

## Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali



# Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali

dati aggiornati al 31 dicembre 2016

*A cura del DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI  
Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali  
con il contributo della Direzione Centrale per i Servizi Elettorali*

*Un ringraziamento per il prezioso impegno a:  
Raffaele Bonanno, Annarita Festa, Fiorella Del Sette, Stefania Andreoli,  
Roberto Andracchio, Nicola Colantonio, Fabio Ferri, Enrico Galvano*

*In copertina: "Il campanile del mio Paese" - Antonio Lucio Rudy Lacquaniti*

*In quarta di copertina: Immagine della medaglia/moneta del Ministero dell'Interno, in riquadro tricolore, che raffigura le torri di alcune delle città sedi delle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo.*

## Indice

Premessa .....	1
Informazioni generali .....	6
2. Informazioni a carattere economico .....	9
2.1 <i>Enti in situazione di difficoltà finanziaria</i> .....	9
2.2 <i>Rispetto del pareggio di bilancio</i> .....	13
2.3 <i>Rispetto dei vincoli assunzionali</i> .....	15
2.4 <i>Società a partecipazione pubblica o controllate - vincoli assunzionali</i> .....	22
2.5 <i>Incidenza percentuale delle spese di personale sulla spesa corrente</i> .....	25
2.6 <i>Contrattazione decentrata integrativa</i> .....	26
2.7 <i>Spesa per contratti di somministrazione</i> .....	28
2.8 <i>Spesa per buoni lavoro</i> .....	29
3. Dotazioni organiche .....	30
4. Personale in servizio .....	33
4.1 <i>Direttore generale</i> .....	33
4.2 <i>Dirigenti</i> .....	34
4.3 <i>Dipendenti per categoria e posizione economica</i> .....	36
4.4 <i>Titolo di studio</i> .....	37
4.5 <i>Personale maschile e femminile</i> .....	38
4.6 <i>Anzianità anagrafica</i> .....	39
4.7 <i>Anzianità di servizio</i> .....	40
4.8 <i>Personale polizia locale</i> .....	42
4.9 <i>Personale con altri contratti</i> .....	45
4.10 <i>Collaboratori a tempo determinato – Uffici di staff</i> .....	46
4.11 <i>Personale a tempo parziale</i> .....	47
4.12 <i>Articolazione del lavoro turnazione e reperibilità</i> .....	48
4.13 <i>Contratti di collaborazione coordinata e continuativa</i> .....	49
4.14 <i>Incarichi di studio/ricerca e consulenza</i> .....	52
4.15 <i>Prestazioni professionali per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge</i> .....	54
4.16 <i>Lavoro flessibile</i> .....	55
4.17 <i>Categorie protette</i> .....	59

4.18 Formazione.....	59
4.19 Progressioni orizzontali.....	60
4.20 Progressioni verticali.....	61
5. Mobilità, Comandi e Aspettativa.....	62
5.1 Mobilità.....	62
5.2 Personale comandato/distaccato.....	64
5.3 Aspettativa per dottorato di ricerca.....	65
6. Politiche assunzionali.....	66
6.1 Programmazione triennale e annuale delle assunzioni.....	66
6.2 Ricognizione annuale delle eccedenze di personale.....	68
6.3 Concorsi pubblici.....	69
6.4 Stabilizzazione.....	70
6.5 Categorie protette.....	75
7. Pensionamenti.....	77
8. Valutazione delle prestazioni e dei risultati.....	81
9. Servizi disciplinari.....	83
10.1 Gestione diretta.....	85
10.2 Forme associative.....	85
10.3 Esternalizzazione di servizi.....	88

## **Dati Statistici – Riepilogo nazionale: Tutti gli enti**

1. Dotazioni Organiche.....	Pag. 1.1
2. Personale in servizio	
2.1 Anzianità anagrafica.....	2.1
2.2 Anzianità di servizio.....	2.20
2.3 Titoli di studio.....	2.33
2.4 Tempo Indeterminato.....	2.45
2.5 Lavoro Flessibile.....	2.59
2.6a Contratti di co.co.co. – profilo, durata, incarico.....	2.65
2.6b Contratti di co.co.co. – titoli di studio.....	2.66
2.7 Formazione.....	2.67
3. Assunzioni / Pensionamenti	
3.1 Assunzioni.....	3.1
3.2 Pensionamenti.....	3.9
4. Modalità di gestione servizi.....	4.1

## Premessa

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

La rilevazione dei dati è effettuata in sinergia con il Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>1</sup>, che cura la raccolta delle informazioni relative al *Conto annuale*<sup>2</sup>.

In questa pubblicazione, che fotografa la situazione occupazionale al 31.12.2016, sono presentate le risultanze dell'elaborazione dei dati di maggiore interesse.

Nell'anno 2016 si è conclusa la procedura relativa al ricollocamento del personale delle province che è stato dichiarato in soprannumero ed inserito nelle liste di mobilità gestite direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

Allo scopo di facilitare la citata procedura, la legge 190/2014 all'art. 1 comma 424 ha vincolato il budget per le assunzioni degli enti locali relativo agli anni 2015 e 2016 (determinato dalle cessazioni dei dipendenti negli anni 2014 e 2015) all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle graduatorie vigenti dei Comuni e alle assunzioni dei dipendenti in soprannumero delle Province.

Una parte di detto personale è stato trattenuto presso le Amministrazioni Provinciali (oggi denominate Enti di Area Vasta) per l'esercizio delle funzioni residuali, non trasferite a Regioni e Comuni; altra parte è stato trasferito presso le Regioni, cui sono state demandate alcune competenze.

Ogni Comune, per qualsivoglia assunzione di personale, aveva l'obbligo di utilizzare le suddette liste di mobilità che, in un primo momento, avevano valenza su tutto il territorio nazionale e, successivamente, sono state gestite a livello regionale. Allorchè nei Comuni di ogni regione veniva ricollocato almeno il 90% dei dipendenti, il Dipartimento della Funzione Pubblica dichiarava conclusa, in quella Regione, la mobilità speciale e ripristinava l'ordinaria facoltà assunzionale per i Comuni, riferita o a tutte le categorie di personale ovvero a quelle della polizia municipale.

---

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

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

I cennati vincoli di destinazione del budget degli anni 2015 e 2016 hanno determinato una serie di difficoltà per i Comuni che non potevano assumere personale, anche di categorie non presenti nelle liste di mobilità, fino a quando non fossero stati ricollocati tutti i dipendenti provinciali di ogni singola Regione e conseguentemente la Funzione Pubblica non avesse dichiarato conclusa la procedura di mobilità. La capacità assunzionale dei singoli Comuni, prima della conclusione della mobilità speciale, era ridotta all'utilizzo dei resti del triennio precedente.

Il divieto di assunzione riguardava il personale a tempo indeterminato mentre per la polizia municipale era esteso anche a quello a tempo determinato. Solo con il decreto legge 78/2015 è stata consentita una parziale deroga al principio, prevedendo la possibilità di assumere i cosiddetti vigili stagionali, per un periodo non superiore a 5 mesi, consentendo in tal modo ai comuni di far fronte alle necessità di gestione dei flussi di turistici.

Alla fine del 2016 si sono concluse ( ad eccezione che per la Sicilia ove hanno avuto inizio nel 2017) le predette procedure finalizzate al ricollocamento del personale delle Province. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con propri provvedimenti, ha ripristinato le facoltà assunzionali preesistenti, nei limiti finanziari e normativi vigenti. Conseguentemente a tale ripristino si è riscontrato, già dagli ultimi mesi dell'anno, un notevole incremento, rispetto al dato riferito al precedente censimento, delle nomine da concorso.

A seguito del citato blocco delle assunzioni, uno dei temi più dibattuti in dottrina e giurisprudenza contabile è stato quello del calcolo dei resti assunzionali derivanti dal turn-over del triennio precedente. Sull'argomento si sono registrate diverse interpretazioni anche tra sezioni regionali della Corte dei Conti, che hanno investito della questione la Sezione Autonomie al fine di ottenere un indirizzo univoco.

Si evidenzia, infatti, che l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, così come modificato dal D.L. n. 78/2015, convertito con la L. n. 125/2015, aveva previsto che negli anni 2014/2015 gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno avrebbero potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di una spesa corrispondente al 60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Tale percentuale veniva aumentata all'80% negli anni 2016/2017 e al 100% a decorrere dall'anno 2018. Si prevedeva, inoltre, che a decorrere dal 2014 era consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, e che si sarebbero potuti utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

Il comma 5 quater del medesimo articolo 3 prevedeva, inoltre, che gli enti virtuosi, la cui incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente era pari o inferiore al 25%, avrebbero potuto procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1.1.2014, nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015 (norma disapplicata per gli anni 2017 e 2018).

Sul calcolo dei resti la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 26/2015/QMIG ha affermato che *“gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011/2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015/2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”*.

La medesima Sezione ritornando sull'argomento con deliberazione n. 28/2015/QMIG, ha precisato che *“il riferimento al triennio precedente inserito nell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni”*.

Di diversa opinione sui calcoli dei resti è la Sezione regionale di controllo della Lombardia (deliberazione n. 23/2017/PAR). La predetta Sezione ha affermato *“...che quando il Legislatore interviene per modificare solo la percentuale del c.d. turn over, al fine di calcolare la capacità assunzionale bisogna prendere come riferimento la percentuale indicata per l'anno in cui si intende avviare la procedura di assunzione, a prescindere da quale fosse la percentuale indicata nell'anno a cui si riferiscono le cessazioni intervenute (ossia i c.d. resti). Infatti, i resti devono essere presi in considerazione solo per determinare l'entità del budget di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale che deve necessariamente essere rispettosa della percentuale fissata dal legislatore per l'anno in cui si intende procedere con la nuova assunzione”*.

Quindi secondo detto organo di giurisdizione contabile la percentuale delle cessazioni è quella prevista per i cessati dell'anno precedente a quello delle assunzioni che si applica anche per i resti utilizzabili nel triennio precedente. Secondo invece le prevalenti dottrina e giurisprudenza, i resti delle pregresse capacità assunzionali, che vanno ad aggiungersi alla capacità assunzionale c.d. *“di competenza”*, devono essere conservati nella misura con cui sono stati quantificati nel periodo in cui è stata determinata la capacità assunzionale non utilizzata, sulla base delle percentuali del *turn over* allora vigenti.

Tale interpretazione è fondata sul criterio di adottare la regola in vigore al



momento del compimento dell'atto e cioè della maturazione del resto (*tempus regit actum*). Quindi i predetti resti delle facoltà assunzionali vanno ad integrare la capacità assunzionale dell'anno in cui si intende procedere alle nuove assunzioni nella stessa misura con cui sono stati determinati nel precedente triennio e non dovrebbero soggiacere ad eventuali variazioni sulla base della percentuale di *turn over* vigente per l'anno in cui si intende procedere all'assunzione.

La capacità assunzionale degli enti locali è stata poi oggetto di un nuovo intervento da parte del Legislatore che con la L. n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016) ha ridisegnato il regime delle assunzioni. In particolare, l'art. 1, comma 228, ha previsto:

- che negli anni 2016/2017/2018 gli enti locali possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, nel limite di un contingente di personale corrispondente al 25% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente;

- che il comma 5quater dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, debba essere disapplicato con riferimento agli anni 2017/2018.

Successivamente, con il D.L. n. 113/2016, è stata inserita nel testo del predetto comma la previsione che per gli enti che nel 2015 non erano sottoposti al patto di stabilità interno e in caso di rispetto del parametro stabilito triennialmente dal Ministero dell'Interno riguardante il rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, la richiamata percentuale del 25% potrebbe essere innalzata al 75% nei comuni con popolazione superiore ai mille abitanti per gli anni 2017 e 2018. E' stato, inoltre, previsto l'innalzamento della predetta percentuale al 100% per i comuni con popolazione compresa tra 1000 e 3000 abitanti che presentino, nell'anno precedente, una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.

Considerata la difformità degli ordinamenti del personale delle amministrazioni locali appartenenti alle province autonome rispetto all'ordinamento nazionale, le informazioni sono state rilevate ed elaborate per contratto<sup>3</sup>.

Terminata l'acquisizione dei dati e le successive operazioni di verifica, il flusso informativo attivato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze è

---

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

stato sospeso definitivamente il 30 settembre 2017, data alla quale erano pervenute le risposte del 97% degli enti interessati.

In questa pubblicazione si dà quindi conto dei dati, pervenuti sino a detto termine, riferiti alla situazione occupazionale degli enti locali al 31 dicembre 2016<sup>4</sup>.

---

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

## Informazioni generali

In occasione del *Censimento* precedente (dati al 31.12.2015) erano pervenute le risposte di n. 8.597 enti sul totale di n. 8.833 amministrazioni locali coinvolte. Per l'attuale rilevazione (dati al 31.12.2016) sono pervenute le risposte di n. 8.569 amministrazioni sul totale di n. 8.804 enti interessati.

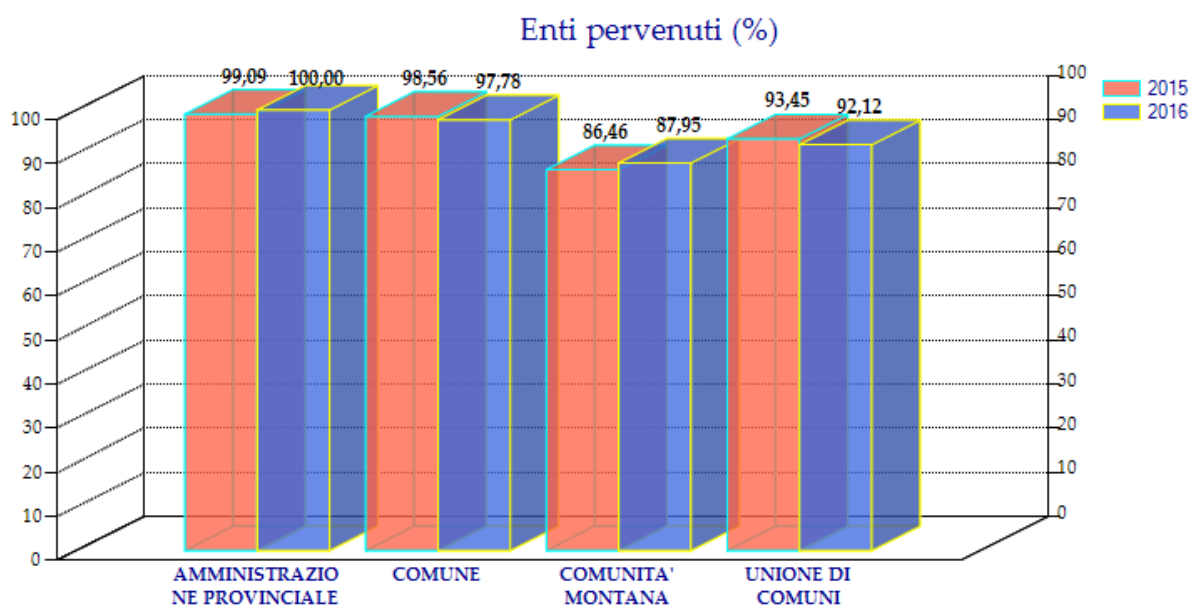
In particolare, hanno trasmesso le informazioni:

n. 110 Province e Città Metropolitane su 110 tenute<sup>5</sup> (109 su 110 nel 2015);

n. 7.892 Comuni su 8.071 tenuti (n. 7.947 comuni su 8.063 nel 2015);

n. 146 Comunità Montane su 166 tenute (n. 166 su 192 nel 2015);

n. 421 Unioni di Comuni su 457 tenute; (n. 371 su 397 nel 2015);



Dalle elaborazioni effettuate sui dati raccolti con il censimento 2016 emerge la situazione di seguito riportata, per il cui approfondimento si rinvia ai capitoli successivi.

La maggior parte degli enti locali ha dichiarato di aver rispettato sia le regole del pareggio di bilancio.

Per l'anno 2016, la media nazionale dell'*incidenza della spesa per il personale in rapporto alle spese correnti* è risultata stabile rispetto alla precedente rilevazione (28% contro il 28,38% nel 2015).

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

Per quanto riguarda il *personale a tempo indeterminato* in servizio, è stato registrato un decremento delle unità presenti al 31.12.2016 (n. 401.334 unità contro le n. 422.168 registrate alla fine del 2015).

In particolare, i dirigenti in servizio al 31 dicembre 2016 erano n. 4.601 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e direttori generali), contro n. 5.083 del 2015.

Come negli anni scorsi, una particolare attenzione è stata riservata al personale addetto al servizio di *polizia locale*, che, in totale, ammonta a n. 56.957 unità (nel 2015 n. 58.183 unità), di cui n. 53.079 nei Comuni; n. 1.989 nelle Unioni di Comuni; n. 38 nelle Comunità Montane; n. 1.423 nelle Province e n. 428 nelle Città Metropolitane. Disaggregando il dato per aree geografiche, la maggior parte è concentrata nell'Italia nord-occidentale, seguita dall'Italia centrale e meridionale, in particolare nelle regioni Lazio e Lombardia, seguite da Campania e Sicilia.

Relativamente all'*anzianità anagrafica*, alla fine dell'anno passato risultavano in servizio n. 99.955 unità tra i 55 e i 59 anni di età, contro le n. 104.559 del 2015 e le n. 108.392 del 2014); n. 48.633 tra i 60 e i 64 (n. 45.026 nel 2015 e n. 39.808 nel 2014) e 7.173 oltre i 65 (n. 3.651 nel 2015 e n. 2.739 nel 2014).

Per quanto concerne, invece, l'*anzianità di servizio*, la fascia più numerosa è risultata quella dei dipendenti che hanno prestato fino a 20 anni di servizio. (n. 117.772 unità contro le n. 125.040 del 2015) di cui n. 52.933 uomini e n. 64.839 donne. Un aumento è stato registrato per la fascia del personale che ha superato i 40 anni di servizio (n. 2.341 unità, contro le n. 1.910 del 2015).

Dalla rilevazione emerge, poi, una diminuzione del ricorso alle *collaborazioni coordinate e continuative* rispetto all'anno precedente. Nel 2016 sono stati stipulati n. 2.822 contratti di collaborazione coordinata e continuativa con n. 2.455 soggetti diversi, contro n. 3.589 contratti del 2015 con n. 3.174 soggetti diversi.

A seguito di un allentamento del blocco dei fondi delle risorse decentrate le progressioni orizzontali hanno avuto un notevole incremento rispetto agli anni precedenti (n. 107.958 avanzamenti contro n. 10.702 del 2015).

Dalla rilevazione effettuata risulta che tutti i Comuni hanno dato corso alle procedure di progressione orizzontale.

Inoltre, nel 2016, sono state assunte n. 4.054 unità per *concorso pubblico*, contro n. 1.972 del 2015; sono stati *stabilizzati* n. 67 ex LSU (n. 156 del 2013, n.141 nel

2014 e n. 14 nel 2015) e n. 673 unità di personale già a tempo determinato, contro n. 85 unità di personale del 2015, con le procedure di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo n. 165/2001 e all'articolo 4, comma 8, della legge n. 125/2013.

Dalle informazioni raccolte è emerso che, nell'anno 2016, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.642 unità (n. 3.248 nel 2015), mentre la mobilità in uscita ha riguardato n. 11.560 unità (n. 5.564 nel 2015). Ciò verosimilmente per effetto della mobilità del personale degli Enti di area vasta.

Per quanto riguarda il *personale cessato dal servizio*, nel 2016 hanno presentato domanda di dimissioni volontarie, prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia, n. 6.894 unità contro n. 9.240 del 2015; i pensionamenti per raggiunti limiti di età hanno interessato n. 3.090 unità nel 2016, contro n. 4.481 del 2015; risultano cessate n. 3.166 unità di personale per risoluzione del rapporto di lavoro, ad iniziativa dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 72, comma 11, della legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 1 comma 5 della legge 114/2014 (n. 2.685 unità nel 2015); le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno interessato n. 108 unità (n. 260 nel 2015); i licenziamenti a seguito di procedimento disciplinare hanno riguardato n. 295 unità (n. 210 nel 2015).

In relazione alle *modalità di gestione* dei servizi, è risultato che gli enti locali gestiscono oltre il 63% delle proprie attività in economia diretta. Dai dati pervenuti emerge che, alla fine del 2016, n. 4137 enti avevano scelto di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali, applicando il disposto di cui all'articolo 14, comma 28, della legge n. 122/2010.

La forma associativa più utilizzata è stata quella della *convenzione* stipulata ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267/2000. Al 31.12.2016, infatti, risultavano attive complessivamente n. 5.771 convenzioni. Inoltre, complessivamente, n. 2.758 Comuni hanno dichiarato di far parte di una *Unione*, costituita ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii., soprattutto per gestire in forma associata il catasto, la polizia locale, la protezione civile, i servizi finanziari e i servizi sociali.

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

## 2. Informazioni a carattere economico

### 2.1 Enti in situazione di difficoltà finanziaria

L'aumento negli ultimi anni degli Enti in condizioni di dissesto, riequilibrio finanziario pluriennale e di deficiarietà strutturale, si ripercuote negativamente sulla gestione e sull'occupazione nell'ambito degli enti locali, i quali debbono rispettare le limitazioni di spesa per effettuare assunzioni, necessarie per il risanamento dell'Ente.

In particolare, la crescita delle dichiarazioni di dissesto, inevitabile conseguenza di comportamenti difformi da una sana gestione finanziaria, è anche da ricercarsi nelle ricadute sul sistema delle autonomie delle misure adottate dal legislatore per superare la grave crisi economica del Paese, tra le quali la contrazione del sostegno statale concesso occasionalmente anche per far fronte ai debiti fuori bilancio.

Inoltre, in aggiunta alla disciplina preesistente in materia di *dissesto*, con l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 è stata introdotta la possibilità per le Sezioni regionali della Corte dei Conti di attivare una procedura di verifica della gestione finanziaria degli enti locali, che può concludersi con l'assegnazione, da parte delle Prefetture, di un termine per l'adozione della deliberazione di dissesto (c.d. "*dissesto guidato*").

Nell'anno 2012, considerato il diffondersi delle situazioni di squilibrio finanziario strutturale, è stata introdotta la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. "*predissesto*"), alla quale hanno fatto ricorso molti enti, anche di notevoli dimensioni, in tutto il Paese. Tra questi i Comuni di Napoli, Messina, Catania, Reggio Calabria, Foggia, Benevento e le Province di Chieti, Vibo Valentia, Imperia, Asti, Caserta, La Spezia, Novara, Potenza e Verbanio Cusio Ossola, Ascoli Piceno<sup>6</sup>.

L'articolo 155 del decreto legislativo 18.8.2000, n. 267 ha attribuito alla *Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali*, operante presso il Ministero dell'Interno, il compito di esercitare il controllo centrale sui Comuni e sulle Province che hanno dichiarato il dissesto finanziario (articolo 244 e seguenti TUEL); sui Comuni, sulle Province e sulle Comunità Montane

---

<sup>6</sup> La particolare situazione politico-finanziaria della Capitale, ha reso necessaria l'emanazione di disposizioni *ad hoc* per la città di Roma, contenute nel decreto-legge n. 16 del 6.3.2014, convertito nella legge n. 68 del 2.5.2014 e ss.m.ii., cosiddetto *Salva Roma*.

strutturalmente deficitari (articolo 242 TUEL) e sui Comuni e sulle Province che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (articolo 243**bis** TUEL).

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

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

- gli enti dissestati, ai fini della riduzione delle spese, sono tenuti (articolo 259, comma 6, TUEL) alla rideterminazione della dotazione organica (nel rispetto dei rapporti medi dipendenti/popolazione fissati con apposito decreto del Ministro dell'Interno), che costituisce una delle misure fondamentali per la formulazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Inoltre, per i cinque anni successivi a quello dell'ipotesi, tutti gli ulteriori provvedimenti riguardanti eventuali modifiche alla dotazione organica rideterminata ed assunzioni di personale sono soggetti al controllo della *Commissione* (articolo 243, comma 7);
- gli enti in condizioni di deficitarietà strutturale, invece, sono sottoposti al controllo centrale solo per la durata del secondo anno successivo a quello nel quale il rendiconto di gestione ha evidenziato almeno la metà dei parametri con valori deficitari (articolo 242, comma 1). Diversamente dagli enti dissestati, quelli deficitari non sono tenuti alla rideterminazione della dotazione organica, al rispetto dei citati rapporti dipendenti/popolazione e alla presentazione di una ipotesi di bilancio riequilibrato. Il controllo, pertanto, si sostanzia prioritariamente nella verifica sulla compatibilità finanziaria, da parte della *Commissione*, ai fini dell'approvazione dei provvedimenti relativi alle modificazioni delle dotazioni organiche ed assunzioni di personale eventualmente disposte da tali enti;

- gli enti in *“predissesto”* sono soggetti al controllo centrale della *Commissione* sia per la rideterminazione della dotazione organica, sia per qualsiasi tipologia di assunzione, secondo quanto disposto dalle lettere d) e g) del comma 8 dell'articolo 243bis TUEL, per tutta la durata del Piano fino a un massimo di dieci anni.<sup>7</sup>

Gli Enti che hanno dichiarato il dissesto o deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con richiesta di accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del D.Lgs 267/2000, hanno l'obbligo di rideterminare la dotazione organica nei limiti di cui al D.M. 24 luglio 2014 che ha individuato i rapporti medi dipendenti/popolazione validi per il triennio 2014/2016.<sup>8</sup>

Alla data dell'11 dicembre 2017, sono assoggettati al controllo di competenza della *Commissione*, per quanto concerne le dotazioni organiche e le assunzioni di personale, n. 380 enti locali, di cui: n. 266 risultati strutturalmente *deficitari*

---

<sup>7</sup> I commi 714, come sostituito dal comma 434 dell'art. 1 della legge 232/2016, 714 bis (introdotto dall'art. 15 c. 2 del D.L.113/2016) e 715 dell'art. 1 della legge di stabilità 28.12.2015 n. 208 e ss.mm.ii., prevedono che: comma 714 *“Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, incorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, ....La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui al periodo precedente, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e' effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui e' stata erogata l'anticipazione. A decorrere dalla data di rimodulazione o riformulazione del piano, gli enti di cui ai periodi precedenti presentano alla Commissione di cui all'articolo 155 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 apposita attestazione del rispetto dei tempi di pagamento di cui alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011.”* 714-bis. *“Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal Consiglio dell'ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio anche emersi dopo la approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ancorche' relativi a obbligazioni sorte antecedentemente alla dichiarazione di predissesto, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.”* 715 *“Gli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il periodo della durata del piano possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonche' dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione.ö*

<sup>8</sup>Con il D.M. 10 aprile 2017 sono stati individuati i nuovi rapporti dipendenti popolazione per il triennio 2017/2019.



nell'anno 2015 (n. 157 Comuni, n. 6 Province e n. 103 Comunità Montana), n. 115 *dissestati* (n. 113 Comuni e n. 2 Province) e n. 201 in "*predissesto*" (n. 185 Comuni e n. 16 Province).

## 2.2 Rispetto del pareggio di bilancio<sup>9</sup>

Dal 2016 non è più in vigore la disciplina relativa al patto interno di stabilità, sostituita dalle nuove norme sul cosiddetto pareggio di bilancio di cui alla legge di bilancio 2016, ossia il saldo non negativo in termini di competenza tra entrate e spese finali che ogni Ente, entro il 31 marzo di ogni anno deve certificare con procedura telematica al MEF- Ragioneria Generale dello Stato. Infatti, l'art. 1 comma 707 della L.208/2015 prevede che: *“a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'art. 31 della l. 12 novembre 2011 n. 183 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali nonché i commi 461, 463, 464, 468, 469 e i commi da 474 a 483 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190...”*<sup>10</sup>

Il medesimo comma fa salvi gli adempimenti degli enti locali relativi al monitoraggio e alla certificazione del patto di stabilità interno 2015 e all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nello stesso anno o relativo ad anni precedenti. Inoltre, il comma 709 dispone che *“gli enti....concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali....ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”*. Inoltre, il comma 710 dispone che: *“Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732.”*

---

<sup>9</sup> L'art. 1 commi da 463 a 484 della legge 232/2016 hanno introdotto nuove regole per il pareggio di bilancio. Il comma 483 prevede per le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e Bolzano che non si applichino le disposizioni relative al pareggio di bilancio rimanendo ferma la disciplina del patto di stabilità interno di cui all'art 1 commi 454 e segg. della L. 228/2012 . Il comma 484 prevede per la Valle d'Aosta la non applicazione delle disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui alla citata legge 228/2012. Infine, il comma 509, per la Regione Sicilia dispone la non applicazione del patto di stabilità interno in contrasto con le disposizioni dello stesso comma laddove viene previsto il conseguimento di un saldo positivo non inferiore ad euro 577.512.000 per l'anno 2017 e un saldo non negativo a decorrere dal 2018.

<sup>10</sup> L'art. 1, comma, 466 della legge 232/2016 dispone che: *“ A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243....”*

Il comma 734, per le Regioni a Statuto Speciale esclusa la Sardegna, prevede che non si applicano le sanzioni di cui al comma 723 dello stesso art. 1 e che, pertanto, rimane ferma la disciplina del patto di stabilità interno.<sup>11</sup>

Successivamente l'art. 7 del D.L. 24 giugno 2016 n. 113, convertito con L. 7.8.2016 n. 160, ha rideterminato le sanzioni per le Città Metropolitane, le Province e i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2015, stabilendo che: "1). La sanzione di cui al comma 26, lettera a), dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, non trova applicazione nei confronti delle Province e delle Città Metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2015. 2). Nel 2016, ai Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2015, la sanzione di cui al comma 26, lettera a), .....si applica nella misura del 30 per cento della differenza tra il saldo obiettivo del 2015 e il saldo finanziario conseguito nello stesso anno. 3). La sanzione di cui alla lettera a) del comma 26 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, da applicare nell'anno 2016 ai comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2015, e' ridotta di un importo pari alla spesa per l'edilizia scolastica sostenuta nel corso dell'anno 2015, purché non già oggetto di esclusione dal saldo valido ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno..... 4). La sanzione di cui alla lettera a) del comma 26 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, non trova applicazione nei confronti dei comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2015 e che nell'anno 2016 risultino estinti a seguito di fusione. 5). All'articolo 31, comma 20, della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, dopo il quarto periodo e' inserito il seguente: "Con riferimento all'anno 2015, nel caso in cui la certificazione sia trasmessa oltre il termine stabilito del 31 marzo e attesti il rispetto del patto di stabilità interno, la sanzione di cui al comma 26, lettera d), del presente articolo non si applica purché la certificazione sia stata trasmessa entro il 30 aprile 2016".

Il D.L. 78/2015 convertito con la legge 125/2015, all'art.1, rideterminando gli obiettivi del patto di stabilità interno di Comuni, Province e Città Metropolitane per gli anni 2015/2018, ha introdotto i cosiddetti "spazi finanziari" per interventi relativi a eventi calamitosi, messa in sicurezza di edifici scolastici, spese per sentenze di condanna passate in giudicato a

---

<sup>11</sup> L'art. 1, comma 463, della legge 232/2016 dispone che "A decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

seguito di contenziosi connessi a cedimenti strutturali e, in via residuale, di procedure di esproprio, etc.<sup>12</sup>

Inoltre, i Comuni istituiti a seguito di fusione, a decorrere dal 2011, sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo come base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile.

Dai dati rilevati con il censimento 2016 emerge che n. 7.666 Comuni, n. 9 Città Metropolitane e n. 65 Province hanno dichiarato di aver rispettato l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Hanno risposto negativamente n. 157 Comuni e n. 30 Province.

### **2.3 Rispetto dei vincoli assunzionali<sup>13</sup>**

La spesa per il personale costituisce una voce rilevante nei bilanci delle amministrazioni pubbliche locali, sia per gli enti tenuti al rispetto del pareggio di bilancio sia per quelli esclusi.

I nuovi limiti assunzionali sono stabiliti dall'art. 1 comma 228 della L. 208/2015, come modificato dall'art. 16, comma 1, del D.L. 113/2016, che dispone: *“ le amministrazioni di cui all'art. 3 comma 5 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90.....possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente....ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'Interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente e' innalzata al 75 per cento, nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.....<sup>14</sup> In relazione a quanto previsto dal*

---

<sup>12</sup> I commi da 485 a 501 dell'art. 1 della L. 232/2016 e ss.mm.ii. assegnano spazi finanziari agli Enti locali, da destinare anche agli interventi di edilizia scolastica.

<sup>13</sup> Con delibera n. 111/2016/PAR in data 12 maggio 2016 la Sezione regionale Puglia della Corte dei Conti ha stabilito che il mancato o ritardato invio della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità entro il termine perentorio del 31 marzo, comporta l'applicazione della sanzione del divieto assoluto di assunzione nell'anno successivo.

<sup>14</sup> L'art. 22 del D.L. 50/2017, convertito con L. 96/2017, ha modificato l'art.1 c. 228 della L.208/2015 sostituendo le parole *“nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti”* con: *“nei comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra i 1000 e i 3000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100%.”*

*primo periodo del medesimo comma 228, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114*"(80% negli anni 2016 e 2017, 100% nel 2018<sup>15</sup>). Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha inoltre disposto che: *"gli enti.... la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dall'anno 2015"*. Tale disposizione è stata disapplicata con riferimento agli anni 2017 e 2018 dallo stesso comma 228.

Relativamente ai Comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione e alle unioni di comuni il successivo comma 229 fissa, a decorrere dall'anno 2016, il limite assunzionale al 100% della spesa del personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Inoltre, l'art. 1 comma 762 della L. 208/2015 prevede che: *"le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734"*.<sup>16</sup>

Le norme in vigore nell'anno 2016 dispongono quanto segue:

#### Enti locali con popolazione superiore a mille abitanti:

- con riferimento alle Province, la legge n. 190/2014, all'art. 1 comma 420, ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31.12.2016, alle Province delle Regioni a statuto ordinario è fatto divieto, tra l'altro, di assumere personale a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità, nonché di acquisire personale attraverso l'istituto del comando<sup>17</sup>;

---

<sup>15</sup>Per i limiti assunzionali riguardanti la polizia locale cfr capitolo 4.8

<sup>16</sup>L'art.1 comma 463 della legge 232/ 2016 prevede che: *"A decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonche' l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208."*

<sup>17</sup>L'art. 22 c. 5 del D.L. 50/2017, convertito con L. 96/2017, prevede che: *"Il divieto di cui all'articolo 1, comma 420, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n.190, non si applica per la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità ((tecniche e tecnico-finanziarie e contabili)) e non fungibili delle province delle regioni a*

- per gli enti locali e le Regioni, l'art. 1 comma 424 della legge 190/2014 prevede, per gli anni 2015 e 2016, che detti enti debbano destinare le risorse assunzionali a tempo indeterminato nelle percentuali previste dalla normativa vigente all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti, approvate entro la data di entrata in vigore della L. 190/2014, e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie del personale degli enti di area vasta destinatari dei processi di mobilità. La restante percentuale deve essere destinata alla medesima ricollocazione del personale soprannumerario degli enti di area vasta. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la stabilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto del tetto di spesa di cui all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006 e ss.mm.ii.. Le assunzioni effettuate in violazione del comma 424 sono nulle. Tale comma è stato integrato dall'art. 4, comma 2 bis, del D.L. 78/2015, convertito con L. 6.8.2015, n. 125, consentendo l'indizione di concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato di personale da adibire ai servizi educativi e scolastici (con esclusione di personale amministrativo) in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e in assenza di analoghe professionalità da reperire tra il personale delle Province. L'art. 17 del D.L. 113/2016, convertito con L. 160/2016 ha aggiunto i commi 228 bis, 228 ter, 228 quater e 228 quinquies all'art. 1 della L. 208/2015 stabilendo una specifica disciplina assunzionale per il personale insegnante ed educativo, applicabile anche in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2015. Per le ulteriori figure infungibili la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, con decisione n. 19/2015, ha ritenuto che: *"una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non solo al personale della provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle province interessate alla ricollocazione...."*.

Lo stesso art. 4 del D.L. 78/2015, come modificato dall'art. 1 comma 760 della L. 208/2015, ha previsto che: *"In caso di mancato rispetto, per gli anni 2014 e 2015, dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, del patto di stabilità interno e dei termini per l'invio della relativa certificazione, al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle province, in attuazione dei processi di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modificazioni e delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 424, della L. 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano le sanzioni di cui all'art. 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile*

---

*statuto ordinario in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 1, commi 85 e 86 , delle legge 7 aprile 2014, n. 56."*

2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, di cui all'art. 1, comma 462, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, e di cui all'art. 31, comma 26, lettera d) della legge 12 novembre 2011, n. 183 e successive modificazioni.”<sup>18</sup>

Il comma 234 dell'art.1 della L. 208/2015 ha previsto che : *“Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni di cui al citato comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale è reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale «Mobilita.gov», a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015. Per le amministrazioni di cui al comma 425 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 si procede mediante autorizzazione delle assunzioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente”.*

L'art. 1 comma 723 lettera e) della legge 208/2015 ha previsto, quale sanzione (tra le altre) per il mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, il divieto di assunzione a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di co.co.co, di somministrazione e processi di stabilizzazione in atto, per l'anno successivo a quello dell'inadempienza. L'art 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016 convertito con L. 160/2016, stabilisce che: *“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano*

---

<sup>18</sup> Con sentenza n. 272 del 1° dicembre 2015, depositata il 22 dicembre 2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41 c. 2 del D.L. 66/2014 in riferimento agli artt. 3, 97 secondo comma e 117 quarto comma della Costituzione per violazione del principio di proporzionalità.

*adempito. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo."*

Particolari disposizioni sono stabilite dai successivi commi sixies e septies per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano. Le disposizioni di cui al comma 1 quinquies si applicano con riferimento al bilancio di previsione 2017/2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016, secondo quanto previsto dal comma 1 octies dello stesso art. 9.<sup>19</sup>

- divieto assoluto di assumere a qualunque titolo in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (articolo 76, comma 4 legge n. 133/2008 e ss.mm.ii);
- l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 24.6.2014, convertito con modificazioni nella Legge 11.8.2014, n. 114, ha disposto che *"negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità*

---

<sup>19</sup>L'art. 1 comma 470 della l. 232/2016 stabilisce: "..... La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro il successivo 30 aprile e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano, nei dodici mesi successivi al ritardato invio, le sole disposizioni di cui al comma 475, lettera e), limitatamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato". L'art 19 del D.L. 50/2017, conv. con L.96/2017 ha introdotto il comma 470 bis con riguardo agli Enti dissestati che così recita: "Gli enti locali per i quali, ai sensi dell'articolo 248, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, a seguito della dichiarazione di dissesto, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio, sono tenuti ad inviare la certificazione di cui al comma 470 entro trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, previsto dal decreto del Ministro dell'interno di approvazione dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato di cui all'articolo 261 del medesimo decreto legislativo. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche agli obblighi di certificazione di cui all'articolo 1, comma 720, della legge 28 dicembre 2015, n. 208". Il successivo comma 471 prevede: "..... Nel caso in cui la certificazione sia trasmessa dal commissario ad acta entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano le sole disposizioni di cui al comma 475, lettere e) e f), tenendo conto della gradualità prevista al comma 476. Sino alla data di trasmissione da parte del commissario ad acta, le erogazioni di risorse o trasferimenti da parte del Ministero dell'interno relative all'anno successivo a quello di riferimento sono sospese e, a tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a trasmettere apposita comunicazione al predetto Ministero." Inoltre il comma 475 dispone che in caso di mancato conseguimento del pareggio di bilancio: "....e) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.". Il successivo comma 476 stabilisce che se il mancato conseguimento del citato pareggio di bilancio risulta inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali, il divieto di assunzioni è limitato solo a quelle a tempo indeterminato. Infine il comma 479 recita: ".....d) per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"(lettera così modificata dall'art.22 comma 3 del D.L. 50/2017)



*interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente... La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 bis e 557ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile...". Tale disposizione è stata integrata dall'art. 4, comma 3, del D.L. 78/2015, convertito con la legge 125/2015, prevedendo che: "E' altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente". A tale riguardo si precisa che per l'anno 2016 il budget disponibile per l'assunzione di personale non dirigenziale, relativo ai cessati del 2015, è pari al 25%, mentre per l'utilizzo dei resti assunzionali del triennio precedente si fa riferimento al richiamato art. 3 comma 5 del D.L. 90/2014.*

#### Enti locali con popolazione inferiore a 1000 abitanti

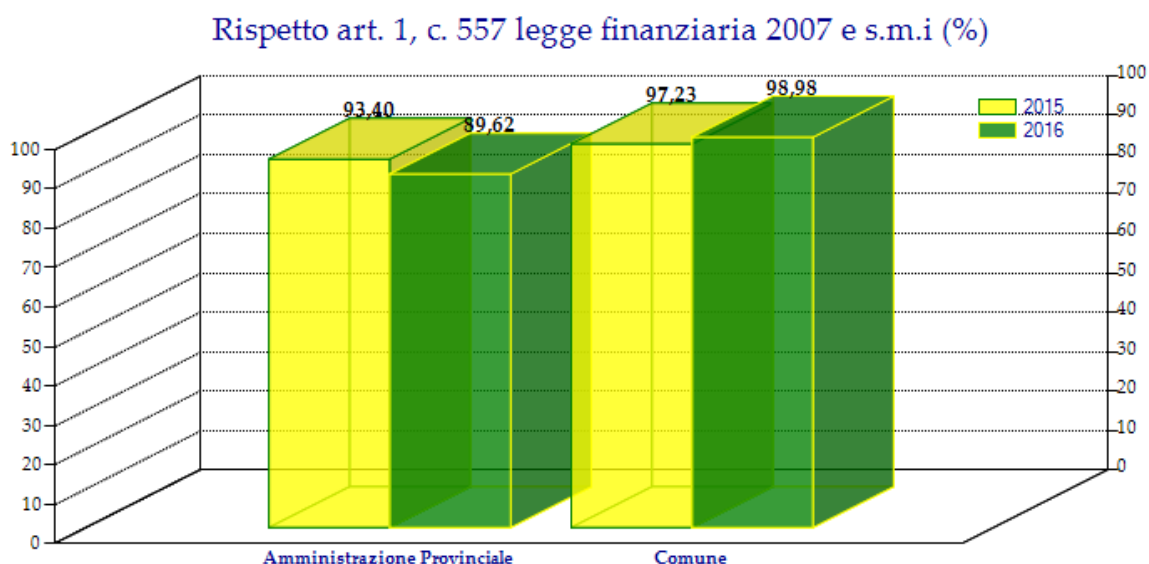
- L'art. 1 comma 762 della legge 208/2015 ha previsto, tra l'altro, che: *"restano ferme le disposizioni di cui all'art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno".* Successivamente, anche l'art. 16, comma 1 bis, del D.L. 113/2016, nel modificare il comma 228 dell'art. 1 della legge 208/2015, ha tenuto ferme le facoltà assunzionali previste dal comma 562 della L. 296/2006, con possibilità di assumere nei limiti della spesa sostenuta nell'anno 2008 e della sola sostituzione del personale a tempo indeterminato cessato nell'anno precedente. Inoltre anche detti enti debbono applicare la disposizione di cui ai citati commi da 228 bis a 228 quinquies dell'art. 1 della L. 208/2015 in merito ad assunzioni di personale insegnante ed educativo.

L'articolo 3, comma 5bis, del decreto-legge n. 90 del 24.6.2014, convertito con modificazioni nella legge 11.8.2014, n. 114, ha introdotto il comma 557quater all'articolo 1 della legge n. 296/2006, che dispone: *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di*

personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

L'articolo 11, comma 4<sup>quater</sup>, del medesimo decreto-legge n. 90/2014 ha introdotto il comma 31<sup>bis</sup> all'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011, che dispone: “A decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni,<sup>20</sup> in materia di riduzione di spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”. (Cfr. in proposito il paragrafo 4.8).

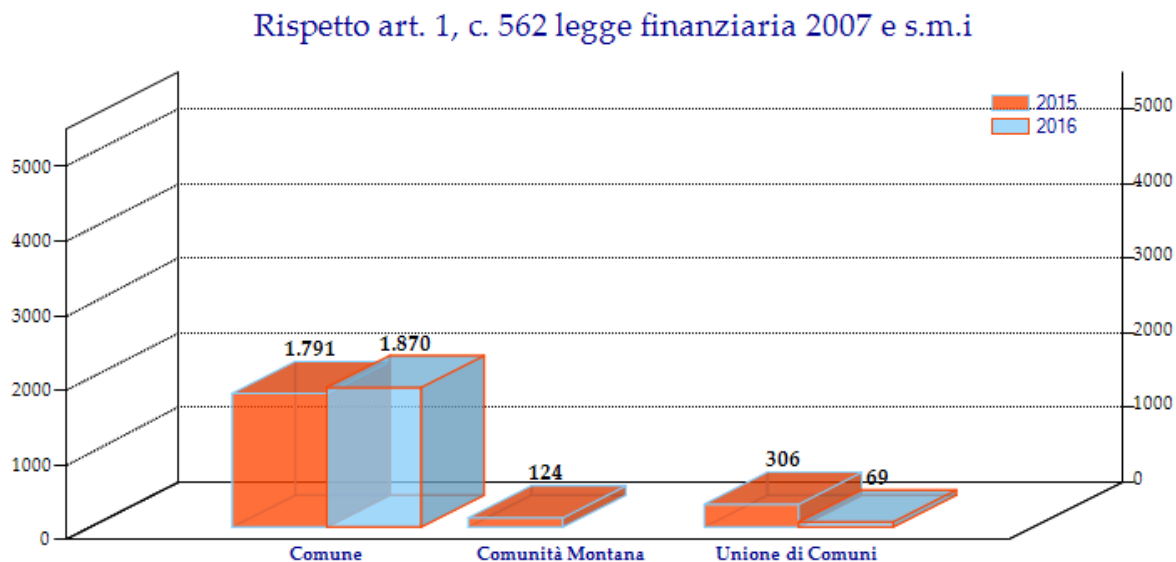
Con il presente *Censimento*, agli enti con popolazione superiore a 1.000 ab. è stato chiesto se, relativamente alle assunzioni effettuate nel 2016, è stato rispettato il disposto di cui all'articolo 1, comma 557, della legge finanziaria 2007 e ss.mm.ii.. A questa domanda hanno risposto affermativamente n. 5.893 Comuni e n. 95 tra Province e Città Metropolitane.



Per gli enti inferiori a 1.000 abitanti è stato chiesto se, relativamente alle assunzioni effettuate nel 2016, siano stati rispettati i limiti fissati dall'articolo 1, comma 562 della legge finanziaria 2007 e ss.mm.ii.. A tale domanda n. 1.870

<sup>20</sup> Per la modifica dell'art. 1 comma 557 della l. 296/2006 si rinvia al par. 2.5

Comuni hanno risposto affermativamente (contro n. 1.791 del 2015). Detti limiti sono stati rispettati, inoltre, da n. 69 Unioni di Comuni.



A tutti gli enti è stato chiesto, inoltre, se è stato adottato il piano triennale straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale insegnante ed educativo, ex art. 1 comma 228bis della L. 208/2015 ss.mm.ii..

A tale domanda hanno risposto affermativamente n. 340 enti e negativamente n. 7.482 enti.

#### ***2.4 Società a partecipazione pubblica o controllate - vincoli assunzionali.***

Con il decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.) entrato in vigore il 23 settembre 2016, emanato sulla base della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, è stata riordinata la disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e quindi anche delle società partecipate degli enti locali. Tuttavia la Corte Costituzionale con sentenza n. 25/2016 ha dichiarato incostituzionali talune norme della citata legge delega.<sup>21</sup>

L'art. 24 T.U.S.P e ss.mm.ii., prevede una revisione straordinaria (da effettuarsi entro il 30.9.2017)<sup>22</sup> delle partecipazioni detenute direttamente o

<sup>21</sup> Il d.lgs. 100/2017 ha apportato disposizioni integrative e correttive al T.U.S.P. n. 175/2016.

<sup>22</sup> Sugli obblighi di revisione straordinaria ex art. 24 cfr nota Anci 76/2017 nonché linee di indirizzo della Corte dei Conti del 21.7.2017.

indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, con obbligo di alienazione di quelle non riconducibili ad alcuna delle categorie previste nell'art. 4 T.U.S.P., ovvero che non soddisfino i requisiti di cui al successivo art. 5, commi 1 e 2, o che ricadano in una delle ipotesi di cui all'art. 20 comma 2 dello stesso T.U.S.P. La mancata adozione del piano straordinario di revisione è sanzionata secondo le previsioni del citato art. 24.

L'articolo 18 c. 2bis del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 e ss.mm.ii., tuttora in vigore, prevede che: *"le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera..."*<sup>23</sup>

L'art. 19 comma 2 del citato D.lgs. 175/2016 ha, inoltre, disciplinato il reclutamento del personale delle società controllate nei seguenti termini:

- *"Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001"*<sup>24</sup>;
- *"Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle*

---

<sup>23</sup> Testo così modificato dall'art. 27 comma 1 lett. a) del Dlgs 175/2016; i commi 1, 2 e 3 dell'art. 18 sono stati abrogati dal TUSP 175/2016.

<sup>24</sup> L'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 dispone: *"Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali"*. L'art. 6 del decreto legislativo n. 75/2017, ha aggiunto le lett. ebis) ed eter) circa il numero degli idonei e i titoli di dottore di ricerca.

*eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.*"<sup>25</sup>

Il successivo comma 8 dello stesso art. 19 prevede, inoltre, una particolare disciplina relativa al personale nel caso di reinternalizzazione del servizio svolto da società partecipate: *"Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili. La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, anche del parametro di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che: a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali; b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito; c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa; d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società".*

*9. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 565 a 568 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, continuano ad applicarsi fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017".*<sup>26</sup>

---

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

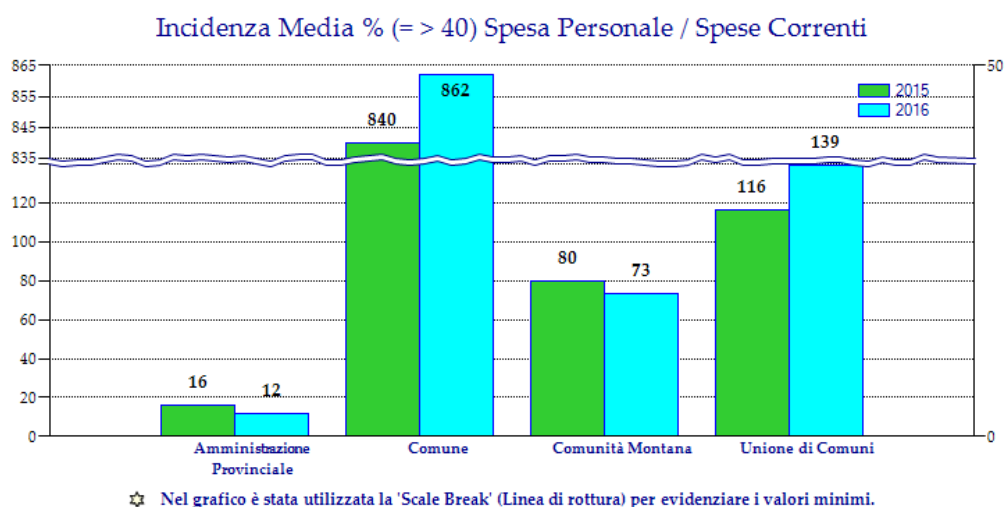
<sup>26</sup> Comma così modificato dall'art. 12 comma 1 let..b) del Dlgs 100/2017

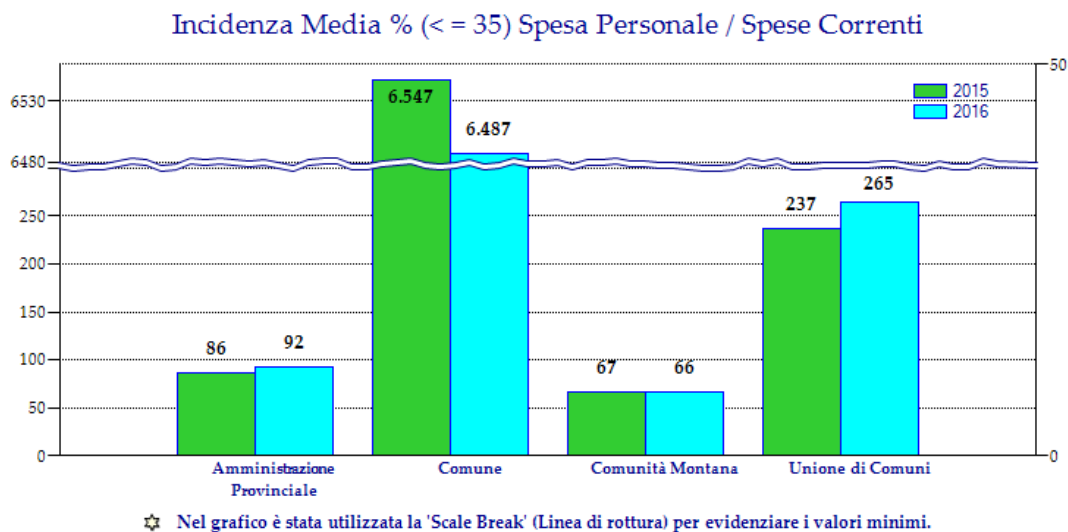
## 2.5 Incidenza percentuale delle spese di personale sulla spesa corrente

L'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, del decreto-legge n. 112/2008 ad opera del decreto-legge n. 90 del 24.6.2014, convertito con modificazioni nella legge 11.8.2014, n. 114, ha comportato, a decorrere dalla sua entrata in vigore, anche l'abrogazione del calcolo dell'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente che non poteva essere superiore al 50%, pena il divieto di assunzione a qualsiasi titolo. Permane, tuttavia, l'obbligo di riduzione delle spese di personale, atteso che la lettera a) dell'art.1, comma 557 della l. 296/2006, che prevedeva la riduzione del rapporto spese di personale/spesa corrente, è stata abrogata dall'art.16 comma 1 della legge 160/2016 di conversione del D.L. 113/2016.

Per l'anno 2016, la media nazionale dell'incidenza della spesa per il personale in rapporto alle spese correnti è risultata stabile rispetto alle precedenti rilevazioni (28% nel 2016 contro il 28,38% nel 2015, il 31,8% nel 2014 e il 29,31% nel 2013).

A tal proposito, è interessante sottolineare che n. 1.086 enti locali (di cui n. 11 Province, n. 862 Comuni, n. 73 Comunità Montane, n. 139 Unioni di Comuni e n. 1 Città Metropolitana) risultano avere un'incidenza percentuale della spesa di personale uguale o superiore al 40% (n.1.052 nel 2015) mentre si sono registrati n. 6.910 enti locali (di cui n. 84 Province, n. 8 Città Metropolitane, n. 6.487 Comuni, n. 66 Comunità Montane, n. 265 Unioni di Comuni) con un'incidenza uguale o inferiore al 35% (nel 2014 n. 6.937).





## 2.6 Contrattazione decentrata integrativa<sup>27</sup>

A decorrere dall'anno 2016, l'art. 1 comma 236 della L. 208/2015<sup>28</sup> prevede che: " ....l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale.....non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della vigente normativa." (Sul blocco del salario accessorio per l'anno 2016 cfr. circ. M.E.F. R.G.S. 12/2016 e successiva nota di chiarimenti R.G.S. n.152689/2017; Corte dei Conti, Sez. Regione Toscana delib. 86/2016 e parere ARAN ral 1867/2016).

In caso di mancato rispetto dei vincoli alla contrattazione collettiva integrativa, l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 16 del 6.3.2014,

<sup>27</sup> L'art. 11 del D.lgs. 75/2017 ha apportato modifiche all'art.40 del D.lgs. 165/2001 in materia di contrattazione collettiva.

<sup>28</sup> L'art. 23 c.2 del D.lgs 75/2017 ha abrogato l'art.1, c. 236 della L. 208/2015 prevedendo che:" Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e' abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016."

convertito nella legge n. 68 del 2.5.2014, ha disposto che *“Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si e’ verificato il superamento di tali vincoli.”*<sup>29</sup> .....*Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all’articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l’effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all’esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall’articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l’ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn-over”*.<sup>30</sup> Inoltre, l’art. 1 comma 226 della L. 208/2015 prevede che: *“ le Regioni e gli Enti Locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 dell’art. 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 anche attraverso l’utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottata ai sensi del comma 221 comprensivi di quelli derivanti dall’applicazione del comma 228”*.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Il D.lgs.75/2017 all’art.22, c.7 ha disposto la modifica dell’art. 4 c.1 del D.L. 16/2014 “.. Al fine di non pregiudicare l’ordinata prosecuzione dell’attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all’articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e’ corrispondentemente incrementato”.

<sup>30</sup> L’art.1 comma 15 quater del D.L. 244/2016, conv con L. 19/2017 ha previsto che: *“ Le regioni e gli enti locali che alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto abbiano già adottato le misure di contenimento della spesa per il personale in attuazione di quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, fermo restando il rispetto dei vincoli finanziari ivi richiamati, possono prorogare i piani di recupero delle somme indebitamente erogate di cui al medesimo articolo 4, comma 1, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che dimostrino l’effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall’adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell’organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui e’ effettuato il recupero”*.

<sup>31</sup> L’art. 11 c.1, lettera f),del D.Lgs. 75/2017, che ha apportato modifiche all’art. 40 del Dlgs 165/2001, prevede che: *“In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell’economia e delle finanze e’ fatto altresì obbligo di recupero nell’ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di*



Dalla rilevazione 2016 emerge che:

- per quanto riguarda il personale non dirigente, le risorse complessivamente destinate alla produttività individuale ammontano ad euro 84.240.417,00 (nell'anno 2015 ammontavano ad euro 120.818.561,00), mentre l'importo totale destinato alla produttività collettiva ammonta ad euro 99.585.210,00 (euro 128.875.205,00 nel 2015).
- la spesa complessiva per le posizioni organizzative è risultata pari ad euro 144.319.567,00.

## **2.7 Spesa per contratti di somministrazione<sup>32</sup>**

I costi sostenuti nel 2016 per il lavoro interinale, a cui hanno fatto ricorso gli Enti Locali, per assicurare continuità all'erogazione dei servizi, risultano diminuiti rispetto a quelli rilevati nel 2015.

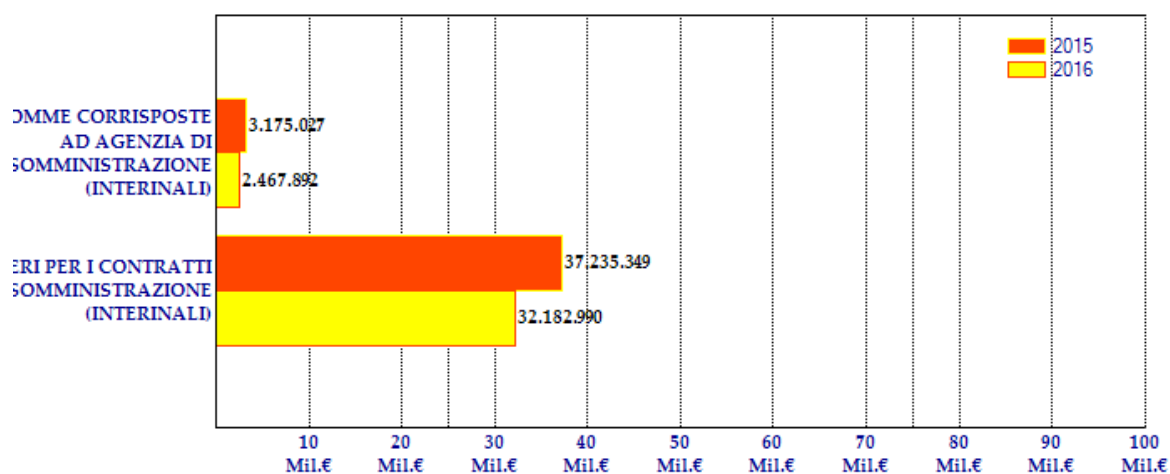
Le somme complessivamente corrisposte alle agenzie di somministrazione, infatti, ammontano ad euro 2.467.892 (euro 3.175.027 nel 2015); mentre gli oneri sostenuti per i contratti del personale interinale ammontano ad euro 32.182.990 (euro 37.235.349 nel 2015).

---

*annualita' corrispondente a quelle in cui si e' verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attivita' amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non puo' eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualita' di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e' corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonche' il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di societa', enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui e' effettuato il recupero".*

<sup>32</sup> L'art 9 del Dlgs. 75/2017, nel modificare il comma 2 dell'art. 36 del D.lgs. 165/2001, ha confermato che le pubbliche amministrazioni possono stipulare anche contratti di somministrazione a tempo determinato soltanto per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e che detti contratti sono disciplinati dagli artt. 30 e segg. del D.lgs. 81/2015.

## Spese per contratti di somministrazioni



### 2.8 Spesa per buoni lavoro<sup>33</sup>

La spesa complessiva sostenuta dagli enti locali per l'acquisto dei buoni lavoro (voucher) per prestazioni di lavoro occasionale accessorio ammonta, nell'anno 2016, ad euro 22.013.610.

<sup>33</sup> Sui limiti alle prestazioni di lavoro accessorio e misura dei voucher cfr. circolare INPS 149/2015 e messaggio INPS 1668/2016. L'art. 1 del DL 25/2017 convertito con L. 49/2017 ha abrogato la normativa sui voucher di cui al DLgs. 81/2015 a decorrere dal 17/3/2017.

L'art. 54/bis del DL. 50/2017 convertito con L. 96/2017 ha dettato una nuova disciplina delle prestazioni occasionali cui possono far ricorso anche le pubbliche amministrazioni così come previsto dal comma 7 dello stesso art. 54/bis nei limiti previsti dal comma 1 (cfr. Circ. Inps 107/2017).

### 3. Dotazioni organiche<sup>34</sup>

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

Il decreto legge n. 101/2013, come convertito nella legge n. 125/2013, all'articolo 2, comma 3, ha poi previsto che, in caso di dichiarazione di eccedenza “per ragioni funzionali o finanziarie”, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche le disposizioni contemplate dall'articolo 2, comma 11, lett. a) del decreto-legge n. 95/2012 sul pre-pensionamento del personale. L'articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 95/2012 e ss.mm.ii. dispone che per le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero ... le amministrazioni avviano le procedure di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 165/2001, adottando, ai fini del comma 5 dello stesso articolo 33, le seguenti procedure:” a) *applicazione ai lavoratori che risultano in possesso dei*

---

<sup>34</sup> L'art.4, comma 2, del D.lgs. 75/2017 prevede che: *“Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. 3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”*..

*requisiti anagrafici e contributivi i quali, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011 avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016 dei requisiti anagrafici e di anzianità.....”.*

In merito all'applicazione delle disposizioni concernenti le dichiarazioni di eccedenza o di soprannumero di personale, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato la circolare n. 4/2014.

La legge 190/2014 al comma 421 dell'art.1 ha previsto che: *“la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle Regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56 in misura pari al 30% e al 50%.....i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore.... Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo.”<sup>35</sup>*

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

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

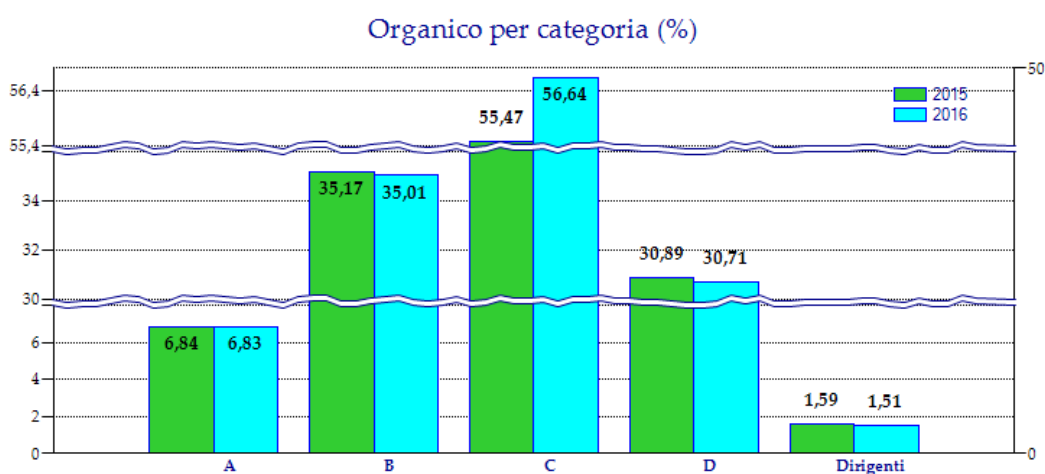
Per gli Enti che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e che abbiano fatto richiesta di accesso al fondo di rotazione o di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento, ai sensi dell'art. 243 bis lettera g) del D.lgs. 267/2000,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

---

<sup>35</sup> Cfr. circ. Dipartimento Funzione Pubblica n. 1/2015.

Al 31.12.2016 i posti a tempo indeterminato previsti sono risultati in totale n. 524.533, di cui n. 27.411 di cat. A, n. 140.509 di cat. B, n. 227.310 di cat. C, n. 123.243 di cat. D e n. 6.060 posti di dirigente.

Al 31.12.2015, i posti a tempo indeterminato complessivamente previsti nelle dotazioni organiche degli enti locali erano, in totale, n. 548.633, di cui n. 28.894 di categoria A, n. 148.464 di categoria B, n. 234.161 di categoria C, n. 130.389 di categoria D e n. 6.725 posti di dirigenti.

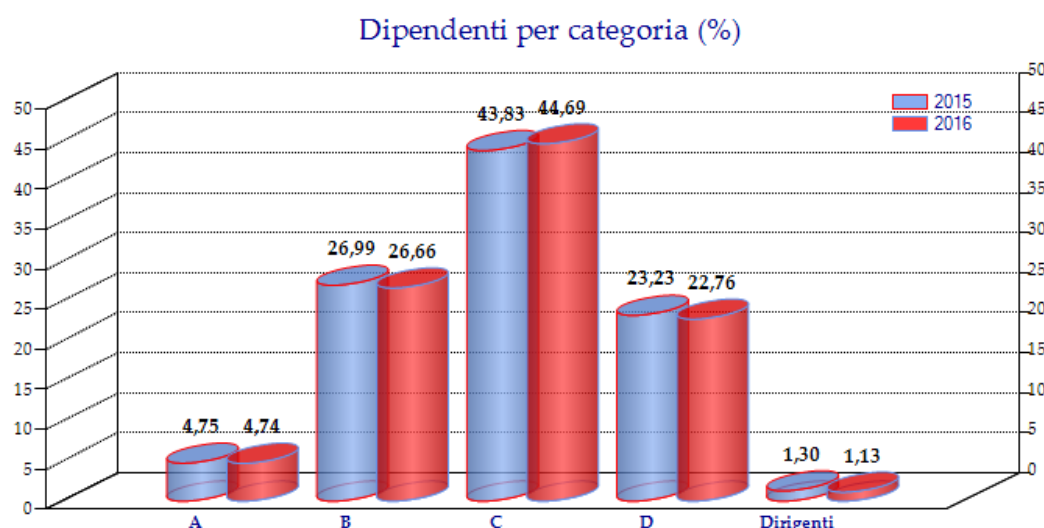


✧ Nel grafico è stata utilizzata la 'Scale Break' (Linea di rottura) per evidenziare i valori minimi.

## 4. Personale in servizio

Il dato relativo al personale (dirigente e non) a tempo indeterminato in servizio (tutti i contratti) al 31.12.2016 è diminuito rispetto al precedente censimento: n. 401.334 unità registrate contro le 422.168 alla fine del 2015. Di queste, n. 352.481 unità a tempo pieno (contro n. 372.524 del 2015) e n. 48.853 unità a part-time (contro n. 49.644 del 2015).

In particolare, la categoria A ammonta a n. 19.027 unità, il personale di categoria B a n. 107.001, i dipendenti di categoria C a n. 179.356, il personale di categoria D a n. 91.349 e i dirigenti a n. 4.601 (compresi i dirigenti a tempo determinato che occupano posti presenti in organico).



### 4.1 Direttore generale

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

L'articolo 2, comma 186, della legge n. 191/2009, come integrato dall'articolo 1, comma 1<sup>quater</sup>, del decreto-legge n. 2/2010 convertito con modificazioni nella legge n. 42/2010, al fine del *“coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa”*, ha di fatto modificato tale disposizione, disponendo la soppressione, nei comuni con popolazione uguale o inferiore ai 100.000<sup>36</sup> abitanti, della figura del direttore generale<sup>37</sup> dalla data di scadenza dei singoli incarichi in essere al momento di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto legge.

Dalle informazioni pervenute risulta che, al 31.12.2016, n. 23 Comuni, n. 25 Province e n. 5 Città Metropolitane avevano un direttore generale.

Alla domanda *“L'incarico è affidato al Segretario comunale (articolo 108, comma 4 del decreto legislativo n. 267/2000)”* hanno risposto utilmente n. 10 Comuni, n. 16 Province e n. 3 Città Metropolitane.

## **4.2 Dirigenti**

L'art. 1 comma 219 della L. 208/2015, in attesa dell'attuazione della riforma Madia e del ricollocamento del personale degli enti di area vasta, prevede l'indisponibilità dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015. Con deliberazione n. 58 del 14.4.2016, la Conferenza Unificata Stato Città ha ritenuto applicabile agli enti locali il comma 219, e collegandolo con il comma 221, ha fissato alcuni principi da seguire per la procedura di indisponibilità di posti dirigenziali. Tale comma 221 dispone che: *“Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1,*

---

<sup>36</sup> Al 31.12.2016, risultavano n. 46 comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (stesso dato al 31.12.2015).

<sup>37</sup> L'art. 11, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che per il periodo di durata dell'incarico di cui all'articolo 108 del decreto legislativo n. 267/2000, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

*comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.*"<sup>38</sup>

Per i dirigenti a contratto, l'art. 11 del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha modificato l'articolo 110 del decreto legislativo 267/2000, disponendo che: "...per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico .... Per il periodo di durata degli incarichi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché dell'incarico di cui all'articolo 108, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

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

In totale i dirigenti in servizio al 31 dicembre 2016 erano n. 4.601 (compresi i dirigenti a tempo determinato che coprivano posti presenti in organico e direttori generali), contro i n. 5.083 del 2015. Rimane significativa la differenza tra uomini n. 3.040 (n. 3.379 nel 2015) e donne n. 1.561 (n. 1.704 nel 2015).

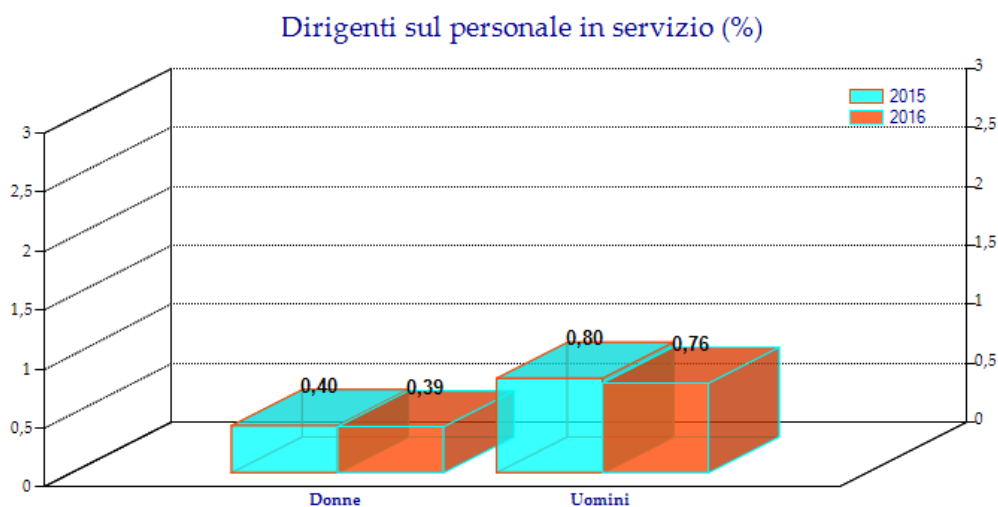
Al 31.12.2016, i dirigenti assunti, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, per coprire posti in organico erano complessivamente n. 763, mentre le alte specializzazioni assunte ai sensi della medesima disposizione erano n. 388.

Viceversa, i dirigenti assunti fuori dotazione organica, ai sensi del comma 2 del citato articolo 110, erano complessivamente n. 147 e le alte specializzazioni ammontavano a n. 342.

---

<sup>38</sup> Il D.lgs. 75/2017, attuativo della riforma Madia, all'art. 25 ha abrogato il comma 219 della L. 208/2015.





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

Per quanto riguarda l'inquadramento dei dipendenti (dirigenti esclusi) a tempo indeterminato, il dato (relativo a tutti i contratti) ha registrato una lieve diminuzione rispetto alla precedente rilevazione (n. 396.733 contro le n. 417.085 unità del 2015): la categoria più numerosa è la C, rappresentata dal 45,2% del personale, seguita dalla B (27%), quindi dalla D (23,02%) ed infine, dalla A (4,8%).

Nel prospetto seguente sono riportati i dati relativi alle posizioni economiche presenti al 31.12.2016 negli enti che applicano il contratto collettivo nazionale.

Categorie e Posizioni economiche 2016 (CCNL)							
	1	2	3	4	5	6	7
<b>A</b>	3.649	1.759	2.057	2.816	6.129		
<b>B</b>	12.374	9.314	14.598	13.670	15.114	13.187	17.329
<b>C</b>	35.719	24.228	23.358	28.340	54.827		
<b>D</b>	15.925	13.420	15.793	15.063	11.747	13.091	
<b>Tot.</b>	<b>67.667</b>	<b>48.721</b>	<b>55.806</b>	<b>59.889</b>	<b>87.817</b>	<b>26.278</b>	<b>17.329</b>

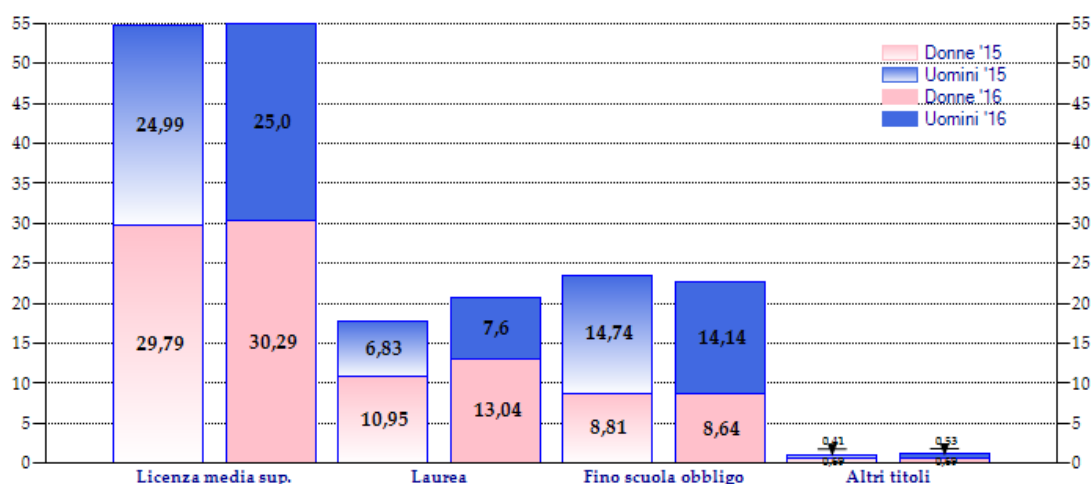
#### ***4.4 Titolo di studio***

I dati rilevati confermano, in linea generale, la situazione già evidenziata con i precedenti censimenti.

In particolare nell'anno 2016:

- n. 221.880 è in possesso del diploma di scuola media superiore (contro n. 231.267 unità del 2015);
- un numero rilevante di dipendenti è laureato (n. 73.008 unità in possesso di laurea magistrale, contro le n. 79.879 unità del 2015 e n. 9.822 unità in possesso di laurea triennale, contro le n. 9.298 del 2015);
- n. 2342 (n. 4.477 nel 2015) ha anche seguito corsi post-laurea o ha conseguito un dottorato di ricerca (n. 2.715, contro n. 2.542 del 2015);
- il numero di dipendenti in possesso del solo titolo di studio della scuola dell'obbligo è ancora diminuito (n. 91.413, contro n. 99.449 unità del 2015).

Dipendenti per titoli di studio (%)

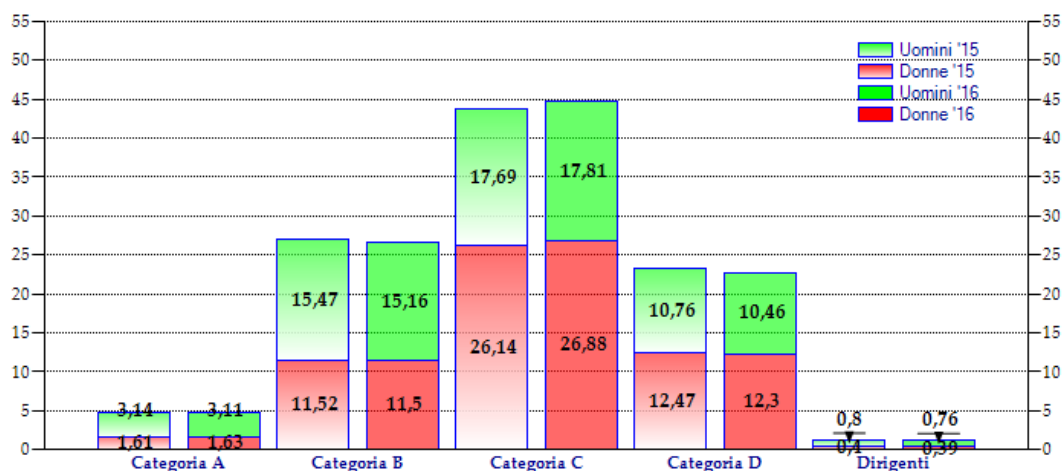


#### 4.5 Personale maschile e femminile.

Dai dati rilevati (tutti i contratti), risulta che, alla fine del 2016, la presenza dell'elemento femminile era complessivamente superiore, anche se di poco, a quella maschile (in totale n. 211.530 donne e n. 189.804 uomini), pur rimanendo preponderante la percentuale di dirigenti uomini (66,07%) rispetto alle donne (34%).

Nelle categorie A e B è sensibilmente maggioritaria la presenza maschile, quella femminile è superiore nella categoria C (n. 71.472 uomini e n. 107.884 donne) e nella categoria D (n. 41.995 uomini e n. 49.353 donne).

Dipendenti per sesso (%)



## 4.6 Anzianità anagrafica

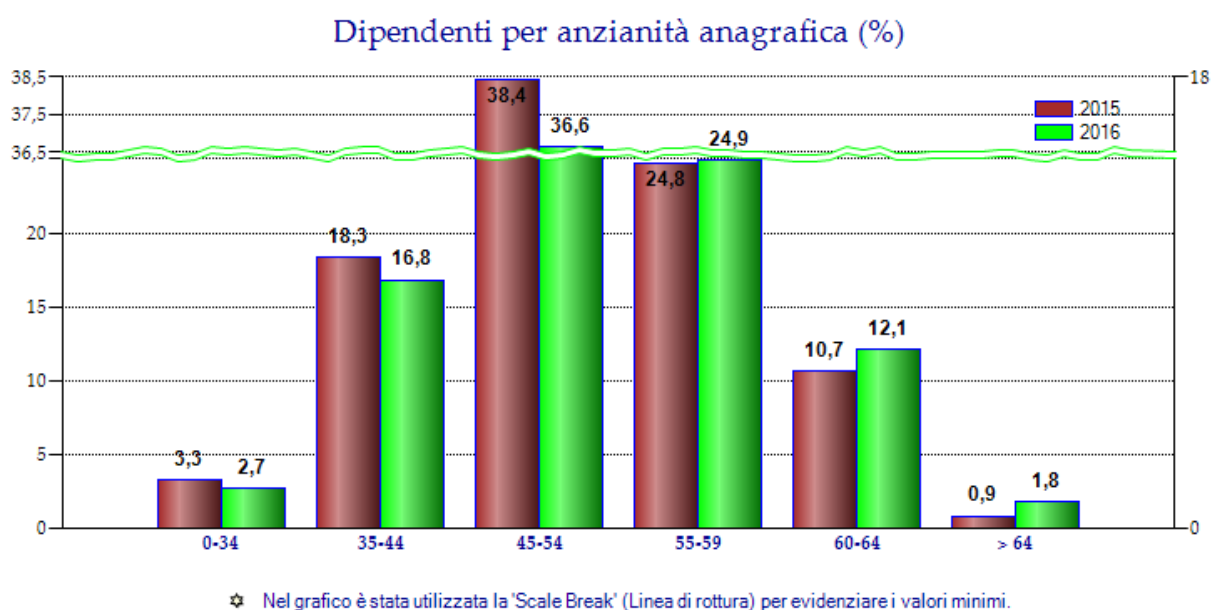
Il dato relativo all'anzianità anagrafica, così come quello concernente l'anzianità di servizio è utile per valutare le ricadute delle nuove norme in materia pensionistica, riportate nel successivo capitolo dedicato alle *Cessazioni*, sulla situazione occupazionale degli enti locali.

Relativamente alle fasce d'età maggiormente interessanti ai fini dell'applicazione delle nuove disposizioni in materia pensionistica, al 31.12.2016 risultavano in servizio i seguenti contingenti di personale:

età 55 – 59 anni: n. 50.920 uomini (n. 54.341 nel 2015) e n. 49.035 donne (n. 50.218 nel 2015);

età 60 – 64 anni: n. 40.265 uomini (n. 38.327 nel 2015) e n. 8.368 donne (n. 6.699 nel 2015);

età 65 anni e oltre: n. 4.573 uomini e n. 2.600 donne (alla fine del 2015 in tale fascia di età erano risultati presenti n. 3.099 uomini e n. 552 donne).



#### 4.7 Anzianità di servizio

Nell'anno 2010 sono state introdotte significative novità nel sistema pensionistico, che, oltre all'innalzamento dell'età per le pensioni di vecchiaia, prevedeva anche un sistema di "quote" basato sulla combinazione tra età anagrafica e anzianità contributiva. La disciplina delle "quote", applicabile fino al 31.12.2011, è stata successivamente sostituita dalle disposizioni di cui all'articolo 24 del decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011 e ss.mm.ii., cosiddetta legge Fornero che ha innalzato l'età pensionistica di uomini e donne.

La legge 190/2014, all'art.1, comma 113, ha previsto: *"con effetto sui trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2015, il secondo periodo del comma 2 quater dell'art. 6 del d.l. 29 dicembre 2011 n. 216, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, e successive modificazioni è sostituito dal seguente: le disposizioni di cui all'art. 24 comma 10, 3° e 4° periodo, del d.l. 201/2011 convertito con modificazioni dalla legge 214/2011 in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, non trovano applicazione limitatamente ai soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017."*

Ai sensi del successivo comma 113 bis, come inserito dall'art. 1 comma 299 della L. 208/2015 *"le disposizioni di cui al secondo periodo del comma 2 quater dell'art. 6 del decreto legge 29 dicembre 2011 n. 216.....si applicano anche ai trattamenti pensionistici decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014. La disposizione.....si applica esclusivamente con riferimento ai ratei di pensione corrisposte a decorrere dal 1° gennaio 2016"*.<sup>39</sup>

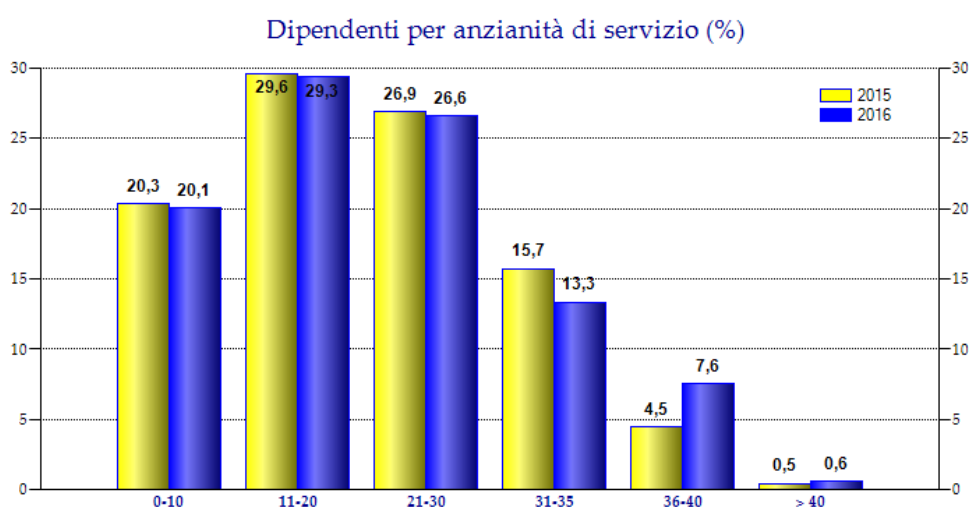
Inoltre, come rammentato nel precedente capitolo relativo alle *Dotazioni organiche*, ai sensi del disposto di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legge n. 101 del 31.8.2013, in caso di dichiarazione di eccedenza "per ragioni funzionali o finanziarie" si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche le disposizioni sul prepensionamento contemplate dall'articolo 2, comma 11, lett. a) del decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 e ss.mm.ii. In base a tale norma, il pensionamento anticipato si applica, dal 31.10.2013, al personale in esubero in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi, che, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del citato decreto legge 201/2011, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016.

---

<sup>39</sup> Il DI 244/2016 conv. in L. 19/2017 ha prorogato il termine al 31.12.2017

Come per i precedenti *Censimenti*, è stato, quindi, rilevato il dato relativo all'anzianità di servizio al 31 dicembre del 2016. Ciò anche al fine di valutare l'impatto delle disposizioni<sup>40</sup> che hanno previsto la facoltà, per le pubbliche amministrazioni, di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro e il contratto individuale, a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva del personale dipendente, ivi compresi i dirigenti.

Al 31.12.2016 la fascia più numerosa è risultata quella dei dipendenti che hanno prestato da 11 a 20 anni di servizio (n. 117.772 contro n. 125.040 del 2015) di cui 52.933 uomini e n. 64.839 donne; seguita da quella dei dipendenti tra i 21 e i 30 anni di servizio (n. 106.602, contro n. 113.400 del 2015), di cui n. 52.978 uomini e n. 53.624 donne; poi da quella da 31 a 40 anni di servizio (n. 83.944, contro n. 85.313 del 2015), di cui n. 49.277 uomini e n. 34.667 donne; poi dalla fascia fino a 10 anni di servizio (n. 80.485, contro n. 85.897 del 2015), di cui n. 33.168 uomini e n. 47.317 donne. Inoltre, la fascia che ha superato i 40 anni di servizio è pari a n. 2.341 (n. 1.910 nel 2015), di cui n.1.356 uomini e n. 985 donne.



<sup>40</sup> Articolo 72, comma 11, del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 come modificato dall'art. 1 comma 5 del d.l. 90/2014 convertito nella legge 114/2014 e articolo 1, comma 16, del decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

#### 4.8 Personale polizia locale <sup>41</sup>

L'articolo 14, comma 28 e seguenti, del già citato decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e l'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011, come convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011 e ss.mm.ii., hanno introdotto l'obbligo, per i comuni di minore dimensione demografica, di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali loro spettanti<sup>42</sup>. Tra dette funzioni è compresa anche quella di polizia locale.

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

Per la polizia provinciale l'art. 5 del D.L.78/ 2015 come modificato dalla legge di conversione n. 125/2015, ha dettato una particolare disciplina al fine di consentire il transito del relativo personale nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale. Inoltre, fino al completo assorbimento del personale della polizia provinciale, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Detto articolo ha fatto, comunque, salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dall'entrata in vigore della norma, per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale esclusivamente per esigenze di

---

<sup>41</sup> La legge 48/2017 di conversione del DL 14/2017, così detto decreto sicurezza, ha ampliato le capacità assunzionali dei comuni per il personale di polizia municipale. L'art. 7 comma 2 bis prevede che *“Per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana contenute nel presente provvedimento, negli anni 2017 e 2018 i comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le cessazioni di cui al periodo precedente non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale secondo la percentuale di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. “*

Per ulteriori deroghe ai vincoli assunzionali per la polizia municipale cfr. capitolo 2.3.

<sup>42</sup> Per l'approfondimento delle disposizioni citate cfr. capitolo 10 *“Modalità di gestione delle attività”*.

carattere stagionale e comunque per un periodo non superiore a 5 mesi nell'anno solare, non prorogabili.<sup>43</sup>

Per quanto riguarda le Città metropolitane e le Province, l'art. 1 comma 770 della l. 208/2015 ha modificato il comma 3 dell'art. 5 dello stesso D.L. 78/2015 prevedendo che: *"...Qualora le leggi regionali riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale presso le città metropolitane e le province per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, con copertura dei relativi oneri, la dotazione organica degli enti di area vasta, ridotta ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23dicembre 2014, n.190, e' rideterminata in aumento in misura corrispondente al personale riallocato"*.

Dai dati rilevati, risulta che, in totale, il personale addetto al servizio di polizia locale ammonta a n. 56.957 unità - n. 53.079 nei Comuni (contro n. 53.577 del 2015), di cui n. 5.513 nei Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (contro n. 5.768 del 2015); n. 1.989 nelle Unioni di Comuni (contro n. 1.848 del 2015); n. 38 nelle comunità montane, n. 1.423 nelle Province e n. 428 nelle Città Metropolitane.

Per quanto riguarda l'inquadramento, i dirigenti sono complessivamente n. 324 unità, di cui n. 16 nelle Province, n. 5 nelle Città Metropolitane, n. 295 nei Comuni, nessuna unità nelle Comunità Montane e n. 8 nelle Unioni di Comuni; le unità di categoria D sono n. 11.437 (n. 265 nelle Province, n. 75 nelle Città Metropolitane, n. 10.647 nei Comuni, n. 3 nelle Comunità Montane e n. 447 nelle Unioni di Comuni) e le unità di categoria C sono n. 45.196 (n. 1.142 nelle Province, n. 348 nelle Città Metropolitane, n. 42.137 nei Comuni, n. 35 nelle Comunità Montane e n. 1.534 nelle Unioni di Comuni).

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

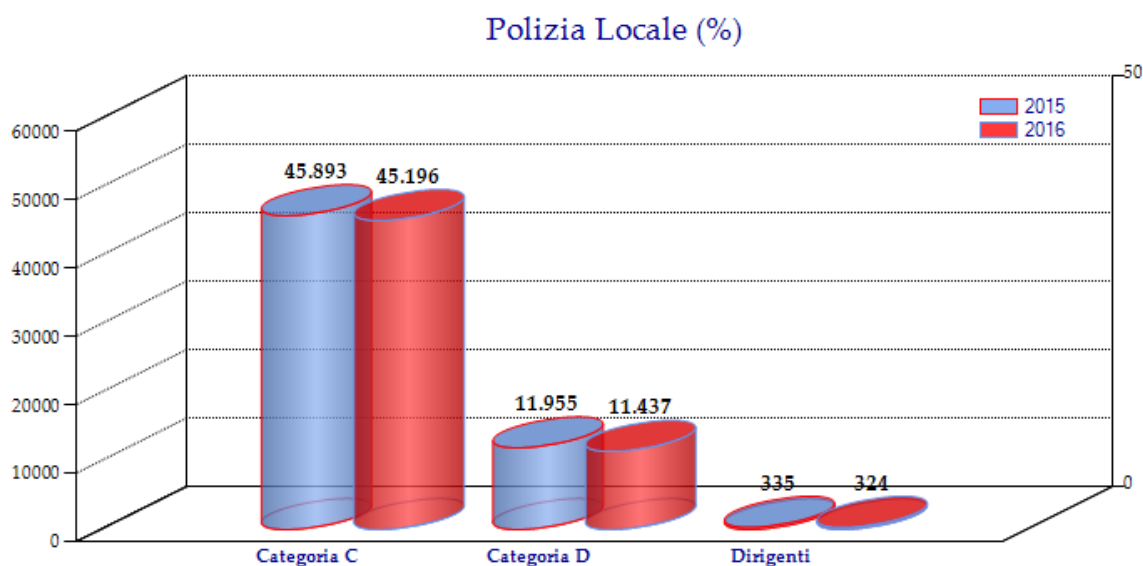
- Italia nord occidentale: n. 15.231 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale di polizia locale in servizio: 26,7 %);

---

<sup>43</sup> L'art. 22, c.3bis del D.L. 50/2017, conv. in L. 96/2017 prevede che: *"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti."*



- Italia nord orientale: n. 8.550 unità (percentuale media: 15%);
- Italia centrale: n. 13.896 unità (percentuale media: 24,4%);
- Italia meridionale: n. 12.744 unità (percentuale media: 22,4%);
- Italia insulare: n. 6.536 unità (percentuale media: 11,5%).



... e per regione:

- Piemonte: n. 4.300 unità (percentuale media di addetti rispetto al totale del personale in servizio: 7,5%);
- Valle d'Aosta: n. 162 unità (percentuale media: 0,3%);
- Lombardia: n. 8.255 unità (percentuale media: 14,5%);
- Trentino Alto-Adige: n. 530 unità (percentuale media: 0,9%);
- Veneto: n. 3.087 unità (percentuale media: 5,4%);
- Friuli Venezia-Giulia: n. 849 unità (percentuale media: 1,5%);
- Liguria: n. 1.969 unità (percentuale media: 3,4%);
- Emilia Romagna: n. 3.754 unità (percentuale media: 6,6%);
- Toscana: n. 3.879 unità (percentuale media: 6,8%);
- Umbria: n. 752 unità (percentuale media: 1,3%);
- Marche: n. 416 unità (percentuale media: 0,7%);
- Lazio: n. 8.228 unità (percentuale media: 14,4%);
- Abruzzo: n. 1.045 unità (percentuale media: 1,8%);
- Molise: n. 232 unità (percentuale media: 0,4%);
- Campania: n. 6.015 unità (percentuale media: 10,6%);
- Puglia: n. 3.176 unità (percentuale media: 5,6%);
- Basilicata: n. 514 unità (percentuale media: 0,9%);
- Calabria: n. 1.463 unità (percentuale media: 2,6%);

- Sicilia: n. 5.020 unità (percentuale media: 8,8%);
- Sardegna: n. 1.516 unità (percentuale media: 2,7%).

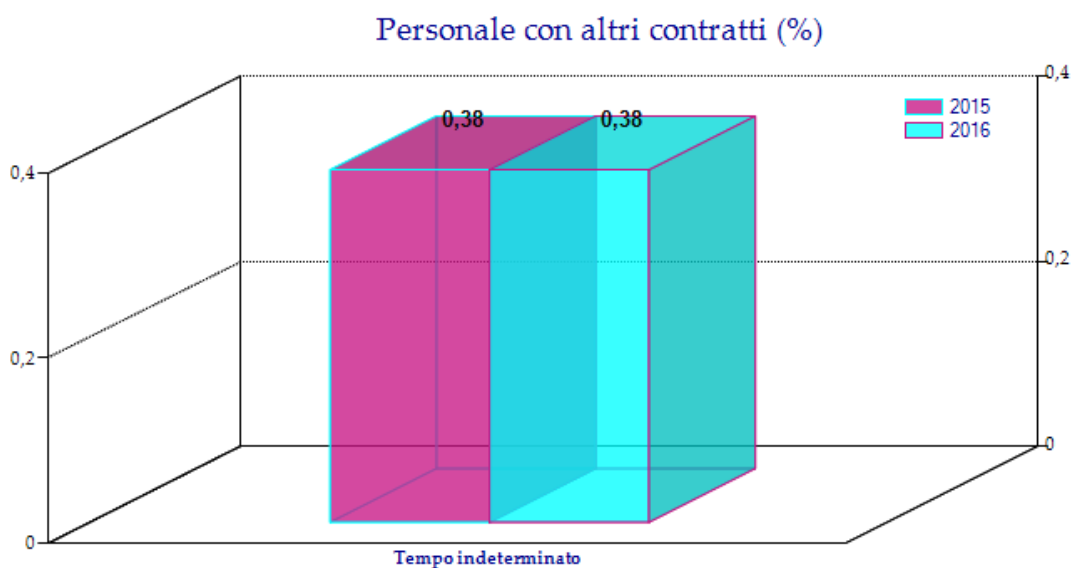
L'articolo 208 del codice della strada (decreto legislativo n. 285/1992), comma 5bis, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 40, comma 1, lett. c) della legge n. 120 del 29.7.2010, stabilisce che una quota parte dei proventi delle sanzioni amministrative spettanti agli enti locali, da determinare annualmente con delibera di Giunta, può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

Complessivamente, il personale assunto dai comuni in qualità di stagionale a progetto ai sensi della predetta legge finanziaria ammonta a n. 948 unità, contro n. 903 del 2015.

Il servizio di polizia locale è ancora largamente gestito in economia diretta (71% degli enti che applicano il contratto nazionale). Tuttavia, sono anche utilizzate le unioni di comuni (12,6%), in attuazione delle disposizioni che impongono ai comuni di minore dimensione demografica di gestire in forma associata le funzioni fondamentali.

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

La presenza di personale assunto con contratti diversi rispetto al contratto collettivo dei dipendenti (personale agricolo-forestale, personale docente, giornalisti, personale edile, ecc...) è lievemente diminuita rispetto al 2015: al 31.12.2016 risultavano complessivamente in essere n. 1.328 unità di personale (a tempo indeterminato), contro n. 1.608 del 2015.



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

L'articolo 90 del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii. prevede la possibilità, per i Sindaci dei comuni e i Presidenti delle province, di costituire uffici di staff posti alle loro dirette dipendenze, con personale interno ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, con personale assunto dall'esterno a tempo determinato. Inoltre, l'articolo 11, comma 4, del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha introdotto il comma *3bis* al citato articolo 90, che dispone il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale.

Nell'ultima rilevazione si è registrato un aumento del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 90 TUEL (n. 763 collaboratori contro n. 398 del 2015 e n. 830 del 2014).

Al 31.12.2016 risultavano complessivamente in servizio presso gli uffici di staff n. 5.995 unità di personale, di cui n. 5.737 dipendenti dell'amministrazione (n. 730 con qualifica dirigenziale, n. 4.244 non dirigenti) e n. 258 esterni all'istituzione.

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

Dai dati rilevati emerge che, complessivamente, alla fine del 2016, erano presenti n. 48.853 unità di personale part-time (tutti i contratti), contro n. 49.644 censite al 31.12.2015. Il decremento, anche se contenuto, può attribuirsi alla più generale riduzione complessiva del personale in servizio.

Il passaggio dal tempo parziale al tempo pieno può essere richiesto dai lavoratori dipendenti solo nel caso in cui il corrispondente posto, coperto part-time, sia stato istituito *ab origine* a tempo pieno.

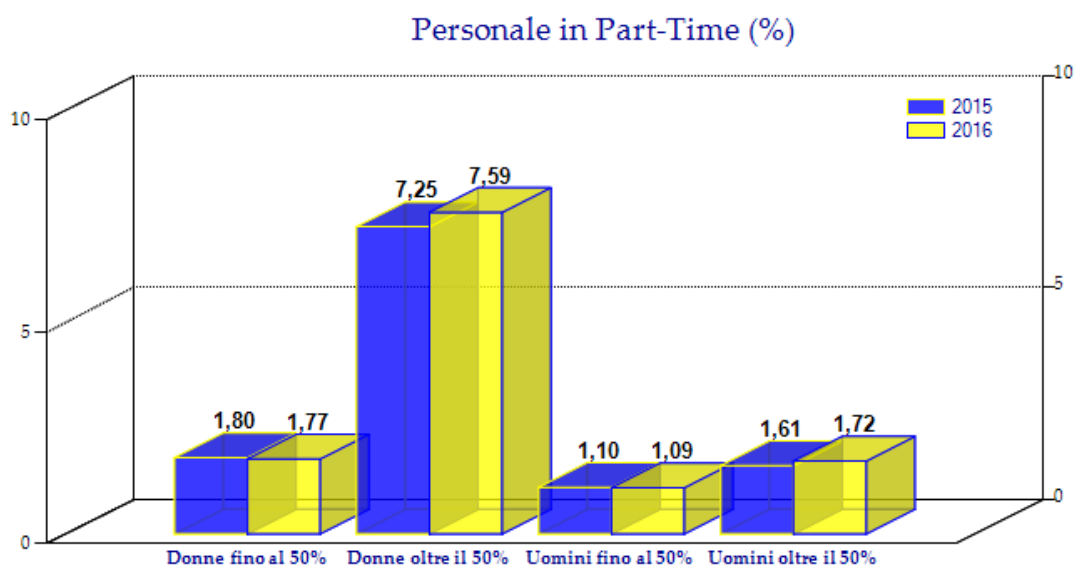
Ai sensi dell'articolo 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007, per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale<sup>44</sup>, la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Il fenomeno riguarda per la maggior parte le donne (n. 37.580) che, in percentuale maggiore degli uomini, richiedono autonomamente ovvero accettano di concorrere per i posti istituiti part-time, dovendo contemporaneamente assolvere ad altri compiti in ambito familiare.

In particolare, n. 4.366 uomini avevano nel 2016 un contratto part-time fino al 50% dell'orario di lavoro (contro n. 4.630 del 2015) e n. 6.907 oltre il 50% (contro n. 6.785 del 2015). Per quanto riguarda le donne, n. 7.117 avevano un contratto fino al 50% dell'orario (n. 7.610 nel 2015) e n. 30.463 oltre il 50% (n. 30.619 nel 2015).

---

<sup>44</sup> Il D.Lgs n. 81/2015 ha dettato una nuova disciplina in materia di lavoro a tempo parziale, applicabile anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.



#### ***4.12 Articolazione del lavoro turnazione e reperibilità***

Alla fine del 2016 il ricorso agli istituti della turnazione e della reperibilità risultano in diminuzione rispetto all'anno precedente.

In particolare, per quanto riguarda le turnazioni:

anno 2013: n. 53.717

anno 2014: n. 53.265

anno 2015: n. 58.315

anno 2016: n. 56.195

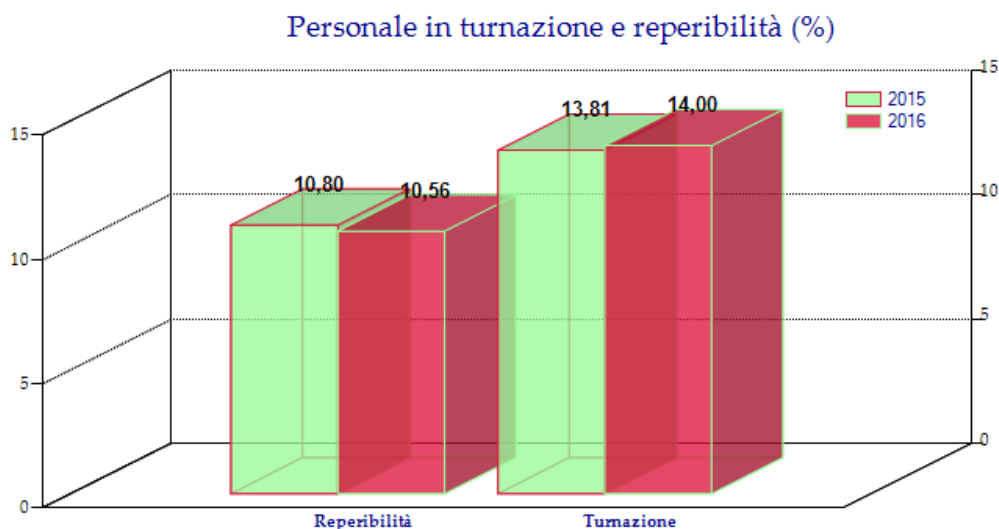
per quanto attiene alle reperibilità:

anno 2013: n. 49.301

anno 2014: n. 48.442

anno 2015: n. 45.588

anno 2016: n. 42.385



#### **4.13 Contratti di collaborazione coordinata e continuativa<sup>45</sup>**

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

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

<sup>45</sup> L'art. 5 del D.lgs. 75/2017, nel modificare l'art. 7 del D.lgs. 165/2001, ha introdotto il comma 5 bis prevedendo che: *“E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.”*. In base a tale norma, l'art. 2 comma 4 del decreto legislativo 81/2015, viene modificato in tal senso: *“La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni.”* Il divieto posto dal comma 5 bis si applica a decorrere dal 1° gennaio 2018, secondo quanto previsto dall'art. 22 c. 8 del D.lgs. 75/2017. Inoltre, il citato art. 5 del Dlgs 75/2017 ha modificato il comma 6 dell'art. 7 del D.lgs. 165/2001 sopprimendo le parole *“...di natura occasionale o coordinata e continuativa...”* Pertanto i contratti in questione verranno denominati, dall'entrata in vigore della norma, contratti di collaborazione di natura autonoma.

dei Conti, alla quale devono essere inviate le citate disposizioni regolamentari.

Per effetto dell'articolo 4, comma 102, della legge n. 183 del 12.11.2011, dall'anno 2012 - ai sensi dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122 del 30.7.2010 e ss.mm.ii. - gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009<sup>46</sup>. Tuttavia ai sensi dell'art. 11, comma 4 bis, del d.l. 90/2014, detto limite non si applica agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art.1 della legge 296/2006.<sup>47</sup>

Inoltre, al fine di ridurre il precariato, l'articolo 4, comma 6<sup>quater</sup>, della legge n. 125 del 30.10.2013 (di conversione del decreto legge n. 101 del 31.8.2013), ha previsto che, fino al 2016, *“le regioni e i comuni che hanno proceduto, ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a indire procedure selettive pubbliche per titoli ed esami possono, in via prioritaria rispetto al reclutamento speciale di cui al comma 6 del presente articolo e in relazione al proprio effettivo fabbisogno e alle risorse finanziarie disponibili, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali e in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, procedere all'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, del personale non dirigenziale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato, sottoscritto a conclusione delle procedure selettive precedentemente indicate, che abbia maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle loro dipendenze negli ultimi cinque anni...”*.

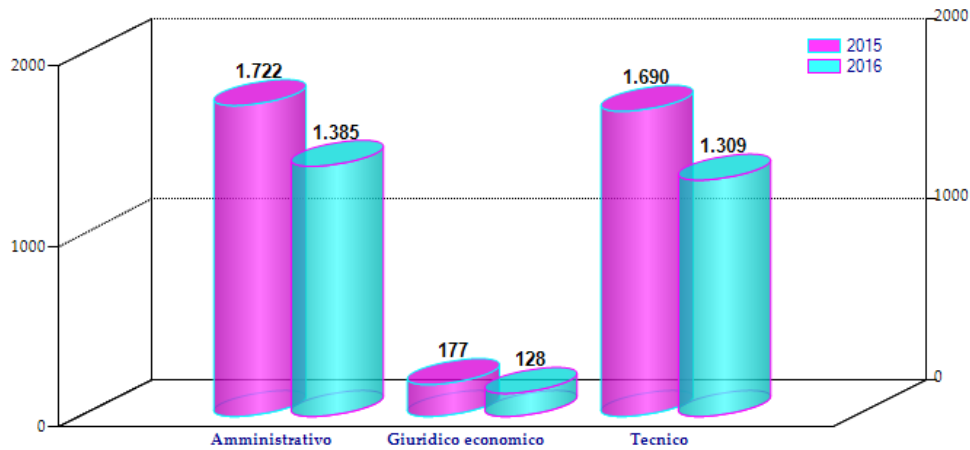
Dalla rilevazione emerge che nel 2016 sono stati stipulati n. 2.822 contratti di collaborazione coordinata e continuativa (contro i n. 3.589 del 2015) con n. 2.455 soggetti diversi (contro i n. 3.589 del 2015). Il dato evidenzia il trend in forte diminuzione, già osservato nell'ultimo biennio. La spesa complessiva sostenuta nell'anno per tale tipologia di contratti è stata di euro 24.312.074. Come per il passato, la maggiore concentrazione si registra nel settore amministrativo (n. 1.385 contratti, contro i n. 1.722 del 2015), seguito da quello tecnico (n. 1.309 contratti, contro i n. 1.690 del 2015) e, a lunga distanza da quello giuridico/economico (n. 128 contratti, contro i n. 177 del 2015).

---

<sup>46</sup> Per quanto concerne i limiti di spesa dal 2014, cfr. anche le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 66/2014, come convertito nella legge n. 89/2014 e all'articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014. (La Corte Costituzionale, con sent. n. 43/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 14 del D.L. 66/2014 nella parte in cui si applica a decorrere “ dal 2014” anziché “ negli anni 2014, 2015, 2016”.)

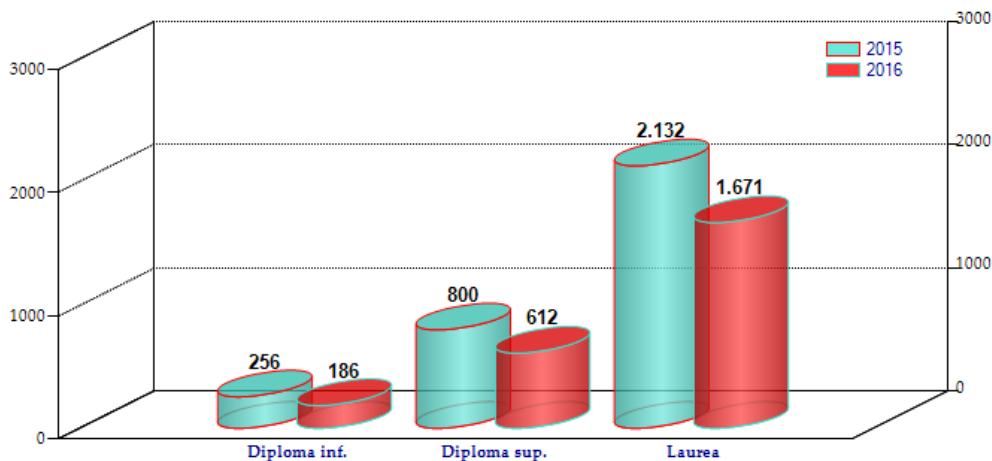
<sup>47</sup> Ai fini della riduzione delle spese di cui al comma 557 dell'art.1 della l. 296/2006 cfr. Corte dei Conti, Sez. Autonomie n. 16/2016.

CO.CO.CO. Tipologia incarico



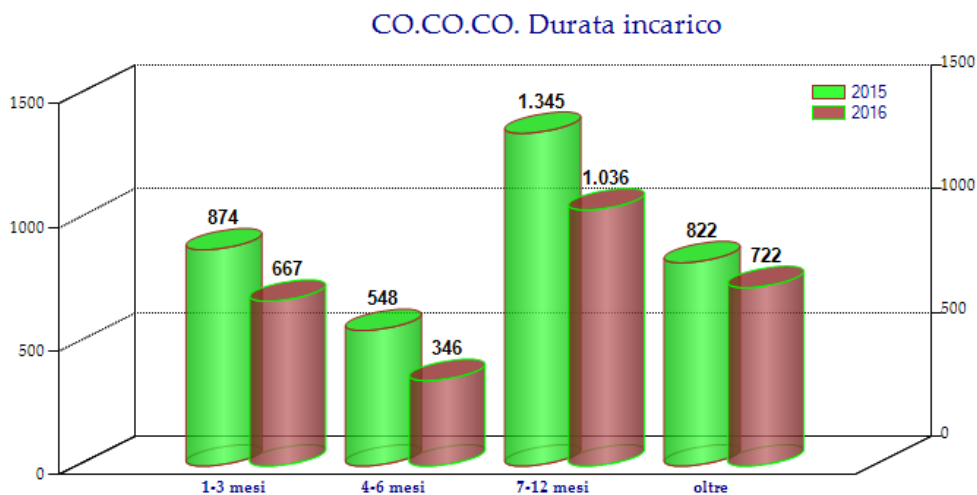
Dai dati utili pervenuti, risulta che la stragrande maggioranza del personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, pari a n. 1.671 unità è laureato, n. 612 unità hanno il diploma di scuola media superiore e n. 186 quello di scuola media inferiore.

CO.CO.CO. Titoli di Studio



Per la maggior parte dei casi la durata prevista è tra i 1 e 3 mesi e, per quanto riguarda il compenso, meno del 10% dei contratti stipulati, n. 278, supera i 20.000 euro.





#### 4. 14 Incarichi di studio/ricerca e consulenza

La normativa di riferimento è la medesima già citata per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Le nuove disposizioni, hanno, infatti, ricondotto all'interno dell'unica categoria generale "collaborazione autonoma" sia gli incarichi di studio e consulenza sia i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.<sup>48</sup>

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

Successivamente, l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, come modificato da ultimo dall'art.17, comma 3, della L. 7.8.2015 n.124, ha posto il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse quelle locali, *"...di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni.....e degli enti e società da essi controllate.... Gli incarichi, le cariche*

<sup>48</sup> Cfr. n. 45 capitolo 4.13

*e le collaborazioni...sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore ad 1 anno, non prorogabile nè rinnovabile, presso ciascuna amministrazione... Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spesa....".<sup>49</sup>*

Nell'anno 2016 i limiti di spesa annui per studi e consulenza devono essere determinati secondo il richiamato art. 6 comma 7 del Dl 78/2010 e quindi non possono essere superiori al 20 % di spesa del 2009. Ciò in quanto le ulteriori riduzioni previste dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 101 del 31.8.2013, come convertito nella legge n. 125/2013 hanno esplicito gli effetti per gli anni 2014 e 2015.

Inoltre, le norme fanno obbligo alle amministrazioni pubbliche di comunicare annualmente i dati relativi alla spesa sostenuta per gli incarichi di studio e consulenza, pena l'applicazione di sanzioni pecuniarie.<sup>50</sup>

L'articolo 1, comma 675, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha previsto che anche le società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche debbano pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le informazioni ivi contenute (gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata, il curriculum vitae, i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché gli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura). Il successivo comma 676 dello stesso articolo dispone che la pubblicazione delle informazioni richieste, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione, il responsabile della pubblicazione e colui che ha effettuato il pagamento sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta.

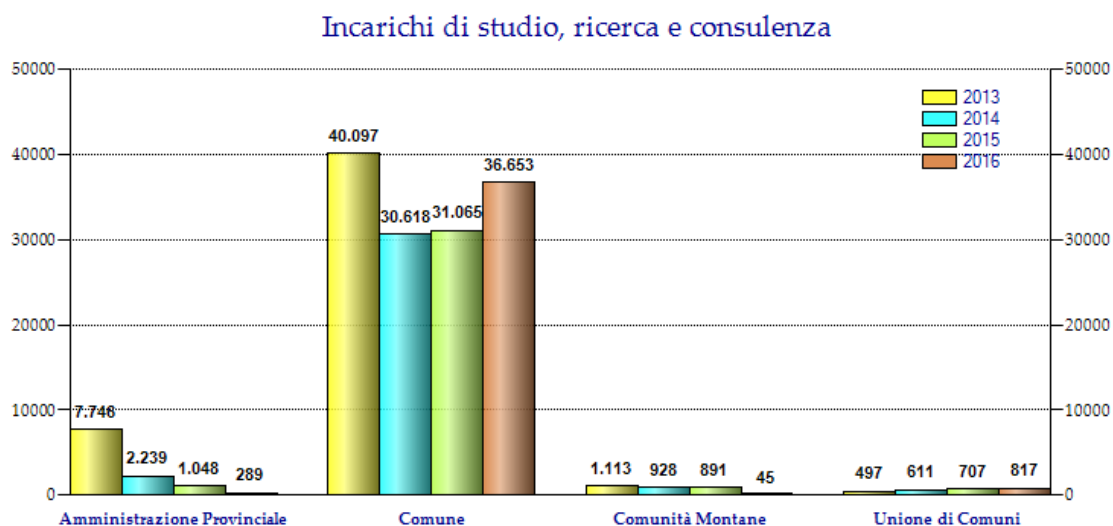
Al 31.12.2016 risultavano in essere n. 37.804 contratti di studio o consulenza (n. 33.711 nel 2015), di cui n. 36.653 stipulati dai Comuni (n. 31.065 nel 2015), n. 45 stipulati dalle Comunità Montane (n. 891 nel 2015), n. 289 dalle

---

<sup>49</sup> Sull'interpretazione dell'art. 5 comma 9 del decreto-legge n. 95/2012, cfr. circ. Dip. Funz. Pubbl. 4 dicembre 2014 n. 6 e 10.11.2015 n. 4.

<sup>50</sup> Per quanto concerne i limiti di spesa del 2014, cfr. anche le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, come convertito nella legge n. 89/2014. (La Corte Costituzionale, con sent. n. 43/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 14 del D.L. 66/2014 nella parte in cui si applica a decorrere " dal 2014" anziché " negli anni 2014, 2015, 2016").

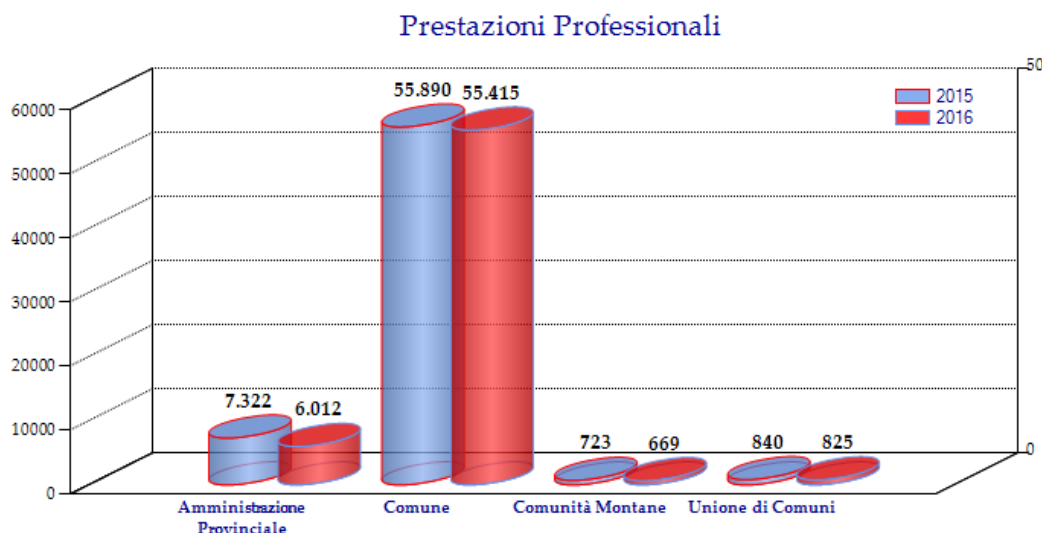
Amministrazioni Provinciali e Città Metropolitane (n. 1.048 nel 2015) e n. 817 dalle Unioni dei Comuni (n. 707 nel 2015).



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

Come per il precedente *Censimento*, è stato rilevato anche il dato relativo alla stipulazione di contratti per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, quali: incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 9 della legge 150/2000 (uffici stampa); incarichi conferiti per la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione; incarichi conferiti ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 (sicurezza sul luogo di lavoro); altri incarichi assegnati per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, in assenza di strutture deputate a tali attività.

Al 31.12.2016, risultavano complessivamente stipulati n. 63.773 contratti professionali (n. 64.685 nel 2015), di cui n. 55.415 nei comuni, n. 825 nelle unioni di comuni, n. 669 nelle comunità montane e n. 6.012 nelle province.



#### 4.16 Lavoro flessibile<sup>51</sup>

Dall'anno 2012, per effetto dell'articolo 4, comma 102, lett. b) della legge n. 183 del 12.11.2011, anche gli enti locali sono tenuti al rispetto della disciplina di cui all'articolo 9, comma 28<sup>52</sup>, del decreto-legge n. 78/2010 e ss.mm.ii. L'articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 90/2014 ha modificato il citato comma 28 dell'articolo 9, inserendo quanto segue: *“I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea;*

<sup>51</sup> Il comma 3 dell'art. 36 del D.lgs. 165/2001, come sostituito dall'art. 9 comma 1 lett d) del dlgs 75/2017 prevede che: *“Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le amministrazioni redigono, dandone informazione alle organizzazioni sindacali tramite invio all'Osservatorio paritetico presso l'Aran, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali, da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché' alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento”*

<sup>52</sup> L'art. 22 c.1 del D.L.50/2017 conv. con L. 96/2017 ha previsto che: *“Fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, i comuni, in deroga a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto delle procedure di natura concorsuale ad evidenza pubblica, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già' incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti non connessi a garanzia di diritti fondamentali”*.

*nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti".*

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

Gli Enti possono, pertanto, avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni<sup>53</sup> ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa,<sup>54</sup> nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Tuttavia, l'articolo 11, comma 4bis, del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che le limitazioni previste dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.<sup>55</sup> Inoltre, la spesa per il personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10.9.2003, n. 276<sup>56</sup> e ss.mm.ii. è soggetta alla stessa disciplina di cui all'art. 9 comma 28 sopra richiamato.

Per il personale insegnante ed educativo l'art. 17 del D.L. 113/2016, convertito con L. 160/2016 ha aggiunto all'art. 1 comma 228 della L. 208/2015 i commi 228 bis, 228 ter, 228 quater e 228 quinquies stabilendo una specifica disciplina assunzionale, valevole anche per i comuni che nel 2015 non hanno rispettato il patto di stabilità interno e riservata per il triennio scolastico 2016/2019, al personale a tempo determinato inserito nelle graduatorie dei singoli comuni, adottate in applicazione dell'art.4 comma 6 del D.L. 101/2013, dell'art. 1 comma 558 della L. 296/2006 e dell'art. 3 comma 90 della L. 244/2007. Nelle more del completamento delle procedure stabilite nel citato comma 228 ter, e comunque non oltre il 31.12.2019, per espressa

---

<sup>53</sup> Con delibere n. 23/2016 e n. 12/2017 la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha escluso che le convenzioni ex art. 14 del CCNL del 22.1.2004 nonché il comando di personale, rientrino nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

<sup>54</sup> Vedasi in proposito cap. 4.13 (nota n. 44)

<sup>55</sup> La Corte dei Conti Sezione Autonomie con decisione n. 2/2015 ha enunciato il principio secondo cui "*Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9 c. 28 del d.l. n. 78/2010 in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, c. 4 bis del d.l. 90/2014...non si applicano agli Enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 l.296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28".*

<sup>56</sup> Il D.Lgs n. 81/2015 nel dettare una nuova disciplina in materia di contratti di lavoro a tempo determinato, di somministrazione, apprendistato, intermittente e di lavoro accessorio, ha abrogato, tra gli altri, gli artt. da 70 a 73 del D.lgs 276/2003.

previsione normativa, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 29 comma 2 lett. c) del d.lgs. 81/2015. Tale ultimo articolo esclude dai limiti di durata della disciplina generale del lavoro a tempo determinato, posta dallo stesso D.lgs. n. 81/2015, i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico ed educativo delle scuole comunali per il conferimento delle supplenze.<sup>57</sup>

Per quanto riguarda le Province e le città metropolitane, l'art. 1, comma 420, lettera f) della l. 190/2014 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015 è fatto divieto di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010. La circolare interministeriale (Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie) n. 1/2015 ha interpretato estensivamente detto divieto anche nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici e aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea. Successivamente, l'art. 1, comma 7, del D.L. 78/2015, convertito con L. 125/2015, ha previsto la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con termine finale entro il 31.12.2016, ex art. 4, comma 9 terzo periodo, del D.L. 101/2013, anche in caso di mancato rispetto, per l'anno 2015, del patto di stabilità interno, termini così prorogati dall'art. 1 comma 9 bis del D.L. 210/2015 convertito con legge 21/2016. Inoltre, il medesimo art. 1 al comma ha previsto la proroga al 31.12.2016 sia dei contratti a tempo determinato sia dei Co.Co.Co. anche a progetto.<sup>58</sup>

Analoga previsione è contenuta nell'art. 15, comma 6bis, del medesimo D.L. 78/2015, come introdotto dall'art. 1 comma 1 della L. 125/2015 per i lavoratori dei centri per l'impiego.<sup>59</sup>

Sempre per le Province, l'articolo 3, comma 6bis del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che i contratti di lavoro a tempo determinato, prorogati fino al 31.12.2016, ai sensi dell'art. 4, comma 9, del D.L. 101/2013, possono essere ulteriormente prorogati, alle medesime finalità

---

<sup>57</sup> L'art. 9 c. 1 lettera g) del d.lgs. 75/2017, nell'introdurre il comma 5 quinquies all'art. 36 del D.lgs. 165/2001, ha previsto che l'art. 36, rubricato " *personale a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile*" non si applica al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario a tempo determinato presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali.

<sup>58</sup> L'art. 1 c. 3 del D.L. 244/2016 conv. con L. 19/2017 ha prorogato il termine al 31.12.2017, nel rispetto dei vincoli del pareggio di bilancio e della spesa di personale.

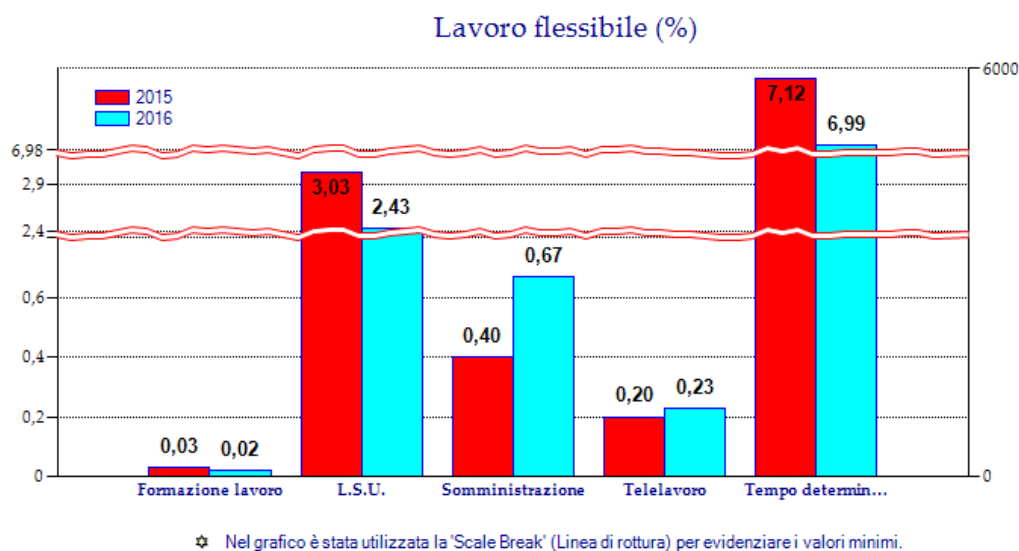
<sup>59</sup> L'art. 1 comma 9 del D.L. 244/2016 conv. con L. 19/2017 ha modificato l'art. 15 c. 6 bis del D.L. 78/2015, prevedendo la proroga fino al 31.12.2017, anche in caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016.

e condizioni, fino all'insediamento dei nuovi soggetti istituzionali, così come previsto dalla legge n. 56/2014.

Nel 2016 si è registrata una diminuzione, seppur modesta, del lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione lavoro e del lavoro socialmente utile mentre c'è stato un incremento dei contratti di lavoro interinale e di telelavoro.

In particolare, i lavoratori con:

- contratto a tempo determinato (esclusi i dirigenti) sono passati da n. 30.074 unità registrate nel 2015 alle n. 28.046 del 2016;
- contratto di formazione e lavoro: da n. 118 nel 2015 a 93 nel 2016;
- contratto di somministrazione (lavoro interinale): da n. 1.692 nel 2015 a 2.675 nel 2016;
- contratto di telelavoro: da n. 829 nel 2015 a 935 nel 2016;
- contratto di lavoro socialmente utile: da n. 12.791 nel 2015 a 9.765 nel 2016.



Nell'anno in esame è stata finanziata dall'Unione Europea l'assunzione di n. 1.735 unità di personale a tempo determinato, mentre nel 2015 il finanziamento ha riguardato n. 2.216 dipendenti a tempo determinato.

#### 4.17 Categorie protette

Al 31.12.2016 risultavano in forza presso gli enti locali n. 22.639 appartenenti alle categorie protette di cui alla legge n. 68/1999 e ss.mm.ii. (contro i 23.492 del 2015), pari al 5% del totale del personale in servizio.(Cfr. par. 6.5)

#### 4.18 Formazione

Per quanto riguarda la formazione l'articolo 6, comma 13, del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, dispone che: *“a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche ..... per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione.<sup>60</sup> Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale...”*.<sup>61</sup>

Per l'anno 2016 l'attività di formazione ha registrato un lieve incremento dovuti all'aumento delle giornate formative risultando pari a n. 373.431 giorni contro i n. 353.149 giorni del 2015.

La formazione ha coinvolto:

- in primo luogo la categoria C: n. 114.291 giorni/donne e n. 61.284 giorni/uomini (nel 2015: n. 98.113 giorni/donne e n. 56.490 giorni/uomini);
- seguita dalla categoria D: n. 81.817 giorni/donne e n. 53.325 giorni/uomini (nel 2015: n. 76.892 giorni/donne e n. 50.370 giorni/uomini);
- poi dalla B: n. 26.060 giorni/donne e n. 23.480 giorni/uomini (nel 2015: n. 28.948 giorni/donne e n. 32.616 giorni/uomini);

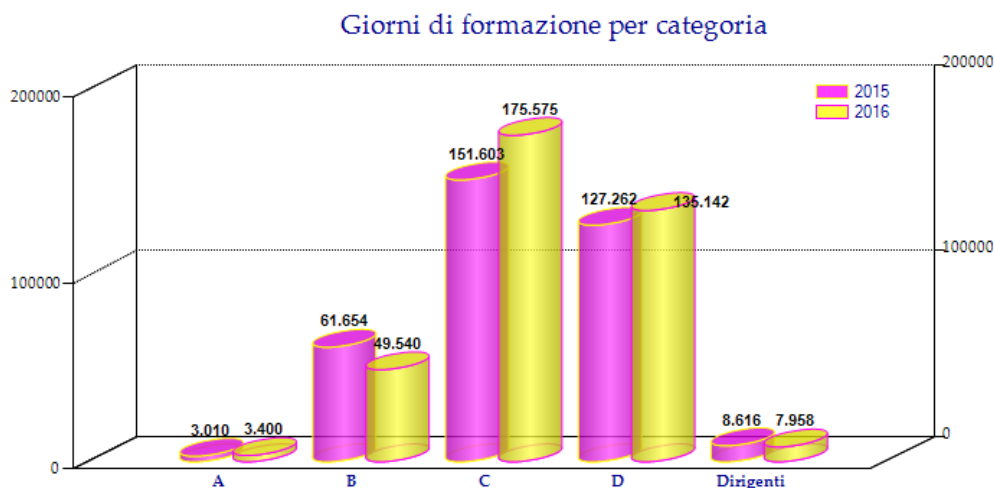
---

<sup>60</sup> L'art. 21 del d.l. 90/2014 ha unificato le scuole di formazione in capo alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

<sup>61</sup> Per l'anno 2017 l'art. 21 bis del Dl 50/2017 conv. con L 96/2017 ha previsto che ai Comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il rendiconto 2016, entro il 30 aprile 2017, e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra le entrate finali e le spese finali non si applicano le limitazioni ed i vincoli di cui alle disposizioni contenute nello stesso art. 21 bis, tra cui anche quella dell'art. 6 comma 13 del Dl 78/2010.



- quindi dai dirigenti: n. 3.332 giorni/donne e n. 4.626 giorni/uomini (nel 2015: n. 3.429 giorni/donne e n. 5.187 giorni/uomini);
- infine dalla categoria A: n. 1.653 giorni/donne e n. 1.747 giorni/uomini (nel 2015: n. 1.672 giorni/donne e n. 2.427 giorni/uomini).



In totale, risultano aver frequentato corsi di formazione n. 233.190 unità di personale in servizio presso le province, i comuni e le unioni di comuni, con una media di 1,6 giorni ciascuno all'anno, per una spesa complessiva pari ad euro 26.380.852.

#### **4.19 Progressioni orizzontali**

Importanti modifiche normative hanno interessato la materia negli ultimi anni. In particolare, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2009<sup>62</sup> ha disposto che: *"1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche ..., sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. 2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione"*.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Il D.lgs. 74/2017 ha apportato modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>63</sup> L'art. 15 ha così modificato il comma 23 del D.lgs. 150/2009.

Dai dati rilevati con il *Censimento* 2016, emerge che le progressioni orizzontali (avanzamenti economici nell'ambito della medesima categoria) effettuate nell'anno ammontano, negli enti locali che applicano il CCNL, a n. 107.958 (nel 2015 ne sono state effettuate n. 10.702).

#### **4.20 Progressioni verticali**

In forza del disposto di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150/2009,<sup>64</sup> già dal 1° gennaio 2010, non è più possibile bandire concorsi interni, ma solo concorsi pubblici, che possono prevedere una quota non superiore al 50% riservata ai dipendenti dell'ente in possesso dei requisiti previsti per i posti da ricoprire.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> L'art. 16 del D.lgs.74/2017 ha modificato l'art. 24 del D.lgs. 150/2009.

<sup>65</sup> L'art 22 c. 15 del Dlgs 75/2017 prevede che: " Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore."

## 5. Mobilità, Comandi e Aspettativa

### 5.1 Mobilità<sup>66</sup>

L'articolo 30, comma *2bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, dispone che le amministrazioni, prima dell'avvio di procedure concorsuali finalizzate alla copertura di posti vacanti, attivino le procedure di mobilità.

I commi 1 e 2 dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001, e ss.mm.ii. in merito alla mobilità obbligatoria e volontaria dispongono che: *"le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'art. 2, comma 2, appartenenti ad una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere...."*. A tal proposito si evidenzia che il DPCM 26.6.2015 ha definito le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi, relativi ai diversi comparti di contrattazione, per favorire i processi di mobilità intercompartimentale. Il comma 2 dello stesso art. 30 prevede che: *"...i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a 50 chilometri dalla sede cui sono adibiti..."*<sup>67</sup>

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

La mobilità tra enti sottoposti a regime limitativo delle assunzioni è consentita ai sensi dell'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che prevede: *"in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni*

---

<sup>66</sup> Dal 2017 sono state ripristinate per i comuni le ordinarie facoltà assunzionali poiché con provvedimenti del Dipartimento della Funzione Pubblica sono state dichiarate concluse per ogni Regione le procedure di ricollocazione del personale in soprannumero degli enti di area vasta. Conseguentemente torna ad applicarsi la normativa sulla mobilità del personale di cui all'art. 30 del D.lgs. 165/2001.

<sup>67</sup> L'art. 3 del D.Lgs. 75/2017 ha sostituito il comma 2.2 dell'art. 30 del D.lgs. 165/2001 prevedendo che: *"I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 2"*.

sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente". Infatti, la stessa non generando variazioni di spesa complessiva si configura quale operazione neutra per la finanza pubblica.

Tale neutralità di spesa - come precisato sia dal Dipartimento della Funzione Pubblica sia dalla Corte dei Conti - è garantita solo se effettuata tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

Deve, inoltre, sottolinearsi che gli enti che non hanno rispettato le regole del patto di stabilità interno (oggi pareggio di bilancio), cui è preclusa la possibilità di assumere personale a qualsiasi titolo, possono comunque utilizzare l'istituto della mobilità unicamente "per compensazione".

Anche per l'anno 2016, ai sensi dell'art.1, comma 424 e segg., della legge 190/2014 e della circolare n. 1/2015 del Dipartimento della Funzione Pubblica, i bandi di mobilità possono riguardare solo i dipendenti degli enti di area vasta e quelli di mobilità per interscambio (sul punto cfr. anche delibera Corte dei Conti, Sezione Autonomie n. 19/2015).

Ciò al fine di favorire il ricollocamento del personale degli enti di area vasta dichiarati in eccedenza dalle amministrazioni provinciali. Infatti, il comma 421 del citato art.1, prevede la riduzione della dotazione organica degli enti di area vasta, e stabilisce ai successivi commi 422 e 423, la messa in mobilità del personale dichiarato in soprannumero. Detto personale è prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425 della citata legge 190/2014. Con l'emanazione del decreto ministeriale del 14.9.2015, sono stati fissati i criteri per l'attuazione delle procedure di detta mobilità.

Resta fermo il divieto posto dall'art. 1 comma 420 lettera c) della legge 190/2014 e ss.mm.ii. per le province delle regioni a statuto ordinario di acquisire personale mediante procedure di mobilità<sup>68</sup>. Successivamente l'art. 16 comma 1 ter del D.L. 113/2016 conv. con L. 160/2016 ha previsto che nelle regioni in cui è stato ricollocato il 90% del personale in soprannumero, i comuni e le città metropolitane possono riattivare le procedure ordinarie di mobilità.

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

---

<sup>68</sup> Cfr. par 2.3

Dalle informazioni raccolte con il *Censimento* 2016, è emerso che, nell'anno in esame, la mobilità in entrata ha interessato n. 3.642 unità (nel 2015 n. 3.248), di cui n. 3.455 provenienti dallo stesso comparto e n. 187 da altro comparto. La mobilità in uscita, invece, ha riguardato n. 11.560 unità (nel 2015 n. 5.564), di cui n. 10.451 passati ad altri enti dello stesso comparto e n. 1.109 trasferiti ad enti di altro comparto.

Tale dato si spiega con l'effettuazione della mobilità del personale delle Province.

<b>Categoria</b>	<b>Entrata stesso comparto</b>	<b>Entrata altro comparto</b>	<b>Uscita stesso comparto</b>	<b>Uscita altro comparto</b>
<b>A</b>	64	2	162	21
<b>B</b>	567	28	2084	289
<b>C</b>	1838	109	4360	385
<b>D</b>	950	48	3652	404
<b>Dirigenti</b>	36	--	193	10

Infine, il numero di persone in ingresso o in uscita nell'anno 2016 per mobilità fra settore pubblico e privato ai sensi dell'articolo 23bis, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii., ammonta a complessive n. 321 unità (di cui n. 4 nelle Province, n. 288 nei Comuni, n. 4 nelle Comunità Montane e n. 25 nelle Unioni di Comuni), contro le n. 324 dell'anno 2015.

## **5.2 Personale comandato/distaccato**

Per quanto riguarda il personale comandato, l'articolo 30, comma 2bis, del decreto legislativo n. 165/2001, dispone che le amministrazioni che intendono coprire posti vacanti in organico provvedano in via prioritaria all'immissione in ruolo dei dipendenti provenienti da altri enti, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento.

L'articolo 1, comma 19, della legge n. 148/2011, integrando detta disposizione, prevede che il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria.

Per il personale delle Province l'art. 4, comma 2, del D.L. 78/2015, convertito con legge 125/2015, prevede il trasferimento, previo consenso dell'interessato, presso l'amministrazione dove presta servizio in posizione di comando o

distacco o altri istituti, a condizione che ci sia capienza in dotazione organica e nei limiti delle risorse disponibili, sempre che sia garantita la disponibilità finanziaria a regime.<sup>69</sup>

I dati pervenuti evidenziano che, al 31.12.2016, erano in servizio n. 108 dirigenti (n. 70 uomini e n. 38 donne), contro i 90 del 2015, e n. 5.230 unità di personale non dirigente (n. 2.400 uomini e n. 2.830 donne) in posizione di comando o distacco provenienti da altri enti, contro i 5.247 del 2015. Alla stessa data, n. 88 dirigenti (n. 53 uomini e n. 35 donne), contro i 60 del 2015, e n. 9.765 unità di personale non dirigente (n. 8.287 uomini e n. 1.478 donne) risultavano aver beneficiato di un comando o distacco verso altri enti, contro i 2.651 del 2015.

### *5.3 Aspettativa per dottorato di ricerca*

Al 31.12.2016 risultavano n. 34 dipendenti in aspettativa per dottorato di ricerca, con retribuzione a carico dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 2 della legge 13.8.1984, n. 476 e ss.mm.ii..

---

<sup>69</sup> Cfr. par. 4.16

## 6. Politiche assunzionali

### 6.1 Programmazione triennale e annuale delle assunzioni<sup>70</sup>

Ai sensi dell'articolo 91 del decreto legislativo n. 267/2000, 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 personale di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese di personale.

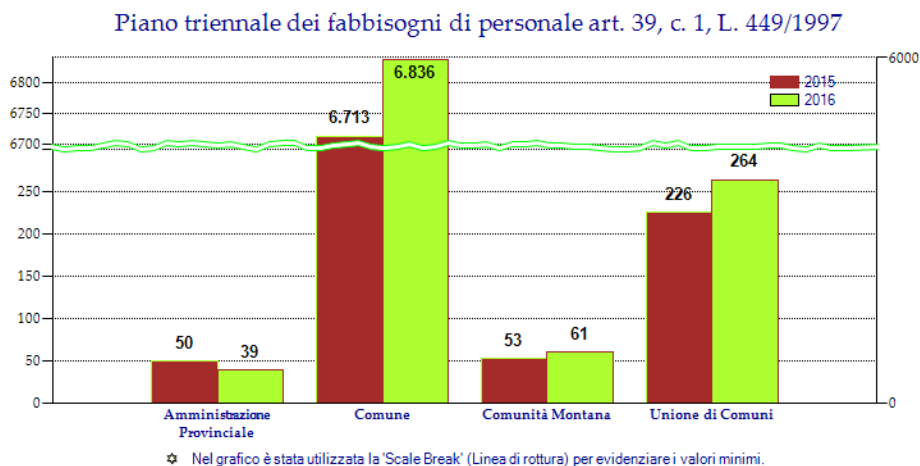
L'articolo 39, comma 1, della legge n. 449/1997 e ss.mm.ii *“al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio”*, prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche locali di adottare il provvedimento relativo alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale. Detto provvedimento deve essere sottoposto all'esame degli organi di revisione contabile, per la verifica del rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa (articolo 19, comma 8, legge n. 448/2001). Solo sulla base della programmazione triennale deliberata ai sensi della disposizione predetta, le amministrazioni pubbliche, fermo restando il rispetto dei vincoli assunzionali cui sono assoggettate, riportati in dettaglio nel capitolo 2 della presente pubblicazione, possono adottare le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento del personale (articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001).<sup>71 72</sup>

---

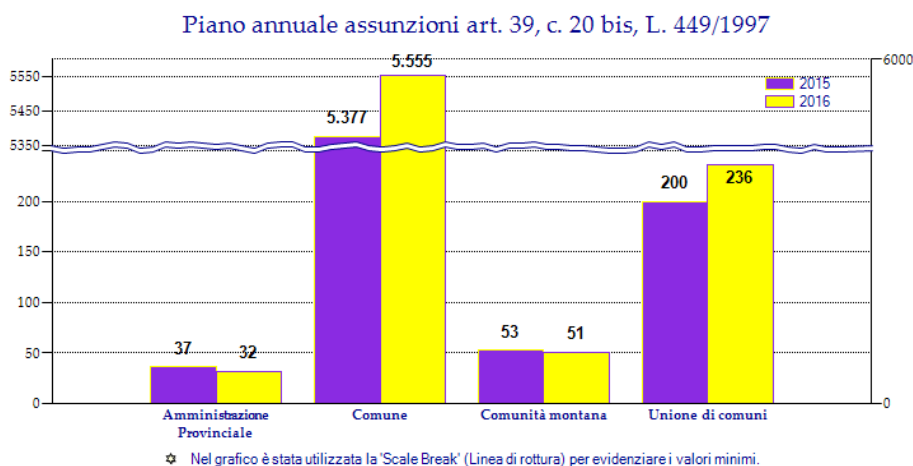
<sup>70</sup> L'art. 4 del D.lgs. 75/2017, nel modificare l'art.6 del D.lgs. 165/2001, prevede, tra l'altro che: *“Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*. Inoltre, lo stesso art. 4 ha inserito l'art. 6 ter al dlgs 165/2001 rubricato *“linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale”* con il quale è stata prevista l'emanazione di decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione di concerto con il MEF, e, per gli enti locali previa intesa in sede di Conferenza Unificata, allo scopo di agevolare la predisposizione dei piani di fabbisogni di personale. Detti piani debbono essere pubblicati, aggiornati annualmente e comunicati al Dipartimento della Funzione Pubblica entro 30 giorni dalla loro adozione, pena il divieto di effettuare assunzioni.

<sup>71</sup> Per maggiori dettagli sui limiti assunzionali si rimanda al cap. 2.3

In particolare, i comuni che hanno risposto affermativamente alla domanda inerente l'adozione del piano triennale sono stati n. 6.836 (contro i 6.713 del 2015); le Province n. 32, le Città Metropolitane n. 7, le Comunità Montane n.61 e le Unioni di Comuni n. 264.



I dati relativi all'adozione del piano annuale fanno registrare, complessivamente, un lieve aumento rispetto all'anno precedente. Gli enti che hanno risposto affermativamente sono: n. 5.555 Comuni, (contro i 5.377 del 2015); n. 236 Unioni di comuni (n. 200 nel 2015); n. 51 Comunità montane (n. 53 nel 2015); n. 26 Province e n. 6 Città Metropolitane (n. 34 e n. 3 nel 2015).



<sup>72</sup> L'art. 6 del D.lgs. 75/2017, nell'apportare modifiche all'art. 35 del D.Lgs. 165/2001, ha sostituito le parole *«...della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberato ai sensi dell'art. 39 della legge 449/1997»* con le parole *«...del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'art. 6 comma 4»*.



## 6.2 Ricognizione annuale delle eccedenze di personale

L'articolo 16 della legge n. 183 del 12.11.2011, che ha sostituito l'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001, ha introdotto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, a far data dal 2012, di provvedere annualmente alla ricognizione di situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria.

La mancata attuazione di tale adempimento comporta il divieto di *“effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere”*<sup>73</sup>.

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

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

Relativamente alla gestione del personale in disponibilità, l'articolo 5 del decreto-legge n. 90/2014, come convertito nella legge n. 114/2014, nel modificare l'articolo 34 del decreto legislativo n. 165/2001 ha previsto, tra l'altro, che: *“Nei sei mesi anteriori alla data di scadenza del termine di cui all'articolo 33, comma 8, il personale in disponibilità può presentare, alle amministrazioni di cui ai commi 2 e 3, istanza di ricollocazione, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nell'ambito dei posti vacanti in organico, anche in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore della stessa o di inferiore area o categoria di un solo livello per ciascuna delle suddette fattispecie, al fine di ampliare le occasioni di ricollocazione. In tal caso la ricollocazione non può avvenire prima dei trenta giorni anteriori alla data di scadenza del termine di cui all'articolo 33, comma 8. Il personale ricollocato ai sensi del periodo precedente non ha diritto all'indennità di cui all'articolo 33, comma 8, e mantiene il diritto ad essere successivamente ricollocato nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria di cui all'articolo 30...”* e che i dipendenti collocati in disponibilità *“possono essere assegnati, nell'ambito dei posti vacanti in organico, in posizione di comando presso amministrazioni che ne facciano richiesta o presso quelle individuate ai sensi dell'articolo 34bis, comma 5bis. Gli stessi dipendenti possono, altresì, avvalersi della disposizione di cui all'articolo 23bis. Durante il periodo in cui i dipendenti sono utilizzati con rapporto di lavoro a tempo determinato o in posizione di comando presso altre amministrazioni pubbliche o si avvalgono dell'articolo 23bis, il termine di cui all'articolo 33, comma 8, resta sospeso e l'onere retributivo è a carico dell'amministrazione o dell'ente che utilizza il dipendente”*.

---

<sup>73</sup> Cfr. par.6.1

Inoltre, il decreto legge n. 101/2013, come convertito nella legge n. 125/2013, all'articolo 2, comma 3, ha poi previsto che, in caso di dichiarazione di eccedenza "per ragioni funzionali o finanziarie", si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche le disposizioni contemplate dall'articolo 2, comma 11, lett. a) del decreto-legge n. 95/2012 sul pre-pensionamento del personale.<sup>74</sup>

Con riferimento alle eccedenze del personale delle Province conseguenti alle riduzione delle dotazioni organiche degli enti di area vasta delle Regioni a statuto ordinario di cui al comma 421 e segg. dell'art.1 della l. 190/2014 si rimanda al cap. 5.1.

### **6.3 Concorsi pubblici**

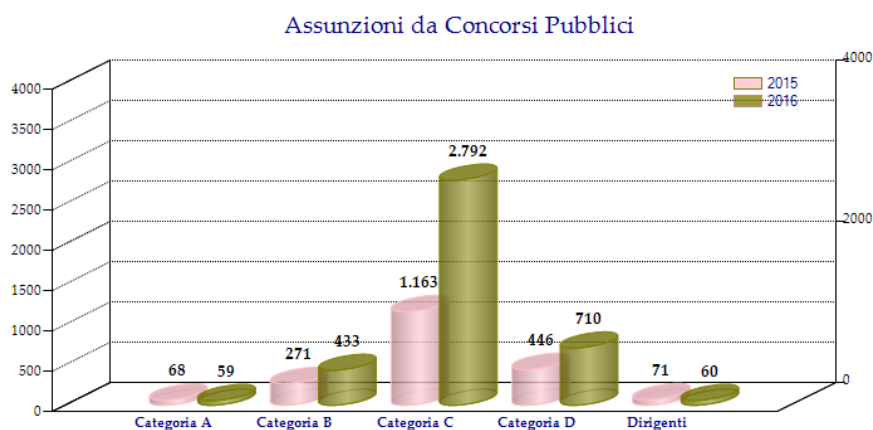
L'articolo 3, comma *5ter*, del decreto-legge n. 90/2014, ha disposto che agli enti locali si applicano i principi di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 101/2013, come convertito nella legge n. 125/2013 (l'avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii., è subordinato alla verifica: 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). Inoltre, l'articolo 5 del medesimo decreto-legge n. 90/2014 dispone che l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi, sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco.

Per gli anni 2015/2016, pur non essendo vietato l'avvio delle procedure concorsuali, per le assunzioni dei vincitori si richiama il contenuto del capitolo n. 2.3.

---

<sup>74</sup> Cfr. par. 4.7

Nel 2016 risultano assunte con concorso pubblico in totale n. 4.054 unità di personale (nel 2015 n. 2.019), di cui la massima parte nella categoria C (n. 2.792), seguita dalla D (n. 710), quindi dalla B (n. 433), poi dalla categoria A (n. 59) ed infine dai Dirigenti (n. 60 di cui n. 29 a tempo indeterminato e n. 31 a tempo determinato).



## 6.4 Stabilizzazione<sup>75</sup>

La possibilità di assumere a tempo indeterminato, mediante la cosiddetta *procedura di stabilizzazione*, i dipendenti in servizio a tempo determinato e gli LSU in possesso di specifici requisiti, prevista, in via temporanea, dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, al fine di favorire la progressiva riduzione del lavoro precario, stabiliva come termine ultimo l'anno 2009.

Tuttavia, l'articolo 17, commi 10, 11 e 12 del decreto legge n. 78/2009, come convertito nella legge n. 102/2009, ha nuovamente disciplinato la materia, individuando, per il triennio 2010-2012, le tre diverse modalità di inserimento dei precari nell'organico degli enti locali, di seguito riportate.

Per il personale con rapporto a tempo determinato di natura subordinata di cui all'articolo 1, comma 558, della Finanziaria 2007 e di cui all'articolo 3, comma 90, della Finanziaria 2008, le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei concorsi pubblici, fino alla fine del 2012, potevano destinare una riserva

<sup>75</sup> L'art. 20 del D.Lgs. 75/2017 ha introdotto nuove disposizioni per il superamento del precariato valevoli per il triennio 2018/2020 prevedendo, tra l'altro, anche la possibilità di utilizzare le risorse per le assunzioni a tempo determinato per stabilizzare il personale precario, anche L.S.U. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo ha abrogato il comma 9 bis dell'art. 4 della L. 101/2013 che escludeva gli Enti disestati delle Regioni a Statuto Speciale dall'applicazione dei commi 6, 7 e 8 dell'art. 259 del T.U.E.L. e dal conseguente obbligo di sottoporre alla Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali la rideterminazione della dotazione organica. Cfr Circolare Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 3 del 23/11/2017.

non superiore al 40% dei posti banditi. Gli enti locali potevano, inoltre, sia per il predetto personale sia per il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 3, comma 94, lett. b), della Finanziaria 2008, valorizzare con apposito punteggio, sempre nell'ambito dei concorsi pubblici, l'esperienza professionale maturata. Infine, per il personale appartenente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge n. 56/1987, in possesso del requisito di anzianità di servizio triennale maturato nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione, rimaneva possibile la stabilizzazione diretta, previo esperimento di procedure selettive, se non già svolte al momento dell'assunzione a termine.

Successivamente, l'art. 1, comma 401, della legge di stabilità 2013, n. 228 del 24.12.2012, nell'integrare l'articolo 35 (con l'inserimento del comma 3bis) del decreto legislativo n. 165/2001, ha previsto che: *"le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50% delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale... possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico: a) con riserva di posti, nel limite massimo del 40% di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando; b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito 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 collaborazione coordinata e continuativa<sup>76</sup> nell'amministrazione che emana il bando"*. Tale norma consente, a regime, di riassorbire progressivamente il bacino di precariato ancora esistente.

Per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, l'articolo 4, comma 6, del decreto legge n. 101/2013, come convertito con legge n. 125/2013, ha disposto che: *"...fino al 31.12.2016 al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente, per le amministrazioni interessate, previo esperimento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e successive modificazioni, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di*

---

<sup>76</sup> L'art. 6 del D.Lgs. 75/2017 ha sostituito le parole: "...di collaborazione coordinata e continuativa" con le parole: "...di lavoro flessibile".

*personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione in ogni caso dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e con le procedure dettagliatamente previste dalla norma. Il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti, di cui al primo periodo, può partecipare ad una procedura selettiva di cui al presente comma indetta da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione che emana il bando. Le procedure selettive di cui al presente comma possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, in misura non superiore al 50%, in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le graduatorie definite in esito alle medesime procedure sono utilizzabili per assunzioni nel quadriennio 2013-2016 a valere sulle predette risorse”.*

In seguito l'art. 1 comma 426 della L. 190/2014 ha disposto che: *“In relazione alle previsioni di cui ai commi da 421 a 425, il termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'art. 4, commi 6, 8 e 9, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, per le finalità volte al superamento del precariato, è prorogato al 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo, nei limiti previsti dal predetto art. 4, per gli anni 2017 e 2018 delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali”.*<sup>77</sup>

Particolare regolamentazione è stata adottata, anche per gli anni 2014/2015/2016, per i comuni della Regione Calabria.

La legge 27 dicembre 2013 n. 147 ha previsto lo stanziamento di 50 milioni di euro per la stabilizzazione a tempo determinato dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità degli enti della Regione Calabria, rinviando ad apposito decreto interministeriale la definizione delle modalità e dei criteri di assegnazione delle risorse medesime. Per l'anno 2016, il D.L. 185/2015, convertito nella L. 9/2016, all'art. 13 comma 1 bis, ha nuovamente autorizzato la spesa di 50 milioni di euro per consentire il completamento delle procedure di cui all'art. 1 comma 207 terzo periodo della legge 147/2013.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Disposizione confermata dal l'art. 20 c.6 del Dlgs. 75/2017.

<sup>78</sup> Il comma 163 dell'art. 1 della L. 232/2016 ha confermato, anche per il 2017, il finanziamento di 50 milioni di euro per consentire il completamento delle suddette procedure.

La predetta legge 147/2013 ha disposto, inoltre, che, nell'ipotesi del mancato rispetto del patto di stabilità (oggi pareggio di bilancio) non dovesse applicarsi la sanzione del divieto di assumere e che le assunzioni finanziate con tali risorse potevano essere effettuate in deroga:

- 1) ai limiti di spesa annua per assunzioni a tempo determinato fissati dall'art. 9, comma 28, del dl. 78/2010 nel 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nell'anno 2009, salvo estensione al 100% nei casi di riduzione della spesa di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006;
- 2) all'obbligo di contenimento della spesa complessiva per il personale entro la media della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, come previsto dall'art. 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006 e s.m.i..

Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, dell'8 ottobre 2014, ha stabilito le modalità e i criteri di assegnazione delle citate risorse, prevedendo, tra l'altro, la cumulabilità del contributo erogato dallo Stato con altri benefici eventualmente riconosciuti.

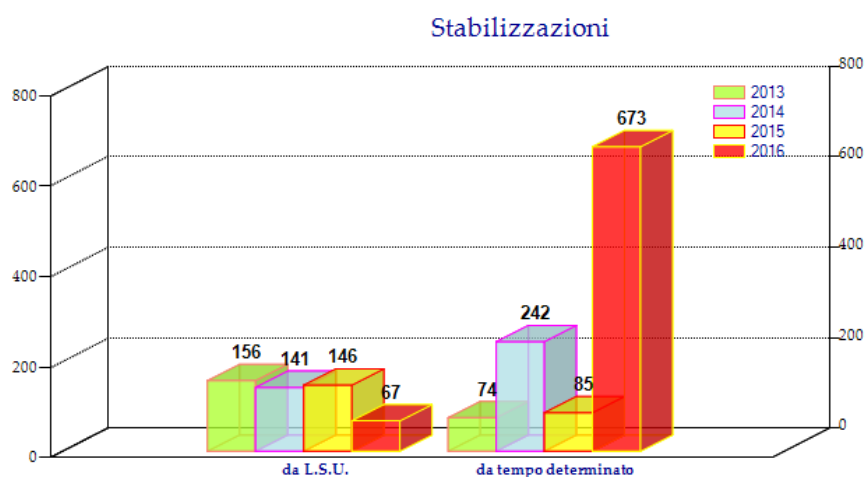
Successivamente, l'art. 16 quater del D.L. 78/2015, convertito con L. 125/2015 come modificato dal D.L. 210/2015, convertito nella L. 21/2016, ha introdotto nuove disposizioni in materia di stabilizzazione del personale precario dei comuni della Regione Calabria, prevedendo che: *"Alle procedure di stabilizzazione cui sono interessati i comuni della Regione Calabria per le categorie di lavoratori di cui all'articolo 1, comma 207, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si applicano le deroghe previste dal medesimo comma 207, anche nel caso di utilizzazione di finanziamenti regionali. Le predette procedure sono definite, altresì, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e all'articolo 259, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fermo restando il rispetto del patto di stabilità interno..."*.

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

2013 n. 125 e successive modifiche ed integrazioni". L'art. 5 della L.R. 32/2015 ha prorogato detto termine al 31.12.2016.<sup>79</sup>

In base alle risposte pervenute dagli enti che applicano i cinque differenti tipi di contratto, risulta, infatti, che nell'anno 2016:

- sono stati stabilizzati n. 67 ex LSU (contro i 156 del 2013, i n. 141 del 2014, n. 146 del 2015). Complessivamente, hanno maggiormente beneficiato di tale possibilità le categorie A e B;
- sono state assunte, con le procedure di cui all'articolo 35, comma 3bis, del decreto legislativo n. 165/2001, n. 123 unità di personale già a tempo determinato;
- sono state assunte, con le procedure di cui all'articolo 4, comma 8, della legge n. 125/2013, n. 550 unità di personale già a tempo determinato.



<sup>79</sup> L'art. 20 del D.Lgs 75/2017, nel dettare apposite disposizioni per il superamento del precariato, ha previsto per le Regioni a Statuto Speciale e per gli enti territoriali ivi insistenti la possibilità di elevare i limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previste dal comma 1 dello stesso art. 20, con risorse individuate nelle leggi regionali. Ai fini del rispetto del comma 557 e 562 dell'art 1 della legge 296/2006 i comuni delle predette regioni calcolano la spesa di personale al netto del finanziamento erogato dalle Regioni ed inoltre possono prorogare i contratti a tempo determinato fino al 31.12.2018.

## 6.5 *Categorie protette*

La legge n. 148/2011, di conversione del decreto-legge n. 138/2011, con l'articolo 9, nel modificare l'art. 5 della legge 68/1999, è intervenuto sulla disciplina del collocamento obbligatorio, disponendo che i datori di lavoro pubblici possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero dei lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima Regione. La norma è in vigore dal 13 agosto 2011.

Nell'anno 2013 sono state introdotte disposizioni volte a garantire la copertura della quota d'obbligo prevista dalla specifica normativa riguardante le categorie protette,<sup>80</sup> anche in deroga ai vincoli assunzionali vigenti. Infatti, l'articolo 7, comma 6, del decreto-legge n. 101 del 31.8.2013, come convertito nella legge n. 125 del 30.10.2013, dispone che *“le amministrazioni pubbliche procedono a rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente, tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente. All'esito della rideterminazione del numero delle assunzioni di cui sopra, ciascuna amministrazione è obbligata ad assumere a tempo indeterminato un numero di lavoratori pari alla differenza fra il numero come rideterminato e quello allo stato esistente. La disposizione del presente comma deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche nel caso in cui l'amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà. Per i lavoratori delle categorie protette di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, assunti a tempo determinato nel rispetto dell'articolo 7, comma 2, della medesima legge n. 68 del 1999, si applica l'articolo 5, commi 4quater e 4sexies, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, nei limiti della quota d'obbligo”*.<sup>81</sup>

L'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha disposto che i limiti assunzionali di cui alla normativa vigente non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo. Inoltre, i divieti

---

<sup>80</sup> L'art. 4 del D.lgs. 151/2015 ha introdotto all'art. 4 della legge 68/1999 il comma 3bis disponendo che i lavoratori già disabili, prima della costituzione del rapporto di lavoro, e non assunti tramite il collocamento obbligatorio, se hanno una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60% o al 45% se disabili psichici sono computati nella quota d'obbligo. Inoltre, l'art. 8 del citato D.lgs. ha istituito la “banca dati del collocamento mirato” che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati obbligati al collocamento dei disabili nonché i lavoratori interessati.

<sup>81</sup> In proposito cfr. circ. Dip. Funz. Pubbl. n. 73731 del 30.12.2014 in materia di compilazione del prospetto informativo e di computo della quota d'obbligo ai sensi della legge 68/99. Il D.lgs. 368/2001 è stato abrogato dal D.lgs n. 81/2015.



assunzionali previsti per gli enti di area vasta dall'art. 1 commi 420 e segg. della legge 190/2014 non si applicano per la copertura della quota riservata alle categorie protette (cfr. circ. Dipartimento Funzione Pubblica n. 1/2015).<sup>82</sup>

Nell'anno 2016 sono state complessivamente reclutate n. 125 unità di personale appartenente alle categorie protette (contro n. 146 del 2015), ai sensi della legge n. 68/1999, di cui n. 57 per chiamata numerica e n. 68 per chiamata diretta.

Come per il passato, la maggior parte delle assunzioni ha riguardato personale della categoria B (n. 35 per chiamata numerica e n. 36 per chiamata diretta). Sono state, inoltre, immesse in organico, complessivamente, n. 29 unità nella categoria C (di cui n. 12 per chiamata diretta e n. 17 per chiamata numerica); n.19 unità nella categoria A (n.15 per chiamata diretta e n. 4 per chiamata numerica); n. 6 unità nella categoria D (n. 5 per chiamata diretta e n. 1 per chiamata numerica) e nessun dirigente.

---

<sup>82</sup> L'art. 10 del d.lgs. 75/2017 ha introdotto l'art. 39 quater al Dlgs. 165/2001 con il quale viene prevista una specifica disciplina per il monitoraggio dell'applicazione della legge 68/99 sul collocamento obbligatorio delle categorie protette.

## 7. Pensionamenti

Negli ultimi anni il sistema pensionistico ha subito più volte profonde modificazioni.

Nell'anno 2011 si applicavano le disposizioni di cui all'articolo 12 del decreto legge n. 78/2010, come convertito nella legge n. 122/2010, e, dal 17.7.2011, della legge n. 111/2011 di conversione del decreto legge n. 98/2011.

Detta disciplina prevedeva:

ANNO	Pensione vecchiaia	Pensione anzianità
2010	60 anni donne – 65 uomini	Quota 95 (età minima 59 anni)
2011	61 anni donne – 65 uomini	Quota 96 (età minima 60 anni)
2012	65 anni uomini e donne	Quota 96 (età minima 60 anni)
2013	65 anni + 3 mesi uomini e donne	Quota 97 (età minima 61 anni) + 3 mesi
2014-2019	65 anni + 3 mesi + speranza di vita uomini e donne	Quota 97 (età minima 61 anni) + 3 mesi + speranza di vita

Dal 1° gennaio 2011 era, inoltre, in vigore una unica finestra mobile. Conseguentemente, il diritto alla pensione maturava dopo 12 mesi dalla data in cui erano stati raggiunti i requisiti.

Ciò valeva anche per i lavoratori che avevano, indipendentemente dall'età anagrafica, 40 anni di anzianità contributiva.

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

- a) *pensione di vecchiaia*, che si consegue in base ai requisiti previsti dai commi 6 e 7 dello stesso articolo 24;<sup>83</sup>
- b) *pensione anticipata*, conseguita in base ai requisiti previsti dai commi 10 e 11 del medesimo articolo.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Il comma 166 dell'art. 1 della legge 232/2016 ha istituito a decorrere dal 1.5.2017 in via sperimentale e fino al 31.12.2018 l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica APE (volontaria). Con DPCM 4.9.2017 è stato emanato il relativo regolamento di attuazione di detta normativa.

<sup>84</sup> L'art. 1 comma 194 della legge 232/2016 ha previsto che: "Con effetto sui trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2018, le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 10, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, non trovano applicazione". Inoltre, il successivo comma 199 ha previsto che a decorrere dal 1.5.2017 il requisito contributivo di cui all'art. 24 c. 10 del Dl. 201/2011 è ridotto a 41 anni per alcune categorie di lavoratori individuate dal comma medesimo ed in possesso di particolari requisiti. Con DPCM 23.5.2017 n. 87 è stato emanato il regolamento di attuazione della disciplina prevista dal citato comma 199 in materia di accesso al pensionamento anticipato per i lavoratori cosiddetti precoci – A.P.E. sociale.

Peraltro, l'art. 1 comma 113 della legge 190/2014, prevede che: “con effetto sui trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2015, il secondo periodo del comma 2 quater dell'art. 6 del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «le disposizioni di cui all'art. 24 comma 10 terzo e quarto periodo del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, non trovano applicazione limitatamente ai soggetti che maturano il requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017»”. (in merito cfr. circ. Dipartimento Funzione Pubblica n. 2/2015 e nota n. 24210/2015, nonché circ. INPS 154/2015). Successivamente, l'art. 1 della legge 208/2015 al comma 299 ha introdotto il comma 113 bis all'art. 1 della L. 190/2014 prevedendo che le disposizioni di cui al citato art. 6, 2° periodo del comma 2 quater del D.L. 216/2011, come sostituito dal comma 113, si applicano anche ai trattamenti pensionistici decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014, ed esclusivamente ai ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016.<sup>85</sup>

Pertanto i requisiti prescritti, a partire dal 1.1.2012, per il diritto alla *pensione di vecchiaia*, sia in un sistema di calcolo misto (contributivo pro-rata) che contributivo, sono:

ANNO	ETA'	ANZIANITA' CONTRIBUTIVA
2012	66 anni	20 anni
2013	66 anni e 3 mesi	20 anni
2014	66 anni e 3 mesi	20 anni
2015	66 anni e 3 mesi	20 anni
2016	66 anni e 7 mesi	20 anni
2017	66 anni e 7 mesi	20 anni

I requisiti per il diritto alla *pensione anticipata*,<sup>86</sup> sia in un sistema di calcolo misto (contributivo pro-rata) che contributivo, aggiornato agli attuali valori inerenti l'incremento della speranza di vita sono:

<sup>85</sup> Cfr cap 4.7

<sup>86</sup> Il decreto interministeriale 16 dicembre 2014 ha disposto l'adeguamento dei requisiti pensionistici per l'effetto dell'aumento della speranza di vita calcolata dall'Istat. Il provvedimento prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2016, i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici sono incrementati di 4 mesi. Cfr. circ. INPS n. 63/2015.

ANNO	ETA'	ANZIANITA' CONTRIBUTIVA	
	UOMINI e DONNE	UOMINI	DONNE
2012	62 anni*	42 anni e 1 mese	41 anni e 1 mese
2013		42 anni e 5 mesi	41 anni e 5 mesi
2014		42 anni e 6 mesi	41 anni e 6 mesi
2015		42 anni e 6 mesi	41 anni e 6 mesi
2016		42 anni e 10 mesi	41 anni e 10 mesi
2017		42 anni e 10 mesi	41 anni e 10 mesi

\* sulla quota del trattamento è applicata una riduzione percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni (l'articolo 6, comma 2<sup>quater</sup>, del decreto-legge n. 216/2011, convertito nella legge n. 14/2012, ha disposto che tale riduzione percentuale non trova applicazione fino al 31.12.2017).

I dipendenti pubblici che hanno maturato i requisiti per il pensionamento entro la data del 31 dicembre 2011 rimangono soggetti al regime previgente e non soggiacciono, anche se sono ancora in servizio, al nuovo regime sui requisiti di età e di anzianità contributiva, fermo restando che si applica anche a loro il regime contributivo pro-rata per le anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Sulla materia è poi intervenuto anche il decreto-legge n. 101/2013, come convertito con la legge n. 125/2013, che, all'articolo 2, comma 3, dispone che, in caso di dichiarazione di eccedenza "per ragioni funzionali o finanziarie", si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche le disposizioni contemplate dall'articolo 2, comma 11, lett. a) del decreto-legge n. 95/2012. In base a tale norma, pertanto, il pensionamento anticipato si applica al personale in esubero in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi, che, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento previdenziale vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016.

Dai dati pervenuti emerge che anche nell'anno 2016, la maggioranza dei cessati ha presentato domanda di dimissioni volontarie prima del raggiungimento dei limiti di età previsti per la pensione di vecchiaia (n. 6.894, contro i 9.240 del 2015). Il fenomeno ha interessato la categoria C per n. 2.527 unità, la categoria B per n. 2.114 unità, la categoria D per n. 1.821 unità, la categoria A per n. 305 unità e i dirigenti per n. 127 unità.

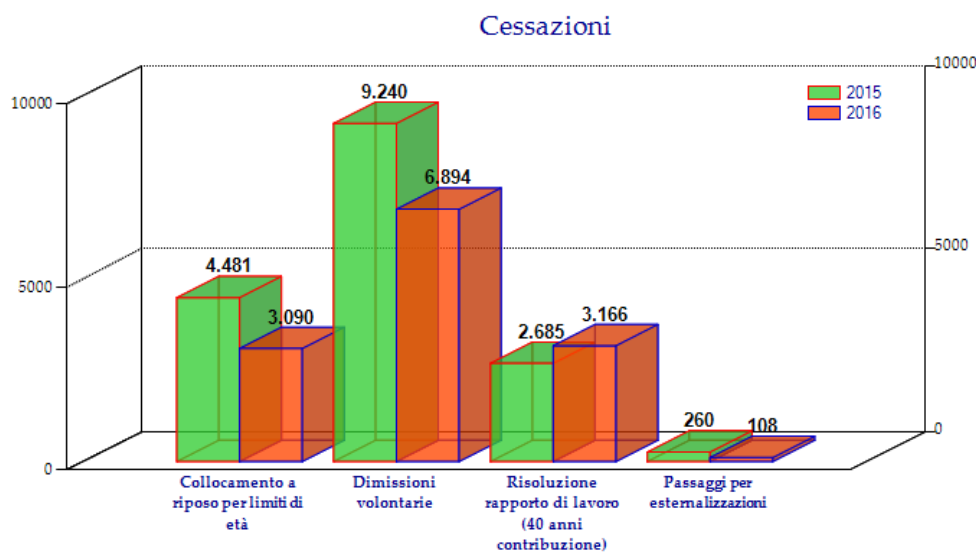
In seconda posizione sono i pensionamenti per raggiunti limiti di età (n. 3.090, contro n. 4.481 del 2015), che hanno riguardato la categoria C per n. 992, la categoria B per n. 959, la categoria D per n. 726, la categoria A per n. 367 e, infine, i dirigenti per n. 46 unità.

Relativamente alla risoluzione del rapporto di lavoro, ad iniziativa dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 72, comma 11, della legge n. 133/2008, risultano cessate n. 3.166 unità di personale a seguito dell'applicazione di tale disposizione (n. 2.685 unità nel 2015).

Le cessazioni per esternalizzazione di servizi hanno invece interessato n. 108 unità (n. 260 nel 2015), in massima parte di categoria C (n. 43); la categoria A è stata interessata per n. 8 unità, la B per n. 35 unità, la categoria D per n. 22 unità. Non si rilevano cessazioni per esternalizzazioni nella categoria dirigenziale.

I licenziamenti hanno riguardato n. 295 unità.

Altre cause, non meglio specificate, hanno prodotto un numero di cessazioni pari a n. 2.895, contro le 2.953 del 2015.



## 8. Valutazione delle prestazioni e dei risultati<sup>87</sup>

Il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 ha radicalmente riformato il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, cui devono adeguarsi anche gli enti locali. Tale sistema prevede che vengano stilate graduatorie differenziate per dirigenti e non dirigenti, nelle quali il personale deve essere distribuito in tre differenti livelli di *performance*: il 25% è collocato nella fascia alta, cui spetta il 50% delle risorse destinate alla retribuzione di risultato (se dirigenti) o al trattamento accessorio (se non dirigenti); il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale spetta il restante 50% delle predette risorse, mentre al 25% del personale collocato nella fascia bassa non corrisponde l'attribuzione di alcuna retribuzione di risultato o trattamento accessorio collegati alla *performance*.

Tali disposizioni non si applicano, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 150/2009, come modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 141/2011, se il numero dei dipendenti in servizio non è superiore a 15 e il numero dei dirigenti non è superiore a 5.<sup>88</sup>

Ciascuna amministrazione, su proposta della struttura di valutazione, deve, quindi, provvedere all'adozione di un "*piano delle performance*" ex art 10 del Dlgs. 150/2009<sup>89</sup> contenente l'indicazione degli obiettivi individuali e organizzativi dell'ente e una metodologia di valutazione, coerenti con i principi fissati dal legislatore.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 141/2011, di modifica dei commi 2, 3 e 6 del citato art. 19, la differenziazione retributiva in fasce si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a

---

<sup>87</sup> La legge 7.8.2015 n. 124, concernente "*deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" stabilisce, all'art. 17 lettera r), i principi della semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità. La Corte Costituzionale con sentenza n. 25/2016 ha dichiarato incostituzionali diversi punti della legge delega, bocciando gli emanandi decreti attuativi sulla dirigenza pubblica. Successivamente ed in conformità a detta sentenza è stato emanato il decreto legislativo 25.5.2017 n. 74 con il quale sono state introdotte modifiche al Dlgs 150/2009 in materia di valutazione della performance.

<sup>88</sup> L'art. 13 c. 1 del Dlgs. 74/2017 ha sostituito l'art. 19 del d.lgs.150/2009 rubricato "*criteri per la differenziazione delle valutazioni*", prevedendo che "1. Il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. 2. Per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 e' applicato con riferimento alla retribuzione di risultato."

<sup>89</sup> Il DPR 9 maggio 2016 n. 105 ha abrogato i commi 2, 3, 4, dell'art. 10 Del Dlgs 150/2009. Successivamente l'art. 8 del Dlgs 74/2017 ha ulteriormente modificato il citato art. 10.

quella relativa al quadriennio 2006-2009. Nelle more del rinnovo contrattuale, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111.<sup>90</sup>

L'articolo 5, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 6.7.2012, convertito nella legge n. 135 del 7.8.2012 e ss.mm.ii., stabilisce, inoltre, che, nelle more dei rinnovi contrattuali suddetti, le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale, adottano criteri di selettività e di riconoscimento del merito ivi descritti (comma 11, *11ter*, *11quater*, *11quinquies*).

Dai dati raccolti risulta che, al 31.12.2016, la maggioranza degli enti locali (n. 5.938) ha dichiarato di effettuare la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti (dirigenti e non), gestendo il relativo servizio in forma singola (n. 5.742 enti).

Hanno utilizzato giudizi del nucleo di valutazione n. 630 enti, contro n. 648 del 2015.

---

<sup>90</sup> I commi 2, 3 e 6 dell'art. 19 del Dlgs 150/2009 sono stati abrogati dall'art. 13 del Dlgs 74/2017.

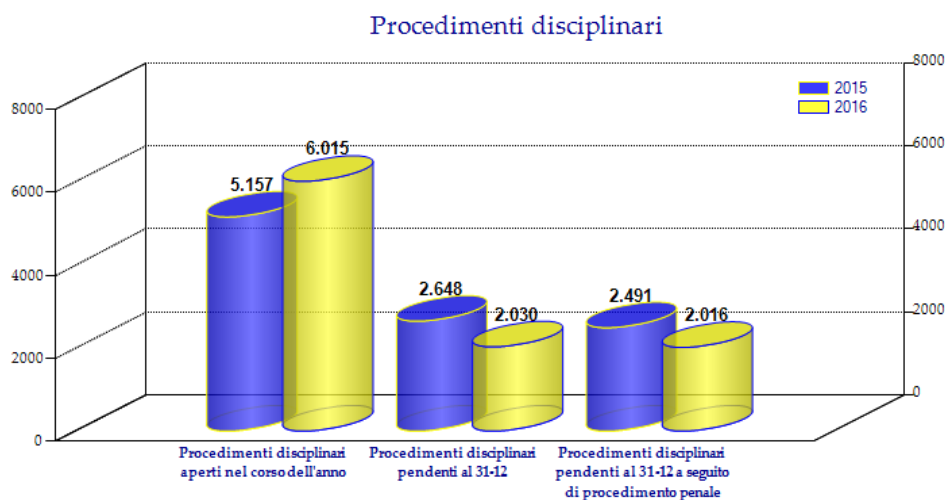
## 9. Servizi disciplinari

Al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, sono state introdotte modifiche al d.lgs. 165/2001 in tema di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, dapprima con il d.lgs. 150/2009 e attualmente, in materia di licenziamento disciplinare, con il d.lgs. 116/2016.<sup>91</sup>

Dai dati pervenuti con la presente rilevazione emerge quanto segue.

Alla domanda se sia stato istituito un ufficio/servizio disciplinare, n. 57 Province (n. 95 nel 2015), 5 Città Metropolitane (n. 9 nel 2015), n. 4.110 Comuni (n. 4.105 nel 2015), n. 76 Comunità Montane e n. 209 Unioni di Comuni hanno dato assicurazione.

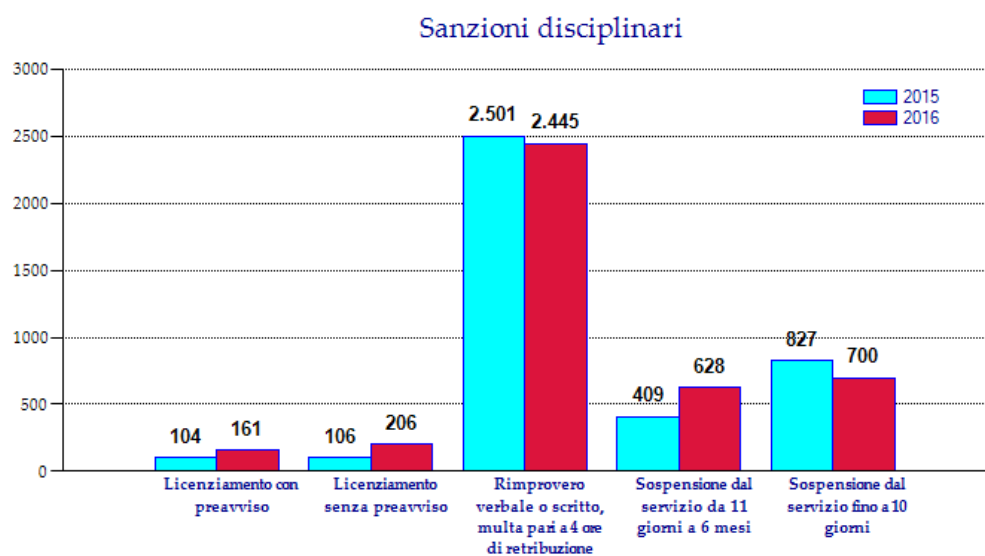
Nel corso del 2016 sono stati aperti complessivamente n. 6.015 procedimenti disciplinari contro n. 5.157 del 2015. Al 31.12.2016 risultavano pendenti ancora n. 2.030 procedimenti, di cui n. 2.016 aperti a seguito di un procedimento penale.



<sup>91</sup> Il Dlgs 20.7.2017 n. 118 ha apportato modifiche e integrazioni in materia di licenziamento disciplinare di cui al Dlgs 116/2016. Inoltre, l'art. 13 del d.lgs. 75/2017 ha modificato gli artt. da 55bis a 55 sexies del d.lgs. 165/2001 in materia di licenziamento disciplinare e responsabilità disciplinare.



Per quanto attiene alle sanzioni, in totale ne sono state comminate n. 4.140 (3.947 nel 2015), in gran parte (n. 2.445) consistenti in rimproveri verbali o scritti e in multe pari a 4 ore di retribuzione.



## 10. Modalità di gestione delle attività

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

### 10.1 Gestione diretta

Gli enti locali gestiscono oltre il 63% delle proprie attività in economia diretta. Tuttavia, come già osservato in occasione delle precedenti rilevazioni, per far fronte alla carenza di personale in termini quantitativi o qualitativo/professionali ovvero per ottimizzare il rapporto costi/benefici, in talune situazioni sono utilizzate da tempo anche altre modalità di gestione, di cui si dà conto nei paragrafi seguenti.

### 10.2 Forme associative <sup>92</sup>

L'articolo 30 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000 disciplina le forme associative tra enti locali - Unioni di comuni, Consorzi (la legge n. 191/2009, come modificata dalla legge n. 42/2010, all'articolo 2, comma 186, ha disposto la soppressione, a far data dal 1° gennaio 2011, dei consorzi di funzioni, ad eccezione dei bacini imbriferi montani, prevedendo l'assunzione, da parte dei comuni, delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse umane e finanziarie), Convenzioni, Accordi di programma - che consentono di esercitare congiuntamente o, comunque, in modo coordinato funzioni e servizi ovvero di realizzare opere di interesse comune. In base all'articolo 2, comma 28, della legge n. 244/2007, i comuni possono aderire ad una sola forma associativa per gestire il medesimo servizio.

---

<sup>92</sup> L'art. 22 c. 5 ter del d.lgs. 50/2017 ha previsto che: " Al fine di consentire un utilizzo più razionale e una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane da parte degli enti locali coinvolti in processi associativi, le disposizioni di cui all'articolo 30, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applicano al passaggio di personale tra l'unione e i comuni ad essa aderenti, nonché tra i comuni medesimi anche quando il passaggio avviene in assenza di contestuale trasferimento di funzioni o servizi."

In materia, tuttavia, sono intervenute, negli ultimi anni, alcune importanti modifiche normative, destinate ad incidere profondamente sulle modalità di gestione dei servizi da parte degli enti locali di minori dimensioni.

L'articolo 19 del decreto legge n. 95 del 6.7.2012, convertito nella legge n. 135 del 7.8.2012, ha previsto che:

- i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3000, se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali (come ridefinite dalla medesima normativa). Le Regioni, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva, previa concertazione con i Comuni interessati, individuano la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica, secondo principi di efficacia, efficienza e riduzione delle spese. A tali Unioni si applica la disciplina prevista dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii.. Il limite demografico rimane fissato in almeno 10.000 abitanti. L'articolo 23, comma 1*quinquies*, del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha stabilito che detti Comuni debbono assicurare l'attuazione delle funzioni fondamentali in forma associata nei seguenti termini: entro il 1° gennaio 2013, tre funzioni; entro il 30.9.2014, altre tre funzioni; entro il 31.12.2016, tutte le restanti funzioni.<sup>93</sup> Inoltre, per i Comuni derivanti da fusione, l'articolo 1, comma 121, della legge n. 56/2014 ha stabilito che, in mancanza di una specifica regolamentazione regionale, gli stessi sono esentati dall'obbligo di esercizio associato delle funzioni per un mandato elettorale;
- i Comuni fino 1000 abitanti, in alternativa alla disciplina sopra richiamata, possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti, mediante un'unione di comuni (con popolazione complessiva di norma superiore a 5000 abitanti), secondo una disciplina appositamente dettata dalla medesima norma, ovvero mediante una o più convenzioni (ex articolo 30 decreto legislativo n. 267/2000) di durata triennale.

---

<sup>93</sup> L'art. 5 c. 6 del DL 244/2016, conv. dalla L. 19/2017 ha prorogato i termini di cui all'art. 14 c. 31 ter del DL 78/2010 al 31.12.2017.

Per quanto riguarda il personale delle Unioni di Comuni, l'articolo 32, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii.<sup>94</sup> dispone che *“All’Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all’esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell’Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”*.

Dai dati pervenuti emerge che, alla fine del 2016, n. 4.137 Comuni avevano scelto di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali, applicando il disposto di cui all'articolo 14, comma 28, della legge n. 122/2010.

La forma associativa più utilizzata nell'anno della rilevazione è stata ancora quella della *convenzione* stipulata ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267/2000, al fine di svolgere in modo coordinato determinate funzioni o servizi.

Al 31.12.2016 risulta che n. 4.137 enti gestiscono le funzioni fondamentali in forma associata; in particolare n. 3.353 enti utilizzano la convenzione e n. 1.812 enti utilizzano le unioni di comuni. Alla stessa data risultavano attive complessivamente n. 5.771 convenzioni, di cui n. 5.476 stipulate dai Comuni; n. 33 dalle Province; n. 5 dalle Città Metropolitane, n. 72 dalle Comunità Montane e n. 185 dalle Unioni di Comuni.

Inoltre, complessivamente, n. 2.758 Comuni hanno dichiarato di far parte di una *unione*, costituita ai sensi dell'articolo 32 del citato decreto legislativo n. 267/2000.

I Consorzi risultano maggiormente utilizzati per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (10,4%), per i servizi assistenziali (12%) e per i servizi idrici integrati (7%), significative sono le Unioni di comuni costituite per la gestione del servizio di polizia locale (12,6%), servizi di protezione civile (15%), per i servizi assistenziali (8%), per la raccolta e smaltimento rifiuti (6,3%) e la formazione (5,6%).

Il dettaglio dei dati è consultabile nelle tabelle relative alle modalità di gestione dei servizi.

---

<sup>94</sup> L'art. 22 c. 5 del d.lgs. 50/2017 ha aggiunto al comma 5 dell'art. 32 del TUEL: *“I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all’unione di comuni di cui fanno parte.”*

### 10.3 Esternalizzazione di servizi

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

Peraltro, già l'art. 6 bis del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, nel caso di acquisizione sul mercato dei servizi da effettuarsi a condizione che vi siano economie di gestione, che l'amministrazione provveda al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente.<sup>95</sup>

Dalle risultanze del *Censimento* emerge che, alla fine dell'anno 2016, le disposizioni del citato art. 6/bis sono state rispettate da n. 2.146 enti (di cui n. 7 Province, n. 2.015 Comuni, n. 20 Comunità Montane e 104 Unioni di Comuni). Alla domanda hanno risposto negativamente n. 6.350 enti.

Per quanto attiene al personale, sono state indicate complessivamente (tutti i contratti) n. 108 unità cessate a seguito di trasferimento per esternalizzazioni di servizi (contro n. 260 del 2015). Esclusi i cessati, risultano, invece, utilizzate a qualsiasi titolo (compreso il comando), nelle attività esternalizzate, n. 1.342 unità di personale.

Inoltre, l'articolo 76, comma 4, del decreto-legge n. 112/2008, come convertito nella legge n. 133/2008, fa divieto agli enti che non hanno rispettato le regole del patto di stabilità (oggi pareggio di bilancio) nell'anno precedente, oltre che di assumere personale a qualsiasi titolo, anche di "*stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi*" della disposizione medesima.

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

- *istituzione* (organismo strumentale dell'ente per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale);

---

<sup>95</sup> Cfr. cap 2.4

- *azienda speciale* o *municipalizzata* (ente strumentale dell'ente dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, responsabile della gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale);
- *società partecipata*<sup>96</sup> (società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituita o partecipata dall'ente titolare del servizio);
- *appalto*<sup>97</sup> (modalità di affidamento di esecuzione di lavori a soggetti esterni con contratto stipulato all'esito della procedura di gara pubblica);
- *affidamento diretto* (affidamento di attività al concessionario senza l'espletamento di gara pubblica, nel caso in cui sussistono particolari ragioni tecniche o economiche o di opportunità sociale).

Le forme largamente più utilizzate sono quelle degli appalti (9,9%) e dell'affidamento diretto (2,6%). Gli enti che applicano il contratto nazionale ricorrono all'appalto soprattutto per i lavori pubblici (59,2%), raccolta e smaltimento rifiuti (31%), sistemi informativi (21,8%), servizi cimiteriali (26%), servizi legali (28%).

Per il servizio idrico integrato tali enti si affidano per il 30% alle società partecipate, per il 9% agli appalti, per l'11,2% alla concessione a terzi e per il 4% alle aziende municipalizzate.

---

<sup>96</sup> Con il D.lgs 175/2016 è stato emanato il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.), a tal proposito cfr. cap.2 par.2.4

<sup>97</sup> Il D.lgs. n 50/2016 ha introdotto nuove norme in materia di appalti pubblici.

Con il 2016 si sono concluse, ad eccezione della Sicilia dove sono proseguite anche nel 2017, le procedure per la mobilità provinciale, finalizzate al ricollocamento del personale in soprannumero dalle amministrazioni provinciali e, pertanto, sono state ripristinate le ordinarie facoltà assunzionali.

Anche nell'anno 2016, la maggior parte degli enti locali ha dichiarato di aver rispettato l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Si è registrato un modesto decremento del personale in servizio a tempo indeterminato pari a n. 401.334 dipendenti. Anche il personale a tempo determinato, quello con contratto di somministrazione e di collaborazione coordinata e continuativa, non più utilizzabile, risulta diminuito. In riduzione risultano anche le unità di personale dirigenziale in servizio, rimanendo comunque una significativa prevalenza di uomini rispetto alle donne.

Con la finanziaria 2016 si è sensibilmente ridotto il budget da destinare alla sostituzione del personale andato in pensione o per coprire posti vacanti in dotazione organica. Il maggior rigore, giustificato da esigenze di contenimento della spesa pubblica, è stato poi mitigato da una successiva norma che ha consentito, per il personale del comparto, di arrivare ad una copertura pari al 75% della spesa, nel rispetto del rapporto dipendenti popolazione vigente nel 2016.

Nell'anno in esame risultano assunte n. 5.820 unità di personale, dato fortemente incrementato rispetto all'anno precedente in conseguenza della conclusione delle procedure di mobilità provinciale. Il numero delle unità assunte con concorso pubblico è pari a n. 4.054 unità di cui n. 1.250 uomini e n. 2.804 donne.

Con il 2016, conclusi i prepensionamenti, si è ritornati al regime ordinario che prevede il pensionamento a 66 anni e 7 mesi con una contribuzione minima di 20 anni.

Dalla rilevazione risulta raddoppiato, rispetto allo scorso anno, il numero delle unità di personale in servizio compreso nella fascia anagrafica superiore ai 60 anni, con una maggiore presenza di donne rispetto agli uomini.

Infine, dai dati pervenuti emerge che i pensionamenti hanno riguardato n. 9984 unità di personale, di cui n. 6.894 ha presentato domanda di dimissioni volontarie prima del raggiungimento dei limiti di età.

