



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 1° livello

**Il Testo Unico del pubblico impiego (Decreto Legislativo n. 165/2001):
analisi giuridica ed impatti organizzativi**

Dotazione organica e fabbisogno di personale

Martedì 27 maggio 2025, ore 9.00-13.00 (4° modulo)

Docente

Giuseppe Canossi

Legge n. 421/1992

Art. 2 Legge n. 421/1992 – Pubblico impiego

1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a:

(...)

c) prevedere l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, cui si applica la disciplina di cui al presente articolo, escluse le controversie riguardanti il personale di cui alla lettera e) e le materie di cui ai numeri da 1) a 7) della presente lettera, alla giurisdizione del Giudice ordinario secondo le disposizioni che regolano il processo del lavoro... Sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie:

- 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;
- 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;

Legge n. 421/1992

Art. 2 Legge n. 421/1992 – Pubblico impiego *(segue)*

- 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- 6) la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici;

Decreto Legislativo n. 165/2001

Art. 2 Decreto Legislativo n. 165/2001 – Fonti

1. Le Amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive. Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri:

- a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;
- b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2;
- c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;

Decreto Legislativo n. 165/2001

Art. 2 Decreto Legislativo n. 165/2001 – Fonti *(segue)*

- d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;
- e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.

Decreto Legislativo n. 165/2001

Art. 6, co. 2, Decreto Legislativo n. 165/2001 – Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale

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.

Il successivo comma 3, poi, stabilisce che «In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna Amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'art. 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'art. 2, co. 10-bis, del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente».

Decreto Legislativo n. 165/2001

Art. 6, co. 6, Decreto Legislativo n. 165/2001 – Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale

Le Amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.

In sintesi

Le Pubbliche Amministrazioni, per procedere ad assunzioni, devono:

- adottare il piano triennale dei fabbisogni del personale, costituente apposita sezione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO);
- distribuire, nel suo ambito, le risorse umane già in servizio attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità interna e di reclutamento del personale;
- indicare 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;
- contenere le coperture dei posti vacanti entro i limiti delle norme finanziarie in vigore per ciascun comparto pubblico.

D.M. Funzione Pubblica 8 maggio 2018 (attuativo dell'art. 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001)
Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale
da parte delle Amministrazioni Pubbliche

... l'art. 6, co. 4, del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che per le altre Amministrazioni Pubbliche, diverse da quelle statali che hanno una distinta disciplina più avanti richiamata, il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 6 predetto ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Restano, pertanto, invariate le procedure di approvazione previste dalla legge e dalle fonti secondarie, nonché la specifica normativa di settore.”;

La nuova visione, introdotta dal D.Lgs. N. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad *iter* complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP.

Per le Amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la “dotazione” di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, 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.

D.M. Funzione Pubblica 8 maggio 2018 (attuativo dell'art. 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001)
Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale
da parte delle Amministrazioni Pubbliche

Resta poi fermo che, nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, come declinato nell'ambito di una eventuale rimodulazione qualitativa e quantitativa della consistenza di organico, le Amministrazioni:

a) potranno coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente...";

Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, co. 3, del D.Lgs. n. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, **per le Amministrazioni, quali le Regioni e gli Enti Locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge.**

Resta fermo che la copertura dei **posti vacanti** definiti nel PTFP **avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.**

D.M. Funzione Pubblica 8 maggio 2018 (attuativo dell'art. 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001)
Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale
da parte delle Amministrazioni Pubbliche

Esistono quindi due distinti concetti di “dotazione organica”:

- uno di carattere prettamente finanziario: dotazione organica come “potenziale finanziario massimo”;
- uno di concreta natura organizzativa e gestionale, coincidente con la rilevazione degli effettivi (reali) fabbisogni organici, potenzialmente produttiva di posti vacanti per effetto della limitazione di spesa imposta dal legislatore finanziario.

L'apposita sezione del PIAO, pertanto, dovrebbe sempre recare sia l'analisi reale dei fabbisogni, che – a fronte dell'eventuale insufficienza del margine occupazionale a tempo indeterminato – le scelte di indirizzo politico-amministrativo volte a indicare le priorità di copertura dei posti vacanti ivi previsti, dando comunque la precedenza alle risposte necessarie ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sulle funzioni proprie dei comuni di carattere inalienabile.

Le attività non gestibili mediante assunzioni – per i predetti limiti – devono, quindi, costituire oggetto di altre valutazioni di resa dei servizi da erogare (ricorso al mercato, forme di accreditamento, convenzioni, etc.), mediante adeguata pianificazione degli obiettivi nel corpo del medesimo PIAO.