



Dotazioni organiche e trattamenti economici nella P.A.

27 aprile 2020

Tra gli interventi adottati negli ultimi anni in materia di pubblico impiego, si segnalano, in particolare, quelli diretti alla ridefinizione della disciplina della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti (con l'obiettivo di rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare), alla limitazione delle facoltà assunzionali e al contenimento delle spese, nonché alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni (nella prospettiva della separazione tra trasparenza e performance).

Dotazioni organiche nella P.A.

Limitazioni al turn over e facoltà assunzionali

Per quanto attiene alle amministrazioni dello Stato (ed altri enti ed organismi individuati di volta in volta) la disciplina della limitazione del *turn over* è stata caratterizzata dalla fissazione di percentuali massime di reintegrazione dei cessati e dal ripetuto prolungamento del periodo di applicazione delle limitazioni medesime.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle cessazioni, un'importante novità è stata introdotta dal [D.L. 90/2014](#), che ha eliminato (dal 2014) il vincolo alle assunzioni relativo alle percentuali di unità lavorative cessate nell'anno precedente (cd. limite capitaro), mantenendo il solo criterio basato sui risparmi di spesa legati alla cessazioni di personale (peraltro con riferimento al solo personale di ruolo) avvenute nell'anno precedente.

Dal 2019, in generale, la percentuale del personale che si può assumere è pari al contingente corrispondente ad una **spesa del 100%** della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, essendo terminata la precedente limitazione per il triennio 2016-2018. Si ricorda, infatti, che in tale periodo la percentuale di limitazione alle assunzioni di personale a tempo indeterminato non dirigenziale per specifiche amministrazioni dello Stato e per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno era stata ridotta, dall'articolo 1, commi 227-228, della [L. 208/2015](#) (stabilità 2016), nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente (v. tabella).

La **legge di bilancio 2019** ([articolo 1, comma 399, della L. 145/2018](#)) 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 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**.

Per le Università la suddetta limitazione si applica con riferimento al 1° dicembre 2019 relativamente alle ordinarie facoltà di assunzione dello stesso anno. Sono inoltre 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.

Inoltre, la medesima legge di bilancio interviene in materia anche sotto altri aspetti. Più nel dettaglio:

- fissa **determinati limiti di spesa per le assunzioni a tempo indeterminato** in alcune amministrazioni, a valere sulle risorse del Fondo per il pubblico impiego, per la parte relativa alle nuove assunzioni a tempo indeterminato presso la P.A. (come rifinanziato dalla stessa legge di bilancio), disponendo nel contempo che vengano comunicati 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 (c. 301 e 302);

- **dal 2019, elimina il divieto di assunzioni** per le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno rispettato il pareggio di bilancio (comma 823).

Sul punto, la circolare 3/2019 della Ragioneria generale dello Stato ha precisato che viene meno il sistema sanzionatorio diretto per il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio, ma permangono le sanzioni in caso di mancato rispetto dei limiti di spesa del personale. Nel documento si legge, infatti, che "le disposizioni normative in materia di spesa di personale che fanno riferimento alle regole del patto di stabilità interno o al rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 o, più in generale, degli obiettivi di finanza pubblica, si intendono riferite all'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145".

La tabella seguente riassume l'evoluzione normativa in materia di **turn over** per le **amministrazioni dello Stato ed altri enti** (esclusa la scuola ed il comparto sicurezza).

Anno	D.L. 78/2010 (art. 9, co. 5, 7-8)	D.L. 95/2012 (art. 14)	L. 147/2013 (art. 1, co. 460 e 462)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 1)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2012	20%	20%	-	-	-
2013	20%	20%	-	-	-
2014	50%	20%	20%	20%	-
2015	100%	50%	40%	40%	-
2016	-	100%	60%	60%	25%
2017	-	-	80%	80%	25%
2018	-	-	100%	100%	25%

La tabella seguente riassume l'evoluzione normativa in materia di **turn over** per le **regioni e gli enti locali**

Anno	L. 296/2006 (art. 1, co. 557-557-ter, 112/2008 (art. 76, co. 7)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 5)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2014	40%	60%	-
2015	40%	60%	-
2016	40%	80%	25%
2017	40%	80%	25%
2018	40%	100%	25%

Per quanto riguarda specificamente le regioni che nell'anno precedente rilevino una **spesa di personale inferiore al 12%** al titolo i delle entrate correnti (entrate tributarie), al netto delle entrate a destinazione vincolate, si ricorda che l'articolo 22, comma 1-bis, del [D.L. 50/2017](#) dispone che la suddetta percentuale del 25% sia **aumentata al 75% per il biennio 2017-2018**.

Si ricorda che, in via generale, 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 [D.L. 113/2016](#) ha innalzato la richiamata percentuale al 75%. Successivamente, l'articolo 22, comma 2, del [D.L. 50/2017](#) ha disposto, fermi restando i vincoli del rapporto dipendenti-popolazione, l'estensione delle suddette maggiori facoltà assunzionali ai comuni con popolazione **superiore a 1.000** abitanti (in luogo di

quelli con meno di 10.000) **limitatamente al biennio 2017-2018**.

Inoltre, l'articolo 1, comma 479, della [L. 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 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% al 75%**, percentuale ulteriormente **elevata al 90%** dall'art. 22, comma 3, del [D.L. 50/2017](#).

L'applicazione di tale norma cessa di avere applicazione dal 2019, ai sensi dell'articolo comma 823, della L. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019).

L'[articolo 1, comma 863, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) dispone, **limitatamente al 2018**, lo **sblocco totale del turn over** per i **comuni** con popolazione compresa tra **1.000 e 5.000 abitanti** (in luogo del limite massimo di 3.000 abitanti precedentemente previsto dal richiamato art. 22 del d.l. 50/2017) che rilevino, nell'anno precedente, una spesa di personale **inferiore al 24%** della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.

Per quanto concerne gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, vale a dire i **comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti**, la disciplina è contenuta nell'[articolo 1, comma 562, della L. 296/2006](#), che ha previsto che tali enti possano assumere nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, stabilendo in proposito il solo vincolo che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico di tali enti non debbano superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. **Tale disciplina è confermata** dal comma 762 della legge di stabilità 2016, il quale dispone espressamente che restino ferme le disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno.

Va comunque ricordato che **la richiamata limitazione al turn over del 25%** per tutti gli enti locali (valevole per il triennio 2016-2018 ex art. 1, c. 228, L. 208/2015) **è superata a partire dal 1° gennaio 2019**: in relazione a ciò, per tutti gli enti locali sarà possibile avere capacità assunzionali pari al 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente (riacquistando piena efficacia la disciplina di cui all'articolo 3, comma 5, del D.L. 90/2014).

In merito alle capacità assunzionali degli enti locali, l'**art. 14-bis del D.L. 4/2019** ha introdotto due novità sostanziali:

- la possibilità di **sostituire i dipendenti che cessano già nel corso dell'anno** (senza attendere l'esercizio successivo), ma i reclutamenti possono avvenire soltanto una volta maturata la corrispondente facoltà assunzionale e cioè a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over;
- la possibilità di **utilizzare e somme residue non ancora utilizzate dei budget dei precedenti 5 anni** (in luogo di 3), con riferimento però alle percentuali di capacità assunzionali esistenti nei singoli esercizi

Per ulteriori approfondimenti in materia di facoltà assunzionali degli enti locali, si rinvia al [Quaderno](#) elaborato dall'**ANCI** (Associazione nazionale comuni italiani), "**Il personale degli enti locali – le assunzioni**", del giugno 2018.

La suddetta disciplina, sulla base di quanto disposto dall'articolo 33 del D.L. 34/2019, viene superata con riferimento alle Regioni e ai Comuni (cd virtuosi): a) che registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario (potranno infatti assumere personale a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore ad un determinato valore soglia, **definito con decreto ministeriale**); b) che, pur avendo intrapreso un percorso di graduale contenimento del rapporto fra spese per il personale ed entrate, dal 2025 non abbiano portato tale rapporto al disotto del citato valore soglia (e saranno legittimate ad applicare un *turn over* pari al 30 per cento, fino al conseguimento del medesimo valore soglia).

Per quanto concerne i comuni, la legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 853, L. 160/2019) ha precisato che il decreto ministeriale chiamato a stabilire anche per gli stessi il predetto valore soglia, debba altresì stabilire un **valore soglia superiore** a quello prossimo al valore medio, cui sono tenuti a convergere i comuni con

una spesa di personale eccedente anche la soglia superiore. Ai comuni che registrano un rapporto compreso tra i due valori soglia è fatto divieto di incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (cioè i **piccoli comuni**) **facenti parte di un'Unione di comuni**, qualora si collochino al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, è consentito incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato anche se ciò può determinare lo sfioramento della stessa. Ciò al solo al solo fine di consentire l'assunzione di **almeno una unità** e sempre che, con l'attivazione delle facoltà assunzionali, non si ecceda il valore superiore. I comuni che procederanno in tal senso collocheranno dette unità **in comando preso le corrispondenti Unioni**, che ne sosterranno i relativi oneri, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.

Analoga disciplina è stata introdotta dall'[art. 17 del D.L. 162/2019](#) per le province e città metropolitane. Anche in questo caso, per gli enti meno virtuosi, è previsto l'avvio di un percorso, che si conclude nel 2025, mirato al raggiungimento della sostenibilità finanziaria del rapporto fra spese complessive per il personale ed entrate correnti, con riferimento ad un **valore soglia** la cui individuazione è demandata, come per le regioni ed i comuni, ad **apposito decreto ministeriale**. Qualora tale obiettivo non sia raggiunto, le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30 per cento di coloro che cessano dal servizio.

Per quanto riguarda le regioni, in attuazione di quanto previsto dal richiamato **articolo 33, comma 1, del D.L. 34/2019** (come modificato dall'art. 1, c. 853, della L. 160/2019), è stato emanato il **DM 3 settembre 2019** che, dopo aver fissato al 1° gennaio 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina alle regioni a statuto ordinario, individua il valore soglia definito per fasce demografiche sulla base del quale determinare le facoltà assunzionali delle predette regioni.

Il valore soglia del rapporto della spesa del personale delle regioni a statuto ordinario rispetto alle entrate correnti non deve essere superiore alle **seguenti percentuali**:

- regioni con meno di 800.000 abitanti, 13,5 per cento;
- regioni da 800.000 a 3.999.999 abitanti, 11,5 per cento;
- regioni da 4.000.000 a 4.999.999 abitanti, 9,5 per cento;
- regioni da 5.000.000 a 5.999.999 abitanti, 8,5 per cento;
- regioni con 6.000.000 di abitanti e oltre, 5,0 per cento.

Le regioni a statuto ordinario che si collocano al di sotto del suddetto valore soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, sino ad una spesa del personale complessiva rapportata alle entrate correnti inferiore ai richiamati valori soglia, ferme restando determinate percentuali massime di incremento.

In fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, le medesime regioni possono incrementare annualmente, nel limite del predetto valore soglia, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore:

- al 10% nel 2020;
- al 15% nel 2021;
- al 18% nel 2022;
- al 20% nel 2023;
- al 25% nel 2024.

Per quanto concerne i comuni, in attuazione di quanto previsto dal richiamato **articolo 33, comma 2, del D.L. 34/2019** (come modificato dall'art. 1, c. 853, della L. 160/2019), è stato emanato il **DM 17 marzo 2020** che, dopo aver fissato al 20 aprile 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina ai comuni, individua il valore soglia definito per fasce demografiche sulla base del quale determinare le facoltà assunzionali delle predette regioni.

Il valore soglia del rapporto della spesa del personale dei comuni rispetto alle entrate correnti non deve essere superiore alle **seguenti percentuali determinate nella Tabella 1 del DM**:

- comuni con meno di 1.000 abitanti, 29,5 per cento;
- comuni da 1.000 a 1.999 abitanti, 28,6 per cento;
- comuni da 2.000 a 2.999 abitanti, 27,6 per cento;
- comuni da 3.000 a 4.999 abitanti, 27,2 per cento;
- comuni da 5.000 a 9.999 abitanti, 26,9 per cento;
- comuni da 10.000 a 59.999 abitanti, 27 per cento;
- comuni da 60.000 a 249.999 abitanti, 27,6 per cento;
- comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti, 28,8 per cento;
- comuni con 1.500.000 abitanti e oltre, 25,3 per cento.

A decorrere dal 20 aprile 2020, quindi, **i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia** possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato - 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 - sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia su indicati per ciascuna fascia demografica. Il richiamato DM 17 marzo 2020 prevede inoltre, per i suddetti comuni, una disciplina transitoria in base alla quale, in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, essi possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore ad ulteriori valori percentuali indicati nella Tabella 2 del medesimo DM.

I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulta superiore ai seguenti valori soglia per fascia demografica individuati dalla **Tabella 3** del più volte richiamato DM, adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nel 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. Tali valori soglia sono i seguenti:

- comuni con meno di 1.000 abitanti, 33,5 per cento;
- comuni da 1.000 a 1.999 abitanti, 32,6 per cento;
- comuni da 2.000 a 2.999 abitanti, 31,6 per cento;
- comuni da 3.000 a 4.999 abitanti, 31,2 per cento;
- comuni da 5.000 a 9.999 abitanti, 30,9 per cento;
- comuni da 10.000 a 59.999 abitanti, 31 per cento;
- comuni da 60.000 a 249.999 abitanti, 31,6 per cento;
- comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti, 32,8 per cento;
- comuni con 1.500.000 abitanti e oltre, 29,3 per cento.

A decorrere dal 2025, **i comuni per i quali il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti continua ad essere superiore al suddetto valore soglia** per fascia demografica, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Infine, **i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulta compreso** fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 e dalla Tabella 3 non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Mobilità

La disciplina della mobilità del personale pubblico è contenuta sostanzialmente nel [decreto legislativo n.165/2001](#), il quale disciplina diverse fattispecie dell'istituto, quali la **mobilità volontaria** tramite passaggio diretto di personale tra amministrazioni pubbliche (articolo 30), la **mobilità collettiva** (od obbligatoria, articoli da 33 a 34-*bis*) e la **mobilità intercompartimentale** (articolo 29-*bis*).

Su tale impianto normativo nella XVII legislatura si è intervenuti con il [D.L. 90/2014](#), con l'obiettivo di

favorire la mobilità del personale pubblico.

La disciplina della **mobilità volontaria** (istituto che permette di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, dietro domanda di trasferimento e con assenso dell'amministrazione di appartenenza) è stata significativamente modificata dall'articolo 4, comma 1, del [D.L. 90/2014](#). Tale provvedimento ha disposto, in primo luogo, la possibilità (in via sperimentale), di trasferimenti anche in mancanza dell'assenso dell'amministrazione di appartenenza, a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore a quella dell'amministrazione di provenienza. Oltre a ciò, le sedi delle pubbliche amministrazioni ubicate nel territorio dello stesso comune (o a una distanza inferiore a 50 chilometri dalla sede di prima assegnazione) sono considerate come **medesima unità produttiva**, con la conseguenza che all'interno di tale area i dipendenti sono comunque tenuti a prestare la loro attività lavorativa, previo accordo tra le amministrazioni interessate o anche in assenza di accordo, quando sia necessario sopperire a carenze di organico. E' stato inoltre istituito il **portale per l'incontro tra domanda e offerta di mobilità**, nonché l'obbligo, per le amministrazioni che intendano avvalersi della mobilità, della pubblicazione sul proprio sito istituzionale, per un periodo minimo di 30 giorni, del bando che indica i posti che si intendano coprire.

La **mobilità collettiva** si attiva nelle ipotesi di soprannumero o eccedenze di personale. Scopo dell'istituto è verificare la possibilità di applicare le norme in materia di collocamento a riposo d'ufficio al compimento dell'anzianità massima contributiva del personale interessato, oppure di pervenire alla ricollocazione totale (o parziale) del personale in soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione (o presso altre amministrazioni comprese nell'ambito della regione o in quello diverso determinato dai contratti collettivi nazionali), anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro (part-time) o a contratti di solidarietà. Il personale non riassorbibile è collocato in disponibilità ed iscritto in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospensione del rapporto di lavoro.

Al fine di favorire i processi di **mobilità fra i comparti** di contrattazione delle pubbliche amministrazioni del personale non dirigenziale (cd. mobilità intercompartimentale) il **D.P.C.M. 26 giugno 2015** ha definito la **tavola di corrispondenza** fra i livelli economici di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Il richiamato D.P.C.M., in particolare, ha precisato l'obbligo per le amministrazioni di equiparare le aree funzionali e le categorie di inquadramento del personale appartenente ai diversi comparti di contrattazione, tenendo conto delle mansioni, dei compiti, delle responsabilità e dei titoli di accesso relativi alle qualifiche ed ai profili professionali (per i quali è comunque vietato l'accesso a quelli con superiore contenuto professionale nonché il rispetto della fascia economica di riferimento).

Uno specifico filone normativo ha riguardato, inoltre, la mobilità volta a favorire il passaggio del **personale eccedentario delle province** (a seguito della riforma degli enti locali) verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione (articolo 1, commi 422-428, della [L. 190/2014](#)).

Gestione delle eccedenze di personale

L'articolo 2, commi da 1 a 3, del [D.L. 101/2013](#), modificando parzialmente l'articolo 2, comma 11, del D.L. 95/2012, riconosce innanzitutto alle amministrazioni un margine più ampio per la copertura dei **posti vacanti** in alcune aree, a fronte della gestione delle **posizioni soprannumerarie** in altre. La possibilità di coprire i posti vacanti è però subordinata ad un congelamento di posti corrispondente al valore finanziario delle unità in soprannumero che saranno assorbite e all'autorizzazione ad assumere da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, previa presentazione, da parte delle amministrazioni interessate, di un piano di assorbimento delle eccedenze.

Inoltre, si riconosce l'applicabilità della disciplina pensionistica previgente al D.L. 201/2011 ai dipendenti pubblici in soprannumero nel caso in cui maturino i requisiti per la decorrenza del trattamento entro il 31 dicembre 2016.

Contratti di collaborazione

Gli articoli 5 e 22, commi 8 e 9, del [D.Lgs. 75/2017](#) hanno introdotto il **divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione** che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, con modalità di esecuzione organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. A seguito di una modifica introdotta dall'[articolo 1, comma 1148, lett. h\), della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018), è stato stabilito che il divieto operasse a decorrere dal 1° gennaio 2019 (in luogo del 1° gennaio 2018, data originariamente prevista), **termine** da ultimo **ulteriormente prorogato al 1° luglio 2019** dall'articolo 1, comma 1131, lett. f), della [L. 145/2018](#) (legge di bilancio 2019).

A differenza di quanto stabilito per i rapporti di lavoro privati, per le pubbliche amministrazioni non trova comunque applicazione la norma (di cui all'[articolo 2 del decreto legislativo n.81/2015](#)) che prevede l'automatica applicazione della disciplina del lavoro subordinato in caso di collaborazioni aventi le suddette caratteristiche.

Stabilizzazione del personale precario

La disciplina relativa alla stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni è attualmente dettata dall'articolo 20 del [D.L. 75/2017](#) (come modificato, da ultimo, dal D.L. 162/2019) che, nell'ambito della riforma del pubblico impiego (di cui alla legge delega 124/2015) prevede sia una specifica **procedura di stabilizzazione**, sia l'espletamento di specifiche **procedure concorsuali riservate**.

Sotto il primo profilo, si prevede, **fino al 31 dicembre 2021** (termine così prorogato dal citato D.L. 162/2019), la facoltà, per le amministrazioni, di procedere alla **stabilizzazione** (in accordo con il nuovo piano triennale dei fabbisogni e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria) del personale non dirigenziale che possiede tutti i **seguenti requisiti**:

- sia in servizio. successivamente al 28 agosto 2015, con **contratti a tempo determinato** presso l'amministrazione che procede all'assunzione;
- sia stato **reclutato a tempo determinato**, in relazione alle medesime attività svolte, **con procedure concorsuali** (anche se espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione);
- abbia **maturato, al 31 dicembre 2020** (termine così prorogato da ultimo dall'art. 1, c. 1-bis, del D.L. 162/2019), alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione, **almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni**. Con riferimento al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, il suddetto termine temporale è stato differito al 31 dicembre 2019, ai sensi del comma 11-*bis* dell'articolo 20 del D.Lgs. n. 75/2017.

Si ricorda che il termine del 31 dicembre 2021 per procedere alle suddette stabilizzazioni non concerne il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, personale per il quale l'articolo 1, comma 466, della L. 160/2019 ha disposto una proroga specifica della normativa in oggetto fino al 31 dicembre 2022.

Inoltre, una proroga del termine al 31 dicembre 2021 è stata già disposta per gli enti pubblici di ricerca dall'articolo 6, comma 1, del D.L. 126/2019

Le suddette disposizioni incontrano, inoltre, delle limitazioni. In particolare:

- ai fini della stabilizzazione, non rileva il servizio prestato negli uffici di diretta collaborazione né quelli prestati in virtù di contratti (stipulati negli enti locali) a tempo determinato relativi agli uffici di supporto degli organi politici e degli incarichi a contratto;
- le amministrazioni interessate dalla stabilizzazione e dai concorsi riservati non possono instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile, per le professionalità interessate, fino al termine delle richiamate procedure, mentre hanno facoltà di prorogare i corrispondenti rapporti di lavoro flessibile con i partecipanti alle procedure richiamate fino alla loro conclusione, nei limiti delle risorse disponibili;
- le procedure richiamate non possono essere applicate al personale dirigenziale, al personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali; ai comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica.

Per quanto concerne il secondo profilo, le medesime amministrazioni - nel periodo 2018-2020 ovvero nel periodo 2018-2022 per le assunzioni relative al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale - possono bandire procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale che possiede tutti i seguenti requisiti:

- sia titolare, successivamente al 28 agosto 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;

- abbia maturato almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso. Il termine entro cui tale requisito deve essere conseguito è posto in via generale al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2019 per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.

Procedura concorsuali e graduatorie

Le limitazioni introdotte negli ultimi anni all'assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni hanno fatto emergere il problema di quanti, pur vincitori di concorsi per l'accesso al pubblico impiego con contratto a tempo indeterminato, non siano stati successivamente assunti dalle pubbliche amministrazioni che li hanno banditi.

Il legislatore è ripetutamente intervenuto sul tema con la **proroga delle graduatorie concorsuali**.

Dapprima, con il **DPCM 19 giugno 2013**, la validità delle graduatorie concorsuali è stata prorogata fino al 31 dicembre 2013.

Successivamente, il [decreto-legge sulla P.A.](#) (DL n.101/2013, articolo 4, comma 4), disponendo un'ulteriore proroga delle graduatorie fino al 31 dicembre 2016, ha previsto, al fine di assicurare il progressivo assorbimento dei vincitori di concorso non assunti, che fino a tale data l'autorizzazione all'avvio di nuovi concorsi, per le amministrazioni dello Stato, sia subordinata alla **verifica dell'assenza di graduatorie concorsuali** approvate dal 1° gennaio 2008, per ciascun soggetto pubblico interessato, relative alle professionalità necessarie, anche secondo criteri di equivalenza. Prima di avviare nuovi concorsi, le amministrazioni possano comunque utilizzare le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate e, in ogni caso, devono attivare le procedure di mobilità previste dalla normativa vigente.

Al fine di evitare, per il futuro, il perpetuarsi del fenomeno dei vincitori di concorso non assunti e, più in generale, per consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale, il [decreto-legge n.101/2013](#) (articolo 4, commi 3-quater – 3-septies) ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituto del **concorso pubblico unico** per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione di regioni ed enti locali), la cui organizzazione spetta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri. Il Dipartimento, nella ricognizione del fabbisogno, verifica le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione; ove le vacanze risultino riferite ad una singola regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale. Le amministrazioni pubbliche possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità.

Sul punto, l'[articolo 1, comma 300, della L. 145/2018 \(legge di bilancio 2019\)](#) ha specificato che i suddetti concorsi possono svolgersi secondo **modalità semplificate** definite con apposito Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della richiamata L. 145/2018), anche in deroga alla disciplina in materia di modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi (ex D.P.R. 487/1994), di accesso alla qualifica di dirigente (ex D.P.R. 272/2004) e di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione (ex D.P.R. 70/2013).

Viene confermato che le suddette procedure concorsuali (e le conseguenti assunzioni) sono effettuate **senza il previo svolgimento** delle procedure previste in materia di **mobilità volontaria**.

Si ricorda, inoltre, che l'[articolo 1, comma 5, del D.L 192/2014](#), nel disporre l'utilizzo delle risorse destinate alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni ai fini della realizzazione di percorsi di mobilità del personale degli enti di area vasta ai sensi della [L. 56/2014](#), ha comunque salvaguardato le assunzioni in favore dei vincitori di concorso (nonché del personale in regime di diritto pubblico e di quello non amministrativo degli enti di ricerca).

In tema di **efficacia delle graduatorie**, l'[articolo 1, comma 1148, della L. 205/2017](#) aveva prorogato al **31 dicembre 2018** l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato relative alle amministrazioni pubbliche vigenti alla data del 31 dicembre 2017.

L'articolo 1, commi 360-365, della [L. 145/2018 \(legge di bilancio 2019\)](#), nel disporre che le graduatorie relative alle procedure concorsuali delle pubbliche amministrazioni (con esclusione delle assunzioni del personale scolastico, compresi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica,

musicale e coreutica) bandite dopo il 1° gennaio 2019 dovessero essere **impiegate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso** (senza, quindi, possibilità di assunzione di idonei) - fermi restando i termini di vigenza delle medesime graduatorie - ha modificato, in via transitoria, i suddetti termini di durata a seconda dell'anno di approvazione della graduatoria, con riferimento agli anni 2010-2018 (confermando il termine già vigente di 3 anni per le graduatorie approvate a decorrere dal 1° gennaio 2019, nonché la possibilità, per le leggi regionali, di stabilire periodi di vigenza inferiori). In particolare, si disponeva:

- che la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013 fosse prorogata al 30 settembre 2019 ed esse potessero essere utilizzate esclusivamente nel rispetto di determinate condizioni;
- che la validità delle graduatorie approvate nel 2014 fosse estesa fino al 30 settembre 2019;
- che la validità delle graduatorie approvate nel 2015 fosse estesa fino al 31 marzo 2020;
- che la validità delle graduatorie approvate nel 2016 fosse estesa fino al 30 settembre 2020;
- che la validità delle graduatorie approvate nel 2017 fosse estesa fino al 31 marzo 2021;
- che la validità delle graduatorie approvate nel 2018 fosse estesa fino al 31 dicembre 2021;
- la durata triennale delle graduatorie approvate a partire dal 1° gennaio 2019.

Fermi restando i termini di vigenza delle medesime graduatorie e il numero dei posti banditi, nonché nel rispetto dell'ordine di merito, l'art. 14-ter del D.L. 4/2019, ha disposto che le **suddette graduatorie** siano **impiegate anche**;

- **per la copertura dei posti che si rendono disponibili a seguito della mancata costituzione** o della estinzione del rapporto di lavoro con i candidati vincitori;
- facoltativamente, per effettuare **assunzioni** di soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio, quali **disabili** e **vittime del terrorismo** e della criminalità organizzata o loro familiari, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.

Al fine di ridurre i tempi di accesso al **pubblico impiego** - fatta salva la previsione di cui all'art. 1, c. 399, della legge di bilancio per il 2019, secondo cui determinate amministrazioni **non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato** con decorrenza giuridica ed economica anteriore al **15 novembre 2019** -, [l'articolo 3, comma 4, della L. 56/2019](#), con riferimento al triennio 2019-2021, consente di procedere all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste per ciascun anno.

Successivamente, [l'articolo 6-bis del D.L. 101/2019](#) ha modificato la suddetta disciplina. Nel confermare i termini di validità delle graduatorie approvate, rispettivamente, nel 2016, nel 2017 e nel 2018, consentiva:

- fino al 30 settembre 2020 lo scorrimento delle graduatorie approvate tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2015 (fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali). Si ricorda che, in base alla norma transitoria vigente, le graduatorie approvate entro il 31 dicembre 2014 non sono più valide, mentre quelle approvate nel corso del 2015 sono valide fino al 31 marzo 2020;
- fino al 31 marzo 2020 (fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali) lo scorrimento delle graduatorie approvate nel 2011, previa frequenza obbligatoria (da parte dei soggetti interessati) di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione (nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente) e previo superamento (da parte dei medesimi soggetti) di un apposito esame-colloquio, diretto a verificarne la perdurante idoneità.

Da ultimo, **la predetta disciplina è stata ulteriormente modificata dalla legge di bilancio 2020** (art. 1, c. 145-149, L. 160/2019).

In primo luogo, viene **abrogato l'articolo 1, comma 361, della L. 30 dicembre 2018, n. 145** secondo il quale le pubbliche amministrazioni (fatte salve determinate esclusioni, transitorie o permanenti), potevano

utilizzare le graduatorie dei concorsi banditi a decorrere dal 1° gennaio 2019 esclusivamente per la copertura dei posti indicati nel bando, nonché per fattispecie specifiche di scorrimento (relative alla mancata costituzione o all'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i vincitori ed al cosiddetto collocamento obbligatorio). **Conseguentemente, viene ripristinata la possibilità di scorrimento delle graduatorie degli idonei.**

In secondo luogo, **riguardo ai termini temporali di validità delle graduatorie**, la nuova disciplina (che fa salvi gli eventuali periodi di validità inferiori previsti da leggi regionali):

- **conferma la previsione finora vigente per le graduatorie approvate nell'anno 2011; il termine di validità è tuttavia ora posto al 30 marzo 2020, anziché al 31 marzo 2020.** Resta quindi fermo che l'utilizzo entro tale termine della graduatoria è ammesso previa frequenza obbligatoria (da parte dei soggetti interessati) di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione (nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e mediante le risorse disponibili a legislazione vigente) e previo superamento (da parte dei medesimi soggetti) di un apposito esame-colloquio, diretto a verificarne la perdurante idoneità;
- **unifica al 30 settembre 2020 il termine di validità delle graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017;** rispetto alla norma finora vigente, la variazione del termine concerne esclusivamente le graduatorie approvate nel 2017, con una riduzione del periodo di validità rispetto al termine del 31 marzo 2021;
- per le **graduatorie approvate nell'anno 2018**, pone il **termine mobile di tre anni** dalla data di approvazione (in luogo del termine fisso del 31 dicembre 2021);
- per le **graduatorie approvate nell'anno 2019**, **conferma il suddetto termine mobile triennale;**
- per le **graduatorie approvate a decorrere dal 1° gennaio 2020**, **riduce il medesimo termine mobile da tre a due anni.**

Si ricorda che (anche in base a quanto disposto dall'art. 35, c. 5-ter, del D.Lgs. 165/2001 e dall'art. 1, c. 366, della L. 145/2018) le assunzioni del personale scolastico, inclusi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica sono regolate da una normativa specifica.

Per completezza, si ricorda che il **Dipartimento della Funzione pubblica**, con la [direttiva n. 3 del 2018](#), ha emanato le **linee guida sulle procedure concorsuali nella P.A.**

Focus

[Assorbimento delle eccedenze nella P.A.](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_assorbimento_delle_eccedenze_nella_p_a_.html

[Le precedenti procedure di stabilizzazione del personale precario della P.A.](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_le_precedenti_procedure_di_stabilizzazione_del_personale_precario_1.html

Trattamenti economici nella P.A.

L'[articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011](#), al fine di consolidare le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nella [XVI legislatura](#) ha rimesso a uno specifico regolamento di delegificazione la proroga delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il [D.P.R. 122/2013](#), con il quale sono state **prorogate a tutto il 2014** varie **misure di contenimento delle spese di personale** previste dall'[articolo 9 del D.L. 78/2010](#). In particolare sono state prorogate le disposizioni concernenti:

- il **blocco dei trattamenti economici individuali;**
- la **riduzione delle indennità** corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e l'individuazione del limite massimo per i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi

dirigenziali;

- il limite massimo e la riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al **trattamento accessorio del personale**;

- il **blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo**, classi e scatti di stipendio, nonché le progressioni di carriera, comunque denominate, del personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico (ad esclusione dei magistrati).;

- vengono sterilizzati gli **effetti economici della contrattazione collettiva per il biennio 2013-2014** (potendo incidere solamente sulla parte normativa); per il medesimo personale, inoltre, non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;

- la proroga al 31 dicembre 2013 (quindi con effetto sul 2014) dei blocchi degli incrementi economici (introdotti dall'[articolo 9, comma 23, del D.L. 78/2010](#)) riguardanti il **personale della scuola** (docente, educativo ed ATA);

- il blocco, facendo salva l'erogazione dell'**indennità di vacanza contrattuale (IVC)** negli importi in atto (corrisposti ai sensi dell'[articolo 9, comma 17, del D.L. 78/2010](#)), per il biennio 2013-2014, degli incrementi di tale indennità, prevedendo altresì che essa, con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2015-2017, venga calcolata, senza riassorbimento dei predetti importi, secondo le modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti.

Successivamente l'articolo 1, comma 456 e 471-475, della [Legge 147/2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha prorogato a tutto il 2014 la disposizione in base alla quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al **trattamento accessorio del personale** da parte di ciascuna amministrazione pubblica non può superare quello corrisposto nel 2010; tale limite massimo di retribuzione viene esteso, a decorrere dal 2014, anche ai soggetti che abbiano in essere rapporti lavorativi con le autorità amministrative indipendenti e agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche, escluse le stesse autorità amministrative indipendenti.

Ulteriori misure di contenimento delle spese di personale sono state adottate con l'articolo 1, commi 254-256, della [L. 190/2014](#) (legge di stabilità per il 2015), la quale ha stabilito:

- la proroga fino al **31 dicembre 2015** del blocco economico della contrattazione nel pubblico impiego, già previsto fino al 31 dicembre 2014 dall'[articolo 9, comma 17, secondo periodo, del D.L. 78/2010](#);

- l'estensione fino al 2018 dell'efficacia della norma che prevede che l'**indennità di vacanza contrattuale** da computare quale anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale debba essere quella in godimento al 31 dicembre 2013;

- 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. 165/2001](#)) dei meccanismi di adeguamento retributivo così come previsti dall'[articolo 24 della L. 448/1998](#). Lo stesso anno non è utile ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio, correlati all'anzianità di servizio, che caratterizzano il trattamento economico del personale.

Il blocco economico della contrattazione è stato ulteriormente prorogato dall'[articolo 1, comma 236, della L. 208/2015](#) (legge di stabilità per il 2016). La norma, inoltre, ha limitato, a decorrere dal 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al **trattamento accessorio** del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche (di cui all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001](#)), prevedendo che queste non possano superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 (e, allo stesso tempo, vengano automaticamente ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente).

Il suddetto art. 1, c. 236, della L. 208/2015, è stato abrogato dall'art. 23 del D.L. 75/2017 il quale ha disposto che, nelle more di una progressiva armonizzazione dei **trattamenti economici accessori** del personale contrattualizzato delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva e realizzata attraverso i **fondi per la contrattazione integrativa**, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle predette amministrazioni pubbliche, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Il medesimo articolo ha previsto, inoltre, per le regioni a statuto ordinario e le città metropolitane in possesso di specifici requisiti, la facoltà, **in via sperimentale per il triennio 2018-2020**, di **incrementare**, oltre il limite precedentemente individuato (risorse non superiori al corrispondente importo per il 2016) **l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale** (anche di livello dirigenziale) in servizio presso i medesimi enti, in misura non superiore ad una determinata percentuale della componente stabile dei fondi

medesimi definita con il D.P.C.M. 8 marzo 2019.

Al **superamento del blocco economico della contrattazione collettiva** nel pubblico impiego si perviene con la **legge di bilancio per il 2018**. L'articolo 1, commi 679 e da 681 a 684, della [L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) determina infatti gli **oneri complessivi** a carico del bilancio dello Stato per la **contrattazione collettiva nazionale per il pubblico impiego per il triennio 2016-2018**.

In particolare, vengono destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale nelle amministrazioni pubbliche ed ai miglioramenti economici del personale dipendente delle **amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico 300 milioni per il 2016, 900 milioni per il 2017 e 2.850 milioni dal 2018**.

Tali somme corrispondono ad **incrementi retributivi** rispettivamente pari a: **0,36 per cento per il 2016; 1,09 per cento per il 2017; 3,48 per cento per il 2018** (assumendo come termine di raffronto l'ammontare retributivo dato dal trattamento economico principale ed accessorio per il 2015, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale).

Nella percentuale sopra ricordata per il 2018 ricade, pertanto, l'attribuzione di **aumenti medi mensili di circa 85 euro** lordi previsti per il nuovo comparto Funzioni centrali dal CCNL 2016-2018 sottoscritto il 12 febbraio 2018. Si ricorda inoltre che sono stati firmati in via definitiva i CCNL 2016-2018 dei comparti Istruzione e ricerca (19 aprile 2018), Funzioni locali (21 maggio 2018) e Sanità (21 maggio 2018), nonché il CCNL per il comparto Sicurezza e Difesa.

La **legge di bilancio 2019 (commi 436-441)** ha **rideterminato gli oneri complessivi** (pari a 1.100 milioni di euro per il 2019, 1.425 milioni per il 2020 e 1.775 milioni dal 2021) **per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2019-2021** del pubblico impiego e per i **miglioramenti economici** per il personale statale in regime di diritto pubblico. Nelle more della definizione dei contratti collettivi di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al medesimo triennio, vengono, inoltre, disposte (a valere sulle predette risorse):

- l'**erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale** a favore del personale destinatario dei suddetti contratti e provvedimenti negoziali;
- l'**erogazione dell'elemento perequativo *una tantum*** previsto per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche dai relativi CCNL 2016-2018 (terminata il 31 dicembre 2018);
- l'**incremento** delle risorse destinate agli istituti normativi ed ai **trattamenti economici accessori** del personale delle **Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**.

Da ultimo, la **legge di bilancio 2020** (art. 1, c. 127, L. 160/2019) ha **incrementato i suddetti importi** stabiliti dalla legge di bilancio 2019 per il triennio 2019-2021, portandoli a:

- **1.750 milioni** di euro per il **2020** ;
- **3.375 milioni** di euro annui **dal 2021**.

Il tetto agli stipendi

L'articolo 1, comma 489, della [Legge 147/2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha stabilito che le amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco I.S.T.A.T. non possano erogare, ai soggetti già titolari di trattamento pensionistico (inclusi i vitalizi anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive), **trattamenti economici** che, sommati ai trattamenti pensionistici, eccedano il limite fissato dall'articolo 23-ter, comma 1, del [D.L. 201/2011](#), cioè il trattamento economico del **Primo Presidente della Corte di cassazione** (pari nell'anno 2013, ai sensi della nota del Ministero della giustizia n. 6651 del 23 gennaio 2014, ad euro 311.658,53), facendo peraltro salvi i contratti e i rapporti in corso fino alla loro scadenza.

Successivamente, l'[articolo 13 del D.L. 66/2014](#) ha stabilito che dal 1° maggio 2014 il **limite massimo retributivo annuo onnicomprensivo** di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo), sia pari a **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici

Il legislatore ha inserito la **valutazione dei dipendenti pubblici** tra le **materie di riforma della pubblica amministrazione** previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia al fine, in particolare, di semplificare la normativa, sviluppare sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dai singoli dipendenti, potenziare il livello di efficienza e di autonomia del processo di valutazione, coordinare la materia con quella dei controlli interni della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega è stato emanato il [decreto legislativo n. 74 del 2017](#), che ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito.

Tra le novità introdotte in relazione agli **effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della performance**, si stabilisce che il rispetto delle norme in materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance; del riconoscimento delle progressioni economiche; dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la **valutazione negativa della performance**, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il **ciclo di gestione della performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli **obiettivi generali**, che identificano, in coerenza con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo **parere vincolante dell'OIV**;
- riconosce **forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali** nei processi di valutazione della performance organizzativa;
- stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
- al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
- riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;
- introduce un **nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance**. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti**, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la **partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione** della performance organizzativa, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso **comunicazioni dirette** all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i **sistemi di rilevazione del grado di**

soddisfazione di cittadini e utenti che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli **Organismi indipendenti della valutazione**, ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il **parere preventivo vincolante sul sistema** di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di **monitorare l'andamento della performance** rispetto agli obiettivi programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;
- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

In relazione alle **modalità di nomina**, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.