione n.3/SEZAUT/2010/QMIG).
- Il dl.n.78/2010, all'art.14 comma 7, ha novellato come segue la disposizione." Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia...".

112

112

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- Il comma 557-*bis*, aggiunto all'art.14, comma 7, del d.l 78/2010, qualifica nelle spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate dall'art. 3, comma 5 del d.l n.90/2014, convertito dalla legge n.114/2014, anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione del lavoro, per il personale dirigenziale a contratto di cui all'art.110 del d.lgs n.267/2000 - TUEL- nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati facenti comunque capo all'Ente, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l'inadempimento del patto di stabilità.
- Il principio contabile allegato n. 4/3 al d.lgs n.118/2011 che specifica che, tra le componenti del conto economico, devono essere iscritti i costi del personale, ovvero tutti i costi sostenuti nell'esercizio per il personale dipendente liquidati in contabilità finanziaria ed integrati nel rispetto del principio della competenza economica dell'esercizio.

113

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- La Legge n.190/2014, art. 1 comma 424, ha escluso dal calcolo del tetto di spesa di cui all'art. 1 comma 557 della legge n.296/2006, alcune fattispecie per la ricollocazione del personale delle Province o per modificare il parametro di riferimento come avvenuto con l'art.11, comma 4-ter del dl n.90/2014 per i comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012.
- Ulteriori indicazioni scaturiscono da molteplici pronunce interpretative della Corte dei conti alle quali anche questa Sezione ritiene di aderire, tra le quali:
- La Sezione delle Autonomie che, con la deliberazione n.21/SEZAUT/2014/QMIG, ha formulato il principio secondo il quale dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del limite fissato dal richiamato comma 557, vanno esclusi soltanto gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere sui fondi dell'Unione Europea o di natura privata.
- La Sezione delle autonomie che con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR/ha elencato nell'allegato 1, sezione quinta, ai punti 6.2 e 6.3 le componenti da includere e quelle da escludere dal computo della spesa di personale.

114

114

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- La Sezione regionale di controllo del Veneto con la deliberazione n. 94/2007, oltre a fornire un elenco di dettaglio delle singole tipologie di spesa, ha affermato un principio generale secondo il quale, in tema di computo delle spese di personale in dettaglio, "non rileva l'imputazione contabile della spesa ad un determinato intervento, ma la sua sostanziale e diretta riconducibilità all'utilizzo dell'attività lavorativa da parte dell'ente".
- La deliberazione n. 722/2010 della Sezione regionale di controllo della Lombardia, che ha affermato che i buoni lavoro emessi per lavoro accessorio dagli enti locali rientrano a pieno titolo nel novero delle spese di personale, con le limitate eccezioni delle spese decisamente incompressibili, quali quelle conseguenti alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette, quelle risolvendosi in mere partite di giro o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati;
- La deliberazione della Sezione regionale di controllo dell'Emilia e Romagna n.268/2013 in merito ai tirocini formativi afferma che il carattere generale della locuzione "altri rapporti formativi" utilizzata dal legislatore all'art.9 comma 28 del d.l. n.78 sembra condurre ad un'interpretazione in senso ampio che ricomprende qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico dell'ente pubblico.

115

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

-Sullo specifico argomento sollevato da questo terzo quesito la Sezione Autonomie della Corte dei conti si è pronunciata con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG che, al fine del rispetto dell'articolo [9 comma 2-bis del DL 78/2015](#) ha enunciato il seguente principio: ".....Si osserva dunque che la determinazione del significato precettivo dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non può non tenere in debita considerazione, anzitutto, l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, l'impiego di termini dal valore semantico generale ed onnicomprensivo contenuti nell'espressione "...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante.
- In questo senso, occorre riconoscere che tanto le risorse del bilancio imputate al fondo, quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e sono idonee ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo.....se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "...l'ammontare complessivo delle risorse..." destinate al "...trattamento accessorio del personale" (in alternativa all'espressione "...ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa") è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate"

116

SEZIONE PUGLIA DEL 111/2018/PAR

- Ai magistrati contabili della Lombardia è stata posta la medesima questione ma con riferimento all'articolo 1, comma 236, della legge 208/2015 (Legge di Stabilità 2016). La Sezione, con deliberazione n. 294/2016/PAR rileva che tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l'idoneità a incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo.
Ne discende, quindi, che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate.
- Ne discende, quindi, che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate.
- Questa Sezione ritiene quindi, alla luce dei richiamati principi, che il costo per le progressioni economiche orizzontali, finanziato con il fondo della contrattazione decentrata sia spesa accessoria del personale in servizio che ne beneficia permanentemente e come tale vada computata nelle spese di personale, ivi comprese le voci connesse.

117

SEZIONE BASILICATA 35/2018/PAR

QUESITO: *"l'Ente è legittimato ad assumere, nel rispetto del predetto limite di spesa, (COMMA 562) tanti dipendenti quanti sono quelli cessati negli anni (c.d. resti assunzionali), intesi per teste (ad es. due ne sono usciti, due possono entrare), indipendentemente dall'orario di lavoro settimanale prestato o se, sempre nel rispetto del limite di spesa, cessato ad es. un dipendente full-time a 36 ore, possano assumersi due dipendenti part-time a 18 ore".*

118

118

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR

“porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004” - ora 2008- “potrebbe comportare una indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici”. Ed ancora che “gli enti ai quali la norma in esame si riferisce sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell’organizzazione”¹¹⁹

119

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR

- la facoltà assunzionale soggiace anche “agli altri vincoli presenti nell’ordinamento (quali, a mero titolo di esempio, il rispetto dei vincoli di bilancio (legge 232/2016), il compimento di tutte le attività connesse alla programmazione del fabbisogno di personale, alla determinazione delle dotazioni organiche e all’individuazione delle eccedenze (art. 6 e art. 33 d.lgs. 165/2001, art. 91 d.lgs. 267/2000), l’adempimento delle prescrizioni legislative in materia di certificazione dei crediti (art. 27 D.L. 66/2014), ma soprattutto è di fondamentale importanza assicurare il raggiungimento dell’obiettivo di fondo della norma e cioè l’invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l’equilibrio di bilancio”.

120

120

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR

ove detti vincoli vengano rispettati l'ente può ben procedere all'esercizio della facoltà assunzionale indicata nella richiesta di parere "purché l'assunzione medesima non comporti lo sfioramento del tetto di spesa del 2008" e con l'avvertenza "...che la decisione se procedere o meno alle nuove assunzioni attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva responsabilità dell'Ente". In disparte, tuttavia, rimane la questione relativa a cosa debba intendersi per esercizio delle facoltà assunzionali rispetto alle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenuti negli anni precedenti.

121

121

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR. COMMENTO

- Invero e a ben vedere, il parere seppur implicitamente lancia un ponte verso una modalità più elastica nell'applicazione dei vincoli enucleati nel comma 562.
- Infatti, l'interpretazione letterale della disposizione, ovvero quella che si ritiene sinora adottata, lascerebbe intendere che la capacità assunzionale di un ente minore sia legata alla cessazione del rapporto (o dei rapporti) di lavoro avvenuta negli anni precedenti (e al mancato esercizio delle relative facoltà assunzionali).
- Quindi, per rispondere al quesito del sindaco, la chiave di lettura della norma fin qui adottata imporrebbe la sostituzione di un rapporto di lavoro cessato con un altro (sostituzione per teste).

122

122

SEZIONE BASILICATA 35/2018/PAR. COMMENTO

Nel richiamare i principi di efficienza e autoorganizzazione, fulcro della lettura data dalle Sezioni Riunite, la Sezione Basilicata sembra ammettere, di contro, che possa invece affidarsi alla discrezionalità dell'ente, una volta osservato il vincolo di spesa imposto dal legislatore, la scelta se al posto di un rapporto cessato si possa procedere alla costituzione (mediante assunzioni) di due rapporti in part time al 50% (e perché non tre?).

Va tuttavia evidenziato che detto approdo interpretativo, che invero appare persuasivo, trova, in realtà, un suo fondamento anche normativo: ci si riferisce infatti alla nuova formulazione dell'articolo 6 del d.lgs 165/2001 come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

123

123

SEZIONE BASILICATA 35/2018/PAR. COMMENTO

- Il comma 2, primo periodo di detto articolo dispone *"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"*, mentre il successivo quarto periodo prevede che *"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"*. Il successivo comma 3, poi, dispone che *"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 medesimagarantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente"*.

124

124

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR. COMMENTO

- Dal combinato disposto delle norme sopra richiamate emerge come le amministrazioni, all'interno del limite finanziario massimo (definito quale spesa potenziale massima dal successivo Decreto del Ministro della Pubblica amministrazione 8 maggio 2018 recante "*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche*"), ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini mediante l'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale (in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le apposite linee di indirizzo) possono procedere all'eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati "garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione".

125

125

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR. COMMENTO

- Ancor meglio, va evidenziato che seppur il concetto di dotazione organica sembri sopravvivere, seguendo le linee di indirizzo di cui al citato Decreto, parrebbe che ciò avvenga solo al fine di consentire alle amministrazioni statali di poter determinare la spesa potenziale massima cui far riferimento nella predisposizione dei futuri Piani Triennali di fabbisogno: di tal che, lo stesso istituto sembrerebbe superato nelle logiche di gestione dei fabbisogni di personale del Piano triennale.

126

126

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR. COMMENTO

Tanto, sembra desumersi dalle suddette Linee laddove nel paragrafo 2.1 dedicato al “..superamento della dotazione organica” si afferma *“Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in **un valore finanziario di spesa potenziale massima** sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la **“dotazione” di spesa potenziale massima imposta** come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, **fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l’indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.** Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell’ambito del PTFP, **potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e **garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione**”.*** (Linee di indirizzo, paragrafo 2.1, pag. ¹²⁷

127

SEZIONE BASILICATA

35/2018/PAR. COMMENTO

Alla luce di detta lettura e ritornando al quesito formulato dal sindaco di Castelgrande sembra potersi ragionevolmente affermare che una volta che l’ente (locale in questo caso) abbia rispettato il limite della spesa potenziale massima di personale (l’impegnato nell’anno 2008), adottando un Piano triennale dei Fabbisogni che adeguatamente motivando rimoduli l’*“ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento”* (art. 6, comma 2, terzo periodo), l’esercizio delle relative facoltà assunzionali possa contemplare anche soluzioni che vedano la sostituzione di un rapporto di lavoro cessato negli anni precedenti (e non ricostituito) con due nuovi rapporti che ne assorbano complessivamente il relativo monte ore.

128

128

SEZIONE BASILICATA 35/2018/PAR. COMMENTO

- *IN PRATICA IL PRINCIPIO DELL'AUTOORGANIZZAZIONE TROVA UN LIMITE SOLO IN RELAZIONE ALLA SPESA POTENZIALE MASSIMA CHE PER GLI ENTI TERRITORIALI SI RINVIENE NEI VINCOLI DI SPESA E ASSUNZIONALI VIGENTI SIA PER IL LAVORO A TEMPO INDETERMINATO CHE PER IL FLESSIBILE*

129

129

LINEE GUIDA E VINCOLI ASSUNZIONALI. LE RECENTI POSIZIONI DELLA SEZIONE VENETO E DELLA SEZIONE SARDEGNA..

130

130

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Con l'art. 6 ter del D.Lgs. 165/2001 (introdotto dall'articolo 4, comma 3, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75) il legislatore ha, inoltre, gettato le basi per il superamento del sistema tradizionale delle dotazioni organiche e la sua sostituzione con il piano triennale del fabbisogno.

131

131

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Le citate Linee di Indirizzo ministeriali – dichiaratamente di natura non regolamentare – in conformità con la volontà del legislatore, hanno ribadito, con intento operativo, il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della PA. La dotazione organica, invero, era rigidamente basata in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali ivi contemplate.

132

132

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Il piano triennale dei fabbisogni (PTFP), al contrario, appare essere strumento maggiormente flessibile e, altresì, modificabile sulla scorta delle esigenze dell'ente; viene definito in coerenza, ed a valle, dell'attività di programmazione complessivamente intesa, la quale deve essere retta dalle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

133

133

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- La programmazione rappresenta, infatti, lo strumento imprescindibile di un apparato/organizzazione chiamato a garantire il continuo miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese, e costituisce il corollario del generale vincolo di perseguimento dell'interesse pubblico. (in questo senso Cdc sez. controllo Puglia 111/2018/PAR).
- Il principio cardine del PTFP è quello dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche e dell'ottimale distribuzione delle risorse umane, come previsto dall'art. 6 comma 2 del D.lgs. 165/2001, il quale, tuttavia, deve essere attuato mediante il ricorso ad una coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'art. 35 comma 2.

134

134

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Il piano triennale deve svilupparsi nel rispetto dei vincoli finanziari connessi con gli stanziamenti di bilancio e con quelli in materia di spesa del personale e, in armonia con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance, articolati a loro volta, ex art. 5 comma 1 D.lgs. 150/2009, in "obiettivi generali" e "obiettivi specifici"; in ogni caso la programmazione non può comportare maggiori oneri per la finanza pubblica.
- Secondo l'impostazione definita dal D.Lgs. 75/2017 e dalle successive Linee di Indirizzo ministeriali, la "nuova" dotazione organica si traduce di fatto nella definizione di una "*dotazione di spesa potenziale massima*" per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, inoltre, le stesse linee di indirizzo chiariscono espressamente che l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello definito dalle normative vigenti.

135

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Il piano triennale dei fabbisogniassume, in pratica, la medesima valenza programmatica assunta dal bilancio pluriennale degli Enti Locali (D.Lgs. n. 118/2011) che, per l'appunto prevede la predisposizione di un bilancio articolato su tre anni e che comunque viene predisposto annualmente, con contenuto dinamico e a scorrimento, anche rettificando ciò che era stato approvato in precedenza, in relazione alle "*mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale*".

136

136

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- In base al citato DM, l'eventuale modifica del Piano in corso d'anno sarà consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e dovrà essere adeguatamente motivata.
- **Il Piano Triennale diventa lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione.**

137

137

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Il superamento dello strumento della dotazione organica, come detto, è nato dalla *voluntas legislatoris* di rendere più duttile l'azione della pubblica amministrazione e nello specifico di superare l'automatismo nel mantenimento dei posti in organico nella struttura dell'ente anche nel momento della cessazione dei dipendenti. Automatismo che veniva a prodursi nelle circostanze, in verità molto diffuse, nelle quali le amministrazioni non adeguavano detta dotazione alle mutate esigenze emergenti dalla Programmazione triennale del fabbisogno del personale di cui all'art. 39 della Legge 449/1997, come imponevano le disposizioni contenute nella formulazione dell'art. 6 del d.lgs 165/2001 anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. 75/2017.

138

138

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- Nella descrizione che emerge dal DM citato (ed in particolare per le amministrazioni non territoriali ivi richiamate) nella costruzione dei contenuti del PTFP la dotazione organica dovrà essere espressa in termini finanziari. In tale costruzione il valore iniziale della spesa massima potenziale dovrà essere calcolato attribuendo i valori derivanti dagli oneri di personale come emergenti dalla vigente dotazione organica adottata dall'ente. In questo novellato quadro normativo, il Piano Triennale viene a porsi come strumento sostitutivo della dotazione organica.

139

139

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- **Quest'ultima, tuttavia, utilizzata quale necessario momento di passaggio per la costruzione della dotazione di spesa massima potenziale, assume in tale fase una sua valenza per così dire "figurativa" nel senso di essere necessaria per la quantificazione della spesa massima potenziale espressa dal PTFP.**

140

140

SEZIONE VENETO DEL.

548/2018/PAR

- **Ne consegue che in questa mutata impostazione, anche a scopo di coordinamento normativo, il PTFP potrà (e dovrà) essere considerato il parametro ed il documento programmatico di riferimento sostitutivo della "dotazione organica", in tutti i casi in cui le norme vigenti facciano ancora espresso riferimento a quest'ultimo istituto.**

141

141

SEZIONE SARDEGNA

12/2019/QMIG

- Richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006 che determina un tetto complessivo alla spesa del personale pari all'ammontare dell'anno 2008, con possibilità di assumere nel limite delle cessazioni di lavoro a tempo indeterminato intervenute nel precedente anno.
- Viene chiesto se, contenendo la d spesa del personale dell'anno 2008, sia possibile procedere all'assunzione di due part time a 18 ore a fronte di una sola cessazione full time a 36 ore.

142

142

SEZIONE SARDEGNA

12/2019/QMIG

- Secondo i magistrati contabili della Sardegna, un'interpretazione del comma 562 nel senso di consentire unicamente una sostituzione "per teste" del personale cessato e/o una sostituzione con corrispondenza di funzioni e categoria professionale, risulterebbe ingiustificatamente limitativa dell'autonomia organizzativa dell'ente locale.
- In precedenza si era formata da parte della stessa Sezione me anche di altre un'interpretazione nel senso della necessaria corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale.
- In ragione del contrasto interpretativo, i magistrati contabili della Sardegna hanno rimesso la questione di massima alla Sezione Autonomie, affinché sia stabilito se, per la corretta interpretazione dell'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, sia possibile che a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell'anno 2008.

143

143

SEZIONE SARDEGNA

12/2019/QMIG

- Secondo i magistrati contabili della Sardegna, un'interpretazione del comma 562 nel senso di consentire unicamente una sostituzione "per teste" del personale cessato e/o una sostituzione con corrispondenza di funzioni e categoria professionale, risulterebbe ingiustificatamente limitativa dell'autonomia organizzativa dell'ente locale.
- In precedenza si era formata da parte della stessa Sezione me anche di altre un'interpretazione nel senso della necessaria corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale.
- In ragione del contrasto interpretativo, i magistrati contabili della Sardegna hanno rimesso la questione di massima alla Sezione Autonomie, affinché sia stabilito se, per la corretta interpretazione dell'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, sia possibile che a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell'anno 2008.

144

144

SEZIONE AUTONOMIE

N.4/2019/QMIG

-Secondo l'impostazione definita dal d.lgs. n. 75/2017 e dalle successive Linee di indirizzo ministeriali, la "nuova" dotazione organica, che viene espressa in termini finanziari, per le Amministrazioni Centrali, si traduce di fatto nella definizione di una "*dotazione di spesa potenziale massima*" per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, invece, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello definito dalla normativa vigente (....) Da quanto esposto, dunque, si conferma che il concetto di dotazione organica viene superato da quello di "dotazione" di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti. (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 548/2018/PAR).

145

145

SEZIONE AUTONOMIE

N.4/2019/QMIG

-Pertanto, le amministrazioni, all'interno del limite finanziario massimo (spesa potenziale massima), "ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini mediante l'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale (in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le apposite linee di indirizzo) possono procedere all'eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati "garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione"

146

146

SEZ. AUTONOMIE N.4/2019/QMIG. PRINCIPIO DI DIRITTO

"Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verificano dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il

147

**EFFETTI DELL'APPLICAZIONE
DEL LIMITE DI SPESA
POTENZIALE
MASSIMO.POSIZIONI
DOTTRINARIE.RINVIO**

148

148

DOTTRINA

- GIAMPIERO PIZZICONI. MANAGEMENT LOCALE 4/2019
- CAPACITA' ASSUNZIONALI DEGLI ENTI LOCALI E LIMITE DI SPESA POTENZIALE MASSIMO. IL SUPERAMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA E LA RINNOVATA FLESSIBILITA' NEL SODDISFACIMENTO DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE.
- (Commento alle Deliberazioni: della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 548/2018/PAR; della Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2019/QMIG; della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 30/2019/PAR).

149

149

POSIZIONI DOTTRINARIE

BERTAGNA

- Una delle notizie più bizzarre di questi giorni è che **gli enti devo adottare il Piano triennale dei fabbisogni 2019/2021 entro il 24 settembre prossimo. Le cose stanno davvero così?** A me non sembra.
- Vediamo le norme.
- Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 165/2001 **tutti gli anni**, gli enti devo adottare il piano triennale dei fabbisogni di personale (e gli enti locali dovrebbero farlo entro il 31 luglio dell'anno precedente in occasione del DUP).
- Ai sensi del comma 6 della medesima norma "*Le amministrazioni pubbliche **che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale***".

150

150

POSIZIONI DOTTRINARIE

BERTAGNA

- Ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 75/2017 *"In sede di **prima applicazione**, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal presente decreto, si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e comunque **solo decorso il termine di sessanta giorni** dalla pubblicazione delle linee di indirizzo di cui al primo periodo"*.
- Ora, poiché le Linee di indirizzo sono state pubblicate il 27 luglio scorso, ecco da dove arriva la scadenza (e il timore).
- Ma voi ci leggete che il Piano deve essere adottato ENTRO il 24 settembre?
- Quello che c'è scritto è che **scatta il divieto di assunzione** dopo 60 giorni, non l'obbligo di adottare il piano!

151

151

POSIZIONI DOTTRINARIE

BERTAGNA

- E allora riassumiamo:
- Piano 2018/2020: gli enti dovrebbero averlo già adottato. Quindi, non vi è alcuna sanzione, tanto più che le linee di indirizzo affermano al punto 2.3: *"Sono fatti salvi, in ogni caso, i piani di fabbisogno già adottati"*. Quindi, se sono fatti salvi, non c'è nessuna sanzione di divieto di assunzione per il 2018. Semmai il problema è per chi il piano non ce l'ha ancora...
- Piano 2019/2021: da nessuna parte c'è scritto che va adottato entro il 24 settembre! (anche perché quello del 2020/2022 quando dovrebbe essere adottato?!?!). La regola è che se non c'è il piano 2019/2021 dal 1 gennaio 2019 non si può assumere! Anzi le linee di indirizzo affermano che *"La sanzione del divieto di assumere si riflette sulle assunzioni del triennio di riferimento del nuovo piano senza estendersi a quelle disposte o autorizzate per il primo anno del triennio del piano precedente ove le amministrazioni abbiano assolto correttamente a tutti gli adempimenti previsti dalla legge per il piano precedente"*.

152

152

POSIZIONI DOTTRINARIE

OLIVERI

Presso molte amministrazioni è scattato l'allarme: infatti, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, del dlgs 75/2017 si verifica la condizione perché si applichi il divieto di assunzione incombente su chi non abbia adottato la programmazione dei fabbisogni secondo quanto stabilito le linee di indirizzo. Trascorsi 60 giorni dalla pubblicazione in G.U. il divieto risulterà operativo. Molte amministrazioni, quindi, si stanno precipitando a definire il nuovo sistema della programmazione, anche in assenza di schemi e moduli operativi, per evitare di incappare nel blocco derivante dalla mancata attuazione dell'obbligo imposto dalla legge. Tuttavia, si tratta di un allarme a vuoto, almeno per quegli enti che abbiano già adottato la programmazione dei fabbisogni per il 2018 con provvedimenti antecedenti al 27 luglio

153

153

POSIZIONI DOTTRINARIE

OLIVERI

- Il nuovo sistema della programmazione dei fabbisogni introdotto lo scorso anno dalla riforma Madia, infatti, vale solo per il futuro e, quindi, per la programmazione del triennio 2019-2021, attualmente oggetto degli atti di pianificazione generali, consistenti, per gli enti locali, nell'adozione del Documento unico di programmazione (Dup), nel quale far confluire tale programmazione. A meno di situazioni patologiche, gli enti hanno già programmato le assunzioni connesse al 2018 e hanno provveduto quando le linee di indirizzo non erano vigenti. Applicando il principio tempus regit actum, quindi, gli atti di programmazione «vecchia maniera» non possono considerarsi adottati in violazione di linee di indirizzo non efficaci.

154

154

POSIZIONI DOTTRINARIE

OLIVERI

- Quindi, le assunzioni effettuate nel 2018 attuando le programmazioni già adottate non sono nulle e non sono soggette al divieto previsto dall'articolo 6, comma 6, del dlgs 165/2001, che scatterà, invece, solo per le assunzioni previste per il 2019. Del resto, sul punto sono molto chiare le stesse linee di indirizzo: nel paragrafo 2.3 «sanzioni», infatti, precisano che il divieto di assumere «scatta sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del Piano triennale dei fabbisogni e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001», per poi sottolineare che se «in sede di prima applicazione il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del dlgs 165/2001 decorre dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione delle presenti linee di indirizzo» occorre tenere presente comunque che «sono fatti salvi, in ogni caso, i piani di fabbisogno già adottati».

155

155

POSIZIONI DOTTRINARIE

OLIVERI

- Molte amministrazioni, quindi, si stanno precipitando a definire il nuovo sistema della programmazione, anche in assenza di schemi e moduli operativi, per evitare di incappare nel blocco derivante dalla mancata attuazione dell'obbligo imposto dalla legge. Tuttavia, si tratta di un allarme a vuoto, almeno per quegli enti che abbiano già adottato la programmazione dei fabbisogni per il 2018 con provvedimenti antecedenti al 27 luglio. Il nuovo sistema della programmazione dei fabbisogni introdotto lo scorso anno dalla riforma Madia, infatti, vale solo per il futuro e, quindi, per la programmazione del triennio 2019-2021, attualmente oggetto degli atti di pianificazione generali, consistenti, per gli enti locali, nell'adozione del Documento unico di programmazione (Dup), nel quale far confluire tale programmazione. A meno di situazioni patologiche, gli enti hanno già programmato le assunzioni connesse al 2018 e hanno provveduto quando le linee di indirizzo non erano vigenti. Applicando il principio tempus regit actum, quindi, gli atti di programmazione «vecchia maniera» non possono considerarsi adottati in violazione di linee di indirizzo non efficaci.

156

156

POSIZIONI DOTTRINARIE GIANNOTTI

Dalla lettura combinata tra il decreto legislativo e il decreto ministeriale, fermi tutti gli altri adempimenti, risulta evidente l'obbligo di procedere, entro 60 giorni, all'adeguamento del proprio fabbisogno del personale già adottato (triennio 2018-2020) con le nuove disposizioni legislative, nel caso in cui gli enti dovessero effettuare assunzioni decorsi i citati 60 giorni, ossia a partire dal 25 settembre 2018. D'altra parte in mancanza di assunzioni previste da qui alla fine dell'anno 2018, gli enti potranno procedere senza problemi con la successiva programmazione 2019-2020.

157

POSIZIONI DOTTRINARIE GIANNOTTI

- In questo caso, ossia entro i 60 giorni dal decreto, salva l'adozione dei fabbisogni effettuati, sarà necessario ripercorrere le ulteriori incombenze previste dalla legge che potrebbero essere così sintetizzate:
- dimostrazione della coerenza delle assunzioni già programmate con il piano della performance,
- traduzione della dotazione organica teorica in termini finanziari e verifica della stessa sulla base del personale in servizio in termini finanziari e/o di coerenza con le figure professionali da assumere,
- rispetto dei vincoli in termini di turn over e del personale flessibile ([art. 9, comma 28, d.l. 78/2010](#)),
- verifica della sostenibilità finanziaria rispetto al bilancio di previsione (verificando tutte le spese del personale ivi incluse le spese per prestazioni di servizi e IRAP).
- In questo modo si eviterebbe di verificare la coerenza, per il primo anno di applicazione, tra figure professionali e quelle già decise facendo salve quelle già disposte dall'ente. D'altra parte, se ciò non fosse vero non si comprende a che titolo il legislatore e il decreto avrebbero confermato l'adeguamento nei 60 giorni se si potesse assumere in ogni caso per tutto l'anno 2018 e rinviare all'anno 2019 (DUP) la concreta applicazione delle disposizioni legislative.

158

158

POSIZIONI DOTTRINARIE

GIANNOTTI

- In questo caso, ossia entro i 60 giorni dal decreto, salva l'adozione dei fabbisogni effettuati, sarà necessario ripercorrere le ulteriori incombenze previste dalla legge che potrebbero essere così sintetizzate:
- dimostrazione della coerenza delle assunzioni già programmate con il piano della performance,
- traduzione della dotazione organica teorica in termini finanziari e verifica della stessa sulla base del personale in servizio in termini finanziari e/o di coerenza con le figure professionali da assumere,
- rispetto dei vincoli in termini di turn over e del personale flessibile ([art. 9, comma 28, d.l. 78/2010](#)),
- verifica della sostenibilità finanziaria rispetto al bilancio di previsione (verificando tutte le spese del personale ivi incluse le spese per prestazioni di servizi e IRAP).
- In questo modo si eviterebbe di verificare la coerenza, per il primo anno di applicazione, tra figure professionali e quelle già decise facendo salve quelle già disposte dall'ente. D'altra parte, se ciò non fosse vero non si comprende a che titolo il legislatore e il decreto avrebbero confermato l'adeguamento nei 60 giorni se si potesse assumere in ogni caso per tutto l'anno 2018 e rinviare all'anno 2019 (DUP) la concreta applicazione delle disposizioni legislative.

159

159

POSIZIONI DOTTRINARIE

GIANNOTTI

- è necessario chiarire il successivo periodo inserito nel decreto, ossia della validità in ogni caso del primo anno delle assunzioni disposte nel programma triennale approvato, ossia se tale specificazione deve essere collegata al periodo precedente (prima applicazione) ovvero a regime (assunzioni successive al primo periodo di applicazione). Anche in questo caso, in caso di ulteriore specificazione riferita al periodo precedente (prima applicazione), si sarebbe in presenza di una discrasia non sanabile del decreto rispetto alle disposizioni legislative, mentre lo stesso risulterebbe coerente solo in caso di disposizione programmatica, ossia di norma disposta a regime, quindi non valida per il primo periodo di applicazione che è stato già specificato con precisa separata evidenza. Le disposizioni disposte nel decreto si inseriscono, infatti, in un dibattito aperto nella magistratura contabile, ovvero se sia possibile non perdere i resti assunzionali dell'ultimo anno nel caso in cui l'assunzioni dovesse slittare nell'anno successivo. Si ricorda come la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, con la deliberazione n. 176/2017 abbia precisato che sia possibile salvare i resti assunzionali qualora l'ente, oltre alla necessaria programmazione del fabbisogno di personale contestualmente all'approvazione del bilancio preventivo, abbia proceduto anche alla pubblicazione del bando di concorso nel medesimo esercizio finanziario, in questo modo salvando i resti assunzionali riferiti alle cessazioni di personale avvenute nell'ultimo anno utile del triennio cui i resti si riferiscono

160

160



LE FASI DELLA PIANIFICAZIONE DEL FABBISOGNO E I SUOI ESITI

161

161



LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEGLI EE LL.: FASI

- **Dirigenti:** proposta di Piano del fabbisogno di personale
- **Giunta:** definizione bozza di Piano triennale
- **Ufficio personale:** trasmissione bozza ai sindacati
- **Collegio di revisione:** Parere
- **Giunta:** approvazione Piano triennale del fabbisogno di personale
- **Ufficio personale:** pubblicazione/comunicazione al Dipartimento della Funzione pubblica

162

162

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEGLI EE LL.: ESITI

- **Ove ricorrano fabbisogni di natura temporanea si ricorre alle forme di lavoro flessibile.**

163

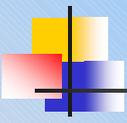
163

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEGLI EE LL.: ESITI

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

164

164



LA DOTAZIONE ORGANICA. EVOLUZIONE E VALENZA DELL'ISTITUTO.

165

165



LA PIANTA ORGANICA

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

166

166

LA PIANTA ORGANICA

- La pianta organica ha storicamente rappresentato il documento in cui veniva cristallizzata l'organizzazione dell'ente con le relative dotazioni di personale (distinte per categorie e profili) e che inevitabilmente collegava i singoli posti all'interno degli uffici alle mansioni da eseguire, creando una rigidità nella strutturazione organizzativa degli uffici e nella concreta gestione delle mansioni del dipendente.

167

167

PIANTA ORGANICA E RUOLI ORGANICI

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

- **Posizioni funzionali;**

- **Posizioni retributive.**

I ruoli sono permanenti e stabili nel tempo

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

168



RUOLI ORGANICI

I RUOLI si distinguono in base a:

SEDE	TITOLO DI ACCESSO
Centrali	Amministrativi
Periferici	Tecnici
Promiscui	Professionali

Ruoli ad esaurimento: destinati alla soppressione alla cessazione dal servizio di tutti gli impiegati

169



LA PIANTA ORGANICA: ESEMPIO

- L.R. ABRUZZO 6 luglio 1994, n. 44 ([1])
- Istituzione pianta organica del Parco Naturale Regionale del «Sirente-Velino».

Art. 1

- È istituita la pianta organica del Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino, la cui composizione è evidenziata nella tabella allegata alla presente legge. La struttura dell'ente si articola in Uffici ed unità operative.

170

LA PIANTA ORGANICA: ESEMPIO

- PARCO NATURALE REGIONALE DEL SIRENTE-VELINO ORGANICO PER FIGURE PROFESSIONALI.
- SEGRETERIA ED AFFARI GENERALI.

n. 1 Analista Programmatore	livello 7°
n. 1 Istruttore Amministrativo	livello 6°
n. 1 Istruttore Ragioniere	livello 6°
n. 2 Addetti sistema scrittura complessa	livello 5°
n. 1 Centralinista	livello 4°
n. 1 Archivist	livello 4°

171

171

LA PIANTA ORGANICA: ESEMPIO

- PARCO NATURALE REGIONALE DEL SIRENTE-VELINO ORGANICO PER FIGURE PROFESSIONALI.
- UNITÀ OPERATIVA SERVIZIO URBANISTICO-OPERATIVO.

n. 1 Architetto	livello 8°
n. 1 Geometra	livello 6°
n. 1 Operaio	livello 4°
n. 2 Operai generici	livello 3°

172

172

DALLA PIANTA ORGANICA ALLA DOTAZIONE ORGANICA

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

173

173

LA DOTAZIONE ORGANICA

- **le risorse umane necessarie, già in servizio nell'ente o da acquisire, raggruppate per categorie e profili professionali, in base all'ordinamento professionale introdotto dal CCNL 31 marzo 1999 del Comparto Regioni-Autonomie Locali (dalle vecchie qualifiche funzionali alle quattro categorie A, B, C e D),**

174

174



PTFP LINEE GUIDA E DUP. RINVIO.

175

175



PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO PROGR.NE: ALL.4/1 DLGS 118/2011

- 4.1 Gli strumenti della programmazione degli enti locali
- Gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:
- **a) il Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni. Considerato che l'elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'articolo 147-ter del TUEL;
- **Il DUP si compone di due sezioni:** la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione.

176

176

PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO PROGR.NE: ALL.4/1 DLGS 118/2011

- **8.2. La Sezione Operativa (SeO)**
- La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.
- **Il contenuto minimo della SeO è costituito:**
- **J) dalla programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale;**

177

PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO PROGR.NE: ALL.4/1 DLGS 118/2011

- **La parte 2 del SeO nel DUP:**

La programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare, ai sensi di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi **compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica.**

178

178

IL DUP SEMPLIFICATO: ALL.4/1 DLGS 118/2011 PUNTO 8.4.

- **8.4. Il Documento unico di programmazione semplificato (COMUNI FINO A 5000 AB)**
- Il Documento unico di programmazione semplificato, predisposto dagli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti, individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, tenendo conto della situazione socio economica del proprio territorio, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.
- Gli indirizzi generali individuati dal documento unico di programmazione semplificato riguardano principalmente:

179

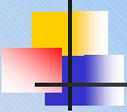
179

IL DUP SEMPLIFICATO: ALL.4/1 DLGS 118/2011 PUNTO 8.4.

- 1) **Organizzazione e la modalità di gestione dei servizi pubblici ai cittadini, tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard e del ruolo degli eventuali organismi, enti strumentali e società controllate e partecipate. Saranno definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'ente;**
- 2) **l'individuazione delle risorse, degli impieghi e la verifica della sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica, anche in termini di equilibri finanziari del bilancio e della gestione.**
- 3) **Disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa.**
- 4) **Coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni del patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica.**

180

180



L'ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE.

181

181



IL REGOLAMENTO DEGLI EE.LL. E ACQUISIZIONE DI RISORSE

- **forme di lavoro flessibile (per fabbisogni di natura temporanea) (VEDI SLIDES C)**
- **forme di acquisizione delle risorse a tempo indeterminato (per fabbisogni di natura stabile).**

182

182

ART. 35 D.LGS 165/2001

- **7.** Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti.

183

183

ART. 35 D.LGS 165/2001

È controverso l'ambito della autonomia regolamentare degli Enti locali; è stato affermato che il regolamento deve essere conforme ai principi generali stabiliti dalla legge (costituzionale e ordinaria).

Talvolta la giurisprudenza ha ritenuto vincolanti alcune disposizioni specifiche del **d.P.R. n. 487/1994** (***“Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”***).

184

184

L'ACQUISIZIONE DI RISORSE A TEMPO INDETERMINATO

- – assunzione di soggetti appartenenti alle categorie protette per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere (art. 35, comma 2; legge n. 69/1999);
- – conversione dei contratti di formazione e lavoro;
- – casi particolari di stabilizzazione dei lavoratori flessibili (art. 35, commi 3-*bis* + 3-*ter*, d.lgs. n. 165/2001);
- – assunzione di soggetti idonei in precedenti concorsi (art. 91, comma 4, TUEL);

185

185

L'ACQUISIZIONE DI RISORSE A TEMPO INDETERMINATO

- – mobilità interna o esterna, volontaria o obbligatoria (artt. 30 e 34-*bis* d.lgs. n. 165/2001);
- – assunzione mediante selezione al collocamento (per i posti di categoria A e per i profili B/1 per i quali si richieda solo la scuola dell'obbligo) o procedura selettiva pubblica con eventuale riserva agli interni (per le altre categorie e profili) (art. 35 d.lgs. n. 165/2001);
- – casi consentiti di concorsi interni (art. 22, comma 15, d.lgs. 75/2017).

186

186

ART. 35 D.LGS 165/2001

È controverso l'ambito della autonomia regolamentare degli Enti locali; è stato affermato che il regolamento deve essere conforme ai principi generali stabiliti dalla legge (costituzionale e ordinaria).

Talvolta la giurisprudenza ha ritenuto vincolanti alcune disposizioni specifiche del **d.P.R. n. 487/1994** (*"Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi"*).

187

187

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

- **3.** 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; (196)
- **d)** decentramento delle procedure di reclutamento;

188

188

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

- **3.** Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:
- **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;

189

189

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

- **3.** Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:
- **e-bis)** facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore, fermo restando quanto previsto dall'articolo 400, comma 15, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59;
- **e-ter)** possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.

190

190



**L'ACQUISIZIONE DELLE
RISORSE UMANE. LA
MOBILITA': RINVIO ALLE
SLIDES E.**

191

191



**L'ACQUISIZIONE DELLE
RISORSE UMANE. I CONCORSI
PUBBLICI: TIPOLOGIE.**

192

192

ART. 91 TUEL

- **1.** Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla *legge 12 marzo 1999, n. 68*, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale

193

193

ART. 91 TUEL

- **2.** Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

194

194

ART. 91 TUEL

- **3.** Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.

195

195

ART. 91 TUEL

- **4.** Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo.

196

196

IL DL 162/2019 MODIFICATO DALL ' AC 2325: MODIFICHE ART. 17

*All'articolo 17: dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: « 1-bis. Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni del 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 previsto dal comma dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

197

197

L'ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE. I CONCORSI PUBBLICI: TIPOLOGIE. DAI CONCORSI INTERNI ALLE PROCEDURE RISERVATE AGLI INTERNI.

198

198

I CONCORSI INTERNI E PRINCIPI COSTITUZIONALI

- La regola del concorso pubblico non esclude forme diverse di accesso, purché conformi a "criteri di ragionevolezza", nonché ai principi costituzionali di "buon andamento" e "imparzialità". Sono ammessi escludendo ogni forma di automatismo:
 - **i concorsi con riserva,**
 - **i concorsi interni per dipendenti di qualifica inferiore**

199

199

L'ABUSO DEI CONCORSI INTERNI

- l'art. 6, comma 12 della legge n. 127/1997 (la "Bassanini-bis") aveva introdotto nell'ordinamento degli enti locali i concorsi interni il cui eccessivo uso aveva di fatto precluso in molte occasioni la possibilità di accedere a chi non fosse già dipendente delle PP AA con ciò violando la regola dell'accesso alle stesse PPAA

200

200

L'ABUSO DEI CONCORSI INTERNI

- Con la "Riforma Brunetta" (artt. 24 e 62) sono state soppresse a partire dal 1° gennaio 2010 le pregresse disposizioni relative a concorsi interni e/o progressioni verticali:
 - – l'art. 4 CCNL 31 marzo 1999;
 - – l'art. 91, comma 3, TUEL.

201

201

L'ART. 52 DEL D.LGS 165/2011. LE PROCEDURE RISERVATE

1-bis. I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

202

202

L'ART. 52 DEL D.LGS 165/2011. LE PROCEDURE RISERVATE

Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore

203

203

L'ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE. I CONCORSI PUBBLICI: TIPOLOGIE. LE PROCEDURE CONCORSUALI PER ESTERNI ALLA PP.AA.

204

204

ART. 35, C 5 BIS D.LGS 165/2001. OBBLIGO DI PERMANENZA

5-bis. I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.

205

205

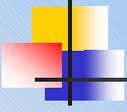
ART. 35, C 5 TER D.LGS 165/2001. VALIDITA' GRADUATORIE

5-ter. Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali.

Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.

206

206



LO SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE E L'UTILIZZO DI QUELLE DI ALTRE AMMINISTRAZIONI.

207

207



LE NORME CHE FAVORIVANO L'UTILIZZO GRADUATORIA

DL 101/2013 ART. 4 COMMA 3. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell'*articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, è subordinata alla verifica: 208

208

LE NORME CHE FAVORIVANO L'UTILIZZO GRADUATORIA

DL 101/2013 ART. 4 COMMA 3.

- a) dell'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate;
- b) dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza.

209

209

LE NORME CHE FAVORIVANO L'UTILIZZO GRADUATORIA

DL 101/2013 ART. 4 COMMA 3 bis.

- Per la copertura dei posti in organico, è comunque necessaria la previa attivazione della procedura prevista dall'*articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, in materia di trasferimento unilaterale del personale eccedentario.
- **DL 101/2013 ART. 4 COMMA 3 ter.**
- Resta ferma per i vincitori e gli idonei delle graduatorie di cui al comma 3 del presente articolo l'applicabilità dell'*articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350*.

210

210

LA GIURISDIZIONE PER UTILIZZO GRADUATORIA

"la cognizione della domanda, avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale e riguardante la pretesa allo scorrimento della graduatoria del concorso espletato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, facendosi valere, al di fuori dell'ambito della procedura concorsuale, il diritto all'assunzione. Ove invece la pretesa al riconoscimento del suddetto diritto sia consequenziale alla negazione degli effetti del provvedimento che, per coprire i posti resisi vacanti, indice una diversa procedura anziché avvalersi dello scorrimento della graduatoria di altro precedente concorso, si è in presenza d'una contestazione che investe l'esercizio del potere dell'amministrazione, cui corrisponde una situazione di interesse legittimo, tutelabile innanzi al giudice amministrativo". **Cassazione Sezione lavoro sentenza n. 1041/2018**

211

LA GIURISDIZIONE PER UTILIZZO GRADUATORIA

"ove la domanda di riconoscimento del diritto allo scorrimento della graduatoria sia consequenziale alla negazione degli effetti del provvedimento di indizione di una nuova procedura concorsuale, la contestazione investe l'esercizio del potere dell'amministrazione, a cui corrisponde una situazione di interesse legittimo, la cui tutela spetta al giudice amministrativo ai sensi del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, articolo 63, comma 4".

"l'atto di indizione del nuovo concorso, non viene in considerazione quale presupposto della gestione del rapporto giuridico, bensì quale oggetto diretto e immediato della pretesa, posto che la situazione di diritto soggettivo potrebbe scaturire soltanto dalla sua previa rimozione".

«La competenza spetta al giudice ordinario solo qualora l'Amministrazione abbia deciso di coprire i posti vacanti avvalendosi della graduatoria ancora efficace e la contestazione abbia ad oggetto le modalità di attuazione dello scorrimento della graduatoria del concorso espletato".

Corte di Cassazione sentenza n. 742/2018

212

212

LA GIURISDIZIONE PER UTILIZZO GRADUATORIA

"l'istituto del c.d. scorrimento della graduatoria, che consente ai candidati semplicemente idonei di divenire vincitori effettivi, presuppone necessariamente una decisione della pubblica amministrazione di coprire un determinato numero di posti vacanti utilizzando la graduatoria rimasta efficace (si deve trattare di posti non solo vacanti, ma anche disponibili, e tali diventano sulla base di apposita determinazione); la decisione, una volta assunta, vincola l'amministrazione a darvi corso. In tale quadro è stato ripetutamente affermato che la domanda, avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale, riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo scorrimento della graduatoria del concorso espletato, verte sul diritto all'assunzione.. il diritto dell'idoneo utilmente collocato nella graduatoria ad assumere l'inquadramento è subordinato alla permanenza, al momento dell'adozione del provvedimento di nomina, dell'assetto organizzativo degli uffici in forza del quale la delibera di scorrimento era stata emessa".

Corte di Cassazione sentenza n. 26104/2017

213

213

LA GIURISDIZIONE PER UTILIZZO GRADUATORIA

a) lo scorrimento del secondo classificato, in caso di cessazione del rapporto di lavoro da parte del vincitore del concorso nell'anno di riferimento, rappresenta un diritto soggettivo con obbligo da parte della PA a darne esecuzione, pena il risarcimento del danno equivalente alle retribuzioni non corrisposte;

b) se l'assunzione avviene nell'anno di riferimento la PA non consuma alcuna ulteriore capacità assunzionale, sostituendosi quella del vincitore con quella del subentrante, inoltre, la PA non è obbligata ad alcuna nuova previa mobilità volontaria o obbligatoria, avendo la stessa, nell'anno di riferimento, già adempiuto al citato obbligo in occasione della pubblicazione del bando di concorso per l'assunzione all'esterno;

c) la cessazione del vincitore di concorso, in considerazione della sua sostituzione, non potrà essere calcolata in sede di turn over nell'anno successivo.

Corte di Cassazione, SS.UU. civili, sentenza 13/12/2017 n. 29916 + La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 22/11/2017 n.328

214

214

RAPPORTO TRA MOBILITA' E UTILIZZO DELLE GRADUATORIE

- La pubblica amministrazione, prima di procedere all'utilizzazione delle graduatorie ancora valide, deve prioritariamente esperire una procedura di mobilità per il passaggio diretto di personale da altre amministrazioni.
- L'esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace limita (quando non esclude) l'indizione di un nuovo concorso, ma non prevale sulla mobilità volontaria.
- **Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza n. 12559 depositata il 18 maggio 2017**

215

215

RAPPORTO TRA MOBILITA' E UTILIZZO DELLE GRADUATORIE

- L'istituto della mobilità volontaria è da preferire allo scorrimento delle graduatorie per ragioni di contenimento della spesa: con la mobilità, infatti, la copertura dei posti si consegue attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio, mentre con lo scorrimento, pur trattandosi di procedure già espletate, si determina comunque la provvista "aggiuntiva" di nuove risorse umane.
- **Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza n. 12559 depositata il 18 maggio 2017**

216

216

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE

- l'utilizzazione delle graduatorie già approvate (ed ancora valide), in alternativa al bando di un nuovo concorso rientra nei poteri discrezionali dell'amministrazione, ed è oggetto di "riserva amministrativa"
- ai fini della copertura dei posti vacanti e disponibili, la preferenza espressa in termini generali dall'ordinamento per lo scorrimento delle graduatorie di precedenti concorsi non è assoluta, ma incontra limiti
- l'amministrazione può legittimamente indire un nuovo concorso, anziché attingere al bacino degli idonei ove nelle more sia mutato il contenuto professionale delle mansioni proprie del profilo lavorativo che si vuol acquisire
- **Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 3329**

217

217

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE

- lo scorrimento della graduatoria non è consentito dal tenore letterale dell'art. 91, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 (c.d. TUEL) per la copertura di posti di nuova istituzione o trasformati, visto che costituisce un principio generale, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo agli Enti locali, ed è volto ad escludere modifiche di organico per favorire candidati già noti

Cons. Stato, sez. III, sentenze n. 4119/2014 e n. 4438/2014, nonché Ad. Plenaria n. 14/2011. Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2015, n. 4139.

218

218

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E MOBILITA': POSIZIONI INTERPRETATIVE

- Un primo orientamento giurisprudenziale che negli ultimi anni è andato consolidandosi, ritiene prevalente lo scorrimento delle graduatorie approvate dall'amministrazione, ancora efficaci, rispetto all'esperimento della mobilità volontaria, in quanto quest'ultimo istituito sarebbe attivabile solo prima di espletare un nuovo concorso
- **(TAR Puglia, Sez. III, sentenza n. 30/2016; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4329/2015).**

219

219

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E MOBILITA': POSIZIONI INTERPRETATIVE

- Tale orientamento si basa:
- - art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000 che prevede la validità triennale delle graduatorie di concorso;
- - le molteplici previsioni di proroga dell'efficacia delle graduatorie intervenute nel corso del tempo (anche corrispondente ad un principio di razionale utilizzazione delle risorse pubbliche);
- - l'estraneità della modalità di assunzione per scorrimento della graduatoria di concorso già espletato rispetto alla fattispecie delineata dal comma 2-bis dell'art. 30, D.Lgs. n. 165/2001 che si limita a prevedere la prevalenza delle procedure di mobilità volontaria rispetto all'indizione di nuove procedure concorsuali ma non invece rispetto allo scorrimento delle graduatorie approvate dall'amministrazione ancora in corso di efficacia **(Consiglio di Stato, Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329)**

220

220

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E MOBILITA': POSIZIONI INTERPRETATIVE

- Altra tesi impone alle PA, di avviare le procedure di mobilità prima di procedere all'espletamento di nuove procedure e di utilizzare eventuali graduatorie ancora valide
- **(Consiglio di Stato, Sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332; TAR Lazio, Roma, II ter, 15 luglio 2011, n. 6366).**

221

221

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E MOBILITA': POSIZIONI INTERPRETATIVE

- Tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato dal **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria nella sentenza n. 14/2011.**
- "atteso il fatto che la mobilità consente varie finalità quali l'acquisizione del personale già formato, l'immediata operatività delle scelte, l'assorbimento di eventuale personale eccedentario ed i risparmi di spesa conseguenti a tutte le ricordate situazioni".

222

222

UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO DPR 487/94

- **Art. 15, comma 7, D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487** (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi),
- "le graduatorie dei vincitori rimangono efficaci per un termine di diciotto mesi dalla data della sopracitata pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili".

223

223

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO

- **Art. 91, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000**
- Le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo

224

224

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO

- l'unico limite allo scorrimento della graduatoria è che non si tratti di posti di nuova istituzione o trasformazione, ovvero istituiti in organico successivamente all'indizione del concorso da cui è scaturita la graduatoria
- **Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 14/2011.**
- il consolidato indirizzo giurisprudenziale ritiene che, sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace.
- **(cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332)**

225

225

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO

- l'indizione del nuovo concorso costituisce eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico mentre l'utilizzo graduatoria rappresenta ormai la regola generale
- **TAR Campania, Napoli, sentenza 16 gennaio 2017, n. 366.**

226

226

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO

- Ove la PA abbia deciso di provvedere alla copertura di posti vacanti, è tenuta a motivare in ordine alle ragioni che la inducono ad optare per il concorso pubblico o lo scorrimento di graduatoria ancora efficace.
- l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, avente anche una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica che il concorso pubblico comporta **(Consiglio di Stato, Sez. III, 20 dicembre 2012, n. 6560).**

227

227

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE E NUOVO CONCORSO

- Ove la PA abbia deciso di provvedere alla copertura di posti vacanti, è tenuta a motivare in ordine alle ragioni che la inducono ad optare per il concorso pubblico o lo scorrimento di graduatoria ancora efficace.
- l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, avente anche una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica che il concorso pubblico comporta **(Consiglio di Stato, Sez. III, 20 dicembre 2012, n. 6560).**

228

228



**MUTA IL QUADRO NORMATIVO:
IL DIVIETO DI SCORRIMENTO
DELLE GRADUATORIE A FAR
DATA DAL 1 GENNAIO 2019.**

229

229

LA LEGGE DI BILANCIO 2019 ART. 1 COMMA 361

- 
-
- *fermo restando quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso."*

230

230

LA LEGGE DI BILANCIO 2019 ART. 1
COMMA 363

- *"all'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 ... la lettera b) del comma 3 e i commi 3-ter e 3-quater sono abrogati."*

231

231

SEZIONE SARDEGNA 36/2019/PAR

- "nel prevedere che le graduatorie dei concorsi sono utilizzate "esclusivamente" per la copertura dei posti messi a concorso, impedisce l'utilizzo della medesima graduatoria per la copertura di qualsiasi altro posto diverso da quelli messi a concorso, sia esso della medesima o di altra amministrazione. Lo scorrimento della graduatoria viene quindi limitato, a partire dal 2019, alla sola possibilità di attingere ai candidati "idonei" per la copertura di posti che, pur essendo stati messi a concorso, non siano stati coperti o siano successivamente divenuti scoperti nel periodo di permanente efficacia della graduatoria medesima".

232

232

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

- **“QUESITO:** Il Comune di Resana (TV) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente la possibilità di avvalersi di una convenzione stipulata con altro comune, finalizzata all’utilizzo della graduatoria di un concorso pubblico per esami per n. 1 posto di istruttore direttivo tecnico - cat. D/D.1 bandito da quel comune nell’anno 2018.

233

233

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

- **“QUESITO:** Il quesito, invero, concerneva la possibilità, per l’amministrazione comunale, di *“... avvalersi della convenzione, ancorché la programmazione che prevede la copertura del posto di istruttore direttivo tecnico sia successiva all’indizione del concorso del comune alla cui graduatoria si intende attingere ...”*.

234

234

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- la determinazione del momento del perfezionamento dell'accordo è strettamente correlata alla necessità di non pregiudicare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa dell'ente che ne intende usufruire e ciò anche al fine di evitare che l'utilizzazione di graduatorie non proprie sia fonte di azioni arbitrarie e illegittime, finalità esattamente contraria a quella perseguita dal legislatore.

235

235

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- A tal proposito, in fase di prima applicazione, si sono delineati orientamenti non del tutto univoci, in quanto da una parte veniva affermato che l'accordo dovesse intervenire *"prima dell'indizione della procedura concorsuale allo scopo di evitare che la procedura stessa possa costituire una modalità di elusione delle norme che vietano la possibilità di effettuare richieste nominative di candidati inserite nelle predette graduatorie"*³⁶

236

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- e dall'altro, con interpretazione meno restrittiva, che l'accordo dovesse intervenire *"prima della formale approvazione della graduatoria al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità che devono sovrintendere a tutto l'operato delle pubbliche amministrazioni"* (v. pareri Ministero dell'Interno nota n. 15700 5A3 0014127 e nota 15700 5A3 004435), anche se non veniva nemmeno esclusa la possibilità di accordi intervenienti dopo l'approvazione della graduatoria

237

237

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- questa Sezione regionale di Controllo per il Veneto, condividendo l'orientamento, ormai costante e prevalente, della giurisprudenza sia contabile che amministrativa, evidenzia che l'ente che intende utilizzare la graduatoria di altra amministrazione debba previamente:
- predeterminare i criteri (nell'ambito del regolamento di organizzazione o, comunque, in assenza di Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, con apposito atto di indirizzo o, ancor meglio, con apposito articolo stralcio del regolamento) di scelta della tipologia di enti con i quali è possibile "accordarsi";

238

238

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- valutare la corrispondenza della posizione lavorativa da ricoprire (categoria, regime giuridico ed, eventualmente, profilo) con la graduatoria che si vuole utilizzare;
- garantire la previsione e verificare la preesistente copertura finanziaria nel PTFP (Piano Triennale di Fabbisogno di Personale) di cui all'articolo 6 del D.lgs. n. 165/2001 e, quindi, ma solo conseguentemente, la disponibilità nella dotazione organica (*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA* adottate con Decreto del Ministro della Funzione Pubblica 8 maggio 2018).

239

239

SEZIONE VENETO 290/2019/PAR

MERITO

- In conclusione, questa Sezione conferma che, nel rispetto di tutti vincoli posti dalla normativa vigente in materia di spesa del personale, rimane di esclusiva spettanza della singola amministrazione la valutazione del caso concreto in merito all'esistenza dei presupposti necessari ai fini dell'utilizzazione di graduatorie di concorso o di selezione pubblica di altro ente, tramite scorrimento delle stesse, garantendo l'esercizio della propria discrezionalità amministrativa entro i limiti dei principi di ragionevolezza, imparzialità, trasparenza ed economicità.

240

240