

## **LE ASSUNZIONI NEI COMUNI NEL 2025**

Con modulistica in formato digitale editabile



## **LE ASSUNZIONI NEI COMUNI NEL 2025**

Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



Le assunzioni nei comuni nel 2025 Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero

© 2024 Publika S.r.l. Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN) info@publika.it www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

I edizione Ottobre 2024 Pubblicazione digitale

## Sommario

Premessa
1. Il quadro normativo
1.1. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
Articolo 6. Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale11
Articolo 6-bis. Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni
Articolo 6-ter. Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale12
Articolo 33. Eccedenze di personale e mobilità collettiva
1.2. Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato
Articolo 1, comma 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296
1.3. Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58
Articolo 33. Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria
1.4. Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni"
Articolo 1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo17
Articolo 2. Definizioni
Articolo 2. Definizioni
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica17
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica

1.5. Ulteriori misure per i piccoli comuni e le Unioni	25
1.6. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità	25
1.6. DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80 Misure urgenti per il raffor della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni fu all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'e della giustizia	inzionale ifficienza
Art.6 Piano integrato di attività e organizzazione	26
2. Il vigente sistema delle assunzioni.	29
2.1. Il Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita ecor per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazi Legge 28 giugno 2019, n. 58	oni dalla
2.2. Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 "Misure per la definizione delle assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni"	
2.2.1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo	30
2.2.2. Definizioni e calcolo del rapporto tra spese di personale ed correnti	
2.2.3 Differenziazione dei Comuni per fascia demografica e individuaz valori soglia	
2.2.4 La fine dell'opportunità aggiuntiva per i comuni sottosoglia: l'utilizzo assunzionali del quinquennio 2015/2019	dei resti
2.2.5 Le misure disapplicate nel 2025 per i piccoli comuni e le unioni	33
<ul> <li>2.3. La Circolare ministeriale interpretativa sul DM attuativo dell'art. 33, co del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale</li></ul>	34 ione del
2.3.2 Casistiche applicative sulle fasce demografiche ed i relativi valori-sog	
2.3.3 Gli effetti sulla mobilità	•
2.3.4 Le progressioni verticali	
2.3.5 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione: la sottosezione 3.3	
3. Come utilizzare la modulistica	40
3.1. La relazione illustrativa tecnico–finanziaria	
3.2. Illustrazione degli allegati e dei fogli di calcolo	
L'Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006	
L'Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020	41
L'Allegato B – Il calcolo degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni.	41
L'Allegato C – Piano delle assunzioni	41
L' Allegato D – Dotazione organica	41
L'Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite i potenziale di spesa e l'Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione or limite massimo potenziale di spesa	rganica e
L'Allegato F/1 – Parere del Revisori dei conti	
L'Allegato F/2 Asseverazione del Revisori dei conti	
L'Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO	

#### **Premessa**

L'anno 2023 è stato "l'anno" del Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione, della sua prima adozione da parte degli Enti, della sperimentazione.

L'anno 2024 è stato l'anno di verifica dell'avvenuta e vera semplificazione perseguita (e raggiunta?) dall'introduzione del PIAO di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021, convertito in legge 113/2021, identificato dal legislatore quale strumento unico di programmazione strategica dei Comuni.

Di fatto, il PIAO comprende al suo interno tutti i contenuti di cui ai seguenti articoli:

- art. 6 del d.lgs. 165/2001, che esplicava i propri effetti nel Piano triennale dei fabbisogni di personale;
- articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 24, Piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e informatiche;
- art. 10 del d.lgs. 150/2009, Piano della performance;
- articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190, Piano di prevenzione della corruzione;
- art. 14, comma 1, della legge 124/2015, Piano organizzativo del lavoro agile;
- art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006, Piano delle azioni positive.

L'anno 2025 dovrebbe essere invece l'anno in cui vanno a regime le nuove disposizioni sulle assunzioni, venendo meno l'obbligo di incremento calmierato della Tabella 2 di cui all'art. 5 del Dm 17 marzo 2020.

Ricordiamo infatti che, solo fino al 31 dicembre 2024, i comuni virtuosi potevano incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato da tale Tabella 2 del Dm.

Nel periodo 2020-2024, i comuni potevano poi, in alternativa a quanto sopra, utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2.

Nel medesimo periodo 2020-2024, i comuni con meno di cinquemila abitanti, virtuosi e facenti parte di una Unione di comuni prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, potevano incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato, nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, da destinare all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.

Venendo meno le suddette previsioni, nel 2025 potrà succedere che:

- 1.I comuni che si collocano al di sotto del valore soglia previsto perla propria fascia demografica potranno incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del Dm ciascuna fascia demografica.
- 2. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, negli ani passati, risultava superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 e che dovevano adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto al fine di conseguire nell'anno 2025 il predetto valore soglia, anche applicando un turn over

inferiore al 100 per cento, sono arrivati alla fine del percorso di riduzione graduale e, nel 2025, dovranno dimostrare di essersi allineati. Nell'eventualità che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, il decreto attuativo prevede un turn over ridotto al 30%, sino al raggiungimento della soglia, come già previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019.

3. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, risultava compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 e dalla Tabella 3 non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Proponiamo in questa sede una guida operativa di tutte le "cose" che i Comuni devono continuare a fare, a conoscere, a considerare per procedere alle assunzioni di personale nel 2025. Poiché non è più possibile circoscrivere nell'adozione del PTFP (Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale) tali adempimenti, il frutto di tale lavoro dovrà confluire nella Sezione 3: Organizzazione e capitale umano, Sottosezione 3.3: Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) del PIAO.

Innanzitutto, ricordiamo che l'art. 33, comma 2 del cosiddetto "Decreto Crescita", decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un principio del tutto innovativo per quanto riguarda il regime delle assunzioni dei Comuni, scardinando il precedente sistema basato sul turn-over. L'applicazione della norma e la decorrenza del nuovo sistema sono state demandate all'emanazione di un decreto ministeriale, il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020, "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni", attuativo delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 34/2019, che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 108 del 27 aprile 2020, finalizzato all'individuazione dei valori soglia differenziati per fascia demografica dei Comuni.

È stata poi emanata una specifica circolare ministeriale, con le indicazioni operative sull'applicazione del nuovo sistema delle assunzioni, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020, n. 226. A partire dalla pubblicazione il 27 luglio 2018 in Gazzetta Ufficiale delle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche" in attuazione degli articoli 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, come riformato dal d.lgs. 75/2017, che definiscono una metodologia operativa di orientamento che anche gli enti territoriali possono adattare al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ciascun Comune deve orientare la propria azione in un'ottica permanente di contenimento delle spese di personale, di capacità assunzionale "misurata", di vincoli sul lavoro flessibile e sul trattamento accessorio, nel rispetto prioritario dell'art. 1 comma 557 o 562 della legge 296/2006, che prevede il contingentamento della spesa di personale rispetto alla media del triennio 2011/2013 o all'anno 2008.

Nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, gli enti possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, ricordando però che l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.

Gli enti locali possono modulare e rimodulare la dotazione organica nel rispetto dei limiti sul contenimento della spesa di personale. Risulta, pertanto, inevitabile che non si ragioni più con una dotazione organica teorica, ma che i posti vacanti che risultano sono solo quelli per i quali gli enti intendono procedere con assunzioni nel rispetto della propria sostenibilità finanziaria, misurata dal rapporto di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 che stabilisce: "A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato

dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.". È per questo che bisogna, a tutti costi, trovare un modo di raccordare il costo della dotazione organica a regime con le voci che costituiscono la spesa di personale, che, come noto è definita da "voci incluse" e "voci escluse" ai fini della verifica della media del triennio 2011/2013.

L'idea di fondo, quindi, è quella di partire da un prospetto di "dotazione organica" (o elenco di posti, se vi piace di più) in cui vanno indicate le spese dei dipendenti in servizio, più quelle previste per le assunzioni. A parere di chi scrive, tale spesa non è quella effettiva, ma quella teorica su base annua, ovvero a regime. I valori, peraltro, sono quelli dello stipendio tabellare teorico annuo e non tanto quelli di effettiva competenza (ogni anno, avremmo valori diversi per ciascun dipendente causa forte variabilità del trattamento accessorio).

Nella previsione del costo della dotazione organica, è necessaria la massima prudenza, conteggiando quindi, il valore più alto possibile per garantire sempre il rispetto dei limiti di spesa. È per questo che le Linee Guida spiegano come fare questi conti:

- sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato. In tale voce di spesa va indicata distintamente anche quella sostenuta per il personale in comando, o altro istituto analogo. Ciò in quanto trattasi di personale in servizio, sia pure non di ruolo, per il quale l'amministrazione sostiene l'onere del trattamento economico nei termini previsti dalla normativa vigente. La spesa del personale in part-time è da considerare in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva da assunzione. Nel caso in cui derivi da trasformazione del rapporto va indicata sia la spesa effettivamente sostenuta sia quella espandibile in relazione all'eventualità di un ritorno al tempo pieno (quest'ultima affermazione potrebbe creare qualche difficoltà negli enti di piccole dimensioni che conteggiando tale valore, si vedrebbero esaurite interamente le possibilità di nuove assunzioni. D'altronde, va evidenziato, che la Corte dei conti ha sempre affermato che qualora il dipendente dovesse rientrare dal part-time in quanto suo diritto, questo non può valere come "giustificazione" al mancato rispetto dei limiti. Va, quindi, data molta importanza a tale posta);

- sulla base dei possibili costi futuri da sostenere per il personale assegnato in mobilità temporanea presso altre amministrazioni (in uscita) per valutare gli effetti in caso di rientro;
- con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, nel rispetto della disciplina ordinamentale prevista dagli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché le limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e dall'art. 14, del d.l. 66/2014. I rapporti di lavoro flessibile vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa di personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP;
- (in altre parole, ci stanno dicendo che nella verifica dell'impianto vincolistico non può mancare la partita del lavoro flessibile);
- in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facoltà con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale;
- necessarie per l'assunzione delle categorie protette, pur considerando che, nei limiti della quota d'obbligo, si svolgono fuori dal budget delle assunzioni; (vuol dire che: vanno comunque previste anche se non hanno effetti sui limiti per quanto riguarda le assunzioni per il rispetto della quota d'obbligo);

- connesse ad eventuali procedure di mobilità, nel rispetto del d.p.c.m. 20 dicembre 2014, anche con riferimento all'utilizzo della mobilità temporanea (acquisizione di personale in comando, fuori ruolo o analoghi istituti).

Quello che viene chiesto è, quindi, uno sguardo ampio e non contingentato ad un mero calcolo di rispetto dei limiti. Viene chiesta una specie di "capacità di prevedere" ogni evento affinché il vincolo della spesa di personale, non venga mai superato.

Se tutto quanto sopra è vero, rimane a questo punto, un'ultima azione.

Dopo avere quantificato il costo effettivo a regime della dotazione organica sulla base degli elementi sopra riportati, è necessario procedere al "raccordo" con la norma sul contenimento della spesa di personale.

Ovvero, va dimostrato che:

- il costo totale annuo teorico della dotazione organica,
- a cui vanno aggiunte le spese di personale non già conteggiate nel prospetto della dotazione (ad esempio: fondo del trattamento accessorio, Elevate Qualificazioni, lavoro straordinario, spese per convenzioni in entrata);
- a cui vanno tolte le spese di personale non rilevanti (rimborsi da altre amministrazioni, rimborsi da Stato o da altri per elezioni, spesa dei disabili per quota obbligatoria, quote per rinnovi contrattuali, ecc. ecc.)

#### non superi mai:

- la media 2011/2013 per gli enti sopra i 1.000 abitanti;
- l'anno 2008 per gli enti sotto i 1.000 abitanti.

Tutto ciò premesso, è necessario ora integrare e adattare il sopra illustrato *modus operandi* alle novità legislative che riguardano l'anno 2025, al regime delle assunzioni, ai limiti di spesa, ai valori soglia come individuati dal decreto ministeriale sopra citato.

Questo è il lavoro che ci attende. Come già ribadito, non esiste il "modello perfetto" o lo "schema approvato da". Esistono delle regole: alcune sono note da tempo agli enti locali, altre sono nuove, occorre impararle e comprendere i principi di tale convivenza.

Illustreremo quindi di seguito le nuove disposizioni vigenti, per accompagnare gli enti passo passo nelle attività di verifica, calcolo e programmazione del fabbisogno di personale, aggiungendo, di tanto in tanto, qualche nostro suggerimento per fare in modo che questo documento risulti il più completo possibile.

Infine, abbiamo ritenuto di riportare le risultanze del lavoro da fare all'interno di un modello di relazione tecnica, da tenere agli atti o da allegare all'atto di deliberazione di adozione del PIAO. Tale documento non è previsto da alcun adempimento, ma riteniamo possa essere utile a dettagliare e raccogliere in un unico documento tutti gli aspetti rilevanti nella programmazione delle assunzioni nei comuni, che solo sinteticamente confluiranno nell'apposita sottosezione del PIAO.

Gianluca Bertagna Tatiana Chiolero

### 1. Il quadro normativo

# 1.1. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

#### Articolo 6. Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale

- 1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.
- 2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. 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.
- 4. Nelle amministrazioni statali, il piano di cui al comma 2, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'articolo 35, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.
- 5. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore. L'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, relativamente al personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile, si interpreta nel senso che al predetto personale non si applica l'articolo 16 dello stesso decreto. Restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e

Le assunzioni nei comuni nel 2025 Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



**Publika** edizioni Collana coordinata da Gianluca Bertagna