



IL PERSONALE DEI COMUNI PER LA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

Uno dei settori prioritari di intervento per il Governo appena insediatosi è sicuramente la Pubblica Amministrazione: la sua efficienza incide sulla vita delle persone, sulla crescita economica, sulla competitività del Paese.

Il Recovery Plan (PNRR), in Parlamento dallo scorso 12 gennaio, al di là delle scelte che vorrà compiere il nuovo Governo, fornisce comunque alcune indicazioni per un intervento strutturale e innovativo sulla PA in cui si possono cogliere tre linee di azione, strettamente connesse: **capitale umano, semplificazione, digitalizzazione.**

In particolare, il Recovery Plan, prevede la realizzazione di un **piano organico straordinario di assunzioni di personale a tempo determinato**, destinato al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione del Recovery Plan.

Lo stanziamento totale per questo intervento è di **210 milioni**. L'ANCI, in sede di audizione parlamentare sul PNRR, ha evidenziato la **necessità che il piano organico straordinario di assunzioni di personale a tempo determinato tenga in opportuna considerazione i fabbisogni specifici dei Comuni e consenta loro un adeguato reclutamento di risorse**, destinate a integrare e sostituire nel tempo le competenze non più nella disponibilità.

1. ASSUNZIONI STRAORDINARIE PER TEMPI STRAORDINARI: necessità di assumere per poter spendere le risorse del Recovery Fund

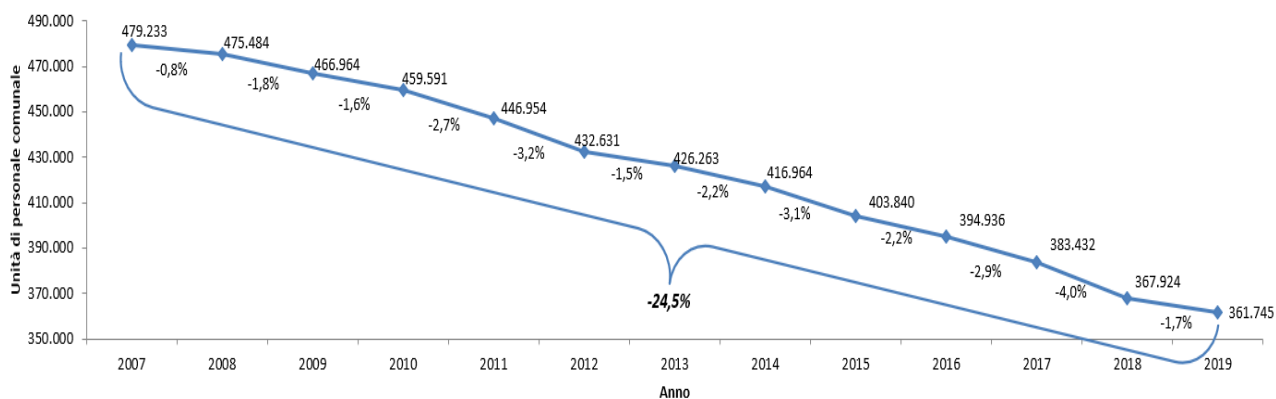
*“La mole delle nuove risorse da gestire, per gli enti locali, aggiunte a quelle già programmate, **accrescerà notevolmente il carico amministrativo**, soprattutto in alcuni contesti territoriali meno dotati di competenze tecniche e gestionali per assicurare, con gli strumenti dell'amministrazione ordinaria, un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie. Ma una non sufficiente reattività dell'amministrazione potrebbe compromettere l'efficacia degli interventi pianificati» (cit. Audizione Corte dei Conti su Recovery Plan)*

Inoltre, la Corte dei Conti ha sottolineato come la reattività dei Comuni agli incentivi agli investimenti in questi anni è dimostrata dall'aumento degli interventi di loro competenza: dal 2012 ad oggi risultano attivati oltre 185mila progetti con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 per cento, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento).

1.1. Alcuni dati per comprendere l'urgenza di intervenire

Nei Comuni italiani sono in servizio complessivamente 361.745 unità di personale (dati MEF 2020-Conto annuale 2019).

Nel 2007 la consistenza del personale comunale era pari a 479.233 unità. Da quell'anno, dopo l'entrata in vigore delle regole sul contenimento della spesa contenute nella legge finanziaria 2007, ancora vigenti, e poi di quelle che si sono succedute nel corso degli anni successivi, come il blocco delle assunzioni per il trasferimento del personale provinciale, e il turn over al 25% del personale cessato, **i Comuni hanno subito una contrazione di 117.500 unità di personale: hanno perso un dipendente su quattro.**



Va evidenziato peraltro che i dati di Conto annuale più aggiornati si riferiscono al 2019, e non considerano pertanto gli effetti prodotti nel 2020 dal blocco delle procedure concorsuali per l'emergenza sanitaria, nonché dalla normativa sul pensionamento anticipato con "quota 100", che interesseranno anche l'anno 2021.

Un effetto inevitabile della riduzione del personale in servizio è stato l'innalzamento dell'età media: **solo il 18% dei dipendenti ha meno di 45 anni, mentre 67 lavoratori su 100 ne hanno più di 50.**

Classi di età del personale non dirigente a tempo indeterminato, per genere, 2019

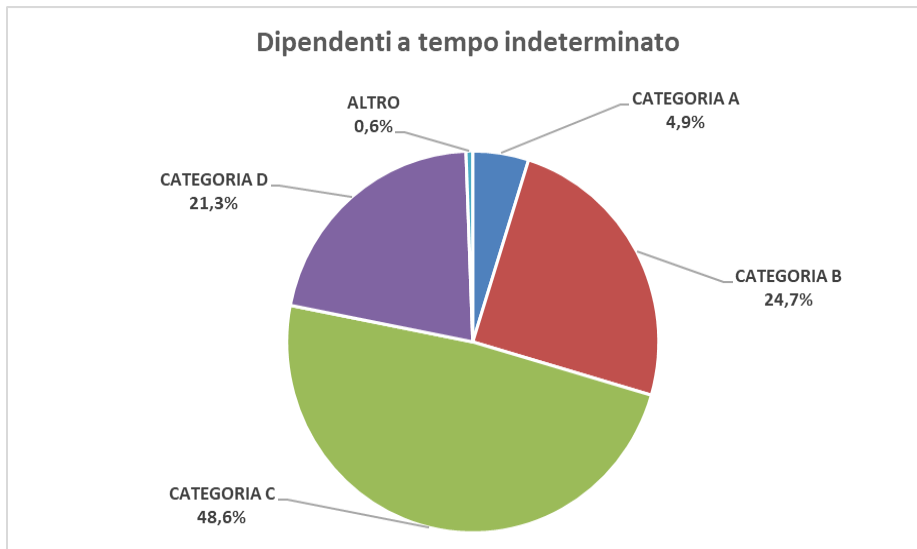
Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	1.387	1.562	2.949	0,9%	53,0%
30 - 34	3.134	4.386	7.520	2,3%	58,3%
35 - 39	6.309	10.564	16.873	5,2%	62,6%
40 - 44	12.332	19.552	31.884	9,8%	61,3%
45 - 49	18.644	29.842	48.486	15,0%	61,5%
50 - 54	26.336	39.065	65.401	20,2%	59,7%
55 - 59	35.950	44.180	80.130	24,7%	55,1%
60 e oltre	39.064	31.558	70.622	21,8%	44,7%
Totale	143.156	180.709	323.865	100,0%	55,8%

Il dato riferito alla dirigenza è ancor più accentuato: **solo il 13% dei dirigenti ha un'età inferiore ai 50 anni.**

Classi di età dei dirigenti a tempo indeterminato, per genere, 2019

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	0	0	0	0,0%	0,0%
30 - 39	7	1	8	0,3%	12,5%
40 - 44	34	9	43	1,9%	20,9%
45 - 49	148	102	250	10,8%	40,8%
50 - 54	356	220	576	24,9%	38,2%
55 - 59	413	269	682	29,5%	39,4%
60 e oltre	494	259	753	32,6%	34,4%
Totale	1.452	860	2.312	100,0%	37,2%

L'analisi dei dati relativi al comparto aiuta a sviluppare alcune ulteriori fondamentali osservazioni: il 30% del personale non dirigenziale appartiene alle categorie di inquadramento più basse, mentre solo 2 dipendenti su 10 appartengono alla categoria D.



Altro dato significativo è che il **91%** del personale non dirigente ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, e solo il **9%** è impiegato con forme di lavoro flessibile.

Per quanto riguarda la dirigenza locale, i dirigenti in servizio censiti nel 2019 sono **3.478**, di cui 2.313 di ruolo. I segretari comunali 2636. Il numero dei direttori generali (possibilità data ai Comuni con popolazione pari a 100mila) è di 22.

A fronte di questa enorme operazione di taglio sui costi del personale, deve essere ricordato che Comuni e Città metropolitane sono il livello di prossimità dell'intera pubblica amministrazione, e che la riduzione del numero di addetti per abitante (**si è passati da 8 a 6 dipendenti ogni 1.000 abitanti nel periodo 2007-2019**) non si concilia con il continuo trasferimento e delega di compiti e funzioni da parte degli altri livelli di Governo.

Un approfondimento a parte merita l'analisi degli effetti delle misure che hanno imposto la riduzione delle risorse disponibili per la formazione del personale, per le retribuzioni accessorie, per l'incentivazione della performance individuale, in un periodo storico caratterizzato come mai prima da un accentuato sviluppo delle tecnologie che trasformato le modalità di interlocuzione tra cittadino e PA e modificato l'aspettativa di cittadini e imprese in ordine alle modalità di erogazione dei servizi.

Un approfondimento ulteriore interessa le **Città Metropolitane**, che hanno attuato una riduzione del costo delle dotazioni organiche di almeno il 30% in attuazione della legge n. 190/2014 e poi hanno subito un regime assunzionale molto severo. Ciò ha determinato un forte impoverimento delle competenze, in special modo di quelle tecniche. In considerazione delle eccezionali esigenze di pianificazione strategica e programmazione di

interventi di investimento nelle aree metropolitane, con particolare riferimento ai settori dell'edilizia scolastica, della viabilità, e dell'innovazione digitale, è necessario attuare un piano straordinario di assunzioni per le Città metropolitane.

Riduzione, invecchiamento e impoverimento delle competenze del personale determinano oggi un'emergenza nell'emergenza, e impongono l'individuazione di misure nuove, urgenti e straordinarie per l'attuazione del PNRR.

Deve essere definito e attuato con urgenza un piano straordinario di assunzioni che consenta l'immissione nei Comuni, nell'arco del prossimo quinquennio, di 60.000 unità di personale, in parziale sostituzione di quello perso negli ultimi anni ed in deroga alle regole vigenti in materia di assunzioni.

Analogamente, per le specifiche esigenze di profili tecnici delle Città metropolitane, deve essere prevista in tempi celeri l'immissione in servizio di almeno 150 unità di personale.

2. LE SEMPLIFICAZIONI DELLE PROCEDURE CONCORSUALI

Un percorso ad ostacoli con il rischio di dover tornare ai blocchi di partenza in alcuni casi: questa la suggestione più volta proposta dall'ANCI nel definire il processo delle assunzioni nei Comuni.

Circa 12 adempimenti preliminari obbligatori prima di arrivare alla pubblicazione del bando di concorso.

In media, un concorso pubblico (dall'approvazione del piano dei fabbisogni) dura 18 mesi.

Il tutto aggravato dall'emergenza sanitaria che ha sospeso le procedure concorsuali.

Nell'immediato è assolutamente indispensabile procedere alla revisione delle modalità per lo svolgimento dei concorsi in sicurezza previsto dall'articolo 1 comma 10 lettera z) del DPCM 14 gennaio 2021, consentendo agli enti in condizione di rispettare i protocolli di sicurezza di svolgere regolarmente le procedure concorsuali.

E' poi necessario procedere ad una semplificazione a regime delle procedure di reclutamento.

Anci ritiene che già a normativa vigente sia possibile favorire l'utilizzo di strumenti innovativi per velocizzare le procedure concorsuali:

1. Rendere disponibili piattaforme digitali per lo svolgimento delle procedure selettive o comunque incentivare l'utilizzo di procedure automatizzate per tutte le fasi concorsuali;
2. Investire nella standardizzazione delle procedure concorsuali:
 - a. profili e modelli di competenze standard per le diverse professionalità
 - b. modelli di atti, bandi e contratti.
3. Rendere le prove concorsuali il più possibile coerenti con il modello di competenze atteso, preferire prove multiple choice a correzione ottica (senza scadere nel nozionismo), valorizzare nella prova orale la valutazione dei profili attitudinali e motivazionali del candidato (assessment individuale);
4. Inserire nei contratti il patto di prova e valorizzare fortemente il relativo periodo per osservazione delle competenze e delle attitudini del neoassunto, prevedendone eventualmente anche la proroga o il rinnovo
5. Emancipare le assunzioni a tempo determinato dal vincolo di scorrimento delle graduatorie esistenti a tempo indeterminato che potrebbero essere incapienti in ragione della entità del fabbisogno o del tutto mancanti anche a fronte di profili specialistici e di un impiego temporaneo;
6. Sottrarre le assunzioni a tempo determinato dei Comuni, funzionali alla attuazione del PNRR, ad ogni vincolo di carattere finanziario vigente, ed in particolare a quello di cui all'art. 9 co. 28 della L. 78/2010;
7. Rendere agibili le assunzioni a tempo determinato collegate alla attuazione del PNRR anche in costanza di esercizio provvisorio qualificandole come spese relative a servizi essenziali o comunque funzionali al mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, similmente a quanto accade per altre assunzioni (es. nei servizi scolastici ed educativi);
8. Prevedere in via straordinaria la possibilità di rinnovo dei contratti alla scadenza del triennio, almeno con riferimento a quei profili particolarmente specialistici (es. esperti di progettazione e rendicontazione) che non troverebbero "a regime" collocazione, per numero, o tipologia, nella dotazione dei singoli enti.

Appendice

Lo stato dell'arte in materia di assunzioni a tempo indeterminato

Stratificazione normativa ed esigenze di semplificazione

La disciplina normativa in materia di personale degli Enti locali è caratterizzata da un livello di stratificazione normativa che ha superato da tempo la soglia di criticità. La superfetazione e sovrapposizione di norme finanziarie e ordinamentali genera continuamente corto-circuiti interpretativi, generando il terreno per i fenomeni di burocrazia difensiva e “paura della firma”, del tutto incompatibili con le esigenze del PNRR.

Se nell'anno 2020 doveva attuarsi l'auspicato cambio di rotta, con il superamento del paradigma dal turn-over e l'introduzione della regola della sostenibilità finanziaria, con l'obiettivo di consentire una manovra espansiva ai Comuni con bilanci solidi, i dubbi applicativi generati dalla perdurante vigenza delle regole e limitazioni precedenti alla nuova disciplina hanno fortemente condizionato le potenzialità del nuovo sistema.

Per questa ragione si individuano due esigenze prioritarie, di seguito sviluppate.

2.1. Eliminazione o disapplicazione di tutte le misure di contenimento finanziario che si sovrappongono alla disciplina contenuta nel DM 17 marzo 2020.

Le norme di carattere finanziario si caratterizzano per complessità e disomogeneità, disegnando un'articolata gerarchia:

- vincoli generali di finanza pubblica;
- vincoli generali per il contenimento delle spese di personale negli Enti locali (art. 1, commi 557, 557-quater e 562 della Legge n. 296/2006);
- vincoli specifici per le assunzioni a tempo indeterminato (DM 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019);
- vincoli specifici per le assunzioni a tempo determinato e con altre forme di lavoro flessibile (art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010).

È quindi indispensabile procedere al riordino e alla semplificazione dei tetti alla spesa di personale, prevedendo:

- l'abrogazione dei commi 557, 557-quater e 562 della legge n. 296/2006;

- la disapplicazione ai Comuni di quanto previsto dall' art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 che impone per le assunzioni a tempo determinato un tetto di spesa pari a quella sostenuta allo stesso titolo nel 2009.

2.2. Chiarimento di alcuni aspetti applicativi del DM 17 marzo 2020.

Come detto, la nuova disciplina in materia di determinazione della capacità assunzionale dei comuni, introdotta dal DL n. 34/2019 e attuata con il DM 17 marzo 2020, ha l'obiettivo di consentire ai Comuni con bilanci caratterizzati da una bassa rigidità strutturale con riguardo alla spesa di personale di superare il turn-over del personale, potendo incrementare in maniera graduale e controllata la spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Si tratta di una misura importante, che però non ha ancora prodotto gli effetti auspicati, non solo in ragione dell'emergenza sanitaria e del conseguente blocco delle procedure concorsuali, ma anche per l'assenza di un'adeguata fase transitoria (richiesta invece dall'ANCI) che ha prodotto dubbi interpretativi caratterizzanti questa prima fase di applicazione.

Al fine di fornire indicazioni chiare e uniformi l'ANCI ha chiesto l'attivazione di un tavolo tecnico-istituzionale presso la Conferenza Stato Città, con Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero dell'Interno e Mef, tavolo che si è costituito il 3 febbraio u.s.

Utilizzo dei resti assunzionali. La Ragioneria Generale dello Stato, con Nota n. 12454 del 15/1/2021, ha affermato che "la deroga ... finalizzata al recupero dei resti assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020 maturati in regime di turn over non può che trovare applicazione unicamente in alternativa alle nuove facoltà assunzionali, come innovativamente delineate ed introdotte dal legislatore nell'ordinamento".

Questa posizione interpretativa contrasta con i contenuti della Circolare interministeriale 13 maggio 2020 e con i primi orientamenti espressi in sede consultiva dalla Corte dei Conti (vedi Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 15/2021).

Inoltre, giungendo tardivamente, mette in difficoltà i Comuni che hanno già perfezionato i propri piani assunzionali per l'annualità 2020 utilizzando il criterio del cumulo. E' quindi necessario risolvere la questione con un'apposita norma, come quella che è stata presentata, ma non approvata, in sede di conversione del D.L. n. 183/2020, che di seguito

si riporta: *“Per il periodo 2020-2024, i comuni che si collocano al di sotto del primo valore soglia definito con il decreto di cui all’articolo 33, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2020, n. 58, possono utilizzare, in aggiunta, alle percentuali annuali massime di incremento del personale in servizio, anch’esse definite con il medesimo decreto, anche le facoltà assunzionali residue derivanti dalle cessazioni di personale dei cinque anni antecedenti al 2020. Restano fermi il rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione, il limite del valore soglia di cui al primo periodo, e la coerenza con i piani triennali di fabbisogno del personale”*.

Disciplina assunzionale applicabile alle Unioni di Comuni.

Il DM 17 marzo 2020 non è direttamente applicabile per la determinazione della capacità assunzionale delle Unioni di Comuni, in quanto i parametri-soglia ivi individuati sono stati determinati prendendo in considerazione i dati dei Comuni, e non risultano quindi compatibili con quelli delle gestioni associate in forma di Unione.

La questione della disciplina assunzionale applicabile alle Unioni di comuni è stata posta dall’ANCI nella fase istruttoria della predisposizione del DM 17 marzo 2020, e assume oggi carattere di urgenza in relazione alle questioni poste con le deliberazioni n. 109/2020 e 3/2021 della Corte dei Conti, Sezione regionale per la Lombardia.

La posizione dell’ANCI su questo punto è che allo stato, considerata l’attuale vigenza dell’art. 1 comma 229 della L. n. 208/2015, è inequivocabile che lo stesso continui a disciplinare le modalità di determinazione della capacità assunzionale per le Unioni di Comuni, intese quali persone giuridiche. L’eventuale applicazione diretta del DM 17 marzo 2020 alle Unioni determinerebbe infatti un regime peggiorativo, a fronte della non sovrapposibilità dei valori soglia individuati dal DM con i dati di bilancio delle Unioni.

Tuttavia, è necessario elaborare, in via interpretativa o normativa, i correttivi necessari per evitare che si determini un fenomeno di disincentivazione delle gestioni associate, o addirittura una “fuga” dalle Unioni di quei Comuni che potrebbero avere una maggiore capacità assunzionale ove reinternalizzassero funzioni, attività e quote di personale attualmente conferiti in Unione.

Vi è, in ultima analisi, un’asimmetria di disciplina tale da innescare fenomeni disgregativi, che devono essere prevenuti.