

## IL PUBBLICO IMPIEGO TRA VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA ED ESIGENZE DELLA COLLETTIVITÀ

Biagio Mazzotta (\*)

Buon giorno a tutti, ringrazio i Presidenti della Corte dei conti, Guido Carlino, e della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti, per l'invito.

Per l'intervento mi aiuterò con delle *slide*, cercando di andare velocemente per rimanere nel tempo assegnatomi.

Nell'ambito dei temi del Convegno ho potuto cogliere alcune parole chiave utilizzate dai relatori che mi hanno preceduto: la prima è la parola "riforme". Queste ultime sono adottate dal Governo e discusse e approvate dal Parlamento; le altre, sono "pubblica amministrazione" (p.a.) e "pubblico impiego": la p.a. rientra tra i soggetti attuatori delle riforme. La vera sfida per il futuro, la vera scommessa, è quella di valorizzare le capacità del personale pubblico in servizio e anche di poter affiancare ad esso professionalità con nuove competenze che possano poi portare a compimento effettivo le riforme.

Per fare questo abbiamo bisogno di tutti: non solo di pubblica amministrazione ma, anche delle imprese e degli ordini professionali. In tal senso le ultime riforme e in particolare i recenti decreti-legge sul reclutamento adottati dal Governo vanno in questa direzione: per conseguire gli obiettivi programmati ci sarà bisogno senza dubbio anche dell'apporto del privato. In tal senso, a mio avviso, emerge l'esigenza di stipulare un vero e proprio patto allo scopo di conseguire gli obiettivi delle riforme.

Mi sia consentito utilizzare dati e numeri, pane quotidiano del mestiere della Ragioneria generale dello Stato, per meglio evidenziare la centralità della pubblica amministrazione e, con essa, del personale che la compone, nel concorrere all'attuazione delle riforme.

In primo luogo, dobbiamo chiederci cosa si intende per pubbliche amministrazioni.

Come vedete dalla sottostante *slide*, p.a. sono; amministrazioni dello Stato, istituti, scuole, aziende e amministrazioni a ordinamento autonomo, regioni, enti territoriali, Acp, università, enti di ricerca, camere di commercio industria e artigianato, enti pubblici non economici ed enti del servizio sanitario nazionale e l'Aran e le altre agenzie.

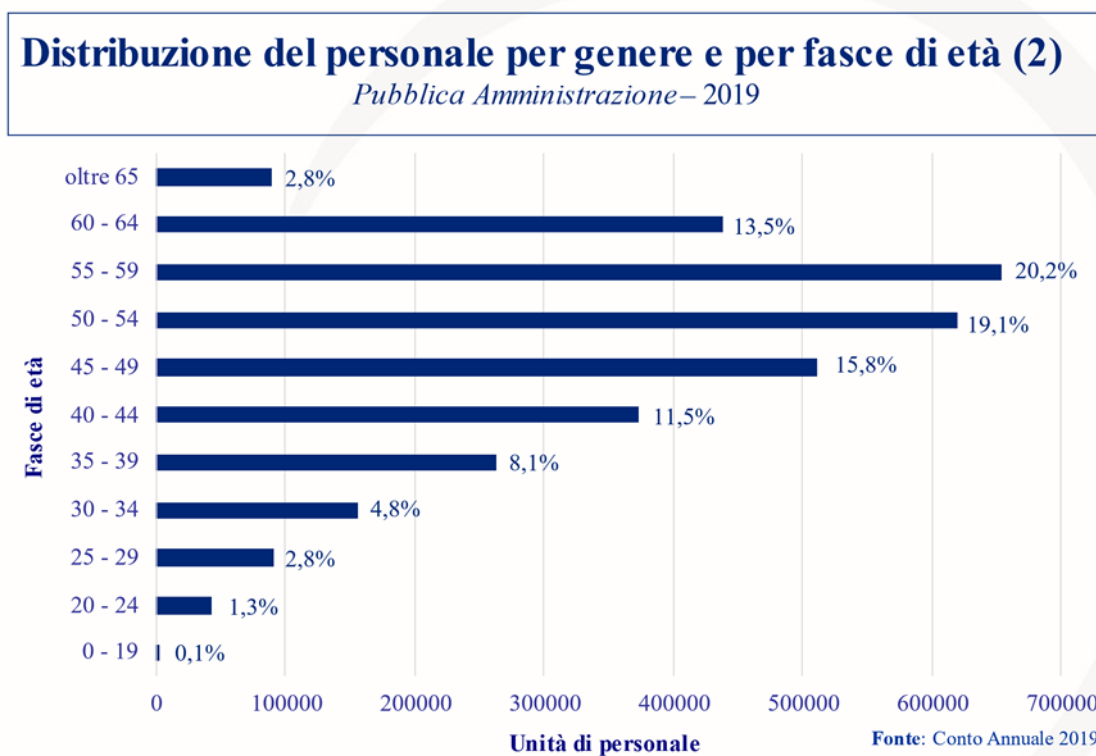


(\*) Ragioniere generale dello Stato.

Al personale di questi comparti va aggiunto tutto il personale in regime di diritto pubblico, che resta disciplinato dai rispettivi ordinamenti, con una percentuale di addetti pari a circa il 18% sul totale del pubblico impiego. Si tratta di magistrati ordinari, amministrativi, contabili, procuratori, personale militare, personale dei corpi polizia e della carriera diplomatica, vigili del fuoco, prefettizi, autorità indipendenti, professori e ricercatori. Il resto del personale, ovvero quello contrattualizzato si attesta a circa l'82% del totale.

Per quanto riguarda poi la ripartizione per genere riferita a dati 2019, nella pubblica amministrazione abbiamo molte più donne, pari 58% del totale, mentre la presenza maschile si ferma al 42%.

Sempre per l'anno 2019, per quanto attiene all'età media, come emerge dalla *slide* sottostante la stessa si attesta sui 50 anni e il grosso della composizione del personale si colloca nel *range* che va dai 40-45 anni in su, mentre circa il 20%, appartiene alla fascia dai 55 ai 59 anni. Da questi dati si rileva chiaramente l'esigenza di un ricambio generazionale.



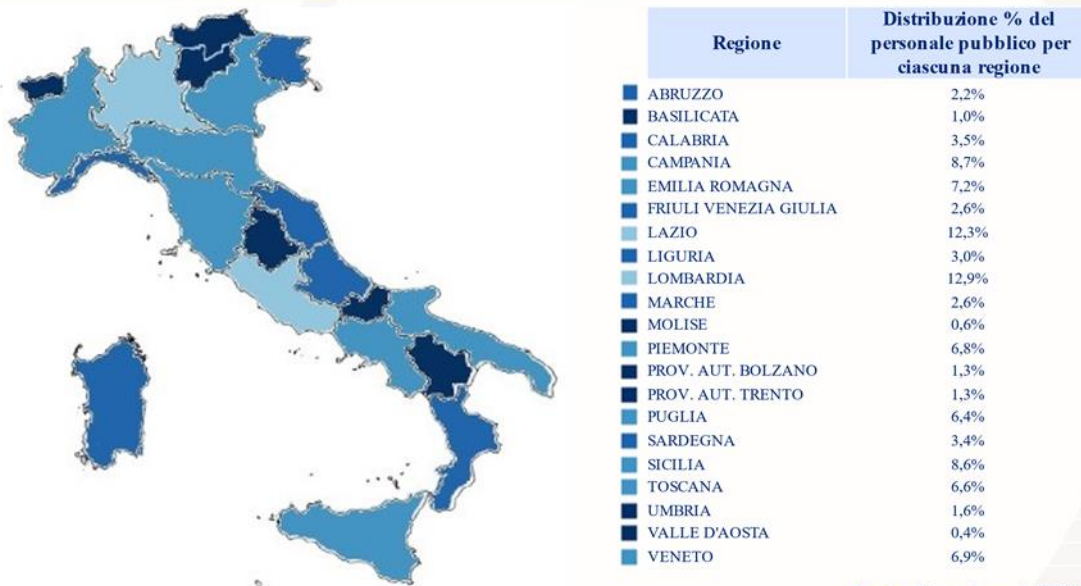
Per le regioni e le autonomie locali la situazione è analoga atteso che la fascia di età con maggiore personale, pari al 25% del totale, si attesta su un'età media che va dai 55 ai 59 anni.

Quanto alla distribuzione del personale per comparti e sul territorio, la metà del pubblico impiego è costituita da ricerca, scuola e università che sono metà degli addetti. Poi c'è la sanità, mentre le funzioni centrali e locali sono una minima parte.

Quanto alla distribuzione del personale sul territorio è chiaro che il Lazio per la presenza a Roma dei ministeri e di molti enti pubblici ha le percentuali più elevate, ma ci sono regioni, come ad esempio la Lombardia che, come emerge dalla *slide* sottostante, ospitano molto personale pubblico. Ci si aspetterebbe che ci siano più dipendenti al sud ma il dato complessivo non consente di confermare tale affermazione.

## Distribuzione del personale per comparti e sul territorio (3)

Pubblica Amministrazione – 2019



Fonte: Conto Annuale 2019



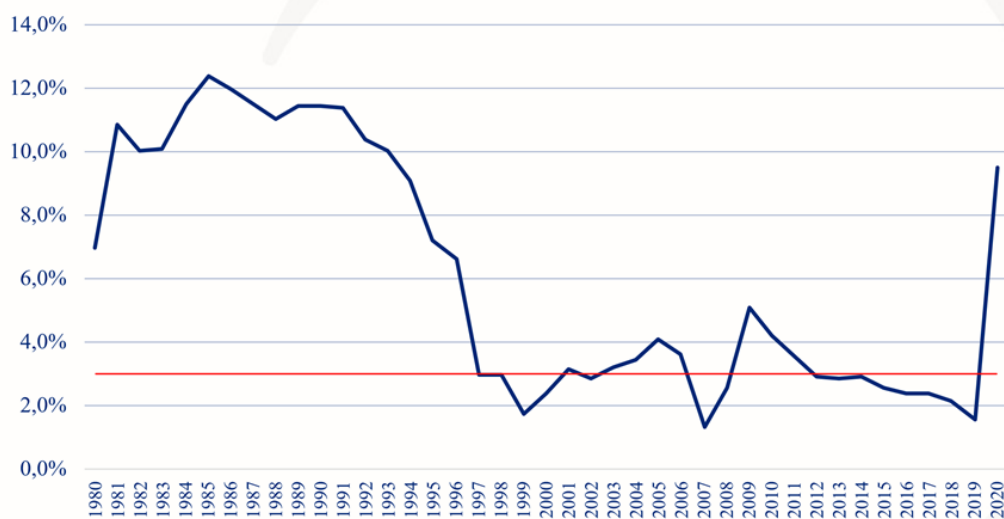
Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

12

Venendo ora al tema delle misure di contenimento della spesa di personale il primo grafico evidenziato nella successiva slide è l'andamento del deficit del nostro Paese, che non si può omettere dato che dal suo andamento derivano le misure di finanza pubblica e quindi quelle di contenimento che hanno riguardato anche il comparto del personale.

## L'indebitamento netto in rapporto al PIL

Pubblica Amministrazione



Fonte: Istat



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

14

Come si può vedere nel 2020 l'andamento del deficit (rapporto indebitamento netto p.a. e Pil) si avvicina al valore del 10% lontano dall'obiettivo del Trattato del 3% limite che le misure di contenimento ed in particolare quelle che hanno avuto effetti sul personale avevano fatto conseguire.

Ma quali sono state le misure di contenimento che nel tempo hanno agito sul personale?

Innanzitutto il blocco del *turn over* i cui effetti li stiamo subendo in particolare oggi, poi i limiti al trattamento economico accessorio, il blocco degli automatismi e scatti stipendiali e i tetti retributivi. Dal 2008 in poi tutte queste misure si sono cumulate come mostra la sottostante *slide*.

## Principali misure di contenimento (2)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Limitazione delle assunzioni</b>													
<b>Blocco contrattazione</b>													
<b>Blocco effetti economici progressioni carriera ed automatismi stipendiali</b>													
<b>Limitazione alla crescita dei Fondi per la contrattazione collettiva</b>													
<b>Limite al trattamento economico individuale</b>													
<b>Tetto massimo retributivo</b>													

Dal 2018 alcune di queste misure di contenimento non ci sono più e oggi siamo al 100% della possibilità di ricambio generazionale per personale che esce dal rapporto di lavoro con la p.a.

Volendo fare una sintesi veloce dei vincoli, possiamo partire dalle limitazioni al *turn over*.

Se consideriamo i dati riguardanti l'attuale comparto Funzioni centrali, nel 2016 il limite si era già ridotto al 60%, ma non dobbiamo trascurare che ci sono stati anni in cui il limite era fissato al 25%. Un blocco che di fatto ha ridotto il numero di dipendenti: usciva personale anziano ma non entrava nessuno in cambio.

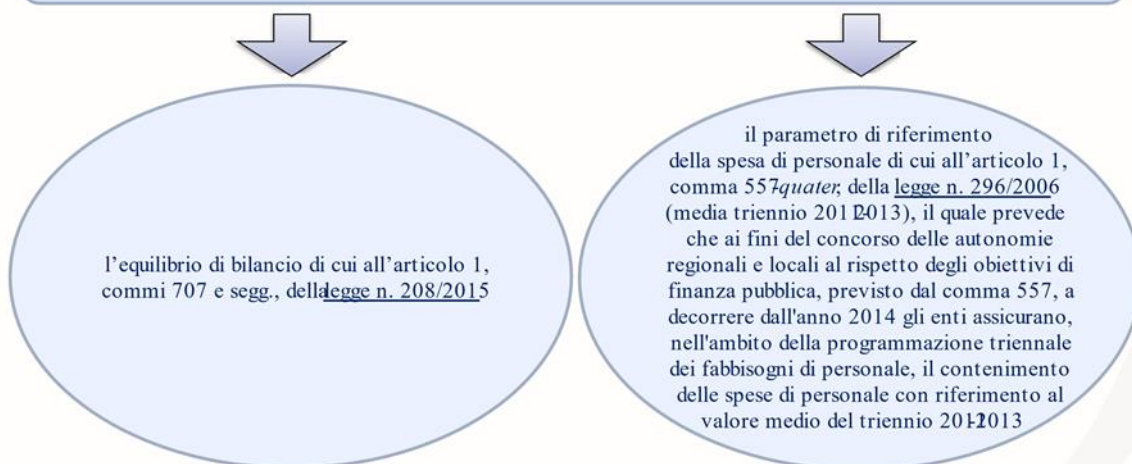
Come detto, tali misure sono state adottate per motivi legati all'esigenza di ridurre il deficit: misure applicate all'inizio in maniera lineare per tutti i comparti delle pubbliche amministrazioni, compresi i corpi di polizia, anche se successivamente il comparto Sicurezza e difesa ha ottenuto una serie di deroghe assunzionali e, di fatto, sta recuperando le limitazioni dell'epoca. Il comparto Sicurezza è stato l'unico comparto che ha avuto deroghe nel corso degli anni. Va tuttavia evidenziato che rispetto ai primi anni, in cui i tagli erano lineari e generalizzati, fermo restando il meccanismo di blocco prima e limitazione poi, altre deroghe alle limitazioni sono state fatte anche per il comparto della Scuola.

Per quanto attiene poi alle regole assunzionali, velocemente possiamo analizzare i vari comparti.

## Regole assunzionali ante 2020 (1)

### Regioni

le regioni, per il biennio 2017-2018, sono sottoposte ad un doppio regime di facoltà assunzionali da applicarsi fermi restando i due seguenti requisiti finanziari



## Regole assunzionali ante 2020 (2)

### Regioni

in presenza dei due requisiti finanziari sopra indicati, la previgente normativa prevedeva che:

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
regioni con spesa di personale <u>inferiore</u> al 12% del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata	75% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228, <u>legge n. 208/2015</u>
regioni con spesa di personale <u>superiore</u> al 12% del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata	25% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228, <u>legge n. 208/2015</u>



In primo luogo, come si può rilevare nelle due *slide* sopra riportate, per le regioni, prima del 2020, ci si basava su alcuni requisiti finanziari: da un lato l'equilibrio di bilancio – ai sensi della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) (1) – e poi il parametro di riferimento della spesa di personale, che prevedeva, ai fini del concorso delle autonomie territoriali regionali agli equilibri di finanza pubblica, una serie di limitazioni (2). Per tali enti, ad esempio, nel periodo 2018-2019 le capacità assunzionali variavano a seconda che la loro spesa di personale si ponesse o meno al di sotto del 12% degli importi del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata. Nel periodo *ante* 2020 per le regioni i vincoli assunzionali e anche per gli altri enti territoriali cambiavano a seconda della tipologia di ente. Si può vedere nelle *slide* successive l'operatività dei vincoli per le province, le città metropolitane e per i comuni, evidenziando che per gli anni 2020 e 2021 a queste ultime risulta ancora applicabile la pregressa normativa del *turn over*, in quanto il decreto attuativo dell'art. 33, c. 1-*bis*, del d.l. n. 34/2019 – norma quest'ultima che introduce il nuovo modello vincolistico fondato sulla capacità di sostenere con il proprio bilancio gli oneri del personale – non è stato ancora emanato. Di conseguenza, tali enti, relativamente alle regole assunzionali, si trovano attualmente in una specie di limbo.

## Regole assunzionali ante 2020 (3)

### Province e città metropolitane

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
province delle regioni a statuto ordinario con spese di personale non superiori al 20% delle entrate correnti	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017
province delle regioni a statuto ordinario con spese di personale superiori al 20% delle entrate correnti	25% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	25% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017
città metropolitane	STESSE REGOLE DELLE PROVINCE	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017

per gli anni 2020 e 2021 alle province e alle città metropolitane risulta applicabile ancora la pregressa normativa del *turn over* in quanto il decreto attuativo dell'articolo 33, comma 1 -*bis*, del decreto legge n. 34/2019 non è stato emanato



*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

21

Quanto ai comuni, le disposizioni in materia di facoltà assunzionali in realtà si sono stratificate nel tempo e hanno determinato diverse tipologie di *turn over*, che variavano in relazione all'ampiezza territoriale degli enti. Ciò, in quanto occorreva tener conto delle necessità dei comuni più piccoli: questi, una volta che, per qualunque causa, perdevano una persona, talvolta fondamentale per lo svolgimento di alcuni servizi (ad esempio responsabile finanziario e dell'ufficio tecnico), correvano il rischio che non potessero più andare avanti nell'assicurare servizi alla collettività di riferimento. Quindi regole differenziate e variegate che possiamo rilevare nelle seguenti tre *slide*, e che mutano in relazione a diverse aggregazioni territoriali quali i piccoli comuni, le unioni di comuni, le gestioni associate, ecc.

(1) In particolare, l'art. 1, cc. 707 ss.

(2) Ci si riferisce all'art. 1, cc. 557, 557-*bis*, *ter* e *quater*, della l. n. 296/2006.

## Regole assunzionali ante 2020 (4)

### Comuni

le vigenti disposizioni in materia di facoltà assunzionali che si sono stratificate nel tempo hanno determinato differenti tipologie di *turn over* in relazione all'ambito dimensionale dei comuni

ciò anche al fine di consentire una maggiore sostituzione del personale cessato, rispetto alle ordinarie limitazioni, soprattutto negli enti locali di piccole dimensioni, laddove a fronte di un organico costituito da poche unità di personale, la mancata sostituzione delle avvenute cessazioni potrebbe determinare immediati e negativi riflessi nell'erogazione dei servizi alla popolazione

per i comuni le facoltà assunzionali riassunte nella successiva tabella possono essere esercitate purché nel rispetto dei limiti posti alla spesa di personale dall'articolo 1, commi 557 e 557<sup>quater</sup> (per i comuni con popolazione oltre 1.000 e soggetti al patto di stabilità/pareggio di bilancio), ovvero comma 562 (per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti), della legge n. 206/2006

la prima tipologia di vincoli (commi 557 e 557<sup>quater</sup>) prevede il contenimento delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, con riferimento al valore medio del triennio precedente all'anno 2014



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

22

## Regole assunzionali ante 2020 (5)

### Comuni

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
comuni con popolazione <u>fino a 1.000 abitanti</u>	1 assunzione per ogni cessazione (1/1)	1 assunzione per ogni cessazione (1/1)	spesa <u>non superiore</u> al 2008	articolo 1, comma 562, <u>legge n. 296/2006</u>
comuni con popolazione <u>compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti</u> spesa personale <u>inferiore al 24%</u>	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 <u>legge n. 208/2015</u> articolo 3, comma 3 <u>Decreto legge n. 90/2014</u> articolo 22, comma 3 <u>Decreto legge n. 50/2017</u> articolo 1, comma 86 <u>legge n. 205/2017</u>
comuni con popolazione <u>superiore a 1.000 abitanti</u> rapporto abitanti/popolazione <u>inferiore</u> articolo 263, comma 2, TEUL	75% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 <u>legge n. 208/2015</u> articolo 3, comma 3 <u>Decreto legge n. 90/2014</u> articolo 22, comma 3 <u>Decreto legge n. 50/2017</u>
comuni con popolazione <u>superiore a 1.000 abitanti</u> rapporto abitanti/popolazione <u>inferiore</u> articolo 263, comma 2, TEUL= VIRTUOSI	90% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	75% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 479 <u>legge n. 232/2016</u> articolo 22, comma 2 <u>Decreto legge n. 50/2017</u>



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

23

## Regole assunzionali ante 2020 (6)

### Comuni

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti ed altri enti soggetti al pareggio di bilancio	25-90% (se con spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1%) spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
unioni di comuni	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
fusione di comuni	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
gestioni associate obbligatorie	facoltà assunzionali cumulat tra enti coinvolti	facoltà assunzionali cumulat tra enti coinvolti	invarianza spesa complessiv considerata	articolo 14, comma 34 quinquies decreto legge n. 78/2010



*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

24

Veniamo ora a cercare di capire gli effetti del *turn over* nel periodo 2011-2020, considerando che i dati relativi a tale ultimo anno delle serie sono stimati e non effettivi.

In primo luogo si nota che i vari vincoli hanno inciso sulla numerosità di personale, come si rileva dalla sottostante *slide*. Emerge poi che dal 2018, ritornando il *turn over* al 100% delle cessazioni, il numero delle unità complessive nelle amministrazioni pubbliche ritorna a salire e l'incremento, soprattutto nel 2020, si è accentuato atteso che la situazione pandemica ha spinto alcuni comparti ad aumentare il reclutamento, in particolare quello della Sanità, al fine di fare fronte all'emergenza.



## Effetti del *turn over* (1)

### Pubblica Amministrazione – unità di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)	variazione 2020/2011
valore assoluto (unità di personale)	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923	3.303.103	19.319
variazione % rispetto all'anno precedente	-0,95%	-1,37%	-0,18%	0,82%	-0,06%	-0,24%	-0,14%	-0,58%	0,55%	1,82%	0,59%

(\*) stima



Fonte: Conto Annuale



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

25

Ove si voglia invece valutare gli effetti del *turn over* in termini di minore spesa corrente, si nota che la stessa risulta in calo fino al 2015, come emerge dalla seguente *slide*, mentre riprende a crescere negli anni successivi.

Va sottolineato, in relazione a detti andamenti, sia in termini di unità sia in termini di spese di personale, che l'effetto prodotto da quota 100 per il pubblico impiego non può essere considerato un vantaggio. Non è ancora un vantaggio considerato che molti dipendenti che hanno maturato il relativo diritto pensionistico potranno potenzialmente uscire dal lavoro nei prossimi anni. Molte delle persone già uscite non sono state sostituite, visti i tempi lunghi oggi necessari per le assunzioni. Ciò ha l'effetto di impoverire le pubbliche amministrazioni, anche se stiamo parlando di personale avanti con l'età. Lo scambio tra giovani e meno giovani quindi, ad oggi, non c'è stato proprio per effetto sia del blocco del *turn over*, sia della c.d. quota 100. Tale affermazione trae spunto anche dall'esperienza diretta maturata nella mia amministrazione, il Ministero dell'economia e delle finanze e in particolare la Ragioneria generale dello Stato, a cui il Legislatore ha sempre dedicato una buona attenzione. Io sono entrato in un momento in cui ogni anno, o al massimo ogni due anni, venivano banditi concorsi per l'assunzione di giovani funzionari, ma, poi, questo meccanismo di reclutamento periodico si è bloccato e le conseguenze anche per noi sono state quelle illustrate in precedenza.

Volendo fare un confronto tra gli effetti del *turn over* sulle amministrazioni centrali e su quelle territoriali, dalle sottostanti *slide* emergono i seguenti dati:

- in termini di numerosità di personale le conseguenze sono analoghe: entrambi i comparti hanno perso in 10 anni circa il 20% dei dipendenti, sia al centro che in periferia.

- per quanto riguarda la spesa, siamo abbastanza coerenti perché gli enti territoriali sono passati a -17% e le amministrazioni centrali a -14%. Di conseguenza l'impatto in termini di cessazioni non ricostituite è stato fortissimo e ha portato gli enti territoriali a perdere nel decennio circa 100.000 persone. Poi va considerato che il trend non è migliorato anche perché nel momento in cui effettivamente si è tornati al *turn over* al 100% la pandemia ha bloccato tutto.

## Effetti del *turn over* (1)

### Pubblica Amministrazione – unità di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)	variazione 2020/2011
<b>valore assoluto (unità di personale)</b>	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923	3.303.103	<b>19.319</b>
<b>variazione % rispetto all'anno precedente</b>	-0,95%	-1,37%	-0,18%	0,82%	-0,06%	-0,24%	-0,14%	-0,58%	0,55%	1,82%	<b>0,59%</b>

(\*) stima



Fonte: Conto Annuale



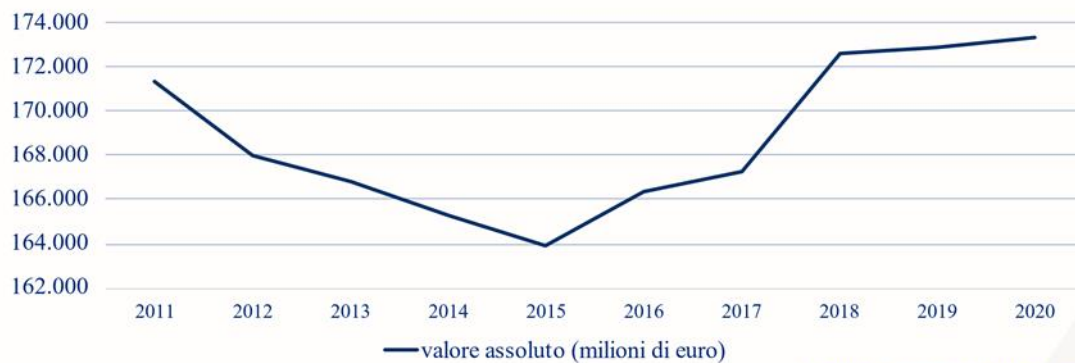
Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

25

## Effetti del *turn over* (2)

### Pubblica Amministrazione – spesa di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variazione 2020/2011
<b>valore assoluto netto IRAP (milioni di euro)</b>	171.347	167.978	166.780	165.228	163.919	166.387	167.221	172.633	172.912	173.356	<b>2.009</b>
<b>variazione % rispetto all'anno precedente</b>	-1,69%	-1,97%	-0,71%	-0,93%	-0,79%	1,51%	0,50%	3,24%	0,16%	0,26%	<b>1,17%</b>



Fonte: elaborazione dati DEF -Istat



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

26

Come già accennato, il d.l. n. 34/2019 ha cambiato i vincoli assunzionali per le regioni e gli enti territoriali stabilendo nuove regole basate sulla sostenibilità finanziaria degli oneri del personale rispetto agli equilibri di bilancio e sul rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti.

Da elaborazioni fatte nel 2018 dalla RgS, potenzialmente, in relazione all'applicazione delle nuove regole assunzionali si potrebbero spendere per assunzioni due circa due miliardi e mezzo di euro, che equivalgono a circa 65.000 assunzioni di personale nella pubblica amministrazione. Ovviamente stiamo parlando di una media, occorre poi considerare che gli enti locali hanno le loro specificità, anche se, come evidenziato nella *slide* sottostante, il cambiamento del parametro dal *turn over* alla sostenibilità finanziaria alimenta questa potenzialità di nuove assunzioni.



Ovviamente ai numeri richiamati potrebbero aggiungersi gli effetti ulteriori previsti da leggi future finalizzate ad autorizzare altre assunzioni, con ulteriori risorse a favore degli enti territoriali. Per esempio il potenziamento dei servizi degli asili nido previsto anche nel Pnrr determinerebbe quale conseguenza l'esigenza di assumere persone per garantire il servizio nelle percentuali per le quali ci siamo impegnati con l'Unione europea.

Nella definizione del valore soglia si è tenuto conto del rapporto, a secondo delle fasce demografiche dei comuni, tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tralascio una serie di definizioni, chiarite nella sottostante *slide*, per rispettare i tempi assegnati per la trattazione.

## Nuova disciplina per le assunzioni nei comuni dal 2020 (2)

Articolo 33 del decreto legge n. 34/2019

### definizione dei valori soglia per le nuove assunzioni:

rapporto percentuale, differenziato per fasce demografiche, tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati al netto del FCDE

### definizione di spesa di personale:

rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato, *co.co.co.*, somministrazione lavoro, incarichi articolo 11 TUEL, al netto dell'IRAP

### definizione entrate correnti:

media degli accertamenti di competenza **défitoli I – II – III** delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del FCDE



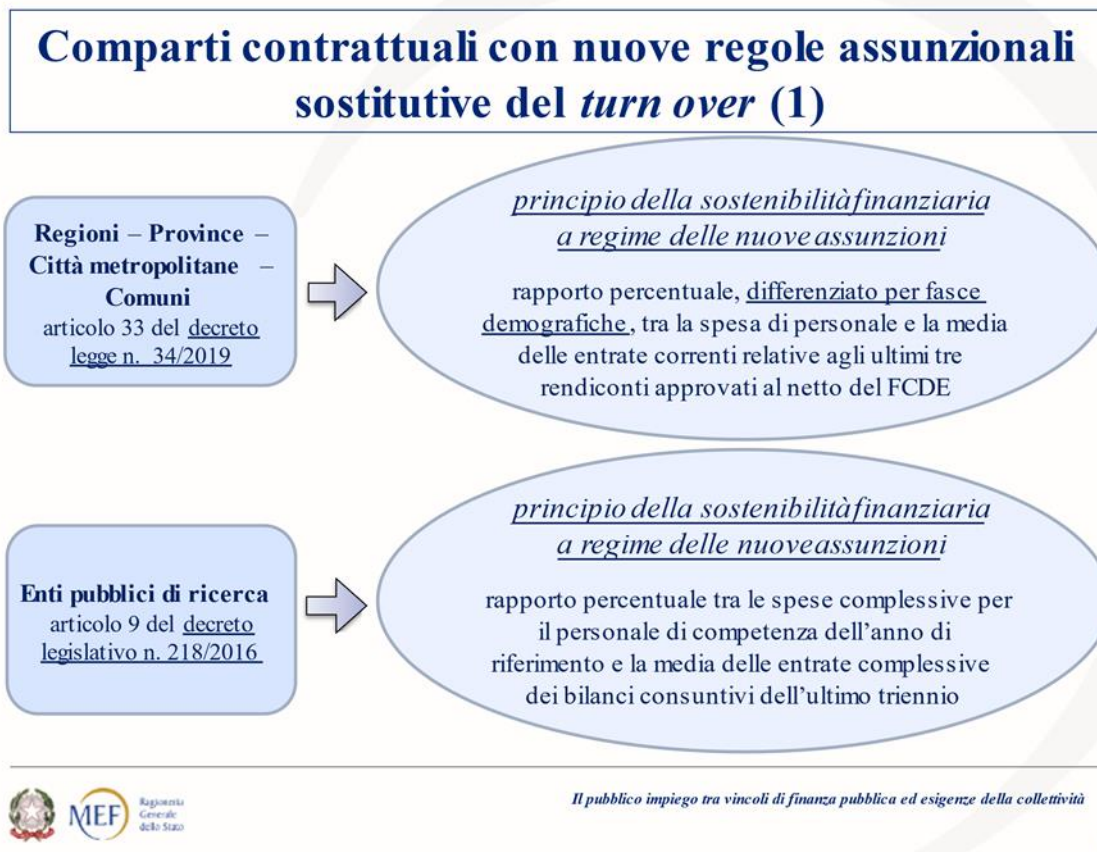
*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

32

Anche per le regioni, le province e le città metropolitane, come accennato, l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 ha definito questo nuovo principio della sostenibilità finanziaria, differenziato anche in questo caso, per fasce demografiche in analogia per quello che è avvenuto per i comuni.

Per quanto riguarda gli enti pubblici di ricerca, seppure il meccanismo sia analogo, fondandosi sulla sostenibilità di bilancio degli oneri del personale, emergono alcuni dubbi sull'operatività del meccanismo. Ritengo infatti che il criterio di calcolo fondato sul rapporto percentuale tra spese complessive di personale e media delle entrate complessive che emergono dai bilanci consuntivi non sia allineato a quello degli altri comparti, in quanto le entrate da considerare dovrebbero essere quelle correnti. Attualmente il parametro utilizzato non è virtuoso, visto che nel novero delle entrate complessive ci sono anche mutui e prestiti, e questa anomalia sarebbe da correggere.





Per quanto attiene alle aziende del Servizio sanitario nazionale, ci sono state delle modifiche sostanziali: anche qui nell'ultimo decreto-legge del 2019 si è stabilito che la spesa del personale non può superare il valore della spesa sostenuta nel 2018, ma tali valori possono essere incrementati di un importo pari al 5% dell'incremento del fondo sanitario rispetto all'esercizio precedente e possono arrivare fino addirittura a 10%. Tale spesa può ulteriormente aumentare se emergono ulteriori oggettivi fabbisogni di personale.



## Comparti contrattuali con nuove regole assunzionali sostitutive del *turn over* (2)

Enti ed Aziende del Servizio Sanitario Nazionale– S.S.N.  
articolo 11, comma 1, del [decreto legge n. 35/2019](#) (decreto Calabria )



la spesa di personale non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018

i predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale , di un importo pari al **5%** dell'incremento del *Fondo sanitario regionale* rispetto all'esercizio precedente

nel triennio 2019 -2021 la predetta percentuale è pari al **10%** per ciascun anno

## Comparti contrattuali con nuove regole assunzionali sostitutive del *turn over* (3)

Enti ed Aziende del Servizio Sanitario Nazionale– S.S.N.  
articolo 11, comma 1, del [decreto legge n. 35/2019](#) (decreto Calabria )



per il medesimo 2019 -2021, qualora nella singola regione emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale, può essere concessa un'ulteriore variazione del **5%**, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale

dall'anno 2022, i predetti incrementi di spesa sono subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del S.S.N.

infine, le regioni possono incrementare ulteriormente i limiti di spesa di personale, previo accordo da definirsi con il Ministero della salute ed il MEF in relazione ai risparmi derivanti dalla “ *riduzione strutturale*” dei servizi sanitari esternalizzati

Per i corpi di polizia sono state fatte varie norme di deroga che consentiranno l'assunzione di ulteriori 23.000 unità nel corso del tempo: come accennato, il settore ha avuto un recupero rispetto alle misure di contenimento adottate nel corso degli ultimi anni.

Per ciò che attiene ai vincoli riguardanti le forme di lavoro flessibile, in realtà esistono dei parametri di riferimento fissati da disposizioni che hanno stabilito la riduzione della spesa di personale pari al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità, con alcune specifiche eccezioni (3), come emerge dalle sottostanti *slide*.

## Le regole assunzionali per le forme di lavoro flessibile (1)

### *Regioni ed enti locali*

**a decorrere dall'anno 2011, l'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, ha introdotto disposizioni per la riduzione della spesa di personale dalle amministrazioni per contratti di lavoro flessibile (tempo determinato, collaborazioni coordinate continuative, formazione lavoro, somministrazione lavoro, ecc.), nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009**

i predetti limiti non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea

nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti

(3) V., in particolare, l'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78/2010 e l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, che disciplina, in generale, le assunzioni per lavoro flessibile.

## Le regole assunzionali per le forme di lavoro flessibile (2)

### *Regioni ed enti locali*

il decreto legge n. 90/2014, ha previsto che la decurtazione del 50% della spesa rispetto a quella sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 non trova più applicazione per i comuni e le regioni in regola con l'obbligo generale di riduzione della spesa di personale (i già richiamati commi 557 e 562) e, pertanto, per tali enti, la spesa per i contratti di lavoro flessibile è stata riportata ai valori del 2009, che diventano il nuovo limite finanziario non superabile



Riguardo al trattamento accessorio, come noto anch'esso soggetto a vincoli, dei quali l'ultimo attualmente in vigore prevede che a partire dal 2017 il complesso delle risorse destinate a trattamento accessorio del personale non può superare quello dell'anno 2016 (4). Ovviamente se leggi successive hanno stabilito ulteriori risorse, queste vanno in deroga a quelle stabilite dalla disposizione di cui trattasi.

Tali vincoli permangono seppure nel d.l. n. 80/2021 (decreto reclutamento) sia presente una norma programmatica che consente di superare il tetto al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità, la cui applicazione si è stimato comporterebbe una spesa tra i 2 e 3 miliardi di euro.

---

(4) Cfr. art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017.



## Regole del trattamento economico accessorio dal 2017

Articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017

dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016

a decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015 è abrogato (quindi non si applica il taglio dei fondi in relazione al personale cessato)

per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016



*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

42

## Regole del trattamento economico accessorio dal 2019

Articolo 33, comma 2, del decreto legge n. 34/2019

il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018





*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

44

Nella successiva *slide* si evidenziano invece le risorse stanziare per i contratti del pubblico impiego sia per lo Stato che per gli enti territoriali.

<b>Settore statale</b>			
<b>Triennio 2016-2018</b>			
(milioni di euro)	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>a decorrere dal 2018</b>
<b>LS 2016</b> ( <i>legge n. 208/2015</i> )	300	300	300
<b>LB 2017</b> ( <i>legge n. 232/2016</i> )	-	600	900
integrazione prevista dalla <b>LB 2018</b> ( <i>legge n. 205/2017</i> )	-	-	1.650
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>300</b>	<b>900</b>	<b>2.850</b>
<b>Triennio 2019-2021</b>			
(milioni di euro)	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>a decorrere dal 2021</b>
<b>LB 2019</b> ( <i>legge n. 145/2018</i> )	1.100	1.425	1.775
<b>LB 2020</b> ( <i>legge n. 160/2019</i> )	-	325	1.600
integrazione prevista dalla <b>LB 2021</b> ( <i>legge n. 178/2020</i> )	-	-	400
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>1.100</b>	<b>1.750</b>	<b>3.775</b>



 Ragioneria Generale dello Stato

*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

46

<b>Settore non statale</b>			
<b>Triennio 2016-2018 (stime)</b>			
(milioni di euro)	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>a decorrere dal 2018</b>
<b>LS 2016</b> ( <i>legge n. 208/2015</i> )	250	250	250
<b>LB 2017</b> ( <i>legge n. 232/2016</i> )	-	508	758
integrazione prevista dalla <b>LB 2018</b> ( <i>legge n. 205/2017</i> )	-	-	1.413
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>250</b>	<b>758</b>	<b>2.421</b>
<b>Triennio 2019-2021</b>			
(milioni di euro)	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>a decorrere dal 2021</b>
<b>LB 2019</b> ( <i>legge n. 145/2018</i> )	940	1.200	1.415
<b>LB 2020</b> ( <i>legge n. 160/2019</i> )	-	218	1.274
integrazione prevista dalla <b>LB 2021</b> ( <i>legge n. 178/2020</i> )	-	-	351
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>940</b>	<b>1.418</b>	<b>3.040</b>



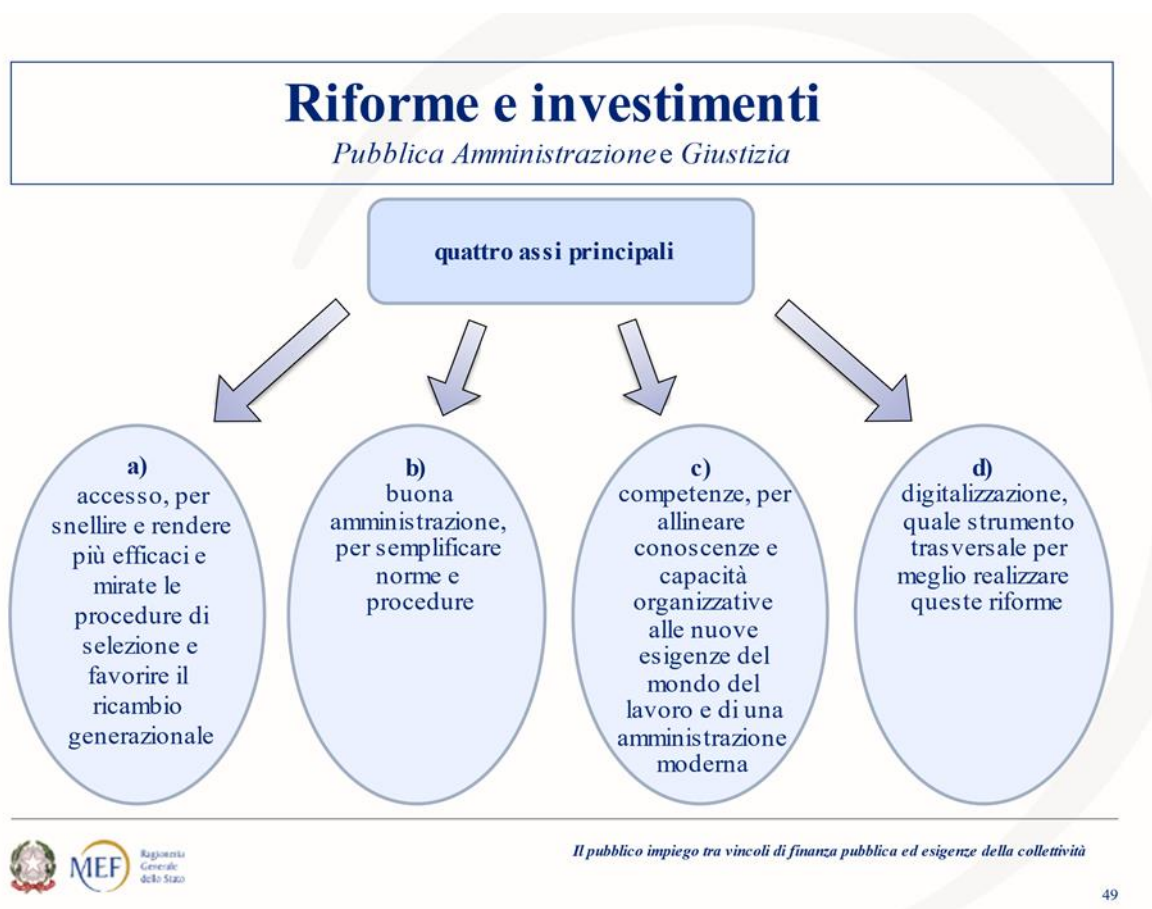
 Ragioneria Generale dello Stato

*Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*

47



Concludo con un accenno al Pnrr, atteso che per la sua attuazione il tema delle riforme della pubblica amministrazione è centrale. Per la pubblica amministrazione ci sono quattro assi principali di intervento, come emerge nella seguente slide.



Vediamoli, questi assi di intervento:

- 1) innanzi tutto, snellire, rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- 2) la buona amministrazione per semplificare norme e procedure;
- 3) le competenze per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro;
- 4) un'amministrazione moderna e la digitalizzazione.

Sarebbe sbagliato pensare che nel Pnrr solo l'azione 1 sia quella che riguarda la pubblica amministrazione e il pubblico impiego. In realtà non è così, perché il tema della pubblica amministrazione permea tutto il Piano. Tutte le 6 missioni del Pnrr in modo trasversale implicano riforme che coinvolgono il pubblico impiego. Anche, ad esempio, gli interventi in materia ambientale, quelli di digitalizzazione e di inclusione.

Il pubblico impiego verrà coinvolto anche sotto il profilo finanziario perché sarà possibile nel quadro economico del progetto da realizzare assumere a tempo determinato personale e anche acquisire risorse esterne e progettisti professionisti che siano direttamente interessati all'attuazione di quel progetto di investimento, di quell'opera, del raggiungimento di un certo livello di servizio previsto dal singolo Piano.

Nella successiva *slide* si evidenzia, ad esempio, il numero di persone che il Pnrr intende coinvolgere.



Le amministrazioni coinvolte dovranno attuare i progetti, anche quelle territoriali, atteso che una parte di questi progetti andranno sul territorio e potranno essere a bando. Gli enti potranno presentare i loro progetti a seconda della tipologia e, nell'ambito del quadro economico-finanziario, essi stessi potranno indicare le esigenze sia dal punto di vista di personale che degli esperti, dei progettisti, dei professionisti, necessari ad attuare il progetto.

Assunzioni di personale per l'attuazione del progetto sono previste anche per la Giustizia, ove si prevedono oltre 20.000 assunzioni a tempo determinato, in due *tranche*. La Giustizia infatti si è impegnata a smaltire il 40% dell'arretrato con il concorso delle persone che riuscirà ad assumere.

La stessa Presidenza del Consiglio per la parte digitale prevede selezione diretta di più di 300 esperti, che presumo metterà a disposizione o accompagneranno le amministrazioni che devono realizzare i progetti di digitalizzazione. Le stesse amministrazioni centrali potranno disporre di altre 867 assunzioni a tempo determinato; e gli stessi enti territoriali, regioni ed enti locali, potranno attribuire più di 1.000 incarichi di collaborazione professionale a vantaggio comunque della pubblica amministrazione.

Come accennato in precedenza si rende, quindi, necessario un patto finalizzato a lavorare assieme per realizzare il Pnrr. Nella *slide* successiva un ulteriore quadro degli interventi nel settore del pubblico impiego per rafforzare sia la capacità amministrativa che l'innovazione organizzativa della Giustizia.

## Rafforzamento della capacità amministrativa Innovazione organizzativa della Giustizia (2)

Amministrazione	Unità reclutate	Tipologia contrattuale
<b>RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA</b>		
<i>Pubbliche Amministrazioni</i> destinatari dei progetti PNRR	in relazione alle risorse disponibili nei progetti PNRR	tempo determinato di 36 mesi rinnovabili fino al 31 dicembre 2026
<i>Regioni ed enti locali</i> attuazione dei progetti PNRR	<b>1.000</b>	incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti
<i>PCM</i> innovazione tecnologica e transizione digitale	<b>338</b>	esperti in comando, distacco o fuori ruolo da altre P.A.
<i>AGID Agenzia per l'Italia Digitale</i>	<b>67</b>	non dirigenti a tempo determinato (36 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026)
<i>Amministrazioni centrali</i> titolari degli interventi PNRR	<b>500</b> <b>300</b>	non dirigenti a tempo determinato (36 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026) possibilità di scorrimento di ulteriori idonei
<b>INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA DELLA GIUSTIZIA</b>		
<i>Giustizia Ordinaria</i> ufficio per il processo	<b>16.500</b>	non dirigenti nel periodo 2021- 2024, in due scaglioni, a tempo determinato, della durata massima di 2 anni e 7 mesi per il primo scaglione e di 2 anni per il secondo
<i>Giustizia Amministrativa</i> ufficio per il processo	<b>326</b>	non dirigenti in due scaglioni a tempo determinato della durata massima di 2 anni e 6 mesi
<i>Ministero della giustizia</i> supporto alle linee progettuali PNRR	<b>5.410</b>	non dirigenti nel periodo 2021-2026 a tempo determinato della durata massima di 36 mesi



Va ribadito poi, come già anticipato, che i quadri macroeconomici dei progetti da realizzare potranno prevedere costi legati alle spese di personale da assumere a tempo determinato e ai professionisti da incaricare, costi necessari per realizzare il progetto come anche previsto dal decreto-legge *Governance* (d.l. n. 77/2021). Detti quadri conoscitivi dovranno essere inviati alla funzione pubblica e alla RgS per la relativa autorizzazione in ordine alla coerenza e rendicontabilità delle richieste assunzionali rispetto all'attuazione del progetto. Una volta ricevuto l'assenso si potranno quindi effettuare le ulteriori assunzioni rispetto a quelle già previste dal Pnrr.

Da ultimo, in ordine alle misure che si stanno adottando per snellire i tempi legati al reclutamento del personale e riallacciandomi a quanto evidenziato in alcuni interventi di ieri circa l'esigenza di restituire dignità al pubblico impiego, deve rilevarsi purtroppo che la realtà che emerge dall'analisi dei dati relativi ad alcuni recenti concorsi, svolti peraltro in tempi veloci, è che i giovani non sembrerebbero molto interessati a lavorare nella pubblica amministrazione.

Ridare dignità al pubblico impiego, come affermava ieri il Rettore Ferruccio Resta, è centrale, perché se i giovani fanno domanda per l'ammissione ai concorsi, ma poi non si presentano, un problema di attrattività del pubblico effettivamente si pone. È necessario trovare il modo di attrarre i ragazzi e fargli capire che si può avere grande soddisfazione a lavorare per il pubblico, dandogli però prospettive in termini di reclutamento veloce, rafforzando la valorizzazione del merito e garantendo un percorso di carriera per quelli più bravi e disponibili. Va costruito in tal senso un percorso anche coinvolgendo le parti sociali e se tale percorso necessita di individuare risorse ulteriori, penso che sia giusto reperirle: è importante spendere bene tali risorse.

