



# **Il governo degli organici**

*di Annalisa D'Amato*





## Il governo degli organici

*di Annalisa D'Amato*

### **6.1. Premessa: la gestione del personale negli Enti locali alla luce dei recenti interventi legislativi**

La tematica della razionalizzazione della struttura organizzativa e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni è oggi più che mai centrale e strategica alla luce dei cambiamenti normativi e delle innovazioni tecnologiche ed organizzative che stanno coinvolgendo le pubbliche amministrazioni in generale e gli Enti locali in particolare.

I cambiamenti che stanno investendo gli Enti locali sono molteplici e di varia natura.

L'evoluzione più significativa intervenuta negli anni più recenti riguarda sicuramente la trasformazione dell'assetto istituzionale del sistema amministrativo, ossia il processo di decentramento e, soprattutto, lo sviluppo di nuove forme di cooperazione interistituzionale legate alla programmazione negoziata. L'Ente, cioè, non è più solo una macchina amministrativa ma svolge un ruolo di promozione attiva delle dinamiche di crescita del territorio. Negli anni più recenti si è passati, infatti, da una concezione di sviluppo *top down*, ossia di uno sviluppo calato dall'alto senza rispetto per le vocazioni intrinseche

dei singoli territori, ad una concezione di sviluppo *bottom up*, ossia uno sviluppo che prende le mosse dalle risorse culturali e materiali del territorio stesso e i cui promotori sono gli attori locali. L'Ente locale, in quanto espressione diretta della comunità, diventa centrale nel processo di crescita del territorio e questo ovviamente richiede una piena consapevolezza delle dinamiche competitive allargate e la capacità di padroneggiare le nuove modalità di cooperazione interistituzionale.

Un aspetto da non sottovalutare riguarda, poi, il contesto storico-economico in cui tali cambiamenti si collocano.

I cambiamenti relativi al nuovo ruolo che l'Ente è chiamato ad assolvere sono avvenuti in un periodo storico in cui, a fronte di un debito pubblico crescente, la principale preoccupazione che ha guidato la politica economica nel nostro Paese dagli anni '90 del secolo scorso in poi è stata la razionalizzazione ed il contenimento della spesa pubblica.

L'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica si è tradotto nella graduale introduzione di logiche organizzative e gestionali del tutto nuove nella Pubblica amministrazione orientate al controllo dei costi e alla massimizzazione dei risultati: sistemi di programmazione e controllo, valutazione dei risultati.

Sicuramente, però, una delle conseguenze più vistose della politica di riduzione della spesa pubblica è stata la progressiva e a volte drastica riduzione delle risorse, sia economiche che umane, a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

Gli Enti locali, dunque, si trovano in una situazione in cui, in un contesto di risorse scarse, da un lato crescono le funzioni di cui sono investiti, dall'altro devono fare i conti con i nuovi modelli gestionali ed organizzativi introdotti a livello normativo e, cosa non trascurabile, con i cambiamenti legati alle innovazioni tecnologiche.

La prima conseguenza di questo mutato scenario in cui l'Ente locale opera è la necessità di una revisione della propria struttura organizzativa. Le nuove funzioni che l'Ente è chiamato ad assolvere, l'introduzione di nuovi modelli gestionali, le risorse esigue, richiedono una organizzazione efficiente, orientata alla produttività ed alla massimizzazione dei risultati.

E' chiaro, tuttavia, che una organizzazione ben pensata e adeguata alle nuove

esigenze può funzionare solo ed esclusivamente se le risorse umane che le danno vita sono gestite secondo logiche innovative. La valorizzazione delle risorse umane, delle donne e degli uomini di una organizzazione, nell'attuale società della conoscenza in cui il capitale di *know-how* diventa centrale quando le risorse economiche sono scarse, costituisce uno dei beni fondamentali di cui l'Ente dispone.

Un Ente locale efficiente, dunque, richiede una particolare cura del capitale umano.

In realtà, i cambiamenti che hanno investito la Pubblica amministrazione dagli anni '90 del secolo scorso in poi hanno interessato anche il rapporto di lavoro che ha subito un sostanziale processo di riforma in un'ottica di razionalizzazione dei costi e di miglioramento dell'efficienza.

Il decreto n. 29/93 ha posto le basi del processo di "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro: il pubblico impiego è passato dall'area della regolamentazione speciale all'area della regolamentazione generale del rapporto di lavoro<sup>1</sup>.

In concreto, come recita l'art. 2 del D.Lgs n.165/2001: "*I rapporti di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa*", i rapporti individuali sono regolati contrattualmente e "*le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*" (art.5, c.2 D.Lgs. n.165/2001). L'assoggettamento del rapporto di lavoro pubblico all'area della regolamentazione privata è stata accompagnata dalla devoluzione al giudice ordinario, in qualità di giudice del lavoro, di tutte le controversie inerenti il rapporto di lavoro pubblico.

Si tratta, dunque, di cambiamenti epocali che hanno posto le basi per lo sviluppo, in sede contrattuale, di tutta una serie di strumenti di gestione delle risorse umane.

Sulla base di tale riforma e alla luce del più generale processo di razionalizzazione che sta investendo la Pubblica amministrazione, gli Enti locali dovrebbero poter sviluppare in maniera consapevole una propria politica del personale: passare cioè

dalla semplice gestione amministrativa e contabile dei dipendenti ad una gestione strategica delle risorse umane tesa alla valorizzazione della professionalità espressa da ciascuno e, quindi, ad una massimizzazione dei risultati ottenuti.

*La politica del personale è un concetto molto ampio che abbraccia tutti gli aspetti della gestione del personale: dalle tecniche di dimensionamento dell'organico, alla predisposizione dei bandi di concorso, alla gestione delle progressioni di carriera, fino agli incentivi retributivi. Molto spesso si tende ad identificare la politica del personale con il solo aspetto della politica retributiva che attiene alle modalità di incentivo dei dipendenti attraverso il legame tra la qualità del lavoro o il tipo di responsabilità, con la retribuzione percepita. Deve essere chiaro tuttavia che questo è solo un elemento di un ventaglio molto più ampio di scelte che l'Ente può compiere e da cui poi dipende una gestione efficiente delle risorse umane.*

Quali sono i margini per effettuare una politica del personale che mira alla valorizzazione dei dipendenti quale risorsa insostituibile per lo sviluppo di un Ente efficiente?

Quali sono stati i cambiamenti più significativi introdotti nella recente tornata contrattuale? Esiste ancora il margine per effettuare una vera politica retributiva? Quali potrebbero essere eventuali elementi di innovazione?

Nei paragrafi successivi si tenterà di chiarire quali sono, in concreto, i margini di intervento di cui l'Ente dispone e quali vincoli, invece, pesano sull'autonomia degli enti in merito alla gestione delle risorse umane. In particolare, si tenterà di mettere in evidenza il fatto che esistono tutta una serie di strumenti (primo fra tutti il dimensionamento degli organici) che molto spesso vengono ancora percepiti come un adempimento ma che, in realtà, se utilizzati in maniera strategica, coerentemente con le nuove esigenze maturate a livello organizzativo, sono strumenti molto validi per una gestione efficiente e funzionale del personale negli Enti locali.

In secondo luogo si cercherà di approfondire quali sono i margini di intervento connessi all'utilizzo di forme contrattuali innovative e flessibili, in particolare il contratto di somministrazione.

## 6.2. La programmazione dei fabbisogni ed il dimensionamento degli organici

Per poter definire compiutamente i criteri fondamentali cui le Pubbliche amministrazioni devono attenersi per operare correttamente la programmazione dei fabbisogni ed il dimensionamento degli organici occorre innanzitutto prendere in esame le norme fondamentali in materia:

- ✓ l'art. 2, c. 1 del D.Lgs. n. 165/2001 laddove si legge che *"Le amministrazioni pubbliche, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti (...) determinano le dotazioni organiche complessive. Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri:*
  - *funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità..."*;
- ✓ l'art. 6, c. 1 e c. 3 del D.Lgs n. 165/2001 sancisce che *"Nelle amministrazioni pubbliche la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate previa verifica degli effettivi fabbisogni... Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento"*;
- ✓ l'art. 89, c. 5 del D.Lgs. n. 267/00 sancisce che: *"5. Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. Restano salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari"*;
- ✓ l'art 91, c. 1 e c. 2, del D. Lgs n. 267/2000 statuisce infine che: *"1. Gli Enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi*

*di vertice delle Amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla Legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale”.*

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

Le norme del Testo unico sull’ordinamento degli Enti locali, D.Lgs. n. 267/00, dunque, traducono negli Enti locali i principi contenuti nel D.Lgs. n. 165/01, attribuendo agli stessi il potere rideterminativo delle dotazioni organiche.

La determinazione della dotazione organica è rimessa dal legislatore, dunque, tra gli atti fondamentali di organizzazione degli Enti locali. Essa è il frutto della analisi degli effettivi fabbisogni ed è, dunque, uno strumento dinamico e mutevole che si adatta ai processi operativi e ai fabbisogni emergenti.

Recentemente il legislatore è intervenuto più volte in materia di rideterminazione delle dotazioni organiche: l’art. 34 della Legge n. 289/2002 (Legge Finanziaria per il 2003) ed il comma 95 (per ciò che concerne le Amministrazioni statali) ed il comma 98 (per le Autonomie locali) dell’articolo unico della Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005) hanno dettato, in maniera a volte poco rispettosa dell’autonomia degli enti locali costituzionalmente garantita, vincoli puntuali per la riduzione delle dotazioni organiche. Le disposizioni di cui al citato comma 98 della Legge n. 311/2004 sono state recepite nel D.P.C.M. del 15 febbraio 2006.

Il legislatore, dunque, in ossequio al principio di coordinamento della finanza pubblica ha dettato criteri molto stringenti in merito al contenimento dei costi delle dotazioni organiche, mirando a rendere sempre più aderenti le dotazioni

organiche alle effettive strutture organizzative degli Enti ed al loro reale fabbisogno strutturale di personale.

In concreto, dunque, le amministrazioni devono effettuare, in armonia con le finalità della norma, un reale sforzo per rendere le dotazioni organiche rispondenti alle effettive esigenze di servizio, anche mediante un'oculata redistribuzione del personale, tenendo conto delle fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni delle amministrazioni stesse nel contesto di una complessiva analisi dei compiti istituzionali operata sulla base degli indirizzi programmatici e degli obiettivi generali dell'azione amministrativa<sup>2</sup>.

Spesso sprechi e illegittimità nascono da un'adozione superficiale di questi documenti che costituiscono invece gli atti di impostazione per una sana gestione del personale. L'attività di programmazione deve essere interpretata in correlazione con le capacità del privato datore di lavoro attribuite ai dirigenti in base alle quali sono i medesimi ad esprimere le esigenze organizzative ed il fabbisogno di personale delle strutture cui sono preposti, così definendo la micro-organizzazione del sistema amministrativo. Inoltre, la programmazione del fabbisogno di personale deve realizzarsi nell'ambito di un'attività orientata a logiche di risultato, in base alla quale le amministrazioni debbono perseguire le finalità loro attribuite e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo tenendo conto dei principi costituzionali e dei principi generali dell'ordinamento, realizzando la migliore utilizzazione delle risorse umane e garantendo, al contempo, il contenimento del costo del lavoro entro i vincoli di finanza pubblica. In tale contesto, pertanto, l'individuazione degli effettivi fabbisogni assume un ruolo centrale e strategico ai fini di una gestione efficiente degli apparati, nonché per assicurare il miglior utilizzo e valorizzazione del personale, anche attraverso la programmazione delle attività di formazione<sup>3</sup>.

L'adozione strategica di tali documenti è fondamentale perché, in un processo che potremmo definire "a cascata", da essi conseguono ulteriori, fondamentali, operazioni: l'assegnazione delle risorse umane ai dirigenti, la determinazione dei rapporti di lavoro flessibile a cui ricorrere, l'individuazione delle risorse interne e delle professionalità presenti al fine di motivare il ricorso a soggetti esterni, ossia alle collaborazioni coordinate e continuative ed alle consulenze occasionali.

Ma come intervenire concretamente? Come definire le dotazioni organiche

contemperando le esigenze di riduzione dei costi e l'efficienza della macchina organizzativa?

Certamente, uno degli aspetti fondamentali di cui gli Enti devono tenere conto nel processo di revisione delle dotazioni organiche è, in primo luogo, *lo sviluppo tecnologico* che consente alle amministrazioni di adottare misure di razionalizzazione e riorganizzazione dei propri uffici, anche attraverso lo sviluppo delle procedure informatizzate, finalizzate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero dei dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali<sup>4</sup>.

In secondo luogo, gli Enti, per quantificare il personale di cui necessitano per il corretto svolgimento delle attività cui sono istituzionalmente preposti, devono prendere le mosse da un dato molto semplice: il lavoro e soprattutto le modalità di svolgimento dello stesso non sono uguali al passato. Se in passato, infatti, regnava una sostanziale stabilità, per cui le attività che un individuo era chiamato a svolgere difficilmente subivano modifiche nel tempo, oggi i continui cambiamenti normativi e organizzativi rendono sempre più difficile definire in maniera precisa e puntuale l'insieme delle attività che il singolo lavoratore è chiamato a svolgere. La vecchia concezione mansionistica del rapporto di lavoro, dunque, è del tutto inadeguata se, a parità di risorse umane, si vuole ottenere il massimo in termini di prestazioni.

Se dunque diventa difficile individuare un insieme preciso di responsabilità e doveri da attribuire al lavoratore, occorre ragionare in termini di competenze, definendo quali sono le competenze che il lavoratore deve possedere per fare in modo che egli contribuisca al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

E' un rovesciamento della prospettiva, in considerazione del quale si capisce subito come la vecchia concezione dei profili professionali individuati solo in base alle mansioni da svolgere si rivela del tutto inadeguata.

In sostanza la persona chiamata a ricoprire un determinato ruolo nell'Ente deve essere individuata non solo sulla base del tipo di attività che deve svolgere ma

anche in relazione al tipo di competenze da possedere, definite in termini di: conoscenze teoriche, capacità ed attitudini personali.

Si tratta, dunque, di una descrizione che va oltre il classico mansionario che costituisce il punto di partenza per una gestione strategica. Se infatti ci si concentra sulle competenze dell'individuo in termini di conoscenze, capacità ed attitudini diventerà più facile una gestione dinamica, supportata anche da altri strumenti quali la formazione, la valutazione, ecc. ed in grado di evolversi in funzione dell'esigenze dell'Ente.

Questa nuova logica, incentrata sulle competenze possedute o che si dovrebbero possedere e non più sulle attività da svolgere, dovrebbe restare un punto fermo anche alla luce dei cambiamenti annunciati dal CCNL del 22.01.04 in tema di ordinamento professionale<sup>5</sup>.

Una gestione delle risorse umane incentrata sulle competenze diventa, dunque, il punto di riferimento per un utilizzo proficuo di tutti gli strumenti di cui gli enti dispongono per attuare una politica del personale funzionale ad un obiettivo di crescita della produttività in un contesto di risorse scarse, primo fra tutti il dimensionamento degli organici e la programmazione dei fabbisogni di personale.

Le riflessioni finora condotte in merito agli effetti dello sviluppo tecnologico ed in merito alla gestione delle risorse umane per competenze dovrebbero guidare l'Ente nelle scelte relative al *dimensionamento dell'organico*.

Prima, tuttavia, di addentrarci nell'analisi delle modalità e delle tecniche di dimensionamento dell'organico occorre condurre una riflessione preliminare in merito agli strumenti di cui l'Ente dispone per snellire gli organici e rendere la macchina organizzativa meno costosa: la gestione associata dei servizi nonché l'esternalizzazione delle attività.

Recentemente il legislatore ha fortemente incoraggiato il *processo di esternalizzazione delle attività*.

Da ultimo, infatti, l'art. 4 della Legge n. 80/2006, di conversione del D.L. n. 4/2006, che modifica l'articolo 36 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ha

previsto che le amministrazioni valutino preventivamente l'opportunità di esternalizzare servizi prima di procedere ad assumere mediante forme contrattuali flessibili. Tale previsione costituisce una norma di principio per gli Enti locali che quindi la recepiscono nei propri Regolamenti adattandola alle proprie esigenze.

Ovviamente l'attività di esternalizzazione implica, preventivamente, un'attività di analisi organizzativa che consiste nella distinzione preventiva delle attività rientranti nel cosiddetto "*core business*" e, quindi, nell'individuazione delle attività suscettibili di esternalizzazione.

Appare, comunque, utile rammentare che la scelta di esternalizzare attività strumentali rispetto a quelle istituzionali costituisce uno strumento di razionalizzazione delle risorse, che deve evitare qualsiasi forma di duplicazione – anche rispetto ad enti, istituzioni ed organismi esistenti nelle amministrazioni – e tener conto di aspetti tecnici, economici, giuridici e gestionali. Essa richiede cioè da parte dell'amministrazione un'attenta analisi costi benefici, alla luce delle decisioni di politica aziendale adottate nei documenti programmatici pluriennali e annuali, anche con riferimento alle politiche sul reclutamento ed alla riqualificazione del personale, attraverso cui accertare la convenienza di far gestire ad altri ciò che in precedenza si gestiva in proprio.

E' evidente che in sede di programmazione triennale dei fabbisogni si deve tenere conto di aver esternalizzato alcune attività in quanto ciò comporta, inevitabilmente, una riorganizzazione della struttura interna<sup>6</sup>.

In secondo luogo, ma non meno importante, gli Enti devono valutare l'opportunità di *gestire in forma associata* con altri Enti le attività istituzionali cui sono preposti, sia attraverso la costituzione di Unioni, sia attraverso il ricorso a forme più flessibili come le convenzioni.

In particolare, la gestione associata di funzioni e servizi a livello di Unione trova il suo fondamento normativo nell'art. 32 del D. Lgs. n. 267/2000 che definisce le Unioni di Comuni "Enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". Le Unioni di Comuni, dunque, con il Testo unico, hanno assunto pari dignità dei Comuni.

In un contesto generale di risorse scarse, la possibilità di mettere insieme le proprie forze trasferendo in capo all'Unione la gestione di funzioni e servizi costituisce una grande opportunità soprattutto per i piccoli Comuni che si trovano a dover fronteggiare una situazione caratterizzata sempre più da una domanda crescente di servizi di qualità a fronte di risorse economiche scarse e sempre più difficili da reperire.

Negli anni più recenti l'evoluzione legislativa ha accelerato lo sviluppo del fenomeno dell'associazionismo. Prima della Legge n. 265/99, infatti, l'obbligo alla fusione dei Comuni costituiti in Unione era un forte deterrente allo sviluppo delle Unioni stesse; con la sopracitata norma, invece, sono state introdotte importanti novità che hanno fortemente incentivato la crescita delle Unioni di Comuni. Le più importanti novità introdotte riguardano:

- ❑ l'eliminazione del vincolo della fusione e la contestuale affermazione del principio di volontarietà come "volano" dello sviluppo delle forme di associazionismo;
- ❑ l'abrogazione del limite dei 5.000 abitanti precedentemente previsto per i Comuni partecipanti all'Unione;
- ❑ la previsione di incentivi statali alla costituzione delle Unioni, da regolamentarsi con decreto del Ministero dell'Interno;
- ❑ la previsione di un forte ruolo delle Regioni.

Tali importanti novità hanno determinato un forte sviluppo del fenomeno delle Unioni. I servizi maggiormente interessati alla gestione associata sono stati la Polizia municipale, i servizi sociali, i servizi scolastici e le RSU<sup>7</sup>. Molto più lento, pare, invece, lo sviluppo della gestione associata dei servizi di *staff* nell'ambito dell'organizzazione comunale, ossia servizi, come ad esempio la gestione del personale, la cui utenza è interna e che svolge una funzione di supporto rispetto agli altri servizi comunali il cui utente finale è il cittadino.

Ovviamente il passaggio alla gestione associata deve essere realizzato con particolare cura e attenzione alle esigenze dei singoli Comuni coinvolti in maniera tale che ognuno, almeno nel lungo periodo, ottenga i vantaggi tipici del trasferimento di funzioni in capo all'Unione, ossia:

- ❑ la realizzazione di economie di scala;
- ❑ la specializzazione del personale impiegato nell'erogazione del servizio;
- ❑ lo sviluppo di nuove attività che i singoli piccoli Comuni da soli difficilmente potrebbero implementare per la scarsità di risorse.

La decisione di gestire in forma associata alcuni servizi ha ovviamente rilevanti implicazioni in termini di ridefinizione della struttura organizzativa interna dei singoli Enti aderenti nonché in termini di dimensionamento dell'organico presso i singoli Comuni.

La definizione della dotazione organica, dunque, costituisce l'esito della valutazione congiunta di tutti gli elementi fin qui illustrati: conseguenze della eventuale scelta di esternalizzare servizi oppure di gestirli in forma associata, effetti dello sviluppo tecnologico, adozione di un sistema di gestione del personale per competenze.

Questa operazione è molto delicata e la sua corretta definizione è il punto di partenza di una gestione strategica del personale. Le norme fondamentali che forniscono la cornice entro la quale tale operazione deve essere svolta tratteggiano una definizione di "dotazione organica" che è frutto dell'analisi degli effettivi fabbisogni dell'Ente ed è dunque uno strumento dinamico e mutevole, che deve adattarsi ai cambiamenti organizzativi e deve essere, evidentemente, funzionale agli stessi. Il vecchio concetto di pianta organica costituita da un insieme quasi immutabili di posti – caselle da riempire è sostituito da un concetto di organico, o meglio di dotazione organica, mutevole in quanto frutto delle esigenze organizzative dell'Ente.

Individuare e saper gestire una metodologia di dimensionamento degli organici è dunque il primo, fondamentale, strumento di cui gli Enti dispongono.

La programmazione triennale del fabbisogno, alla luce di ciò, non è più dunque mero adempimento normativo ma strumento concreto di gestione delle risorse umane.

I metodi per il dimensionamento degli organici possono essere molteplici; al di là dell'approccio prescelto, tuttavia, sicuramente al centro di ogni riflessione ci deve essere il rapporto tra risultati attesi e numero di persone necessarie per garantire tali risultati. Questo ovviamente implica tutta una serie di scelte sulla tipologia di prestatori di lavoro sui quali si intende prendere la decisione, sui parametri di misurazione dei risultati (di costo, di produttività, ecc.), sulle modalità di confronto degli indicatori (temporale, tra enti, tra diverse aree dello stesso ente, ecc.).

Occorre poi scegliere la logica con cui effettuare tali scelte: ossia se *top down*, in cui è il vertice che stabilisce il totale di organico che poi viene distribuito tra le varie Aree/Settori secondo differenti criteri oppure *bottom up*, per cui la quantità complessiva di personale è risultato della sommatoria delle proposte delle varie Aree.

Tali decisioni dipendono ovviamente dai fattori più disparati: dalle dimensioni dell'Ente, dal modello organizzativo, dall'assetto politico interno. Non ci può essere un percorso standard per tutti, è fondamentale però che ogni Ente ragioni su questi concetti e li faccia propri nella consapevolezza che un corretto dimensionamento dell'organico costituisce il primo passo di una gestione razionale ed efficace delle risorse umane.

Il risultato del processo di determinazione delle dotazioni organiche altro non è che la fotografia dei fabbisogni dell'Ente, fabbisogni in parte soddisfatti, è il caso dei "posti coperti", in parte non soddisfatti, è il caso dei "posti vacanti".

A questo punto l'Ente dovrà decidere tempi e modalità per coprire i posti vacanti in dotazione organica ed individuare, altresì, in che misura ricorrere a forme contrattuali flessibili.

Relativamente al primo aspetto, nelle scelte che l'Ente effettua giocano un ruolo assolutamente primario le disposizioni delle varie Leggi finanziarie in materia di vincoli alle assunzioni e di contenimenti dei costi del personale.

Allo stato attuale, infatti, secondo quanto previsto dal Disegno di Legge finanziaria per il 2007, restano in vigore, per gli Enti non soggetti al rispetto del Patto di stabilità, ossia gli Enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, le norme che dettano criteri e vincoli per le assunzioni a tempo indeterminato<sup>8</sup>, nonché le norme che impongono la riduzione dei costi del personale<sup>9</sup>.

È chiaro che se l'Ente nella programmazione triennale dei fabbisogni individua, appunto, il suo fabbisogno teorico, nella concreta definizione delle modalità di approvvigionamento delle risorse umane di cui necessita deve obbligatoriamente fare i conti con la normativa appena citata il cui impatto si estende anche alle scelte relative all'utilizzo delle varie forme contrattuali a disposizione.

Tralasciando le problematiche concernenti i vincoli alle assunzioni con cui

probabilmente continueranno a confrontarsi gli Enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, passiamo ora in rassegna quelle che sono le modalità di reclutamento del personale e gli strumenti per l'approvvigionamento di personale.

Lo strumento più utilizzato fino ad ora dagli Enti è certamente il concorso per il reclutamento del personale a tempo indeterminato, che risponde, ovviamente, al soddisfacimento di un bisogno di natura strutturale dell'Ente.

Come ora accennato, in questi anni i vincoli alle assunzioni, dettati dall'esigenza di contenimento dei costi del personale pubblico, hanno fortemente limitato la possibilità per gli Enti di assumere a tempo indeterminato.

Nondimeno, il legislatore ha dimostrato una preferenza verso l'utilizzo della mobilità, che si ricorda, è assolutamente libera dai vincoli alle assunzioni.

La mobilità è uno dei più importanti strumenti per la corretta gestione delle risorse umane. Essa consente di perseguire una migliore distribuzione organizzativa del personale nell'ambito della Pubblica amministrazione globalmente intesa, di gestire le eccedenze di personale e di consentire lo scambio delle differenti professionalità.

L'ordinamento propone due tipologie di mobilità. L'articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede la possibilità per le amministrazioni di ricoprire i posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti in servizio presso altra amministrazione, che facciano domanda di trasferimento. L'articolo 30, comma 2, è stato integrato dalla Legge 28 novembre 2005, n. 246, che dispone la nullità degli accordi, atti o clausole dei Contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale. Tale previsione non si applica agli Enti locali, se non in via di principio, in quanto sarebbe lesiva dell'autonomia degli stessi. Fermo restando, infatti, il principio generale di buon andamento cui risponde l'istituto della mobilità, in quanto configurato dal legislatore quale strumento di reclutamento finalizzato a contenere le spese di personale, l'applicazione nei confronti delle Autonomie della specifica previsione di dettaglio non incide sulla portata della potestà regolamentare degli Enti e non ne altera il contenuto, in linea con quanto previsto dall'art. 4 della Legge n. 131 del 2003. Pertanto, la disciplina delle modalità applicative della norma resta

sempre ancorata ad una scelta discrezionale del datore di lavoro nell'ambito del più ampio potere di programmazione dei fabbisogni operata dall'Ente.

Gli articoli 33, 34 e 34 bis del Decreto citato disciplinano, poi, una fattispecie di mobilità – c.d. d'ufficio - diretta a tutelare la conservazione del posto di lavoro di quei dipendenti che si trovino in posizione eccedentaria presso l'amministrazione di appartenenza a causa, ad esempio, di processi di riorganizzazione. Per la mobilità d'ufficio il comma 5 dell'articolo 34 bis sancisce che le assunzioni effettuate in violazione del previo esperimento delle procedure di mobilità sono nulle di diritto; tale disposizione si applica in maniera puntuale anche alle amministrazioni locali che quindi dovranno attivarla prima di avviare le procedure concorsuali.

Infine, appare utile svolgere alcune considerazioni in ordine al reclutamento di personale tramite l'avvio di processi di progressione verticale.

Come noto gli Enti locali possono ricoprire parte dei propri fabbisogni con il ricorso a procedure di riqualificazione del personale interno, nel rispetto dell'adeguato accesso dall'esterno, previo superamento di apposita procedura selettiva. La disciplina di tale istituto, per il comparto Regioni - Autonomie locali, è contenuta nell'articolo 4 del CCNL del 31.03.99<sup>10</sup>.

Recentemente il Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, nel parere del 9 novembre 2005, ha avuto modo di affermare che rientrano *“nel blocco delle assunzioni anche le progressioni verticali da un'area ad un'altra, poiché, anche in tal caso, si verifica una novazione del rapporto di lavoro, in quanto si tratta di accesso a funzioni più elevate, qualsiasi sia il nomen della posizione funzionale attribuita dalla contrattazione collettiva, che può divergere da contratto a contratto.”*

Ovviamente, la decisione di avviare procedure di progressione professionale deve scaturire da un'attenta analisi organizzativa che l'amministrazione deve compiere in sede di programmazione triennale dei fabbisogni verificando anche l'esistenza, al proprio interno, di professionalità utili. E' in tale sede, infatti, che si devono valutare i percorsi per una razionale riallocazione del personale ed ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con eventuale riduzione del personale impiegato in compiti logistico strumentali e di supporto.

In merito alla riduzione del personale impiegato nelle attività di supporto si sottolinea come il legislatore stia incoraggiando gli Enti verso questa strada: l'attuale Disegno di Legge finanziaria per il 2007, infatti, dispone all'articolo 59 che gli Enti locali facciano riferimento a quanto previsto dall'articolo 40 della stessa Legge, per quanto attiene al riassetto organizzativo. Tale articolo stabilisce che il personale utilizzato dalle Agenzie e dagli enti pubblici non economici nazionali per lo svolgimento delle funzioni di supporto, ivi incluse quelle relative alla gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, dei provveditorati e della contabilità, non possa eccedere il quindici per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate dalle Amministrazioni stesse. Viene dunque stabilita una proporzione tra il personale utilizzato nei servizi di supporto ed il personale utilizzato nei servizi di *front office* cui gli Enti dovrebbero fare riferimento per snellire e riorganizzare gli apparati amministrativi. Tale previsione, dunque, invita gli Enti ad effettuare una accurata attività di analisi organizzativa volta, innanzitutto, a distinguere il complesso delle attività rientranti nel cosiddetto *back office* dalle attività di erogazione diretta di servizi. Ovviamente tale norma costituisce una previsione di principio che ciascun Ente adotterà, se ritiene necessario, adattandola alla propria struttura organizzativa ed alle proprie esigenze.

### 6.3. L'utilizzo delle forme contrattuali flessibili: la somministrazione di lavoro

Molto spesso le pubbliche amministrazioni si trovano a dover fronteggiare esigenze destinate ad esaurirsi nel breve e medio periodo. Queste ultime richiedono l'utilizzo delle forme contrattuali flessibili, del comando e di altre tipologie di contratti atipici.

Per quanto concerne le esigenze temporanee la norma fondamentale cui occorre fare riferimento è l'articolo 36 del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.L. n. 4 del 2006, che ha inserito il comma 1-bis.

Tale norma specifica che le pubbliche amministrazioni possono attivare le forme contrattuali flessibili, richiamate al comma 1, solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivare

contratti di somministrazione a tempo determinato, ovvero di esternalizzazione ed appalto dei servizi. Tale norma costituisce una norma di principio per gli Enti locali; il legislatore, in sede di conversione, ha inserito un ulteriore comma (1-bis.1), all'articolo 36 del D.Lgs. n. 165/2001, nel quale è stabilito che le disposizioni contenute al comma 1-bis costituiscono norme di principio per l'utilizzo di forme contrattuali flessibili negli enti locali. Conformemente a quanto già previsto dall'articolo 27 del D.Lgs. n. 165/2001 relativamente ai principi di organizzazione contenuti nell'articolo 4 e al Capo II del medesimo Decreto, tali enti, nell'esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare, dovranno adeguare i propri ordinamenti ai principi sanciti dal legislatore statale in merito al corretto utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile.

Il legislatore, dunque, invita gli Enti locali a ricorrere preventivamente all'esternalizzazione di servizi o al contratto di somministrazione, con l'obiettivo di evitare il ricorso eccessivo ai rapporti di lavoro a tempo determinato: obiettivo evidentemente motivato non solo da chiare ragioni finanziarie ma anche dalla preoccupazione dell'eventuale impatto gestionale che un utilizzo improprio dei rapporti flessibili crea, anche in termini di aspettative dei dipendenti "precari". Si ritiene utile che l'Amministrazione si doti di un apposito regolamento sul reclutamento di personale con rapporti di lavoro flessibile nel rispetto del quale predisporre i relativi bandi di selezione.

Uno strumento cui gli Enti stanno facendo ampio ricorso, anche in considerazione del regime di restrizione alle assunzioni a tempo indeterminato, è il contratto di formazione lavoro, disciplinato dall'articolo 3 del CCNL del 14.09.00. Ovviamente il presupposto che giustifica il ricorso ai contratti di formazione lavoro è nettamente diverso rispetto al presupposto che invece è alla base del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato. I contratti a tempo determinato rispondono esclusivamente all'esigenza di far fronte a fabbisogni temporanei ed hanno una durata determinata. I contratti di formazione lavoro, invece, essendo finalizzati a formare personale destinato a far parte stabilmente della struttura, a seguito della conversione del contratto in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, consentono di venire incontro ad una esigenza permanente. Conseguentemente tali contratti potranno essere presi in considerazione solo nel momento in cui vi sia la presunzione che le esigenze temporanee si possano trasformare in futuro in permanenti. L'assunzione mediante tale tipologia contrattuale, dunque, presuppone necessariamente l'esistenza di posti vacanti in dotazione organica.

Tra le forme contrattuali atipiche riveste un ruolo particolarmente importante il contratto di somministrazione, che, come accennato, è assolutamente preferito dal legislatore rispetto alle altre forme contrattuali flessibili. Il contratto di somministrazione altro non è che un contratto commerciale di prestazione di servizi il cui oggetto è costituito dalle prestazioni lavorative.

Il contratto di somministrazione di lavoro è disciplinato dagli articoli 20 e seguenti del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276. La somministrazione a tempo determinato si applica anche alle Pubbliche amministrazioni in virtù della previsione contenuta nell'articolo 86, comma 9, del Decreto stesso. La somministrazione di lavoro è posta in essere attraverso la stipulazione di due contratti, distinti ma tra loro collegati: il contratto di somministrazione di lavoro, concluso tra somministratore e utilizzatore, e il contratto di lavoro concluso tra somministratore e lavoratore.

A differenza del precedente regime, di cui all'articolo 1 della Legge n. 196 del 1997, il contratto di somministrazione può essere non solo a tempo determinato ma anche a tempo indeterminato dando così luogo a quella forma di fornitura di lavoro denominata *staff leasing*. Ovviamente, la somministrazione a tempo indeterminato non si applica alle pubbliche amministrazioni in quanto ciò implicherebbe una violazione del principio costituzionale in base al quale l'accesso alle Pubbliche amministrazioni avviene mediante pubblico concorso.

L'Agenzia di somministrazione, dunque, autorizzata ai sensi degli art. 4 e 5 del D. Lgs n. 276/2003, stipula un contratto con la pubblica amministrazione in forza del quale si obbliga a mettere a disposizione lavoratori suoi dipendenti che vengono inseriti nell'organizzazione produttiva dell'utilizzatore.

I presupposti per il ricorso a tale forma di reclutamento sono "*ragioni di carattere produttivo, tecnico, organizzativo*", anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore.

La forma del contratto è necessariamente scritta, pena la nullità dello stesso (come tutti i contratti in cui è parte la Pubblica amministrazione). Il legislatore prevede che in caso di mancanza di forma scritta, i lavoratori sono considerati alle dipendenze dell'utilizzatore; per le pubbliche amministrazioni ciò non si applica e vige invece la tutela risarcitoria a favore dei lavoratori (si rammenta, a tal proposito, quanto statuito dall'art. 36 del D. Lgs n. 165/2001, che stabilisce

che in caso di dolo o colpa grave da parte del dirigente, la pubblica amministrazione recupera le somme pagate a titolo di risarcimento).

Il lavoratore reclutato mediante tale forma contrattuale è inserito nella struttura organizzativa dell'utilizzatore in maniera totale. Il datore di lavoro resta comunque l'Agenzia, che è titolare del rapporto di lavoro subordinato del soggetto somministrato; per quanto attiene, invece, al potere direttivo, questo spetta all'utilizzatore.

Come detto, il lavoratore è inserito pienamente nella struttura organizzativa dell'ente utilizzatore che pertanto può richiedere massimo impegno e diligenza nell'esecuzione della prestazione lavorativa. Il lavoratore non è conteggiato nelle dotazioni organiche ai fini dell'applicazione delle leggi sulle dotazioni organiche.

Il potere disciplinare nei confronti del lavoratore spetta all'Agenzia in quanto titolare del rapporto di lavoro, sia per quanto riguarda i fatti inerenti il rapporto tra essa e il lavoratore, sia per quanto riguarda il rapporto tra Pubblica amministrazione e lavoratore somministrato: in questo caso ricade in capo all'Ente utilizzatore l'obbligo di comunicare all'Agenzia i fatti necessari all'esercizio del potere disciplinare. Anche se l'esercizio del potere disciplinare ricade in capo all'Agenzia in quanto formale datore di lavoro, in virtù del principio di parità di trattamento al lavoratore somministrato si applica il codice disciplinare dei dipendenti della Pubblica amministrazione.

Per quanto attiene, invece, alla eventuale *reformatio in melius* delle mansioni del lavoratore, sussiste l'obbligo immediato di comunicare tale variazione all'Agenzia. In caso di mancata comunicazione la Pubblica amministrazione utilizzatrice è tenuta a corrispondere le differenze retributive derivanti dall'attribuzione delle mansioni superiori.

Ricadono in capo all'Agenzia, salvo che non sia espressamente disposto in senso contrario nel contratto, gli obblighi relativi alla formazione e l'informazione inerenti la sicurezza e la salute del lavoratore.

La garanzia e le informazioni in merito alla sorveglianza medica ed ai rischi specifici costituiscono, invece, un obbligo a carico dell'Ente utilizzatore su cui ricadono anche le responsabilità per la violazione degli obblighi di sicurezza.

In merito, infine, agli eventuali danni arrecati a terzi dal lavoratore somministrato nell'esercizio delle sue mansioni, la responsabilità di tali danni ricade in capo all'utilizzatore, anche se il lavoratore non è legato alla Pubblica amministrazione da un vincolo di subordinazione.

In merito al trattamento economico e normativo del somministrato, questo non deve essere inferiore a quello dei lavoratori della Pubblica amministrazione, al livello iniziale di inquadramento, che svolgono le stesse mansioni del lavoratore somministrato.

Vige, inoltre, il principio della solidarietà: nel caso in cui l'Agenzia non corrisponda la retribuzione al lavoratore somministrato, questo può chiamare in causa direttamente la Pubblica amministrazione utilizzatrice, salva, ovviamente, la possibilità di rivalsa sul somministratore.

Il legislatore, infine, disciplina in maniera molto puntuale la fattispecie della somministrazione irregolare, illecita e fraudolenta.

Nel caso di somministrazione irregolare (disciplinata dall'articolo 27 del Decreto in esame), ossia la somministrazione realizzata al di fuori dei limiti indicati dall'art. 20 in violazione dei requisiti di forma previsti dall'art. 21, alle pubbliche amministrazioni si applica una sanzione pecuniaria e non la sanzione prevista per il settore privato della costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Nel caso di somministrazione illecita, che si verifica quando si ricorre a soggetti diversi rispetto a quelli autorizzati, il Decreto prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria.

Nel caso infine, di ipotesi di somministrazione fraudolenta, ossia la somministrazione effettuata per eludere le norme inderogabili di legge e del CCNL, il legislatore prevede una sanzione consistente in un'ammenda pecuniaria.

Questa, dunque, la disciplina dettata dagli articoli 20 e seguenti del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, disciplina che è poi stata chiarita dal Ministero del lavoro con le Circolari n. 25/2004 e n. 7/2005. La nuova disciplina prevista dal Decreto in oggetto presenta alcune difformità rispetto alla disciplina prevista per

il comparto Regioni Autonomie locali dall'articolo 2 del CCNL del 14.09.00, in particolare per quanto concerne le limitazioni ivi previste per il ricorso al contratto di somministrazione. Il Ministero del Lavoro ha chiarito che in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è venuta meno l'efficacia delle clausole contrattuali che prevedevano contingentamenti quantitativi alla stipulazione di contratti di fornitura di lavoro temporaneo.

Alla luce di ciò, dunque, è inefficace e non si applica più l'art. 2, comma 3 del CCNL del 14.9.00, pertanto non sussiste il vincolo in base al quale il ricorso al lavoro interinale è consentito nel limite del 7% dei lavoratori a tempo indeterminato dello stesso Ente.

Si aprono, dunque, le possibilità di un utilizzo più ampio da parte degli Enti locali di tale tipologia di lavoro atipico.

#### **6.4. Conclusioni: verso una nuova gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione?**

Al termine di questo breve *excursus* sulle modalità di definizione delle dotazioni organiche, sugli strumenti a disposizione dell'Ente locale per il reclutamento di personale, nonché sull'utilizzo del contratto di somministrazione, appare chiaro come il percorso tracciato dal legislatore in materia di utilizzo delle risorse umane nella pubblica amministrazione, in generale, e negli Enti locali, in particolare, è in continua evoluzione.

Si avvertono, infatti, fortissime le spinte ad una razionalizzazione ed ad un contenimento dei costi e ciò comporta inevitabilmente un ripensamento delle modalità di reclutamento e di gestione delle risorse umane.

Tali spinte devono essere conciliate con le esigenze di autonomia degli Enti locali in materia di ordinamento del lavoro.

Si profila, dunque, un percorso ancora *in fieri*, nel quale dovranno essere necessariamente bilanciate da un lato le esigenze di razionalizzazione dei costi ed il contestuale coordinamento della finanza pubblica, dall'altro l'esigenza di gestire in maniera autonoma e funzionale alle proprie esigenze, nel rispetto del dettato normativo e contrattuale, le risorse umane.

Solo il corretto bilanciamento di queste spinte consente una gestione del

personale che sia effettivamente funzionale ad una logica di risultato.

Un aiuto molto importante nel percorso di razionalizzazione dei costi del personale può derivare dall'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione (ICT). Tali innovazioni possono essere impiegate dalle pubbliche amministrazioni in un vasto campo di funzioni amministrative. I nuovi strumenti rappresentati dall'*e-government* (protocollo informatico, informatizzazione dei flussi documentali e dei processi, comunicazione digitale, altro), dall'*e-procurement*, e dall'*e-learning* consentono importanti economie di scala e risparmi di spesa, nonché tempistiche nettamente inferiori, che comportano, necessariamente, una particolare attenzione alla riallocazione delle risorse umane ed alla loro valorizzazione.

Si tratta, ora, di snellire tutto il complesso apparato normativo e contrattuale che regola la gestione del lavoro pubblico riducendo la mole di adempimenti connessi al processo di reclutamento e gestione del personale.

L'orizzonte all'interno del quale le Pubbliche amministrazioni si muovono è quello del riassetto dei costi e della razionalizzazione del personale, in una logica di risultato e di efficienza da cui non si può prescindere.

Gli Enti, dunque, per poter fare fronte ai cambiamenti in maniera efficace e rapida, devono accrescere e strutturare le proprie competenze in merito al delicato processo di gestione delle risorse umane alla luce del nuovo quadro normativo. Ovviamente, tale crescita può avvenire solo attraverso un percorso continuo di sperimentazione e confronto di esperienze.

## Note

---

- 1 Tale processo si è svolto in due fasi: la 1° fase si è aperta con la Legge delega n. 421/1992 ed il successivo D.Lgs. n. 29/93. La 2° fase è relativa alla Legge delega n. 59/97 ed i suoi due più importanti risultati: il D.Lgs. n. 396/97 sulla contrattazione collettiva ed il D.Lgs. n. 80/98 sulla regolazione del rapporto di lavoro. Oggi tutta la legislazione è confluita nel D.Lgs. n. 165/2001.
- 2 Cfr. Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica dell'11 aprile 2005.
- 3 Cfr. Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 2 maggio 2006.
- 4 Cfr. Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica dell'11 aprile 2005.
- 5 All'art. 12 il CCNL del 22.01.04 istituisce la Commissione paritetica per la revisione dell'ordinamento professionale che ha il compito di formulare proposte per la revisione dell'ordinamento professionale, alla luce delle funzioni attribuite agli enti locali e delle evoluzioni del sistema formativo.
- 6 Cfr. Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 2 maggio 2006.
- 7 Cfr. "I Piccoli Comuni e la gestione associata di funzioni e servizi", *Formez*, 2003.
- 8 Cfr. l'art. 1, comma 98, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, in virtù del quale, poi, è stato emanato il D.P.C.M. del 15.02.06.
- 9 Cfr. articolo 1, comma 198 della Legge n. 266/2005. Il D.P.C.M. del 15.02.06, prevede che:
  - I Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, le Unioni di Comuni, le Comunità montane ed i Consorzi possono procedere alla copertura totale del *turn-over* verificatosi nel corso del triennio 2004, 2005 e 2006.
  - I Comuni con popolazione compresa tra i 2.000 e i 5.000 abitanti possono assumere una unità di personale a fronte di una cessazione. Effettuata tale assunzione, è possibile procedere ad effettuare la seconda assunzione dopo che si sono verificate, nel corso del triennio, ulteriori sei cessazioni. Per gli Enti che alla data di entrata in vigore del presente decreto, avessero già raggiunto, a decorrere dal 1° gennaio 2004, un numero di cessazioni pari a quattro, effettuata

la prima assunzione, possono procedere alla seconda assunzione quando si siano verificate, complessivamente, cinque cessazioni. I suddetti enti per procedere alle successive assunzioni dovranno attenersi a quanto previsto dal precedente comma 5 del presente articolo (ossia la copertura totale del turn-over).

L'art. 1, comma 198 della Legge finanziaria 2006, come modificato dall'art. 30 della Legge n. 248/2006 (di conversione del cosiddetto decreto Bersani) prevede l'obbligo di ridurre la spesa per il personale dell'1% rispetto a quella sostenuta nel 2004; in caso di mancato rispetto di tale norma vi è il divieto assoluto di procedere ad assunzioni a qualunque titolo.

---

**10** L'articolo 4 del CCNL del 31.03.99 prevede che:

- “1. Gli Enti disciplinano, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, nel rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, come modificato dagli artt. 22 e 23 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, e tenendo conto dei requisiti professionali indicati nelle declaratorie delle categorie di cui all'allegato A, le procedure selettive per la progressione verticale finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore del nuovo sistema di classificazione, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno. Analoga procedura può essere attivata dagli enti per la copertura dei posti vacanti dei profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7, riservando la partecipazione alle relative selezioni al personale degli altri profili professionali delle medesime categorie.
  2. Gli Enti che non versino nelle condizioni strutturalmente deficitarie ai sensi delle vigenti disposizioni procedono alla copertura dei posti vacanti dei profili caratterizzati da una professionalità acquisibile esclusivamente dall'interno degli stessi Enti con le medesime procedure previste dal presente articolo.
  3. Alle procedure selettive del presente articolo è consentita la partecipazione del personale interno anche prescindendo dai titoli di studio ordinariamente previsti per l'accesso dall'esterno, fatti salvi quelli prescritti dalle norme vigenti.
  4. Anche i posti ammessi a selezione ai sensi del comma 1 sono coperti mediante accesso dall'esterno se la selezione stessa ha avuto esito negativo o se mancano del tutto all'interno le professionalità da selezionare.
  5. Il personale riclassificato nella categoria immediatamente superiore a seguito delle procedure selettive previste dal presente articolo, non è soggetto al periodo di prova”.
-