

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

del d.lgs. 150/2009 (in relazione alle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* ai sensi dell'articolo 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165), ha attribuito al CCNL il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare rispettivamente la *performance* organizzativa e quella individuale.

3. Il riavvio della contrattazione collettiva tra aperture e limitazioni finanziarie

Nel contesto della descritta impostazione normativa di riforma, comunque prudente rispetto alla spesa di personale, si colloca a partire dal 2016 l'attività prodromica alla riapertura delle trattative.

Innanzitutto, in data 13 luglio 2016 è stato sottoscritto l'accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018, con individuazione dei 4 comparti della contrattazione nel Comparto delle Funzioni centrali, Comparto delle Funzioni locali, Comparto dell'Istruzione e della ricerca, Comparto della Sanità, con le relative aree dirigenziali, in conformità ai limiti fissati dall'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009⁸ (l'accordo è stato certificato dalla Corte dei conti, SS.RR., con del. n. 11/2016).

All'accordo quadro di comparto è seguito l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali (certificato dalla Corte dei conti, SS.RR., con del. n. 13 del 2017).

In parallelo, disposizioni di carattere finanziario sono intervenute a stanziare le risorse necessari alla contrattazione.

Invero, anche le dette disposizioni manifestano la preoccupazione di mantenere l'effetto di contenimento del costo del lavoro conquistato con le misure restrittive degli anni precedenti.

Già a fine 2015, come accennato, la legge di stabilità per il 2016, in attuazione della pronuncia della Corte costituzionale sull'illegittimo protrarsi del blocco della contrattazione collettiva, aveva stanziato, per le Amministrazioni statali, risorse appena sufficienti alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per il rinnovo dei contratti 2016 – 2019 (dopo la sentenza di Corte cost. n. 178/2015 cit., l'art. 1, comma 466, della legge n. 208/2015 stanziava 300 milioni ai fini della riapertura della contrattazione), mentre è solo della fine 2016 l'Intesa tra Governo e Parti sociali, recante l'impegno a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi, in analogia alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo (Intesa Governo – Parti sociali del 30 novembre 2016).

⁸ L'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 ha modificato l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 prevedendo la limitazione del numero dei comparti della contrattazione collettiva nei termini di cui al testo, al fine di ottenere un maggiore accentramento e controllo della contrattazione e conseguentemente della spesa di personale. Il CCNQ del 13 luglio 2016 ha stabilito che i dipendenti pubblici sono aggregati nei seguenti comparti: Comparto delle Funzioni centrali-Comparto delle Funzioni locali-Comparto dell'Istruzione e della ricerca-Comparto della Sanità.

Da detta Intesa è disceso l'ulteriore stanziamento in legge di bilancio 2017 di risorse per la contrattazione collettiva (cfr. art. 1, comma 365, della legge n. 232/2016), poi ripartite con dPCM del 18 febbraio 2017, con il quale sono stati, anche, fissati i criteri aggiornati di incremento per il personale dipendente dalle amministrazioni non statali.

Solo la legge di bilancio per il 2018 ha integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36 per cento del "monte salari" 2015, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime, percentuale quest'ultima che corrisponde ad 85 euro medi lordi mensili (art. 1, comma 679, della legge n. 205/2017).

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
TRIENNIO 2016-2018

		<i>in milioni</i>		
Disponibilità (al lordo oneri riflessi)		2016	2017	2018
Art. 1 c. 436-441 dPCM 18 aprile 2016	L. 208/2015	300	300	300
Art. 1 c. 365 27 febbraio 2017	L. 232/2016 dPCM		600	900
Art. 1 c. 679	L. 205/2017			1.650
Totale		300	900	2.850

Peraltro, per il triennio 2019-2021, la legge di bilancio per il 2019 ha provveduto a stanziare le risorse per il personale delle amministrazioni statali e per il personale statale in regime di diritto pubblico disponendo un incremento a regime per la contrattazione collettiva di 1.100 milioni per il 2019, 1.425 milioni per il 2020 e 1.775 milioni dal 2021, sensibilmente inferiore a quello attuato con la precedente tornata contrattuale e pari all'1,95 per cento (art. 1, commi 436 – 441, della legge n. 145/2018).

Solo la legge di bilancio per il 2020 ha incrementato i detti importi, aumentando lo stanziamento per il 2020 a 1.750 milioni e quello per il 2021 a 3.375 milioni, per un totale di 3,37 miliardi, per consentire un incremento percentuale del 3,72 a regime (1,3 per il 2019 e 2,01 per il 2020) (art. 1, comma 127, della legge n. 160/2019).

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
TRIENNIO 2019-2021

		<i>in milioni</i>		
Disponibilità (al lordo oneri riflessi)		2019	2020	2021
Art. 1 c. 466	L. 145/2018	1.100	1.425	1.775
Art. 1 c. 127	L. 160/2019		325	1.600
Totale		1.100	1.750	3.375

Invero, l'attenzione dimostrata dal legislatore sul parametro del contenimento della spesa non deve far dimenticare la valenza fondamentale del bilanciamento con l'obiettivo di efficientamento della Pubblica Amministrazione, che passa anche per il tramite di un personale qualitativamente e quantitativamente adeguato al buon funzionamento della macchina pubblica e per una corretta retribuzione. Tale è il compito della contrattazione collettiva che ha iniziato a dare effetti con la sottoscrizione nel corso del 2018 dei primi CCNL.

Nell'ambito dei compiti di controllo assegnatele in materia, ai sensi dell'art. 47, commi 5-7, del d.lgs. n. 165/2001, la Corte dei conti ha esaminato gli esiti della contrattazione collettiva anche alla luce dei fini suddetti.

È ben vero, infatti, che il controllo attribuito alla Corte dalla legge sui contratti è finalizzato alla verifica di compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio, esitando in una certificazione di tenuta rispetto ai conti pubblici, tuttavia ciò non esclude la segnalazione di eventuali criticità rispetto ai principi di bilanciamento tra efficienza dell'amministrazione e spesa di personale che costituiscono trave portante della struttura amministrativa dello Stato (cfr. artt. 28, 81 e 97, Cost.).

In tale prospettiva, i rapporti di certificazione della Corte dei conti sui contratti sottoposti ad esame hanno evidenziato alcune criticità.

Ciò è valso a partire dall'esame dell'accordo relativo al comparto delle Funzioni centrali, che ha rappresentato il paradigma per il prosieguo della tornata negoziale e ha confermato il contenuto dell'Intesa tra il Governo e le parti sociali del 30 novembre 2016 in tema di incrementi economici medi da erogarsi in misura non inferiori a 85 euro lordi mensili, previa implementazione delle risorse finanziarie.

Osserva, al riguardo, la Corte che i predetti incrementi, corrispondenti ad una percentuale del 3,48 per cento del monte salari, sono stati attribuiti a decorrere dal mese di marzo a valere pressoché esclusivamente sullo stipendio tabellare, mentre un modesto incremento del fondo per i trattamenti accessori è stato disposto esclusivamente in favore di quegli enti che, avendo una retribuzione complessiva più elevata, hanno beneficiato,

per esigenze di allineamento dei trattamenti stipendiali tra i diversi settori, di una quota di risorse finalizzata alle componenti variabili della retribuzione.

Nel certificare positivamente la citata ipotesi di accordo, la Corte ha rimarcato che incrementi superiori all'andamento del tasso di inflazione e all'aumento del prodotto interno lordo avrebbero dovuto, quantomeno in parte essere rapportati all'introduzione di istituti retributivi incentivanti e premiali, rischiandosi altrimenti, in mancanza di predefiniti parametri di crescita retributiva, di divenire difficilmente certificabile la stessa compatibilità economica dei costi della contrattazione collettiva.

Il successivo contratto collettivo per il Comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018, sottoscritto nel corso del 2019, conferma l'impianto sopradescritto prevedendo, inoltre, l'utilizzo di parte delle risorse messe a disposizione dall'articolo 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (c.d. "Fondo per il merito") per garantire gli incrementi pattuiti.

Anche in questo caso, nel rapporto di certificazione la Corte ha manifestato perplessità sulla decisione di modificare l'originaria finalità di risorse, destinate espressamente per legge a finalità incentivanti e premiali⁹, per il finanziamento di voci retributive a carattere fisso e continuativo, in favore di una ripartizione tra tutti gli interessati, ritenuta non in linea con i principi fissati dal d.lgs. n. 165 del 2001.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte anche con riferimento alle ipotesi di accordo relative ai comparti delle funzioni locali e sanità, che presentano il medesimo impianto normativo.

Con riguardo al personale della ricerca sanitaria, il contratto ha previsto la definizione della disciplina giuridica ed economica di una specifica categoria di personale da inquadrare nella nuova sezione del comparto Sanità, attraverso la stabilizzazione dei precari o l'assunzione di nuovi ricercatori, nei limiti delle risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2018. Anche in questo caso, nell'esercizio del proprio controllo di compatibilità della spesa, la Corte ha sottolineato che le nuove assunzioni possono avvenire solo nei limiti della programmazione della spesa degli IRCCS e degli IZS, della definizione del fabbisogno di professionalità e di quanto stabilito nel dPCM, previsto dall'art. 1, comma 425 della legge di bilancio 2018.

Anche il contratto collettivo quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021 ha ricevuto certificazione positiva da parte della Corte, sulla base della stima teorica dell'onere complessivo di 85,6 milioni (in leggera diminuzione rispetto al CCNQ del 4 dicembre 2017, in cui l'onere stimato era pari a 86,6 milioni), di cui 40,45 relativi ai distacchi, 40,27 ai permessi per l'espletamento del mandato e 4,94 ai permessi

⁹ Nel rapporto di certificazione dell'Area Istruzione-ricerca, la Corte auspicava uno specifico approfondimento sul sistema di valutazione della dirigenza scolastica, senza rimettere in discussione il sistema nazionale per la valutazione delle scuole - previsto dalla legge 107 del 2015 e delineato nel d.P.R. n. 80 del 2013 - che affida la valutazione dell'attività dei dirigenti scolastici ad un nucleo istituito presso l'amministrazione scolastica regionale sulla base di un procedimento definito nelle direttive 36/2016 e 239/2017 e ai cui esiti ricollega l'attribuzione della indennità di risultato.

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari. Tuttavia, la Corte si è riservata di esaminare successivamente la coerenza tra la stima dell'onere complessivo sopra richiamata e i dati concernenti l'effettiva fruizione delle prerogative sindacali, desumibili dalle relazioni governative, tenuto conto della verificabilità solo a consuntivo delle prerogative sindacali effettivamente fruite (Corte dei conti, SS.RR., del. n. 19 del 22 novembre 2019).

Sono stati inoltre certificati positivamente: il contratto collettivo relativo alla dirigenza sanitaria per il triennio 2016-2018, che predispone un nuovo sistema degli incarichi, volto a valorizzare la carriera dirigenziale, anche professionale, in considerazione della specialità di questa dirigenza, e un connesso sistema di verifica e valutazione. Il contratto realizza l'inserimento, nel trattamento fondamentale dei dirigenti medico-sanitari, dell'indennità di esclusività, il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata a tempo determinato, anche in presenza di interruzione del rapporto di lavoro e prevede, inoltre, una ridefinizione strutturale del sistema dei fondi riducendoli a tre e semplificandone le modalità di costituzione ed utilizzo (Corte dei conti, SS.RR., del. n. 1 del 3 gennaio 2020); gli accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con i medici convenzionati di medicina generale e con gli specialisti ambulatoriali, di competenza della SISAC (Struttura interregionale sanitari convenzionati), per i quali è stato rilevato che l'andamento in crescita delle ore prestate (specialmente dagli specialisti ambulatoriali) e del numero degli assistiti potrebbe ingenerare ulteriori oneri a carico delle Regioni, con raccomandazione di un attento monitoraggio dei costi effettivi derivanti dalla loro applicazione; il contratto collettivo nazionale relativo all'area dirigenziale delle Funzioni centrali, per il quale è stata rimarcata, tra l'altro, la necessità *“di prestare adeguata attenzione, all'atto della definizione delle risorse dei fondi in sede di contrattazione integrativa, alla stima delle esigenze di attivare tali istituti da parte delle amministrazioni, al fine di predisporre le necessarie fonti di copertura. Gli organi di controllo delle amministrazioni, nelle rispettive attività, saranno chiamati a valutare la coerenza tra tali stime e le disponibilità finanziarie dei fondi”*.

La tornata contrattuale 2016-2018 deve essere ancora completata con la sottoscrizione dei contratti relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non).

Risulta, infine, sottoscritta il 27 novembre 2019 l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale assunto con contratto indeterminato dal Ministero degli affari esteri nelle sedi diplomatiche e consolari e negli istituti di cultura all'estero, per il triennio 2016-2018.

L'elencazione che precede pone in evidenza le maggiori criticità rilevate in fase di certificazione della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali i quali, tuttavia, si sono caratterizzati per una maggiore sistematicità e chiarezza degli istituti contrattuali rispetto al passato e hanno realizzato l'obiettivo di una maggiore convergenza tra le differenti discipline applicate in precedenza nei diversi settori dell'amministrazione

pubblica. Resta aperta, sullo sfondo, la difficile tematica concernente la revisione degli ordinamenti professionali che non è stata affrontata nella tornata contrattuale 2016-2018 e che costituirà il banco di prova per valutare la capacità dell'autonomia collettiva di offrire strumenti efficaci per la migliore utilizzazione delle risorse umane, proiettata in una ottica di servizi celeri ed efficaci per il cittadino e per le imprese.

4. Ulteriori misure di contenimento della spesa di personale nella stagione dei rinnovi contrattuali: la contrattazione integrativa e il salario accessorio

Come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'esercizio dei propri compiti di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e bilancio ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, brevemente descritta al paragrafo precedente, la contrattazione integrativa deve essere intesa come fattore di efficientamento degli uffici, ulteriore e più specifico rispetto alle dinamiche della contrattazione collettiva.

In tale ambito, infatti, fermi restando i limiti dei fondi per il salario accessori di caso in caso presenti, possono essere valorizzate le *performance* organizzative ed individuali, incentivando il miglioramento della produttività e della qualità dei servizi pubblici prestatati.

Su questo principio si fonda, peraltro, il disposto dell'art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, per il quale le Amministrazioni devono destinare alla contrattazione integrativa *“una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'art. 45, comma 3”* del d.lgs. n. 165/2001, *“per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali”*, in base alle riserve variabili determinate per l'anno di riferimento (art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 54, comma i, del d.lgs. n. 150/2009 e modificato dall'art. 11, comma 1, lett. c), nn. da 1 a 3, del d.lgs. n. 75/2017).

Nonostante la limitazione di principio agli spazi finanziari rimessi alla contrattazione integrativa dal contratto collettivo, a seguito della riapertura della stagione contrattuale, il legislatore è intervenuto anche in tale ambito con rigide limitazioni¹⁰.

Va ricordato che anche il settore della contrattazione integrativa aveva subito gli effetti del blocco della contrattazione collettiva a partire dal 2008-2010¹¹, con conse-

¹⁰ Rimane ferma la disciplina del controllo dei costi nella loro compatibilità rispetto ai vincoli di bilancio e la verifica del rispetto delle fonti normative di riferimento, rimesso, per la contrattazione integrativa, agli organi interni delle amministrazioni, come previsti dai singoli ordinamenti (collegi sindacali, organi di revisione e/o di controllo in generale) (art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165/2001).

¹¹ L'art. 9, comma 2-*bis* del DL n. 78 del 2010 si inserisce in un percorso di riduzione dei costi della contrattazione iniziato con il DL n. 112 del 2008 (art. 67). La norma aveva stabilito che, con effetto dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non potesse superare il corrispondente importo dell'anno 2010; tale ammontare veniva comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Il comma 456 della legge n. 147 del 2013 (stabilità 2014) ha prorogato il termine fino al 31 dicembre 2014 ed ha reso strutturali i conseguenti risparmi di spesa.

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

guente rinvio, anche sul piano degli effetti economici, dell'attuazione del sistema di valutazione e premi che doveva essere realizzato in applicazione del d.lgs. n. 150/2009¹². Alla ripresa della contrattazione, poi, l'impostazione data alla materia dal d.lgs. n. 150/2009 era risultata superata dalla riforma della legge 124/2015 come definita dal decreto legislativo n. 74/2017.

In particolare, era stato modificato il criterio di perseguimento dell'ottimizzazione dei meccanismi di riconoscimento del merito e delle premialità ivi tracciato ed era stato rimesso al Ccnl il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la *performance* organizzativa e quella individuale, (cui devono corrispondere diversificazioni effettive dei correlati trattamenti economici), che l'art. 9, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 150/2009 pone tra i parametri di valutazione dei dirigenti e dei responsabili di unità organizzative. Le risorse economiche a tali fini necessarie erano individuate nell'ambito di quelle destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, ai sensi del già citato art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 e ss. mm. e ii.

Era stata, inoltre, inserita tra i criteri di valutazione utili ai fini della premialità, anche la valutazione di soddisfazione della collettività rispetto al servizio pubblico prestatato (cfr. art. 19-*bis* del d.lgs. n. 150/2009 come inserito dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74).

Di fronte ad un quadro normativo "in movimento" nella ridefinizione dei criteri stessi di intendere le misure incentivanti proprie del salario accessorio anche per la parte riferita alla contrattazione collettiva integrativa, sin dalla fine del 2015, con la legge di stabilità per l'anno successivo, il legislatore è intervenuto nel settore con misure di contenimento della spesa.

Infatti, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto che *"nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, [...], a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, [...], non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"* (articolo 1, comma 236, legge 28 dicembre 2015, n. 208).

La previsione, poi abrogata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, è stata peraltro sostituita ai medesimi fini da un nuovo tetto di spesa, riferito, in questo caso, alle risorse effettivamente dedicate nel 2016.

Tuttavia, a fronte di una simile politica, apparentemente rigida, sul versante dei limiti di spesa accessoria oggetto di contrattazione integrativa, il legislatore ha poi manifestato in concreto un approccio poco deciso prevedendo un susseguirsi di deroghe ai tetti.

¹² Nella fase del blocco contrattuale era stato oggetto di intese con le rappresentanze sindacali (Intesa del 4 febbraio 2011 e Protocollo di intesa del 3 maggio 2012 con cui si assegnava alla *performance* organizzativa un ruolo più significativo rispetto a quella individuale, nonché di valutare l'applicazione del sistema delle *performance* in relazione alle peculiarità dei diversi settori).

Lo stesso art. 23 contiene in sé una deroga al tetto di spesa a favore degli Enti locali. In particolare, gli Enti che nel 2016 non abbiano destinato risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015 hanno potuto fare riferimento alla spesa del 2015, ridotta in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Una seconda deroga è prevista a favore delle Regioni a statuto ordinario e delle Città metropolitane, e successivamente ampliata alle Università, se in possesso di specifici requisiti (art. 23, commi 4 e 4-*bis*, del d.lgs. n. 75/2017. Il comma 4-*bis* è stato inserito dall'art. 1, comma 634, legge 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018), consentendo loro di poter incrementare, in via sperimentale, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa, sia del personale dirigente che non in servizio, oltre il limite della spesa del 2016 succitato, ma comunque in misura non superiore ad una percentuale della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016, poi determinata per Regioni e città metropolitane dal dPCM 8 marzo 2019 nel 5 per cento¹³.

Sono poi sopravvenute ulteriori deroghe al tetto di spesa per la contrattazione integrativa, con espressa esclusione dell'applicazione dell'art. 23, comma 2, cit., di cui si dà sinteticamente conto di seguito.

1. Per l'art. 11 del DL n. 135 del 2018, il limite previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 non si applica:
 - a) agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico;
 - b) alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri del trattamento economico accessorio per le assunzioni effettuate, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, successivamente all'entrata in vigore del citato articolo 23;
2. per l'art. 11-*bis* del DL 135/2018, non si applica, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa;
3. per l'art. 12, comma 3-*quater* del DL 28/01/2019, n. 4, non si applica per le assunzioni finalizzate al piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego;
4. per l'art. 1, comma 435-*bis*, legge 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'art. 25, comma 1, DL 30 dicembre 2019, n. 162, il limite non si applica ai fondi contrattuali per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie, che sono incrementate di 14 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2025 e di 18 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026;

¹³ L'Accordo in Conferenza Unificata è stato sancito in data 18 dicembre 2019.

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

5. per l'art. 33, comma 1, DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, non si applica alle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, a decorrere dall'esercizio finanziario 2018, per il pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario svolte, per le quali la norma dispose specifica autorizzazione di spesa a tali fini di ulteriori 38 milioni rispetto agli stanziamenti di bilancio;
6. per l'art. 1, commi 150, 442, 527 e 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 non si applica al personale contrattualizzato non dirigente dell'amministrazione civile dell'Interno, per il quale il fondo risorse decentrate è stato incrementato di 7 milioni di euro per ciascuna delle annualità del biennio 2019-2020 e di 18 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021, con ulteriore incremento di 12.000.000 di euro per il 2020 per far fronte alle particolari attività di supporto in materia di immigrazione, ordine pubblico, soccorso pubblico e protezione civile; per il personale della carriera prefettizia e il personale di livello dirigenziale contrattualizzato dell'Amministrazione civile dell'interno è poi stato previsto l'incremento del Fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato. Ulteriori incrementi in deroga all'art. 23 sono stati stanziati dalla medesima legge di bilancio per il 2019 per le Forze di Polizia e le Forze armate *“in relazione alla specificità delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali connesse alle esigenze in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di immigrazione, di tutela economico-finanziaria, di difesa nazionale e di soccorso pubblico, al fine di incentivare il miglioramento dell'efficienza dei correlati servizi”* e ulteriori risorse sono state stanziare ad incremento dei fondi per la retribuzione di rischio e posizione e per la retribuzione di risultato dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di cui agli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 42 e di quelli la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato del personale della carriera prefettizia di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 2018, n. 66.

Peraltro, per il personale dipendente del Servizio sanitario regionale è stata prevista l'implementazione dei fondi per la contrattazione decentrata integrativa di ciascuna azienda o ente con quota parte dei trasferimenti INAIL, di cui al comma 526 della medesima legge di bilancio, determinata con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Infine, la medesima legge n. 145/2018 dispone che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23,

comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, nei limiti del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale;

7. per l'art. 1-ter, comma 4, DL 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, il limite di spesa di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 non si applica al personale coinvolto in specifici progetti locali presso istituti e musei, per i quali è previsto l'incremento del Fondo risorse decentrate del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo al fine di migliorare la fruibilità e la valorizzazione degli istituti e dei musei dotati di autonomia speciale, con versamento di introiti al bilancio dello stato e riversamento ai fini suddetti di remunerazione delle particolari condizioni di lavoro, comunque entro il limite massimo complessivo del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo;
8. per gli artt. 16-ter, comma 2, e 50-bis, comma 1, DL 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, l'art. 23 cit. non si applica al personale dell'agenzia delle entrate per il triennio 2016–2018, per il quale la quota incentivante di parte variabile è aumentata del 50 per cento delle risorse derivanti dalle convenzioni stipulate dall'Agenzia delle entrate con soggetti pubblici o privati dirette a fornire servizi in forza di specifiche disposizioni normative, certificate dal collegio dei revisori;
9. per l'art. 1, commi 129 e 131, legge 27 dicembre 2019, n. 160, il limite è derogato a favore delle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per le quali, a decorrere dall'anno 2020 è autorizzata la spesa per un ulteriore importo di 48 milioni di euro in deroga, nonché per il lavoro straordinario del corpo dei vigili del fuoco, per i quali, a decorrere dall'anno 2020, è previsto un incremento di risorse di 2 milioni di euro in deroga;
10. per l'art. 20 del DL n. 162 del 30 dicembre 2019, si ha un'ulteriore deroga al tetto di spesa per la contrattazione integrativa a favore delle Forze di Polizia, con risorse aggiuntive da incrementarsi di 3 milioni di euro per l'anno 2020, 5 milioni di euro per l'anno 2021 e 8 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

5. La disciplina del *turn over*

Il settore nel quale si assiste ad una apertura rispetto alla politica di rigido rigore e di contenimento della spesa pubblico di personale pubblico sin qui registrata è quello del *turn over*. A partire dal 2019, infatti, per le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

Enti locali si riapre alla capacità assunzionale del 100 per cento dei cessati. Detto integrale reintegro è stato ammesso per le università già a partire dal 2018.

Con ogni evidenza si tratta comunque di un'apertura di tipo prudenziale, che consente il reintegro integrale del personale pensionato o che per altre ragioni abbia concluso il rapporto di lavoro, ma rimette nuove ulteriori assunzioni a previsioni specifiche di legge.

Amministrazioni dello Stato

Invero, la vicenda del *turn over* aveva subito in passato misure di contenimento coerenti con il quadro di limitazione del costo del lavoro realizzato per altri versanti a partire dal 2008¹⁴. Nel 2016, peraltro, a fronte del forzato superamento del blocco della contrattazione collettiva, il legislatore aveva provveduto a rimodulare la disciplina del *turn over*, ripartendo le percentuali assunzionali in modo peggiorativo rispetto alla previgente disposizione contenuta nel DL n. 190/2014.

Infatti, all'avvento della pronuncia della Corte costituzionale n. 178/2015, vigeva l'art. 3, comma 1, del DL cit., che disponeva per le Amministrazioni dello Stato un progressivo superamento dei limiti del *turn over*, con facoltà di reintegro del personale cessato del 20 per cento nel 2014, del 40 per cento nel 2015 del 60 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017 e del 100 per cento nel 2018.

Per contro, la legge di stabilità per il 2016, ha imposto un rallentamento al percorso del reintegro integrale, ripartendo le percentuali in quote del 25 per cento per anno dal 2016 al 2018 e ammettendo il 100 per cento del reintegro solo nel 2019 (art. 1, comma 227 della legge 208/2015).

La sopravvenienza nel 2019 del termine della limitazione è stata poi confermata dall'art. 3, comma 1 della legge n. 56/2019, cd. decreto "Concretezza".

Peraltro, la legge di bilancio per il 2019 ha previsto anche facoltà assunzionali aggiuntive rispetto a quelle a legislazione vigente a favore di alcune Amministrazioni, con copertura a valere sul fondo per il pubblico impiego, di cui all'art. 1, comma 365 della legge n. 2015 del 2016, rifinanziato dal comma 298 della medesima legge, con obbligo di comunicare ai Dipartimenti della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato i dati concernenti le relative procedure concorsuali, nonché la spesa annua lorda per il trattamento economico complessivo, sempre ai fini di contenimento della spesa, con autorizzazione ad assumere da emanarsi solo all'esito delle verifiche da questi operate (art. 1, commi 301 e. 302, della legge n. 145/2018).

La stessa legge di bilancio 2019 ha però disposto che, per il 2019, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le Agenzie fiscali, in

¹⁴ Per le Amministrazioni dello Stato, i limiti assunzionali, inizialmente previsti dall'art. 66 del DL n. 112 del 2008, sono stati modificati dalla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) e, successivamente, dal DL n. 90 del 2014 (art. 3, comma 1), convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014.

relazione alle ordinarie facoltà di assunzione riferite al medesimo anno, non possano effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019 (articolo 1, comma 399, della legge 145/2018).

Regioni ed Enti locali

Anche per Regioni ed Enti locali, la disciplina evolutiva del *turn over*, che per effetto del DL n. 90/2014 vedeva indicato l'obiettivo dell'integrale ricostituzione del personale cessato a partire dal 2018¹⁵, aveva subito una battuta d'arresto per effetto dell'intervento della legge di stabilità per il 2016, con la previsione di una nuova riduzione della percentuale delle assunzioni al 25 per cento delle cessazioni dal 2016 al 2018, e l'approdo alla copertura del 100 per cento del personale cessato solo nel 2019 (art. 1, comma 228 della legge 208/2015).

Con successivi interventi di legge, inoltre, si è provveduto alla regolazione di dettaglio in tema di assunzioni e *turn over*.

Per quanto riguarda specificamente le Regioni che nell'anno precedente abbiano fatto rilevare una spesa di personale inferiore al 12 per cento al titolo I delle entrate correnti (entrate tributarie), al netto delle entrate a destinazione vincolate, l'articolo 22, comma 1-bis, del DL 50/2017 ha disposto che la suddetta percentuale del 25 per cento sia aumentata al 75 per cento per il biennio 2017-2018.

Per i Comuni con meno di 10.000 abitanti non sottoposti nel 2015 al patto di stabilità interno e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, l'articolo 16, comma 1-bis, del DL 113/2016 ha innalzato la richiamata percentuale al 75 per cento.

Per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (in luogo di quelli con meno di 10.000), l'articolo 22, comma 2, del DL 50/2017 ha disposto, fermi restando i vincoli del rapporto dipendenti-popolazione, l'estensione delle suddette maggiori facoltà assunzionali al 75 per cento nel biennio 2017-2018.

Inoltre, l'articolo 1, comma 479, della legge 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) ha disposto un sistema premiale (monetario e assunzionale) dal 2018 per gli enti territoriali che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, si prevede la possibilità, per i Comuni che abbiano rispettato determinati vincoli di bilancio e con un rapporto

¹⁵ Invero, fino al 2013 sussisteva il divieto agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, nei quali l'incidenza delle spese di personale era pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 1, c. 557 L. 296/2006 – art. 76, c. 7 DL 112/2008). L'art. 3, comma 5, del DL n. 90 del 2014 aveva, poi, stabilito che negli anni 2014 e 2015 le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre il *turn over* era esteso all'80 per cento negli anni 2016-2017 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2018, nel rispetto della disciplina sulla riduzione della spesa per il personale, come definita dai commi 557, 557-bis e 557-ter della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica degli enti deficitari o dissestati, di innalzare la percentuale del *turn over* dal 25 per cento al 75 per cento, percentuale ulteriormente elevata al 90 per cento dall'art. 22, comma 3, del DL 50/2017.

L'applicazione di tale norma cessa di avere applicazione dal 2019, anno in cui, come ricordato, si ha il passaggio all'integrale sostituzione dei cessati (art. 1, comma 823, della legge 145/2018).

A decorrere dal 2019 è inoltre eliminato il divieto di assunzioni per le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno rispettato il pareggio di bilancio.

Peraltro, i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, che avessero fatto rilevare nell'anno precedente una spesa di personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, l'art. 1 comma 863 della legge n. 205 del 2017 aveva previsto lo sblocco totale del *turn over* sin dal 2018.

Dal 1° gennaio 2020 l'articolo 33 del DL n. 34 del 2019 (cd. decreto crescita), ha ridisegnato completamente le regole in materia di limiti assunzionali per le Regioni e per i Comuni, che possono assumere personale a tempo indeterminato fino ad una spesa complessiva non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale. Per le Regioni, al fine di individuare il valore soglia (rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti), è stato emanato il DM 3 settembre 2019 (con valori che vanno dal 5 al 13,5 per cento, in relazione alle fasce demografiche). Tale DM ha fissato al 1° gennaio 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina alle Regioni a statuto ordinario.

In fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 le Regioni, nel limite del valore soglia, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al 10 per cento nel 2020, al 15 per cento nel 2021, al 18 per cento nel 2022, al 20 per cento nel 2023 e al 25 per cento nel 2024, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Per i Comuni, l'art. 1, comma 853 della legge di bilancio 2020 n. 160 del 2019 ha precisato che il decreto ministeriale che deve stabilire anche per tali enti il citato valore soglia, dovrà anche stabilire un valore soglia superiore a quello prossimo al valore medio. I Comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, che fanno parte delle "unioni dei comuni", al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità, possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle stesse, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di

contenimento della spesa di personale. Il valore soglia è stato individuato per i Comuni con il DM 17 marzo 2020, che ha anche fissato al 20 aprile 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina ai Comuni.

Università

Anche le Università, originariamente assoggettate alle disposizioni contenute nel DL n. 112/2008 in tema di *turn over* (cfr. art. 66, comma 13-*bis*, del DL 112/2008), hanno goduto di spazi assunzionali migliorativi per effetto delle modifiche successivamente intervenute con le leggi di stabilità dal 2014 al 2016 (art. 1, comma 460, legge 147/2013, art. 1, comma 346, L. 190/2014, art. 1, comma 251, legge 208/2015).

In particolare, le Università hanno potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento per il biennio 2012-2013, al 50 per cento per il biennio 2014-2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017 di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dal 2018, tale percentuale è divenuta pari al 100 per cento.

Oltre tali limiti assunzionali, il MIUR, con proprio decreto, provvede all'attribuzione a ciascuna università del contingente delle assunzioni, espresso in termini di punti organico (art. 7 d.lgs. 49/2012).

L'art. 1, comma 672, della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) ha consentito alle Università con un valore dell'indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento di attivare, entro il 31 dicembre 2018, procedure di chiamata di professori di prima e seconda fascia, nonché di ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento, a seguito della legge 240/2010), riservate a personale già in servizio presso università che si trovino in una situazione di significativa e conclamata "tensione finanziaria" – deliberata dagli organi competenti – e che abbiano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento.

Vari interventi sono stati poi diretti a favorire l'ingresso di giovani ricercatori nelle università, a cominciare dall'art. 1, comma 347, della legge 190/2014 che ha previsto che nel triennio 2015/2017 il numero dei ricercatori a tempo determinato di tipo "b" reclutati non poteva essere inferiore alla metà di quello dei professori di prima fascia reclutati nel medesimo periodo (rapporto 1:2).

La legge di bilancio 2019 (articolo 1, comma 399, della legge 145/2018) ha disposto anche per le Università il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 1° dicembre 2019. Sono fatti salvi gli inquadramenti nel ruolo di professore associato ai sensi dell'articolo 24, comma 5, della legge 240/2010, che possono essere disposti nel corso dell'anno 2019 al termine del contratto di ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della stessa legge.

CAPITOLO PRIMO — POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

Enti di ricerca

Per gli Enti di ricerca le limitazioni del *turn over*, introdotte con il DL n. 90/2014 (art. 3, comma 2, del DL n. 90/2014) e le successive modifiche sono state superate in seguito all’emanazione del d.lgs. 218/2016, che ha riconosciuto agli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e regolamentare.

Pertanto, ogni ente adotta, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (PNR), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante, con il quale determina autonomamente anche la consistenza e le variazioni dell’organico e la programmazione per il reclutamento, nel rispetto dei limiti in materia di spesa per il personale (artt. 7 e 9, del DL cit.).

Non possono, tuttavia, procedere all’assunzione di personale gli enti che al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di riferimento riportano un valore dell’indicatore delle spese di personale pari o superiore all’80 per cento – calcolato rapportando le spese complessive di personale nell’anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell’ente nell’ultimo triennio.

Sono, infine, previste disposizioni che riguardano le assunzioni con contratto a tempo indeterminato per chiamata diretta di ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica, che si sono distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale (cfr. art. 16 del DL cit.).

PAGINA BIANCA