3.3 PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE

Il tema concreto della programmazione del fabbisogno di personale continua a scontare il limite della scarsa attrattività dell'impiego nella Pubblica Amministrazione, per cui l'offerta di posti di lavoro messi a concorso dagli enti fa registrare una partecipazione alle procedure di selezione in netta flessione rispetto agli anni passati.

Dal 2020, per i Comuni, la possibilità di assumere personale è determinata principalmente dal rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti, secondo il meccanismo introdotto dall'articolo 33 del decreto-legge 34/2019 e dal decreto ministeriale 17 marzo 2020.

Il nuovo sistema si è però sovrapposto ai precedenti vincoli senza sostituirli completamente. Gli enti hanno dovuto verificare contemporaneamente:

- la sostenibilità finanziaria delle assunzioni;
- il rispetto dei valori soglia previsti dall'articolo 33;
- il contenimento della spesa complessiva entro i limiti storici della legge 296/2006, art. 1 commi 557, 557-quater e 562.

Non sempre le due verifiche conducevano allo stesso risultato. Un ente poteva disporre di capacità assunzionale secondo il nuovo sistema, ma incontrare ancora difficoltà nel rispetto della media 2011-2013 o del limite della spesa 2008.

Il recente D.L. n. 144 (GU n.182 del 7-8-2026) "Disposizioni urgenti per la funzionalita' della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonche' in materia di protezione civile", convertito, con modificazioni, dalla legge 5 ottobre 2026, n. 174, all'Art. 2 "Misure urgenti per il superamento dei vincoli finanziari, per il potenziamento della funzionalita', dell'autonomia organizzativa e dei progetti sociali degli enti locali, nonche' in materia di segretari comunali e di province" comma 1 ha disposto la non applicazione, alle amministrazioni soggette alla disciplina di cui all'articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019, dei limiti di contenimento della spesa di personale previsti dall'articolo 1, commi da 557 a 557-quater e 562, della legge n. 296/2006.

Con il nuovo decreto, pertanto, la sovrapposizione dei vincoli viene eliminata. Per i Comuni resta pertanto centrale il sistema di determinazione della capacità assunzionale fondato sulla sostenibilità finanziaria, fermo restando il rispetto degli equilibri pluriennali di bilancio e degli ulteriori vincoli specificamente applicabili.

Ai fini della programmazione del fabbisogno di personale, la determinazione della capacità assunzionale, in ciascuna annualità, viene definita attraverso le disposizioni contenute nell'art. 33, comma 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 28 giugno 2019, n. 58, successivamente modificato dall' art. 1, comma 853, lett. a), b) e c), L. 27 dicembre 2019, n. 160, che stabiliscono che detta capacità è rappresentata da un tetto massimo di spesa giudicato finanziariamente sostenibile in base alla struttura del Bilancio dell'Ente.

I Comuni possono pertanto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato 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 nel bilancio di previsione.
Tale norma è stata completata con l'adozione del D.M. 17 marzo 2020 mediante il quale sono stati determinati i sopra detti valori soglia differenziati per fasce demografiche, sono state definite le modalità applicative della norma e ne è stata stabilita altresì la decorrenza dal 20 aprile 2020.
A tal proposito occorre inoltre ricordare che, ai fini della determinazione del rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti relative all'ultimo triennio, l'art. 57, comma 3 septies, D.L. 14 agosto 2020, n. 104, stabilisce che a decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni finanziate da risorse esterne all'Amministrazione ed espressamente previste da apposita normativa "non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento". Mentre, in caso di finanziamento parziale,

la medesima norma stabilisce che “ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente”.

Ciò detto, per gli enti che rispettano le sopra citate disposizioni rimane operante la possibilità di utilizzare gli ulteriori spazi determinati dai residui di capacità assunzionale (determinata col previgente metodo), non ancora utilizzati, relativi all’ultimo quinquennio (art. 3, comma 5 sexies, D.L. 24 giugno 2014, n. 90).

Ulteriori elementi che devono necessariamente essere considerati nella definizione della programmazione delle assunzioni sono, innanzitutto, l’esistenza di apposite linee guida della Funzione Pubblica che tracciano la via — una *nuova* via — per la definizione dei profili professionali utili alla Pubblica Amministrazione dei nostri giorni, e adatti alle sfide poste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; in quest’ottica oggi appaiono fondamentali per l’organizzazione comunale profili professionali come l’ingegnere gestionale o l’ingegnere ambientale. Nel corso del triennio, inoltre, al crescere delle capacità assunzionali ed in relazione al disposto dell’art. 13 del vigente CCNL Funzioni Locali, sarà valutata con favore la copertura di altri profili strategici.
Lo stesso contratto nazionale del 16/11/2022 (come aggiornato dal CCNL del 23/02/2026) pone una grande attenzione ai profili professionali che, in relazione al nuovo sistema di classificazione professionale, sono stati analizzati e — nel caso — rielaborati, per meglio adattarsi alle maggiori competenze richieste in una Pubblica Amministrazione che vuole cogliere le opportunità di cambiamento, legate soprattutto alle potenzialità offerte dall’attuale sviluppo informatico realizzato e pianificato per i prossimi anni.

Altro elemento di cui tenere conto è la necessità di fare fronte alla aumentata mobilità del personale (fenomeno che si verifica sia a livello generale che a livello locale), dovuta a scelte personali che possono riguardare la gestione familiare, perseguendo l’avvicinamento al luogo di residenza, piuttosto che il desiderio di trovare impieghi più qualificati a fronte del possesso di titoli di studio di livello universitario, nel caso in cui l’impiego attuale fosse in ruoli amministrativi di livello solamente intermedio.

La scarsità di risorse, che pone i limiti finanziari già evidenziati e pregiudica — almeno a breve termine — una pianificazione del fabbisogno di figure professionali nuove, o comunque attrattive per i giovani in cerca di occupazione, impone ragionamenti sul fronte organizzativo, ripensando innanzitutto l’impiego delle risorse umane già in forza. Inoltre, pare opportuno reperire figure connesse a quelle funzioni fondamentali presidiate dal Comune che l’Amministrazione intenderà potenziare.

Giova ricordare gli ulteriori obblighi propedeutici all’attivazione di nuove assunzioni:

- Adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (art. 6, comma 7, D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con L. 6 agosto 2021, n. 113) e, di conseguenza, dei precedenti Piani in esso ora assorbiti:
  - Piano delle azioni positive, (art. 48 del D.Lgs 11 aprile 2006, n. 198)
  - Piano della Performance, (art. 10, D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150)
- Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 6, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, anch’essa assorbita nel PIAO) e ricognizione annuale delle eccedenze di personale (art. 33, comma 2, D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165).
- Certificazione, entro 30 giorni dall’istanza del creditore, attestante la certezza, liquidità ed esigibilità del credito medesimo (art. 9, comma 3 bis, DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con L. 28 gennaio 2009, n. 2).
- Rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (art. 9, comma 1 quinques, D.L. 24 giugno 2016, n. 113 convertito con L. 7 agosto 2016, n. 160).

Il mancato rispetto di tali obblighi comporta la sanzione del divieto di procedere a nuove assunzioni.

Completano la rassegna normativa in tema di piano triennale di fabbisogno di personale:

- l'art. 2 del d.lgs.165/2001, stabilisce che le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici;
- l'art. 4 del d.lgs. 165/2001, statuisce che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico amministrativo attraverso la definizione di obiettivi, programmi e direttive generali;
- l'art. 6 del d.lgs. 165/2001, prevede che 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 dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33, del d.lgs. 165/2001. 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'art. 35, comma 2 (assunzioni obbligatorie). 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;
- l'art. 6, comma 3, del d.lgs. 165/2001, in materia di dotazione organica, prevede che ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (…) garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente;
- l'art. 6-ter del d.lgs. 165/2001, richiama esplicitamente le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale;
- l'art. 89 del d.lgs. 267/2000, dispone che gli enti locali 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;
- l'art. 22, comma 1, del d.lgs.75/2017, ha previsto che le linee di indirizzo per la pianificazione di personale di cui all'art. 6-ter del d.lgs.165/2001, come introdotte dall'art. 4, del d.lgs.75/2017, sono adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto e che, in sede di prima applicazione, il divieto di cui all'art. 6, comma 6, del d.lgs.165/2001 e s.m.i. si applica a decorrere dal 30/03/2018 e comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle stesse;
- il Decreto 8/05/2018, con il quale il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha definito le predette "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche", pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 27 luglio 2018, che definiscono una metodologia operativa di orientamento che le amministrazioni adatteranno, in sede applicativa, al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore. Gli enti territoriali opereranno, altresì, nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica riservando agli enti locali una propria autonomia nella definizione dei Piani;
- il decreto interministeriale, firmato dal ministro per la Pubblica amministrazione e dal ministro dell'Economia recante le "*Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 2022, immediatamente esecutivo.

Per quanto concerne le assunzioni di personale effettuate tramite le c.d. ***forme di lavoro flessibili***, la spesa non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, stanti le specifiche limitazioni.

L'art. 36 c.2 del d.lgs.165/2001 (come modificato dall'art. 9 del d.lgs.75/2017) conferma la causale giustificativa necessaria per stipulare nella P.A. contratti di lavoro flessibile, dando atto che questi sono ammessi *esclusivamente* per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dalle norme generali.

Tra i contratti di tipo flessibile ammessi, vengono ora inclusi solamente i seguenti:

1. i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato;
2. i contratti di formazione e lavoro;
3. i contratti di somministrazione di lavoro, a tempo determinato, con rinvio alle omologhe disposizioni contenute nel decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che si applicano con qualche eccezione e deroga.

Infine, la spesa complessiva per il lavoro flessibile rilevata nel 2009 deve essere ridotta a seguito dei processi di stabilizzazione effettuati negli anni 2018 e 2019 ai sensi dell'art. 20 (Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni) del D.Lgs. 25/05/2017 n. 75. La sintesi numerica è riportata nella tabella seguente:

Totale oneri diretti anno 2009 (fonte: conto annuale)	€ 362.577,00
Spesa stabilizzazioni anno 2018 e 2019 (calcolata in base ai tabellari in vigore all'atto della stabilizzazione e corrispondente alla spesa annuale per oneri diretti — stipendio tabellare — di n. 2 Agenti di P.M. e n. 1 Istruttore Tecnico)	-€ 61.032,21
Totale oneri diretti per lavoro flessibile	€ 301.544,79

Rimane altresì operante la salvaguardia introdotta sul tema dal Legislatore mediante l'art. 22, comma 1, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, in base al quale, i comuni possono procedere ad assunzioni a tempo determinato, in deroga ai vincoli sopra descritti, "a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione".

In conferenza dei dirigenti non sono state evidenziate situazioni di eccedenze a seguito della verifica annuale ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. 165/2001.

Con l'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2025 (delibera C.C. n°5 del 29/04/2026) **il limite di spesa di personale finanziariamente sostenibile** di cui all'art. 33, comma 2, D.L. 34/2019, secondo i valori soglia per fascia demografica individuati nel D.M. 17 marzo 2020**, è stato definito in € 5.045.855,61**. Tale limite risulta dalla ricostruzione del calcolo riportata all'interno del DUP 2027-2029 approvato con delibera di G.C. n. 74/2026 e all'interno dell'asseverazione prodotta dal Revisore dei Conti che attesta, altresì, la sostenibilità finanziaria della maggior spesa di personale relativa alla presente modifica del Piano Triennale Assunzioni e il rispetto pluriennale degli equilibri di bilancio dell'Ente anche in relazione all'intero costo a regime delle nuove assunzioni.

Per tutto quanto sopra descritto e confermato quanto già deliberato in merito nelle approvazioni del PIAO per il triennio precedente, la programmazione del fabbisogno di personale per gli anni 2026-2028, con il perseguimento della sostenibilità finanziaria sul bilancio triennale, è la seguente:

Tipologia di assunzione	**Dettaglio**		
	Anno 2026	**Anno 2027**	**Anno 2028**
Assunzioni a tempo indeterminato	**Nuove previsioni** 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Agente di PL 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Istruttore amministrativo 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Istruttore Tecnico	Non sono previste assunzioni allo stato attuale della programmazione	Non sono previste assunzioni allo stato attuale della programmazione

	Le assunzioni sono previste per il potenziamento dei Servizi cui sono destinate le nuove risorse nonchè per la sostituzione di personale dimissionario. **Assunzioni già previste nel PIAO precedente** 2 unità Area degli Istruttori, profilo di Agente di Polizia Locale 1 unità Area dei Funzionari, profilo di specialista Ambientale (*procedura in corso*). **Assunzioni già previste nel PIAO precedente, già effettuate nel 2026** 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Agente di PL – Trasformazione del posto (previsto nel 2025 a tempo parziale) da tempo parziale al 50% a tempo pieno 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Agente di PL a tempo pieno, trasformazione del posto (previsto nel 2025 a tempo parziale) da tempo parziale al 50% a tempo pieno 1 unità Area dei Funzionari, profilo di Assistente Sociale 2 unità Area degli Istruttori, profilo di Istruttore amministrativo 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Istruttore Tecnico 1 unità Area degli Istruttori, profilo di Istruttore informatico		
Lavoro flessibile	È autorizzata la spesa fino a 30 mensilità per il reperimento di personale dell'Area degli Istruttori, profilo di Agente di PL compatibilmente con le disponibilità di bilancio finanziate ex art. 208 CDS, nel rispetto delle specifiche condizioni di impiego dei proventi dell'art. 208, come da delibera di G.C. n. 101/2025. Le assunzioni stagionali a progetto finanziate con le risorse di cui all'art. 208, comma 5-bis, del D.Lgs. 285/1992 sono effettuate in deroga ai limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del D.L. 23/2026, convertito, con modificazioni, dalla legge 54/2026. _____ Sono altresì autorizzate (e potranno essere attivate nei limiti e alle condizioni previsti dalla	Al momento non previste	Al momento non previste

	normative vigente, previa verifica della disponibilità finanziaria e dei presupposti giustificativi) eventuali assunzioni a tempo determinato per sostituzione di **personale in infortunio, malattia e maternità.**		
Procedure di stabilizzazione art. 20 del d.lgs.75/2017, "*Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*"	Al momento non previste	Al momento non previste	Al momento non previste
Progressioni tra le aree art. 15 del CCNL 16/11/2022	Al momento non previste	Al momento non previste	Al momento non previste
Assunzioni obbligatorie L. 68/1999; art. 35 c.2 D.Lgs. 165/2001	A seguito della verifica periodica annuale per il rispetto della quota d'obbligo di assunzione delle categorie protette di cui all'art. 1 della L. 68/1999, non è emerso l'obbligo assunzionale per l'anno 2026.	Al momento non previste	Al momento non previste

Al fine della realizzazione del programma sopra indicato si intendono, inoltre, autorizzati:

- le procedure di mobilità, anche per interscambio;
- l'attivazione dell'istituto dello scavalco (condiviso/di eccedenza) in ingresso, fino alla sostituzione definitiva del dipendente cessato o se necessario per brevi periodi di affiancamento, nel rispetto degli specifici presupposti normativi e contrattuali.

In funzione di tale programmazione dei fabbisogni – nonché dell'effettiva dinamica delle assunzioni/cessazioni ad oggi verificata – la consistenza finale della dotazione organica dell'Ente è ridefinita come segue:

ANNO	DIRIGENTI	FUNZIONARI	ISTRUTTORI	OPERATORI ESPERTI	OPERATORI	Totale complessivo
2026	**4**	**19**	**66**	**24**	**2**	**115**

La dotazione organica sopra esposta rappresenta il numero delle unità lavorative, suddivise per Area (in applicazione del Titolo III - Ordinamento professionale del CCNL 16/11/2022, con decorrenza 1° aprile 2023).