

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---



Linee guida della  
Funzione Pubblica,  
Programmazione del  
fabbisogno di personale  
degli enti locali

*Gaetano Palombelli*  
*IVREA, 14 dicembre 2018*



# Indice

- La riforma del TU sul lavoro pubblico (D. Lgs. 75/17)
- Dalle dotazioni organiche ai fabbisogni di personale
- Le linee di indirizzo sui fabbisogni di personale (DM 8 maggio 2018)
- Il riordino degli assetti organizzativi legati alle funzioni istituzionali
- I Piani dei fabbisogni di personale
- Vincoli finanziari e impiego ottimale delle risorse
- Sanzioni e sistema informativo sul personale
- Il rapporto con le linee guida sulle procedure concorsuali
- La ricognizione dei fabbisogni e le assunzioni negli enti locali

# La riforma del TU sul lavoro pubblico (D. Lgs. 75/17)

- La riforma della pubblica amministrazione che è stata avviata nella scorsa legislatura (legge 124/15) ha previsto una riforma del lavoro pubblico (D. Lgs. 75/17) che ha modificato in modo sostanziale il TU sul lavoro pubblico (D. Lgs. 165/01).
- La riforma ha ripristinato l'equilibrio tra la legge e il contratto come fonti di disciplina del lavoro pubblico, che era stato alterato da interventi normativi precedenti, consentendo l'avvio del rinnovo dei contratti nel pubblico impiego dopo anni di blocco.
- L'organizzazione degli uffici è affidata alla legge e agli atti organizzativi delle amministrazioni pubbliche. La disciplina del rapporto di lavoro è invece affidata al codice civile e ai contratti di lavoro.
- A seguito della riforma del lavoro pubblico si è avviata la stagione del rinnovo dei contratti che ha portato il 21 maggio 2018 alla firma del Contratto Nazionale per le Funzioni Locali a cui dovrà seguire il rinnovo del CCNL per i dirigenti.

# Dalle dotazioni organiche ai fabbisogni di personale

- L'art. 6 del D. Lgs 2001, come riformato nel 2017, ha previsto il passaggio dall'ottica numerica delle «dotazioni organiche» all'ottica finanziaria dei «fabbisogni di personale»: l'organizzazione degli uffici deve avvenire in conformità dei piani triennali dei fabbisogni di personale, adottati dalle pubbliche amministrazioni, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.
- il piano triennale dei fabbisogni di personale è adottato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Il Piano cura l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale e indica le risorse finanziarie, 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.
- In sede di definizione del piano ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.
- Per le amministrazioni pubbliche non statali il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti.
- Le amministrazioni pubbliche che non adottano il Piano dei fabbisogni di personale non possono assumere nuovo personale.

# Le linee di indirizzo sui fabbisogni di personale

- L'art. 6-ter del D. Lgs. 165/01, ha previsto linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale, da adottarsi con decreti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del MEF di cui all'art. 60, previa intesa in Conferenza unificata, per la parte relativa alle autonomie territoriali.
- Le linee di indirizzo sono state approvate con il Decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione dell'8 maggio 2018, dopo l'intesa in Conferenza unificata. Le linee servono ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. Le linee di indirizzo sono entrate in vigore il giorno della pubblicazione in GU (27 luglio 2018) e il divieto di assunzione per la mancanza di adozione del Piano scatta a partire dal 26 settembre 2018 (60 giorni dopo l'entrata in vigore del provvedimento).
- La riforma ha previsto l'implementazione delle modalità di acquisizione dei dati del personale da parte del MEF per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni. Ciascuna amministrazione pubblica dovrà comunicare secondo le modalità definite in tale sede le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica. Il nuovo sistema informativo dovrebbe essere disponibile all'inizio del 2019.
- La comunicazione dei contenuti dei piani deve essere comunque effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.

# Il riordino degli assetti organizzativi legato alle funzioni istituzionali

L'articolo 6 del D. Lgs. 165/01 impone di considerare l'organizzazione non come elemento rigido da cui ricavare il PTFP. L'attività di programmazione dei fabbisogni deve contemplare l'eventuale ripensamento degli assetti organizzativi, utilizzando criteri che meglio indirizzino l'approvvigionamento e la distribuzione di personale, per privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali e di core business piuttosto che di quelle di supporto o di back office:

- concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici eliminando eventuali duplicazioni;
- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;
- unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni;
- conclusione di appositi accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni di cui al punto precedente, ricorrendo anche a strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e all'utilizzo congiunto delle risorse umane;
- tendenziale eliminazione degli incarichi dirigenziali non legati all'effettivo svolgimento di funzioni dirigenziali, ma a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca.

Su questi criteri necessario un lavoro condiviso tra Comuni, Province e Città metropolitane (*cfr. lo schema UPI di piano di riassetto organizzativo delle Province*).

Con riferimento al dimensionamento del personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) in misura non superiore al 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni PA, mediante processi di riorganizzazione, formazione e riconversione del personale, digitalizzazione dei processi di back-office e di front-office, accorpamento di uffici

# I Piani dei fabbisogni di personale

Il concetto di fabbisogno di personale implica un'attività di analisi ed una rappresentazione delle esigenze sotto un duplice profilo:

- quantitativo: riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.
- qualitativo: riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

Negli enti locali il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di legge ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti.

Si supera il concetto di «dotazione organica» come contenitore che condiziona le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate e si adotta «PTFP» come strumento flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze. La dotazione organica si risolve in un valore finanziario, la «dotazione» di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche, sommando in concreto la spesa del personale in servizio con quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite.

# Vincoli finanziari e impiego ottimale delle risorse

Il Piano deve tenere conto dei vincoli connessi con gli stanziamenti di bilancio e di quelli in materia di spesa del personale e non può in ogni caso comportare maggiori oneri per la finanza pubblica. Il piano deve indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione dello stesso, distinguendo, per ogni anno, le risorse quantificate:

- sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato (anche quella sostenuta per il personale in comando, o altro istituto analogo) conteggiando la spesa del personale in part-time in termini di percentuale di prestazione lavorativa;
- con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, che vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa di personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP;
- con riferimento ai risparmi da cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, relativi all'anno precedente;
- in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi ad eventuali tetti di spesa del personale, comprese le spese per l'assunzione delle categorie protette.

Il PTFP deve essere redatto senza maggiori oneri per la finanza pubblica e deve indicare la consistenza, in termini finanziari, della dotazione organica nonché il valore finanziario dei fabbisogni programmati che non possono superare la “dotazione” di spesa potenziale derivante dall'ultimo atto approvato o i limiti di spesa di personale previsti.

Le PA devono curare l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. In questa prospettiva gli accordi per l'esercizio unitario delle funzioni strumentali e di amministrazione condivisa possono essere uno degli strumenti privilegiati per gli enti locali.



# Sanzioni e sistema informativo sul personale

- L'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti indicati nell'articolo non possono assumere nuovo personale.
- Tale sanzione scatta sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del D. Lgs. 165 del 2001, compresa quindi la mancata comunicazione del Piano entro 30 giorni dalla loro adozione.
- In sede di prima applicazione il divieto decorre dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione delle linee di indirizzo, ovvero dal 26 settembre 2018. Sono fatti salvi, in ogni caso, i piani di fabbisogno già adottati.
- Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 del D. Lgs. 165/01 devono essere ancora implementate per la rilevazione relativa all'anno 2018 per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni in un sistema integrato con quello relativo alla gestione del Conto annuale del personale.
- Il nuovo sistema dovrebbe entrare in funzione all'inizio del 2019. I competenti uffici del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predisporranno note tecniche volte a fornire le istruzioni necessarie alla predetta rilevazione che sarà avviata gradualmente e tenendo conto delle specificità di ogni comparto.
- Per il momento la comunicazione dei PTFP avviene con l'invio in formato PDF dei Piani attraverso il sistema di gestione della rilevazione del Conto annuale 2017.

# Il rapporto con le linee guida sulle procedure concorsuali

- L'adozione del Piano triennale dei fabbisogni di personale è un presupposto per l'avvio di procedure di assunzione negli enti locali.
- Come abbiamo visto, le linee guida per i PTFP pongono tra gli obiettivi prioritari l'esigenza di un utilizzo ottimale delle risorse umane e un riordino organizzativo che sposti il personale dalle funzioni di back-office alle funzioni istituzionali di front-office.
- La legge 56/14 ha previsto tra le funzioni di «amministrazione condivisa» che devono essere esercitate d'intesa con i Comuni da parte delle Province (e delle Città metropolitane) anche quelle relative alla «organizzazione di concorsi e procedure selettive».
- La Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018 recante «Linee guida sulle procedure concorsuali» fornisce l'indicazione che il quadro normativo privilegia procedure concorsuali aggregate.
- Gruppi di amministrazioni - al di là del ricorso alla procedura del concorso unico per le amministrazioni centrali - possono gestire congiuntamente le proprie procedure di reclutamento, *«costituendo uffici dedicati alla gestione di concorsi comuni o strutture preposte alla relativa funzione o delegando le relative incombenze a una di esse, in modo da realizzare economie di scala e ottenere maggiore specializzazione del personale addetto e maggiore imparzialità nella gestione dei concorsi»*.

# La ricognizione dei fabbisogni e le assunzioni negli enti locali

- La gestione aggregata delle procedure concorsuali può permettere di accompagnare l'attività dei singoli enti locali del territorio per la rilevazione dei fabbisogni di personale a livello quantitativo e qualitativo, semplificare le procedure di assunzione e pervenire alla costituzione di graduatorie a cui possano attingere gli enti locali del territorio.
- Occorre tener conto della novità, introdotta dal D. Lgs. 75/17, relativa alla facoltà di prevedere, nel bando, un numero degli eventuali idonei, in misura non superiore al venti per cento dei posti che è volta a scongiurare il formarsi di graduatorie eccessivamente lunghe, formate da idonei che difficilmente potranno essere chiamati nel periodo di vigenza della graduatoria medesima.
- Esperienze di gestione aggregata da parte di più enti locali in ambito provinciale sono state avviate in passato dalla Provincia di Pisa, e più recentemente dalle Province di Bergamo, Lecco, Forlì-Cesena e dalla Città metropolitana di Bologna.
- Un'esperienza più estesa è stata avviata nel 2017 dalla Regione Basilicata e nel 2018 dalla Regione Campania, con il FORMEZ, per l'avvio di un «Corso-concorso unico» a livello regionale gestito attraverso la Commissione interministeriale RIPAM per l'assunzione di funzionari amministrativi e tecnici nelle pubbliche amministrazioni del territorio. Ma concorsi unici a livello regionale per tutto il personale possono risultare molto complicati per il numero di persone interessate.
- Le assemblee dei sindaci in ambito provinciale e metropolitano possono essere il luogo in cui condividere, anche con l'aiuto delle Regioni, strategie unitarie sulle assunzioni negli enti locali del territorio che siano finalizzate a rendere più funzionale tutto il sistema del governo locale: Comuni, singoli e associati, Province e Città metropolitane.

# Documentazione

- [DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».](#)
- [DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 75 «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ... in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».](#)
- [Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione \(D.M 8 maggio 2018\)](#)
- [Linee guida sulle procedure concorsuali del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione \(Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018\)](#)
- [Schema UPI di «Piano di riassetto organizzativo» delle Province](#)

# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



## Grazie per l'attenzione

Gaetano Palombelli

E-mail [g.palombelli@upinet.it](mailto:g.palombelli@upinet.it)

I materiali didattici saranno disponibili su  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



Twitter



Facebook



YouTube

