

## SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

## SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

*Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 60, comma 4, d.lgs. n. 165 del 2001, in merito alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, in base ai dati del conto annuale 2018 elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del medesimo articolo 60.*

*Nell'anno 2018 il personale pubblico si è attestato sul livello di 3,2 milioni di unità, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (-0,6 per cento); la contrazione è stata più accentuata per il settore non statale (-1 per cento) rispetto a quello statale (-0,3 per cento). Resta confermata la concentrazione, per oltre due terzi del totale, in soli tre comparti di contrattazione nazionale: Scuola (35,1 per cento), Sanità (20,1 per cento) e Regioni ed Enti locali (13,1 per cento). Le prime elaborazioni sul 2019 evidenziano una sostanziale invarianza numerica delle unità di personale (+0,19 per cento).*

*Nel confronto con il 2010, anno di avvio delle limitazioni alla facoltà di reclutamento da parte della PA, la flessione risulta molto più consistente, pari a 2,7 punti percentuali (circa 91.000 unità in meno), attribuibile al trend del settore non statale (-7,1 per cento), solo marginalmente compensata dal lieve aumento dei dipendenti statali (+0,7 per cento).*

*Approfondendo l'analisi per genere, i dati 2018 evidenziano la prevalenza percentuale delle donne (57 per cento). In dettaglio, la componente femminile è maggiormente presente nel comparto Istruzione e ricerca (77 per cento), in particolare nella scuola (79 per cento). Significativo anche il dato della presenza femminile nel SSN (67 per cento) e nella carriera penitenziaria (69 per cento). Più ridotta l'incidenza percentuale delle donne tra i professori e ricercatori (37 per cento), nella carriera diplomatica (22 per cento) e, in misura più rilevante, nel comparto sicurezza-difesa (9,3 per cento nei Corpi di polizia, 6 per cento nelle Forze armate e 5,2 nei Vigili del fuoco), anche a causa del fatto che solo negli ultimi anni vi è stato consentito l'ingresso.*

*Quanto al profilo anagrafico, nel 2018 persiste il progressivo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici, oramai superiore a 50 anni (43,5 nel 2001), da ricondurre agli effetti connessi alle politiche restrittive in materia di assunzioni.*

*In un'accezione più ampia, oltre al personale stabile, il perimetro del pubblico impiego si estende anche alle forme di lavoro flessibile che, a fine 2018, ammontavano a circa 118.000 unità annue, in riduzione rispetto all'anno precedente. Trattasi per l'82 per cento di personale con contratto a tempo determinato prevalentemente operante nel comparto Sanità e in quello delle Funzioni locali.*

*Sotto il profilo finanziario, il costo del lavoro dipendente, come definito dall'IGOP<sup>1</sup>, nel 2018 si è attestato su un valore complessivo pari a 165,9 miliardi. Esso include anche l'onere complessivo per il personale con lavoro flessibile (4,2 miliardi). Escludendo gli enti di nuova rilevazione, ricompresi nella lista S13 Istat, il costo del personale scende a 161,9 miliardi, in aumento del 3,7 per cento rispetto al 2017, in linea con l'incremento a regime previsto per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 (3,48 per cento). Pur a seguito di tale aumento, l'aggregato di spesa continua a mantenersi su un livello inferiore a quello del 2010 (-4,7 miliardi), con una contrazione del 2,8 per cento, imputabile al blocco introdotto dal DL n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010.*

*Prendendo in considerazione la variabile della retribuzione media, nel 2018 si è assistito ad un incremento, nel complesso, pari al 3,1 per cento, legato alla tornata contrattuale 2016-2018. La variazione è influenzata, peraltro, dalla circostanza che alcuni contratti delle aree dirigenziali sono stati sottoscritti nel corso del 2019 (nel 2020 sono stati certificati dalla Corte quelli dell'area sanitaria e dell'area delle Funzioni centrali); mentre quelli relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non) sono ancora da definire.*

*Estendendo l'analisi dei profili di onerosità agli anni 2020 e 2021, le previsioni (definite in contabilità nazionale) proiettano la spesa per redditi di personale, per la prima volta, al di sopra dei livelli del 2010; tale andamento sconta, per il primo anno, la chiusura della tornata contrattuale 2016-2018 e, per il secondo anno, la completa definizione dei rinnovi relativi al triennio 2019-2021, ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico, per i quali si prevede la chiusura nel 2020. Il tasso di crescita della spesa di personale non avrebbe dovuto comportare modifiche della relativa incidenza sul Pil nominale; infatti, sulla base della stima*

---

<sup>1</sup> Tale modalità di calcolo non coincide con quello utilizzato per la costruzione del Conto economico consolidato elaborato dall'Istat, per il perimetro dei soggetti pubblici inclusi, per la determinazione delle consistenze numeriche e per il criterio contabile utilizzato.

## SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

*governativa contenuta nella NADEF 2019, tale rapporto si sarebbe dovuto mantenere al di sotto del 10 per cento. Tuttavia, le pesanti ricadute economiche degli eventi sanitari esplosi all'inizio del 2020 lasciano presagire un innalzamento del peso dell'aggregato di spesa in esame, a causa della brusca contrazione del Pil.*

*Le politiche restrittive nella gestione del personale pubblico, avviate nel 2010, non hanno inciso in modo uniforme sui diversi livelli territoriali di governo. In particolare, le variazioni annue del numero dei dipendenti delle Amministrazioni locali sono state costantemente negative sino al 2019, mentre per le Amministrazioni centrali, già a partire dal 2014, si registrano andamenti positivi. Ne è conseguita una ricomposizione della ripartizione percentuale del personale in favore delle Amministrazioni centrali che, al 2019, assorbono il 58,8 per cento dei dipendenti pubblici.*

*Un ulteriore effetto della rimozione dei vincoli finanziari e numerici alla gestione delle risorse umane è stato quello di rendere maggiormente complessa l'attività previsionale della spesa per redditi pubblici nei documenti di programmazione finanziaria. Su tale aspetto, peraltro, hanno inciso anche le modifiche soggettive del perimetro delle Pubbliche amministrazioni, periodicamente aggiornato dall'Istat, con riflessi sul dato consuntivo della spesa di personale. In particolare, le previsioni (sia a legislazione vigente sia a politiche invariate) mostrano un sensibile avvicinamento, reciproco e ai valori osservati, in prossimità della fase finale del blocco, in ragione del perfezionamento delle stime delle politiche invariate stesse. A partire dal 2017, il rinnovo della contrattazione e la ripresa delle assunzioni influenzano significativamente la spesa e la precisione delle previsioni, elevando lo scarto dai valori Istat 2018 e 2019.*

*Quanto al confronto con i parametri macroeconomici, i comparti pubblici, che fino al 2010 avevano beneficiato di incrementi maggiori dell'indice inflattivo di riferimento, dopo il blocco hanno ripreso la contrattazione in modo più dimensionato all'inflazione, anche se solo con un parziale recupero del potere d'acquisto perduto in sei anni di freezing.*

*L'analisi comparata con altre realtà nazionali mette in luce come, nel periodo 2010-2017, si sia assistito ad un'evoluzione di fondo comune a livello internazionale: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati nel settore privato, i vincoli stringenti di finanza pubblica nel periodo della crisi si sono riflessi in una diffusa contrazione del perimetro dei pubblici dipendenti; le modalità e gli effetti sui diversi*

*livelli di governo sono diversificati nei vari ambiti nazionali, anche in ragione degli specifici assetti istituzionali, caratterizzati da maggiori o minori gradi di decentralizzazione. In alcuni casi, ad essere inciso dalle politiche di contenimento è stato il livello di governo centrale, mentre in altri (tra i quali va annoverata l'Italia) è risultato maggiormente colpito il settore degli enti territoriali.*

*La differente dinamica occupazionale registrata nel settore pubblico e privato ha comportato una generalizzata ricomposizione delle incidenze dei due settori, in favore del secondo. In dettaglio, la quota dei dipendenti pubblici sul totale dei dipendenti, in quasi tutti i paesi, si è progressivamente contratta. In Italia, nel 2010, il 15,6 per cento dei dipendenti era riconducibile alla PA; nel 2017, questo rapporto risulta sceso al 14,4 per cento.*

*Anche se si prende in considerazione il profilo della spesa rapportata al PIL, l'analisi comparata riferita al periodo 2010-2018 evidenzia una generalizzata riduzione dell'indicatore. A livello aggregato, il dato europeo mostra una contrazione di 9 punti percentuali (7 punti percentuali limitatamente all'area euro), con picchi particolarmente intensi in alcuni casi (Irlanda, Portogallo e Regno Unito); l'Italia ha mantenuto un andamento flettente in linea con quello europeo (-9 per cento).*

*In termini di spesa pro capite, il confronto a livello europeo evidenzia come, a fronte di un dato medio europeo crescente tra il 2010 e il 2018, l'Italia – al pari di Grecia e Portogallo – si sia caratterizzata per una dinamica negativa, sulla quale ha inciso la costante contrazione della spesa pro capite per personale pubblico fino al 2015, solo parzialmente compensata dalla ripresa nel triennio 2016-2018. Le cause dell'andamento divergente della spesa pro capite per redditi pubblici italiana rispetto al benchmark europeo sono da ricercare non tanto nel livello relativo di tale spesa rispetto al PIL, mantenutosi sostanzialmente in linea con il dato europeo, quanto nella progressiva perdita relativa di ricchezza pro capite, rispetto al dato medio europeo.*

*L'esame dei profili dimensionali e di spesa del personale pubblico rappresenta sicuramente il terreno di indagine principale della Corte dei conti in questa sede. Tuttavia, la chiusura di un protratto periodo caratterizzato dalla indispensabile attenzione sull'andamento dei conti pubblici del Paese e dall'applicazione di regole stringenti sulle voci di spesa del personale, costituisce l'occasione per affrontare il tema generale delle risorse umane da una prospettiva più ampia, che offra un'immagine*

## SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

*completa del fattore produttivo lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni. In questa ottica, il profilo dimensionale del costo del lavoro pubblico, pur rimanendo il fulcro delle attività di indagine da parte della Corte, va affiancato all'esame di altri profili più strettamente connessi al miglior utilizzo e all'ottimizzazione delle risorse umane, migliorandone la produttività. In tale senso si dovranno approfondire anche le diverse modalità di organizzazione del lavoro, costrette ad inseguire repentini mutamenti degli assetti istituzionali o, come l'emergenza sanitaria in atto sta mostrando, esigenze imprevedute ed imprevedibili che implicano cambiamenti nella modalità con cui sono rese le prestazioni lavorative, con evidenti riflessi anche su tutte le leve tradizionalmente deputate alla gestione delle risorse umane nel loro complesso, con particolare riferimento a quegli istituti contrattuali che remunerano le prestazioni lavorative, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.*

*Occorre, oggi più che in passato, anche sulla base di approfondimenti sulle best practices nei paesi occidentali più avanzati, accertare compiutamente l'efficacia, in concreto, dell'intero impianto regolatorio posto a presidio della valutazione delle prestazioni lavorative e del sistema degli incentivi (fino ad oggi quasi esclusivamente di tipo monetario), acquistando la necessaria consapevolezza che "importare" astrattamente modelli che hanno dato buoni risultati in ambiti profondamente diversi dall'amministrazione pubblica non assicura, di per sé, l'obiettivo di migliorare la produttività del lavoro e, di conseguenza, l'efficienza e la qualità dei servizi alla collettività.*

*Le politiche del pubblico impiego, in Italia, hanno privilegiato un approccio teorico, costruendo modelli di disciplina del personale ispirati a grandi visioni ideali, l'applicazione dei quali ha spesso prodotto dinamiche diverse da quelle attese, anche per la difficoltà di prevedere, e poi comprendere e controllare, le reazioni di un sistema amministrativo complesso, diversificato ed in costante evoluzione.*

*La storia del pubblico impiego è stata costellata da interventi di riforma, mossi dall'esigenza di rimediare alle conseguenze indesiderate delle riforme precedenti, ma a loro volta rivelatisi incapaci di correggere le dinamiche e risolvere i problemi reali del pubblico impiego italiano.*

*Le prospettive sono dominate dall'incertezza, che la pandemia globale naturalmente esaspera, in questo come in tutti gli altri settori dell'ordinamento politico*

*e amministrativo. Appare pertanto opportuno, in prospettiva, rifuggire dalla tentazione di inseguire nuovi paradigmi ideali, o riproporre quelli del passato, ma intervenire sulla base di diagnosi accurate e circoscritte; occorre eliminare le soluzioni dimostrate inefficaci e introdurre prudenti innovazioni ispirate al pragmatismo.*

*A ciò si aggiunge che, a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva, emergono sempre con maggiore intensità, quelle criticità specifiche che si collegano ai provvedimenti adottati e, in particolare modo, quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale. Il progressivo innalzamento dell'età media incide sul piano delle motivazioni che spingono il personale ad affrontare le sfide del cambiamento e del miglioramento. Ma vi sono anche ulteriori effetti legati all'innalzamento dell'età, quali la minore propensione degli over-50 a cogliere le enormi potenzialità che offre la digitalizzazione dei processi e di alcuni servizi. La prolungata assenza di turn over ha ulteriormente accentuato il gap conoscitivo e professionale tra le competenze teoriche, acquisite nell'iter formativo dalle nuove generazioni, cui per troppo tempo è stato precluso l'accesso al pubblico impiego, e quelle più "statiche" possedute dal personale in servizio, che continuano a caratterizzare, oltretutto condizionare, la gran parte delle attività poste in essere dalle Pubbliche amministrazioni.*

*Al riguardo, diviene ormai improcrastinabile la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all'allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, così da colmare alcune delle consistenti lacune determinatesi. In questa fase di riavvio delle assunzioni, nella quale occorre riconsiderare con attenzione gli effettivi fabbisogni di personale da parte di ciascuna amministrazione pubblica, torna ancor più centrale il tema della valorizzazione delle elevate competenze professionali di cui si avverte un crescente bisogno. I prossimi programmi di reclutamento, uniti a politiche formative estremamente mirate, dovranno rappresentare l'appuntamento cui le Pubbliche amministrazioni non potranno assolutamente mancare per accrescere e consolidare quelle competenze tecniche, specialistiche e professionali, soprattutto nel campo digitale, imprescindibili per il supporto strategico e decisionale degli attuali sistemi di governance.*

*In materia di concorsi la Corte, inoltre, auspica che venga data attuazione alla più volte dichiarata volontà di modernizzare le modalità di reclutamento del personale*

## SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

*privilegiando, laddove possibile, la preparazione pratica rispetto a quella teorica, la predisposizione alla soluzione dei problemi più che la capacità di memorizzazione nozionistica, le attitudini relazionali e le potenzialità dei candidati piuttosto che la astratta conoscenza di tecniche manageriali.*

*Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane, sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.*

*Alla prossima contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è affidato il delicato compito di mantenere salda la ripartizione dei compiti rispettivamente affidati alla legge ed al contratto, così come ridefinita dal recente intervento riformatore introdotto con il d.lgs. n. 75/2017 e da cui hanno preso le mosse i contratti nazionali stipulati per il triennio 2016-2018.*

*La Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, osserva con particolare attenzione il rispetto, da parte delle distinte fonti regolamentari, degli spazi a ciascuna di esse assegnati, anche monitorando l'articolazione delle materie di confronto o di contrattazione integrativa nel sistema delle relazioni sindacali. La sovrapposizione di disposizioni contrattuali con disposizioni di legge ha rappresentato in passato, e rischia di essere in futuro, una delle cause delle incertezze e della farraginosità nei processi di gestione delle risorse umane all'interno delle Pubbliche amministrazioni. Analoga attenzione deve essere posta nell'analisi della contrattazione collettiva integrativa, dove è ancora più importante evitare l'estensione degli spazi negoziali al di là del consentito. Ciò in quanto ad ogni "invasione di campo" ad opera della contrattazione integrativa corrisponde una compressione degli spazi che debbono essere preservati per consentire alla dirigenza di esercitare i poteri datoriali nella gestione e nell'organizzazione delle risorse umane su cui poggia il paradigma della privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro.*

*Una specifica attenzione deve essere dedicata al tema del lavoro a distanza<sup>2</sup>, sperimentato in modo massivo “per necessità” negli ultimi mesi che, in prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa “da remoto”, anche tenendo conto di quegli istituti contrattuali attualmente legati al tempo di lavoro ed alla sua articolazione cui si ricollegano specifici compensi, indennità o altri benefici economici. Occorre, inoltre, valutare compiutamente l’adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l’integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni e i procedimenti preordinati all’erogazione dei servizi all’utenza. In prospettiva, una piena attuazione delle formule dello smart working richiederà un rapido superamento dei limiti dello sviluppo digitale e telematico nel mondo del lavoro pubblico; essi peraltro riflettono aspetti strutturali e culturali consistenti in: carenza di competenze digitali da parte dei lavoratori pubblici; presenza di criteri manageriali legati ancora ad un modello organizzativo gerarchico-omogeneo (mansioni) piuttosto che cooperativo-eterogeneo (professionalità); assenza di un’idonea economia degli skills, necessaria per pianificare formazione e riqualificazione in ragione del gap di offerta di lavoro pubblico; incompleta dematerializzazione delle attività pubbliche e relativa necessità di reingegnerizzazione dei processi; difficoltà nel valutare attività non misurabili in semplici «energie lavorative» (performance pubblica) e rigidità della relativa formulazione in termini di risultati parziali e finali.*

---

<sup>2</sup> In proposito si richiama la delibera n. 7/2019 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato “Lo stato di attuazione del Piano per l’utilizzo del telelavoro nell’ambito delle amministrazioni statali”.

## CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

## CAPITOLO PRIMO

## POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

**1. Premessa - 2. Controllo della spesa del pubblico impiego - 2.1. I Piani di fabbisogno - 2.2. La nuova gerarchia delle fonti del rapporto di pubblico impiego tra legge e contrattazione collettiva - 3. Il riavvio della contrattazione collettiva tra aperture e limitazioni finanziarie - 4. Ulteriori misure di contenimento della spesa di personale nella stagione dei rinnovi contrattuali: la contrattazione integrativa e il salario accessorio - 5. La disciplina del *turn over***

**1. Premessa**

Nella relazione sul costo del lavoro del 2016 la Corte dei conti registrava positivamente gli effetti finanziari delle misure di contenimento della spesa di personale adottate a partire dal 2010 (DL n. 78/2010) per far fronte ad una dinamica incrementale che, a quell'epoca, si era presentata di difficile controllo, in una fase connotata dagli effetti della crisi economica internazionale iniziata nel 2007. A tale fine, il legislatore era intervenuto con disposizioni di carattere prevalentemente temporaneo e circostanziato, che avevano condotto al reiterato blocco della contrattazione collettiva, al blocco e alle successive forti limitazioni percentuali del *turn over* per amministrazioni dello Stato e territoriali, e al blocco degli automatismi stipendiali, con l'effetto di portare, nel 2015, ad una riduzione della spesa di settore ai livelli del 2006<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> L'art. 9, comma 17, del DL n. 78 del 2010 aveva stabilito il blocco della contrattazione per il periodo 2010-2012 per il personale pubblico, salvaguardando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale "nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203". Inoltre, l'art. 9, commi 1-4, dello stesso decreto aveva introdotto incisive misure per il contenimento dei redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni. In particolare, era stato bloccato, per il periodo 2011-2013, il trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale (prevedendo che non potesse in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010) e erano stati ridotti, per il triennio 2011-2013, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, i trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 e a 150.000 euro annui. Successivamente, l'articolo 16, comma 1, del DL 98/2011, aveva rimesso a uno specifico regolamento di delegificazione la proroga delle norme di cui sopra. In attuazione di tale disposizione era stato emanato il d.P.R. 122/2013, con il quale erano state prorogate a tutto il 2014 varie misure di contenimento delle spese di personale previste dall'articolo 9 del DL 78/2010. La legge 147/2013 (Stabilità 2014), aveva prorogato il blocco della contrattazione per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453). Successivamente, la L. 190/2014 (Stabilità 2015) aveva stabilito la proroga fino al 31 dicembre 2015 del blocco economico della contrattazione nel pubblico impiego, con conseguente slittamento del triennio contrattuale dal 2015-2017 al 2016-2018 (Art. 1, comma 254), con possibilità di avviare le procedure contrattuali e negoziali solo per la parte normativa e senza recupero per la parte economica. Era inoltre prevista l'estensione fino al 2018 dell'efficacia della norma che prevedeva che l'indennità di vacanza contrattuale, da computare quale anticipazione dei benefici complessivi da attribuire all'atto del rinnovo contrattuale, dovesse essere quella in godimento al 31 dicembre 2013 (art. 1, comma 255), con conseguente necessità di riferirsi all'IVC in vigore dal 1° luglio 2010 anche per il periodo 2015-2018. Era poi disposta la proroga fino al 31 dicembre 2015 della non applicazione, per il personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico (di cui all'articolo 3 del d.lgs.

Accanto a tali disposizioni contingenti, si era peraltro posta anche una riforma di carattere strutturale, che aveva in certo modo segnato una battuta di arresto al percorso di privatizzazione del pubblico impiego in essere. È, infatti, del 2009 il doppio intervento della legge delega n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta), che, tra l'altro e per quanto qui rileva, sovvertiva l'impianto delle fonti del rapporto di lavoro pubblico, fino ad allora ad ampio spazio contrattualizzato, ripristinando la supremazia della fonte di legge rispetto a quella contrattuale, non più in grado, in linea di principio, di derogare alla prima, se non nei casi espressamente previsti dalle norme primarie (in precedenza la deroga era sempre possibile tranne che la legge qualificasse le sue disposizioni come inderogabili).

Si era trattato di una vera e propria "rilegificazione" del rapporto di lavoro cui era conseguito un forte ridimensionamento del sistema delle relazioni sindacali, quasi a rimodulare le modalità del perseguimento degli obiettivi che la politica della privatizzazione del pubblico impiego si era prefissata sin dall'origine, quando l'adozione di parametri di regolazione e di gestione del rapporto di lavoro pubblico, fortemente ispirati a quelli dell'azienda, era stata riconosciuta come mezzo di realizzazione di un controllo centralistico della spesa di personale e di una migliore organizzazione degli uffici (cfr. art. 2 della legge delega n. 421/1992, poi declinata nei contenuti dal d.lgs. n. 29/1993, successivamente confermata nei contenuti dall'art. 1, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 165/2001).

Il ciclo della legislazione della crisi e delle rigide misure di contenimento della spesa nel settore del lavoro pubblico aveva poi trovato un forte ridimensionamento nel corso del 2015, anno in cui era dapprima intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015, a dichiarare l'illegittimità costituzionale del reiterato ricorso al blocco della contrattazione collettiva quale strumento di limitazione della spesa pubblica<sup>4</sup> e, a pochi mesi di distanza, la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia).

---

165/2001) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'articolo 24 della L. 448/1998 (comma 256), con non utilità dello stesso anno ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio, correlati all'anzianità di servizio, che caratterizzano il trattamento economico del personale. Riprendevano invece efficacia, a partire dal 1° gennaio 2015, le disposizioni di cui al terzo e quarto periodo del comma 21 dell'articolo 9 del DL 78/2010, concernenti il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera per il personale contrattualizzato e non contrattualizzato, che erano state anch'esse prorogate, per l'anno 2014, dal d.P.R. 122/2013. Come si vedrà di seguito nel testo, sul regime di sospensione della contrattazione collettiva, è intervenuta la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima proroga intervenuta, con conseguente necessità di riaprire la contrattazione nel pubblico impiego, "in quanto il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che assegna un ruolo centrale al contratto collettivo".

<sup>4</sup>La pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lett. b), del DL n. 98/2011, dell'art. 1, comma 453 della l. 147/2013 e dell'art. 1, comma 254 della l. 190/2014, per violazione dell'art. 39, comma 1, Cost., che sancisce la libertà di organizzazione sindacale, in quanto determinante l'alterazione della dinamica negoziale, in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale. Afferma in proposito la Consulta, che la norma "...palesa appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza".

Le questioni sono state sollevate dal Tribunale ordinario di Roma e dal Tribunale ordinario di Ravenna, in seguito ai ricorsi presentati nel 2012 da alcuni sindacati (Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche - FLP e dalla Federazione italiana autonoma lavoratori pubblici - FIALP).

## CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

L'impianto della nuova riforma, in una continua ricerca del punto di equilibrio tra visione pubblicistica e privatistica del lavoro alle dipendenze della P.A., ha previsto (d.lgs. n. 75/2017) una ridefinizione dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva, facendo salva la possibilità per i contratti collettivi di derogare a leggi, regolamenti e statuti che abbiano già disciplinato il rapporto di lavoro e spostando nuovamente l'equilibrio tra legge e contratto collettivo a favore di quest'ultimo, in contrasto con l'impostazione del precedente decreto Brunetta del 2009. Le materie della contrattazione collettiva sono state, tuttavia, circoscritte al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali, con facoltà di intervento solo nei limiti della legge per le materie afferenti sanzioni disciplinari, valutazione e mobilità. È stata, invece, esclusa dalla contrattazione collettiva la disciplina dell'organizzazione degli uffici.

Di fronte a tale riapertura alla fonte contrattuale, il controllo della spesa è stato comunque garantito dalla circoscrizione dello spazio della politica assunzionale al reale fabbisogno e della trattativa economica ai limiti degli stanziamenti di bilancio.

Infatti, dal punto di vista organizzativo, lo sforzo di riconduzione del personale alle reali necessità della P.A. ha portato al superamento del concetto di dotazione organica sostituita dal "Piano triennale dei fabbisogni", da adottarsi su base annuale da ciascuna amministrazione, all'esito di una ricognizione delle effettive esigenze programmatiche e con l'indicazione delle risorse finanziarie da destinarvi, sempre nei limiti delle risorse quantificate sulla base del personale in servizio e in quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Al termine del 2015, infine, conformandosi alla menzionata pronuncia della Corte costituzionale, la legge di stabilità per il 2016 ha provveduto allo stanziamento di fondi destinati alla riapertura della stagione contrattuale (art. 1, comma 466, della legge n. 208/2015, legge di stabilità per il 2016).

## 2. Controllo della spesa del pubblico impiego

La presente Relazione prende le mosse dal quadro ordinamentale di settore sin qui brevemente richiamato e ha ad oggetto l'esame dei dati forniti per le annualità 2016-2017-2018.

La sua periodica predisposizione da parte della Corte dei conti si inquadra nell'ambito della funzione ausiliaria al Parlamento a questa attribuita dall'art. 100 Cost., come espressione del ruolo di organo al servizio dello Stato-comunità. Assume particolare rilevanza nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sia per il peso finanziario della spesa del settore, pari per il 2019 al 9,7 per cento del Pil, sia per l'area dell'indagine, che coinvolge tutte le Pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali e rappresenta un momento di collaborazione istituzionale funzionale al pubblico interesse, in cui trovano espressione i principi fondamentali dello Stato democratico-parlamentare, che presuppongono una figura di controllore indipendente, capace, anche in questa materia, di rife-

rire al Parlamento eletto sugli effetti delle scelte della politica come legislativamente declinata, e di offrire strumenti di valutazione per le misure a venire, nella piena separazione dei poteri di controllo rispetto a quelli esecutivi-amministrativi.

È l'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 a fissarne la cadenza di emanazione periodica, subordinandola al ricevimento dei dati analitici da esaminare che devono essere trasmessi alla Corte dei conti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

Si tratta, in particolare, dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, ai sensi del Titolo V del d.lgs. n. 165/2001, con cui la stessa rileva la consistenza del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche<sup>5</sup> e la relativa spesa.

È di utilità all'esame l'inquadramento dei dati sul costo del lavoro nel tessuto delle disposizioni normative che hanno dato attuazione alle politiche pubbliche di settore, al fine di valutarne gli effetti rispetto agli obiettivi prefissati, a partire, da un lato, da quelli più generali di contemperamento delle ragioni di rilevanza costituzionale del buon andamento e dell'efficienza degli Uffici in cui il lavoro pubblico si svolge, nonché dei servizi che da questi vengono resi alla collettività e, dall'altro lato, da quelli dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, anche a mezzo del contenimento della spesa pubblica (art. 97 Cost.).

Invero, a partire dal 2016, anno in cui, come visto, la relazione della Corte dei conti ha registrato il buon esito delle politiche di contenimento della spesa pubblica di personale rispetto all'obiettivo della sua concreta riduzione, il quadro normativo registra una decisa riapertura al processo di privatizzazione del pubblico impiego, ma contiene la nuova stagione della contrattazione nei limiti di una ricognizione rigorosa del reale fabbisogno di personale in luogo del rinvio in precedenza operato alle piante organiche "di diritto", che rappresentava un retaggio storico non più attendibile delle necessità di lavoro pubblico, fonte di spesa talvolta poco giustificata, e delimita l'area della trattativa economica negli stretti ambiti della legislazione finanziaria via via emanata, con prevalente attenzione al profilo prudenziale del contenimento della spesa di personale.

Solo a partire dal 2019 l'esigenza di assicurare maggiore efficienza anche a mezzo dell'assunzione di nuovo personale trova una prima risposta nei principi della nuova delega al Governo "per il miglioramento della Pubblica amministrazione" di cui alla legge n. 56/2019 (c.d. Riforma Bongiorno) e nel venir meno dei limiti fissati negli anni precedenti quanto meno alla integrale copertura delle cessazioni per pensionamento o altro nell'ambito del *turn over*.

---

<sup>5</sup> "Per Amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300."

## CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

*2.1. I Piani di fabbisogno*

Come accennato, il superamento del concetto di dotazione organica ha inizio già con l’emanazione della legge n. 124/2015, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”, cd. Riforma Madia, che ha previsto all’art. 17, comma 1, lett. q) il superamento del concetto di dotazione organica mediante il nuovo strumento del Piano triennale dei fabbisogni, diretto a programmare le assunzioni in base alla situazione di effettiva necessità dell’amministrazione.

A tale delega è stata data attuazione solo nel 2017 con il d.lgs. n. 75 del 2017, che all’art. 4 ha novellato l’art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il percorso legislativo aveva subito un rallentamento nel 2016 per la riscontrata illegittimità costituzionale della legge di delega stessa nel punto in cui prevedeva che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non era quella dell’“Intesa”, ma quella del semplice “parere”, non idoneo a realizzare un autentico confronto con le autonomie regionali. In particolare, trattandosi di materie ed interessi incidenti in modo connesso ed inscindibile su competenze statali (ordinamento civile, principi di coordinamento della finanza pubblica) e regionali (organizzazione amministrativa regionale, servizi pubblici locali), la Corte costituzionale aveva precisato che le norme attuative della delega in tema di riordino del pubblico impiego dovevano passare per la conferenza Stato-Regioni (Corte cost., sent. n. 251 del 25 novembre 2016).

Pertanto, la riforma è stata avviata solo nel 2017<sup>6</sup>, con l’obbligo per le Amministrazioni pubbliche di effettuare una ricognizione del fabbisogno di personale e di una sua programmazione triennale, previa definizione dei propri profili professionali e del sistema di classificazione, al fine di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi. Si è, cioè, trattato di procedere all’accertamento dei servizi svolti e della correlata produzione amministrativa (individuazione degli atti, servizi e risultati prodotti), alla quantificazione del necessario tempo *standard* e, su tale base, delle unità lavorative da destinarvi.

La base di partenza per l’elaborazione dei Piani di fabbisogno è stata individuata nell’organico di fatto, e cioè nel personale effettivamente impiegato e nelle risorse a questo correlate, da parametrare rispetto alle esigenze di pianificazione triennale delle attività e della *performance*, circoscrivendo le previsioni alle “risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente” (art. 6, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall’art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 75/2017).

Così operando, e tenuto conto che l’organico di fatto della P.A., anche per effetto delle pregresse misure di contenimento della spesa di personale degli anni precedenti, presentava all’epoca numeri strutturalmente inferiori a quelli dell’organico di diritto, la

<sup>6</sup> Gli artt. 6, 6-bis e 6-ter, il primo sostituito e i secondi introdotti dal d.lgs. n. 75/2017, sono entrati in vigore il 22 giugno 2017, con obbligo per le Amministrazioni pubbliche di elaborazione del primo Piano di fabbisogno preferibilmente entro il 15 novembre.

riforma ha determinato il consolidamento della riduzione del costo del lavoro ottenuta nel periodo della crisi, salve aperture di legge alle facoltà assunzionali garantite nella copertura da appositi stanziamenti di spesa.

Coerentemente, è stato disposto il divieto di istituire nuovi posti dirigenziali nel Piano dei fabbisogni, mentre è stata riconosciuta la possibilità di destinare il valore finanziario dei posti di prima e seconda fascia dirigenziale per aumentare la dotazione organica del personale non dirigente.

Il cerchio del controllo della spesa ha trovato poi il suo momento di chiusura nella conservata necessità di acquisire dagli organi competenti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, l'“approvazione” dei Piani, vera e propria misura di salvaguardia, preventiva e in concreto, dal pericolo di violazione del limite.

La riforma, infatti, è volta ad una mera “rimodulazione” dell'organico, da operarsi “garantendo la neutralità finanziaria”.

Ciò nondimeno è stata prevista anche la possibilità di soprannumeri di personale, con regolazione, in chiave di efficientamento dell'organizzazione amministrativa, del ricorso a processi di mobilità interna o esterna, reclutamento di personale e assunzione delle categorie protette, nel perseguimento di un'ottimale distribuzione delle risorse umane (art. 33 del d.lgs. n. 165/2001).

Al fine di garantire la costante aderenza dei Piani di fabbisogno alle esigenze reali delle Amministrazioni, ed eventualmente per poter tempestivamente avviare le procedure necessarie per l'eventuale reclutamento di personale, è stato disposto il loro rinnovo annuale, entro la data del 15 novembre.

Completa il quadro il divieto di procedere a nuove assunzioni anche in tale ultimo caso per le Amministrazioni che non si siano dotate del Piano dei fabbisogni, fatta eccezione per le Aziende e gli Enti del SSN, per i quali, stante il particolare carattere del servizio in termini di essenzialità, detto divieto si applica solo per le assunzioni ordinarie, con esclusione per quelle straordinarie e la dotazione organica è espressa in termini di teste e del relativo valore economico-finanziario.

L'omogeneità dell'applicazione delle disposizioni in tema di Piani di fabbisogno è infine assicurata dall'obbligo di conformità a linee di indirizzo da emanarsi, ai sensi dell'art. 6-ter, del d.lgs. n. 165/2001, con decreti di natura non regolamentare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definite anche sulla base dei dati del conto annuale raccolti ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, e oggetto, come visto, di esame ai fini dell'odierna Relazione della Corte dei conti (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

Le prime linee di indirizzo del Ministro della semplificazione sono state emanate in data 8 maggio 2018 ed hanno evidenziato la natura programmatica dello strumento e la sua modulabilità e flessibilità rispetto alle esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione degli uffici.

## CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

Non vi è chi non veda che una simile impostazione determini un controllo molto rigido della spesa del personale pubblico, impedendo di programmare le assunzioni sulla base della semplice rilevazione dei posti vacanti di dotazioni organiche obsolete e non costruite tenendo conto delle concrete necessità organizzative e di lavoro della P.A., nonché lo sforzo di qualificazione e quantificazione delle risorse anche sul piano qualitativo.

Occorre, tuttavia, segnalare che il legislatore non ha mancato di prevedere deroghe all'impianto della legge. Si richiama, al riguardo, l'art. 1, comma 328, della legge di bilancio per il 2020 n. 160/2019, che ha disposto a favore del Ministero dello sviluppo economico, per l'anno 2020, un incremento delle facoltà assunzionali basato sulla "pianta organica" invece che sul Piano triennale di fabbisogno<sup>7</sup>.

## 2.2. La nuova gerarchia delle fonti del rapporto di pubblico impiego tra legge e contrattazione collettiva

Come accennato, la riapertura della stagione della contrattazione collettiva dopo la sentenza di Corte costituzionale n. 178/2015, ha coinciso con la delega legislativa di lì a poco emanata con la legge 124/2015 e, per quanto qui rileva, con la promulgazione del d.lgs. n. 75/2017 appena esaminato per i profili organizzativi e di contenimento della spesa del pubblico impiego.

Nonostante la tardività della sua emanazione (solo nel 2017, a quasi due anni dalla legge delega), il decreto legislativo è intervenuto in tempo rispetto alla ripresa della contrattazione collettiva che ha pagato i tempi dell'attività ad essa prodromica con conclusione dei primi contratti di fatto solo nel 2018.

Sono, pertanto, risultate tutte attuabili e attuate le disposizioni che hanno visto ricollocato il contratto collettivo tra le fonti primarie della disciplina del pubblico impiego, con particolare riguardo alla materia del rapporto di lavoro e delle trattative sindacali, individuate espressamente nell'ambito della riforma come settori di rinnovata prevalenza delle disposizioni concordate in sede di contrattazione rispetto alla legge, anche previgente al d.lgs. n. 75/2017.

<sup>7</sup> Art. 1, comma 328: "Al fine di rafforzare lo svolgimento dell'attività a completamento dell'avvio del Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN) delle funzioni aggiuntive attribuite al Ministero dello sviluppo economico in materia di laboratorio di certificazione, di normativa tecnica e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti e dei processi produttivi, di crisi di impresa, di amministrazioni straordinarie, di contenzioso e arbitrati internazionali in materia di energia, di vigilanza e controllo del corretto uso delle frequenze, il Ministero dello sviluppo economico è autorizzato a bandire concorsi pubblici e, conseguentemente, ad assumere a tempo indeterminato, in aggiunta alle settantasette unità già autorizzate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e in deroga all'articolo 6, commi 1, 2, 3, 4 e 6, e all'articolo 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonché ai limiti di cui all'articolo 66 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con conseguente incremento della vigente dotazione organica nel limite delle unità eccedenti, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, trecentonove unità di personale da inquadrare nella III area del personale non dirigenziale, posizione economica F1, e trecentodiciotto unità di personale da inquadrare nella II area del personale non dirigenziale, posizione economica F1, con professionalità pertinenti alle funzioni di cui al presente comma. A tal fine, è autorizzata la spesa di euro 3.788.477 per l'anno 2020, di euro 11.365.430 per l'anno 2021, di euro 18.942.383 per l'anno 2022 e di euro 22.730.859 a decorrere dall'anno 2023".

È, in particolare, l'articolo 1 del decreto che, modificando l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001, incide sul quadro delle fonti ridisegnato all'epoca della riforma Brunetta del 2009 e stabilisce che *“eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili”*.

Come accennato, rimangono escluse dal principio di prevalenza della contrattazione collettiva sulla legge la materia disciplinare e quelle del trattamento accessorio e della mobilità, nelle quali la fonte contrattuale resta subordinata alle disposizioni di legge. Vengono, inoltre, espressamente escluse dalla contrattazione collettiva l'organizzazione degli uffici e le prerogative dirigenziali, anche con riferimento al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali (art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dapprima dall'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009 e successivamente dall'art. 11, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 75/2017).

Invero, le disposizioni del decreto legislativo in tema di gerarchia delle fonti non paiono trovare una vera e propria copertura nella legge di delega del 2015, suscitando qualche dubbio di legittimità per tale profilo. Sembra, tuttavia, che, in disparte il tema dell'individuazione della situazione concreta di interesse a sollevare una eventuale questione, il problema possa dirsi ad oggi in fase di superamento per effetto della sopravvenuta disposizione, contenuta nella legge n. 56/2019 recante *“deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione”* (c.d. Riforma Bongiorno, ovvero *“intervento concretezza”*). Infatti, queste sono conferite, tra l'altro, al fine di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico non dirigenziale, con specificazione delle ipotesi di inderogabilità delle disposizioni di legge da parte della contrattazione collettiva e individuale, nonché di inderogabilità della contrattazione collettiva da parte dei contratti individuali di lavoro; definire criteri e limiti per la determinazione dei vincoli finanziari alla contrattazione collettiva; ridefinire gli ambiti di intervento della contrattazione collettiva integrativa, specificandone i rapporti con la contrattazione collettiva nazionale e con le disposizioni di legge e semplificando i relativi sistemi di controllo (art. 6 della legge n. 56/2019).

Merita, infine, di essere ricordato che con d.lgs. n. 74/2017, di attuazione della legge n. 124/2015, si è provveduto alla modifica del d.lgs. n. 150/2009 intervenendo nella valutazione della *performance*, con restituzione alla contrattazione collettiva della competenza in materia di valutazione del personale e di *performance* collettiva e individuale, e progressivo svincolo dei parametri della produttività dalle fasce di merito predeterminate *ex ante* dal legislatore. In particolare, l'art. 13 del d.lgs. n. 74/2017, modificando l'art. 19