



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO  
PUBBLICO  
2025

(articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)



Roma, Luglio 2025





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO  
2025

(articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

Roma, Luglio 2025

La Relazione, approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 24 luglio 2025, è stata redatta da: Sergio Gasparrini, Giovanni Guida e Marco Randolfi.

Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Rosanna Vasselli, Renato Manzoni, Francesca Mondini e Samantha Miriello.

Hanno, inoltre, collaborato: Roberto Spagnuolo, Filippo Zanutti, Giovanni Lentini e Maria Chiara D'Ambrosio.

L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone.

# INDICE

## RELAZIONE 2025 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

PREMESSA	Pag.	1
SINTESI E CONCLUSIONI		3

### CAPITOLO PRIMO

#### LE POLITICHE PER IL PERSONALE PUBBLICO

1. Il contesto ordinamentale e le dinamiche evolutive	11
2. Formazione, aggiornamento delle competenze e valorizzazione del merito	13
3. I nuovi strumenti di pianificazione ed organizzazione	15
4. Superamento del blocco del turn over e ampliamento delle facoltà assunzionali	17
5. Le procedure di reclutamento	19
5.1. <i>Le nuove regole</i>	19
5.2. <i>L'accesso alla dirigenza</i>	25
6. Il nuovo ciclo di rinnovi contrattuali	28

### CAPITOLO SECONDO

#### LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E NEI CONFRONTI INTERNAZIONALI

1. La dinamica dei redditi da lavoro dipendente	37
1.1. <i>L'andamento dei redditi post blocco e pandemia</i>	37
1.2. <i>Andamenti occupazionali e retribuzione pro-capite</i>	41
1.3. <i>Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione</i>	45
2. Confronti internazionali	49
2.1. <i>I redditi da lavoro della PA e loro relazione con il Pil ed i principali aggregati di spesa</i>	50
2.2. <i>I redditi da lavoro della PA e l'andamento dell'inflazione: un riscontro internazionale</i>	55
2.3. <i>La posizione italiana a livello mondiale: alcuni indicatori tratti dal paper Government at a Glance 2025 dell'OCSE</i>	56
3. Le previsioni per i prossimi anni nel quadro macroeconomico generale	60



## CAPITOLO TERZO

### CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2023

1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato	67
1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica	67
2. La consistenza numerica del personale pubblico	69
2.1. Il quadro d'insieme	69
2.2. L'analisi disaggregata	73
2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile	85
3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde	89
3.1. Il quadro d'insieme	89
3.2. La spesa per retribuzioni lorde	91

## CAPITOLO QUARTO

### LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE DEL PUBBLICO IMPIEGO

1. La contrattazione collettiva nazionale nelle delibere della Corte dei conti	95
1.1. Considerazioni generali	95
1.2. La stagione contrattuale 2022-2024	98
2. Le principali innovazioni apportate dalla tornata contrattuale 2019-2021	106

### APPENDICE ALLA RELAZIONE 2025 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

#### *Attività di controllo della Corte dei conti in sede decentrata sulla contrattazione collettiva regionale e sulla contrattazione integrativa aziendale di settore*

Premessa	123
1. L'evoluzione della funzione di controllo della Corte nella procedura di contrattazione collettiva nazionale: un cenno alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite.	124
1.1. La pronuncia n. 89 del 2023 della Corte costituzionale	126
1.2. Il rinvio dinamico alla disciplina nazionale	127
2. La funzione di certificazione della Corte sulla contrattazione aziendale integrativa: in particolare il settore delle Fondazioni lirico sinfoniche	130
3. Rassegna degli orientamenti della giurisprudenza contabile a livello territoriale	134
3.1. La funzione di certificazione della Corte dei conti	134
3.2. Affidabilità delle quantificazioni	140
3.3. Compatibilità finanziaria	141
3.4. Compatibilità economica	145
3.5. Fondazioni lirico-sinfoniche	147
3.6. Ulteriori aspetti esaminati	159





## CORTE DEI CONTI

---

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino  
e composte dai magistrati

#### Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Franco Massi, Cristiana Rondoni;

#### Consiglieri:

Tiziano Tessaro, Maria Rita Micci, Sergio Gasparri, Giovanni Guida, Marco Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera d);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 61/SSRRCO/INPR/2024, con la quale è stata approvata la Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 18 luglio 2025, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 24 luglio 2025;

UDITI nell'adunanza del 24 luglio 2025, i relatori Cons. Sergio Gasparri, Cons. Giovanni Guida e Cons. Marco Randolfi;

#### DELIBERA

di approvare il documento contenente la Relazione sul costo del lavoro pubblico 2025.

#### ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze.

#### I RELATORI

Sergio Gasparri  
F.to digitalmente

Giovanni Guida  
F.to digitalmente

Marco Randolfi  
F.to digitalmente

#### IL PRESIDENTE

Guido Carlini  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 4 agosto 2025.

#### IL DIRIGENTE

Antonio Franco  
F.to digitalmente

## PREMESSA

La presente Relazione, in conformità a quanto disposto dall'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001<sup>1</sup>, è finalizzata a fornire al Parlamento un quadro informativo organico sul costo del lavoro pubblico, che assume particolare rilevanza nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sia per il peso finanziario della spesa del settore, sia per l'area dell'indagine, che coinvolge tutte le Pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali. L'analisi condotta prende le mosse dai dati analitici trasmessi alla Corte dei conti dal Ministero dell'economia e delle finanze e contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, ai sensi del Titolo V del d.lgs. n. 165/2001, con cui la stessa rileva la consistenza del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche<sup>2</sup> e la relativa spesa.

La predetta analisi è stata contestualizzata nel tessuto delle disposizioni normative che hanno dato attuazione alle politiche pubbliche di settore, al fine di valutarne gli effetti rispetto agli obiettivi prefissati, a partire da quelli più generali di contenimento delle ragioni di rilevanza costituzionale del buon andamento e dell'efficienza degli Uffici in cui il lavoro pubblico si svolge, nonché dei servizi che da questi vengono resi alla collettività, in rapporto a quelli dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, anche a mezzo del contenimento della spesa pubblica (novellato art. 97 Cost.). Al contempo, i dati relativi al costo del lavoro sono stati inquadrati nel più ampio contesto delle dinamiche dei relativi aggregati a livello internazionale.

L'analisi condotta si colloca in una fase di trasformazione del lavoro pubblico. Sul piano generale, le assunzioni di personale operate negli ultimi esercizi, e che stanno proseguendo anche nell'anno in corso, hanno avviato un percorso di mitigazione degli effetti negativi in termini di qualità del capitale umano riconducibili al mancato ricambio generazionale durato oltre un decennio. Al contempo, le correlate dinamiche salariali, volano imprescindibile anche in una ottica di attrattività del settore pubblico rispetto al privato, dopo la lunga battuta d'arresto segnata dal blocco della contrattazione collettiva, hanno ripreso a crescere a un ritmo prossimo al tasso d'inflazione, peraltro in un quadro generale caratterizzato da repentini mutamenti legati a fattori esogeni.

Ulteriore profilo di approfondimento, nel solco anche del recentissimo *Country Report Italy* della Commissione Europea pubblicato il 4 giugno 2025, riguarda

<sup>1</sup> Comma 4: “La Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche. Con apposite relazioni in corso d'anno, anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi”.

<sup>2</sup> “Per Amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.”

l'importanza di procedere nel percorso di professionalizzazione della pubblica amministrazione “attraverso una combinazione di investimenti e riforme” orientati alla “formazione e valorizzazione del capitale umano a sostegno dello sviluppo del personale del settore pubblico”.

Le dinamiche ora ricordate si riflettono anche a livello normativo. Il quadro di riferimento è stato, infatti, oggetto di recentissimi interventi del Legislatore, alcuni già approvati, altri in via di perfezionamento. Tra questi il recente decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025 n. 69 c.d. “Decreto P.A.”, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle Pubbliche amministrazioni.

Al fine di accertare la reale incidenza di tali interventi normativi in molteplici settori dell'organizzazione pubblica, nel percorso di adeguamento dell'amministrazione alle sfide che l'attendono, non può prescindere da un approfondimento aggiornato sui nuovi assetti e sugli interventi intesi a sviluppare professionalità dei dipendenti pubblici ed efficienza degli apparati.

## SINTESI E CONCLUSIONI

### 1. Le politiche per il personale pubblico

L'analisi condotta prende in esame il periodo 2021-2024, fortemente caratterizzato dagli effetti dell'emergenza sanitaria e dalla necessità di dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per far fronte ai quali un ruolo imprescindibile riveste l'efficienza dell'apparato pubblico e, in particolare, il relativo capitale umano. Plurimi, conseguentemente, sono stati gli interventi che hanno riguardato il settore, con l'avvio di un percorso volto al superamento delle principali criticità che hanno connotato il decennio precedente, ovvero il mancato ricambio generazionale e il carente livello di professionalizzazione, soprattutto in termini digitali, del complesso delle risorse umane.

In quest'ottica significativa rilevanza rivestono, in primo luogo, gli interventi finalizzati alla formazione, aggiornamento delle competenze e valorizzazione del merito dei dipendenti del comparto pubblico. Tale obiettivo risulta essere perseguito su molteplici livelli: attraverso la destinazione di specifiche risorse nell'ambito del PNRR, mediante lo strumento della contrattazione collettiva e attraverso interventi mirati a livello normativo e con l'implementazione di nuovi processi di pianificazione e programmazione delle amministrazioni pubbliche. Ne deriva una rinnovata attenzione per la formazione, individuata come leva strategica per la crescita delle amministrazioni pubbliche, che, non a caso, viene a rivestire centralità anche all'interno dei nuovi strumenti di pianificazione ed organizzazione ed, in particolare, del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito anche PIAO), che - introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 - ha sostituito i diversi piani che le pubbliche amministrazioni dovevano redigere separatamente, come quelli sulla *performance*, sul fabbisogno del personale, sul lavoro agile (POLA), sulla parità di genere e sull'anticorruzione, con l'obiettivo di semplificare la burocrazia e migliorare l'efficienza e la trasparenza dei servizi pubblici.

Il PIAO mette in correlazione la programmazione dei fabbisogni – espressa in termini di profili professionali e competenze – alla programmazione strategica dell'ente e alle strategie di valorizzazione del capitale umano.

Strettamente correlata al perseguimento degli obiettivi sopra ricordati appare anche la ripresa di politiche di apertura, rispetto a quella di rigido contenimento registrata in passato, al reclutamento di personale pubblico. Plurimi risultano nel periodo considerato gli interventi normativi volti ad eliminare i blocchi al turn over in tutti i comparti pubblici e ad introdurre misure volte ad ampliare le capacità assunzionali delle amministrazioni, specie per il personale destinato all'attuazione degli interventi del PNRR.

Al superamento dei ricordati limiti quantitativi alle nuove assunzioni si è coerentemente accompagnata l'introduzione di nuove procedure di reclutamento, volte ad una velocizzazione e centralizzazione delle stesse, nonché al massivo ricorso a strumenti telematici nella gestione delle relative procedure. Particolare attenzione è stata dedicata, a livello normativo, all'aggiornamento della disciplina di accesso alla dirigenza sia di prima che di seconda fascia, prevedendo l'avvio anche di nuovi percorsi finalizzati alla valorizzazione e alla crescita del personale interno alle amministrazioni.

Centrale appare, infine, il nuovo impulso che si è inteso imprimere al riavvio della contrattazione pubblica, supportato dall'individuazione di risorse in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno che coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024, e degli accordi per il restante personale pubblico. Dal 2025, l'incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 risulta pari al 6 per cento.

## **2. La spesa per redditi da lavoro dipendente in Italia e nei confronti internazionali**

Il secondo capitolo della Relazione è dedicato all'analisi della spesa per redditi da lavoro dipendente in termini di contabilità nazionale e ad un raffronto internazionale sull'andamento del costo del lavoro pubblico rapportato ad altre variabili macroeconomiche e demografiche.

La dinamica della spesa di personale va letta in relazione ai vincoli finanziari conseguenti al processo di riforma della PA, nonché di quelli di derivazione europea relativi alla disciplina del "Patto di stabilità e di crescita".

I dati più recenti, nel quadro a legislazione vigente, sono quelli stimati nel Documento di Finanza pubblica 2025, che quantificano l'importo complessivo dei redditi da lavoro dipendente in 201,1 miliardi nel 2025 (+2,3 per cento), 205,9 miliardi nel 2026 (+2,4 per cento) e 207,0 miliardi nel 2027 (+0,5 per cento). Per il 2028 si prevede un incremento dell'1,7 per cento.

Il dato consolidato per l'anno 2024 quantifica la spesa in 196,6 miliardi, in aumento rispetto al 2023 (188,1 miliardi) del 4,5 per cento, con una incidenza pari al 9 per cento del prodotto interno lordo, in leggero aumento rispetto al 2023 (8,8 per cento), in considerazione della maggior crescita dell'aggregato di spesa rispetto alla più contenuta dinamica del Pil.

Tra le cause che hanno concorso a determinarne la dinamica registrata nel 2024, vanno segnalati gli effetti relativi alla conclusione dei negoziati per tutte le aree dirigenziali, riferiti alla tornata 2019-2021, nonché gli accordi della medicina convenzionata, riferiti allo stesso arco temporale.

Parallelamente, sempre nel 2024, emerge una importante novità che riguarda il criterio di contabilizzazione delle poste finanziarie in quanto, per la prima volta, la quantificazione della spesa per redditi da lavoro dipendente viene elaborata seguendo un

metodo alternativo, secondo il criterio di competenza previsto dalle regole di contabilità nazionale (SEC2010).

L'andamento del rapporto della spesa per redditi su Pil è stato influenzato dall'improvviso rallentamento dell'economia che ha bruscamente inciso sulla relazione tra le due grandezze, segnando un sensibile divario, pur prefigurandosi un rapido recupero dell'andamento fisiologico del rapporto analizzato, in relazione al termine della fase critica emergenziale ed in vista di un consistente recupero del prodotto interno.

Nel periodo considerato l'andamento della spesa complessiva dei redditi ha risentito delle variazioni dell'occupazione, inizialmente di segno ancora negativo in conseguenza delle restrittive politiche di reclutamento messe in atto per contrastare gli effetti della crisi economica, soprattutto a partire dal 2011. La fine del blocco delle assunzioni e poi della riduzione del tasso di turn over ha fatto registrare un trend in leggera crescita nelle annualità comprese tra il 2021 ed il 2023.

Il capitolo analizza il tema del costo del lavoro pubblico anche attraverso un confronto con alcuni dei principali Paesi europei e con gli Stati Uniti d'America, in rapporto ad alcune delle principali grandezze o variabili macroeconomiche (Prodotto interno lordo, spesa totale della PA, redditi per lavoro dipendente dell'intera economia, inflazione).

Dai confronti internazionali emerge che nel nostro Paese, nel 2023, la percentuale degli occupati nel settore pubblico, rispetto al totale dell'economia, risulta inferiore alla media OCSE, mentre risulta vicino a tale media la presenza delle donne. Si riscontra, tuttavia, una elevata presenza di dipendenti pubblici nella fascia di età superiore ai 55 anni.

### **3. Consistenza, composizione e costo del personale dipendente delle Pubbliche amministrazioni nel 2023**

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 collega in modo diretto la Relazione sul costo del lavoro pubblico con le rilevazioni dei dati sulla consistenza del personale pubblico e sulla spesa per retribuzioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, che confluiscono nel Conto annuale.

Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rappresenta uno strumento indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa fondamentale per le determinazioni del Governo e del Parlamento in materia di personale pubblico e per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali.

Secondo i dati del Conto annuale, i dipendenti della Pubblica amministrazione, a fine 2023, erano pari a 3.327.854 unità, suddivisi secondo l'articolazione prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016, da ultimo riconfermata dal CCNQ del 22 febbraio 2024, in quattro comparti/aree di contrattazione collettiva, cui sono stati aggiunti due comparti convenzionali (comparto autonomo o fuori comparto e personale in regime di diritto pubblico).

Rispetto al 2022, i dipendenti risultano in crescita (+1,7 per cento), soprattutto per l'aumento di personale nel settore non statale (+1,9 per cento), in cui si segnala l'incremento delle unità degli EPNE (+9,9 per cento), del SSN (+2,8 per cento), degli Enti di ricerca (+2,6 per cento), e delle Università (+1,5 per cento).

L'emergenza sanitaria prodotta dal Covid-19 ha maggiormente evidenziato le carenze di personale in tutti i comparti del pubblico impiego, tranne nel comparto Istruzione e ricerca che presenta una crescita più sostenuta del personale, determinata in particolar modo dalla Scuola.

L'età media del personale in servizio si è stabilizzata al di sopra dei 50 anni, con la sola eccezione del personale del comparto Sanità e del personale in regime di diritto pubblico che mostra valori medi di anzianità al di sotto del dato medio nazionale, sebbene ciò sia ascrivibile alle caratteristiche delle specifiche regole ordinamentali. Infatti, il progressivo "invecchiamento" della popolazione lavorativa si è registrato nel passato decennio con altrettanta evidenza anche in questo settore (alla fine del 2020 l'età media è aumentata di dieci anni e cinque mesi: 44,8 anni nel 2021 contro 34,1 anni nel 2001).

Nel 2023 la fascia d'età con addensamento maggiore è quella 55-59 anni, che rappresenta il 19 per cento del totale dei dipendenti, in lieve diminuzione rispetto al 2022 (-1,3).

Al 31 dicembre 2023 il costo del lavoro dipendente si è attestato su un valore pari a 183,1 miliardi, in aumento, rispetto al 2022 dell'1,7 per cento.

La spesa per retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato nel 2023 (pari a 125 miliardi) è rappresentata per il 75 per cento da quella relativa al personale dei quattro comparti, che in termini quantitativi raggruppa l'81 per cento dei dipendenti. Tale spesa, nel 2023, aumenta, rispetto al 2022, del 2,6 per cento.

La spesa di personale con rapporto di lavoro flessibile, a fine 2023, è risultata pari a 4,8 miliardi (in diminuzione del 4 per cento rispetto al 2022), di cui 4,4 miliardi per rapporti di lavoro a tempo determinato. Nello stesso periodo, la spesa per il personale reclutato attraverso altre tipologie di rapporto di lavoro, nello specifico con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e di incarico libero professionale, di studio, di ricerca e di consulenza, ha raggiunto i 970 milioni.

#### **4. La contrattazione collettiva nazionale**

Il capitolo quarto della Relazione è volto ad offrire un quadro d'insieme sui contratti collettivi sottoposti al vaglio della Corte dei conti, attraverso la verifica della compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Nel dettaglio, sono state prese in considerazione sia la stagione contrattuale 2022-2024, ancora in corso, che la stagione 2019-2021.

Il quadro di riferimento degli accordi da stipulare per la stagione contrattuale 2022-2024 è stato stabilito dai principi posti dall'Atto di indirizzo quadro (c.d. "direttiva madre"), emanato dal Ministro per la Pubblica amministrazione nel mese di gennaio

2024, cui hanno fatto seguito gli specifici atti di indirizzo dei Comitati di settore dei singoli comparti e rispettive aree. La citata “direttiva madre”, oltre a definire le risorse per i rinnovi contrattuali, ha demandato alla contrattazione collettiva la definizione di rilevanti ambiti di innovazione nel pubblico impiego, tra i quali: la valorizzazione della valutazione, al fine dell’erogazione del trattamento economico accessorio e delle progressioni economiche; la formazione del personale; il lavoro agile; l’aggiornamento degli istituti relativi all’ordinamento professionale, con particolare riferimento alle nuove famiglie professionali e alla nuova area delle elevate professionalità.

Ai fini dell’avvio della tornata dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2022-2024, il legislatore ha quantificato, con successive leggi di bilancio, le risorse necessarie per i miglioramenti economici del personale pubblico, che hanno consentito di riconoscere, a regime dal 2024, un incremento complessivo del 5,78 per cento del monte salari 2021.

Ai sensi dell’art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per i dipendenti delle amministrazioni non statali le risorse finanziarie per far fronte agli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva sono previste a valere sui propri bilanci.

Il quadro finanziario sin qui descritto è stato, poi, ulteriormente ritoccato con la possibilità di incrementare le risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti pubblici, ivi compresi i dirigenti. A seguito di questa ulteriore previsione, l’incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 raggiunge il valore massimo del 6 per cento.

Nell’ambito di tale stagione contrattuale è stato certificato l’accordo delle Funzioni centrali, primo contratto sottoposto al vaglio della Corte, le cui innovazioni più significative hanno riguardato, principalmente: le “Posizioni organizzative e professionali” (per le quali è stato elevato il limite massimo del valore dell’indennità di posizione organizzativa, portandolo dai precedenti 2.600 euro a 3.500 euro annui), nonché l’introduzione del diritto all’incarico per il Funzionario che, a seguito di successive riassegnazioni, ricopra uno o più incarichi di posizione organizzativa o professionale per più di 8 anni anche non consecutivi.

Ulteriore novità particolarmente significativa dell’Accordo è la possibilità di articolare l’orario di lavoro su 4 giorni alla settimana, garantendo comunque un totale di 36 ore settimanali. Tale scelta rimarrebbe sempre in capo al singolo datore di lavoro e richiederebbe comunque il consenso del lavoratore, il quale, da una parte, avrebbe il vantaggio di ridurre i giorni in cui erogare la propria prestazione lavorativa, dall’altra subirebbe un riproporzionamento delle giornate di ferie annue, nonché di tutte le altre assenze giornaliere dal servizio previste dalla legge e/o dai vigenti CCNL, escluso il permesso per il matrimonio. La disciplina in commento, innovativa nel panorama delle Pubbliche amministrazioni, offre a queste ultime un’importante leva gestionale utile sia per migliorare l’efficienza dell’amministrazione (concentrando le attività su meno giorni si riduce il ricorso a lavoro straordinario e potenzialmente diminuiscono i buoni pasto da erogare), sia per rispondere ad eventuali esigenze di conciliazione vita-lavoro dei dipendenti. Ciò comporta anche una maggiore responsabilizzazione delle

amministrazioni, al fine di rendere l'eventuale utilizzo di tale leva effettivamente funzionale al migliore espletamento delle funzioni amministrative e dei correlati servizi. In tema, poi, di strumenti organizzativi atti a valorizzare i punti di forza delle diverse generazioni presenti nelle amministrazioni ed affrontare in tal modo l'invecchiamento della forza lavoro, viene previsto *l'age management*, al fine di valorizzare lo scambio tra nuove e vecchie leve.

Nel corso del 2025 è stata certificata la nuova Convenzione farmaceutica che ridefinisce i rapporti tra il Servizio Sanitario Nazionale e le farmacie italiane, sia pubbliche che private, a distanza di oltre vent'anni dalla precedente. La precedente Convenzione (d.P.R. 8 luglio 1998, n. 371) era scaduta nel 2001 e ha sempre operato in regime di *prorogatio*. Per quanto concerne, invece, la stagione contrattuale 2019-2021, l'atto di indirizzo quadro relativo al triennio in esame ha demandato alla contrattazione collettiva la definizione di rilevanti ambiti di innovazione nel pubblico impiego, dalla revisione dell'ordinamento professionale allo sviluppo delle carriere, dalla formazione del personale alla disciplina del lavoro agile, alla partecipazione sindacale ed al *welfare* contrattuale.

La definizione dei nuovi profili professionali nasce con l'intento di agevolare le amministrazioni nel sostituire progressivamente le figure amministrative generiche con figure specifiche come esperti digitali, dell'*e-procurement*, di *project management*, di transizione ecologica. Ciò dovrebbe consentire di superare gli automatismi e di effettuare le assunzioni sulla base delle nuove competenze utili a sostenere le transizioni amministrativa, digitale e ambientale.

Aspetto di assoluta novità del triennio 2019-2021 è rappresentato dalla previsione di una figura professionale di raccordo tra il personale di comparto - del quale comunque è parte - ed il personale dirigenziale, in analogia con quanto già accade nel settore del lavoro privato, attraverso la costituzione di un'"area delle elevate professionalità", con il presupposto di soddisfare la necessità di nuove professionalità e competenze richieste anche dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale, valorizzando al contempo le capacità ed il merito del personale. L'avvio di una rivisitazione generale delle categorie professionali dovrebbe avere l'obiettivo di valorizzare le posizioni ed i ruoli non dirigenziali per i quali siano richiesti più elevati livelli di autonomia e responsabilità gestionale. A tal proposito, si prevede una struttura retributiva coerente con le funzioni e le responsabilità affidate a tali nuove figure di quadri intermedi, ovvero una maggiorazione di stipendio in relazione ai nuovi compiti assunti.

## Conclusioni

Le analisi svolte restituiscono un quadro complesso ed articolato sul costo del lavoro pubblico e sulle sottese dinamiche ordinamentali, che, nel periodo 2021-2024, oggetto dell'analisi svolta, risultano essere state profondamente modificate dalla sinergia operativa di plurimi fattori: un necessario aggiornamento delle competenze dei dipendenti pubblici, anche mediante la valorizzazione del merito e il rafforzamento della formazione;

l'introduzione di nuovi strumenti dinamici di pianificazione ed organizzazione, volti a superare il modello della pianta organica; l'avvio di un correlato percorso volto all'eliminazione dei blocchi al turn over del personale; una nuova stagione di reclutamenti, che ha comportato, negli ultimi anni, una significativa immissione di nuovo personale all'interno delle amministrazioni; un nuovo ciclo di rinnovi contrattuali garantito da un sistema di relazioni sindacali tesi al rafforzamento dell'istituto del confronto sull'organizzazione del lavoro e sulle sue evoluzioni.

Per fare fronte agli effetti dell'emergenza sanitaria e alla necessità di dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è stata messa in campo una pluralità di interventi – sia a livello normativo che organizzativo - per conseguire un efficientamento dell'apparato pubblico e, in particolare, del relativo capitale umano. L'analisi condotta ha consentito di ricostruire i diversi piani, spesso tra loro intersecati, su cui si muovono tali interventi. Emerge, in particolare, la necessità che venga costantemente posto in essere un complesso bilanciamento tra le finalità che connotano i diversi interventi in corso di implementazione, al fine di assicurare il costante rispetto dei principi costituzionali di riferimento. Da un lato, infatti, la nuova centralità riconosciuta alla formazione, alla correlata valorizzazione del merito e all'incremento della dinamica salariale, nonché la digitalizzazione e semplificazione delle procedure, unitamente al rafforzamento in senso dinamico delle attività di programmazione (es. PIAO) appaiono fattori che univocamente concorrono a rafforzare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, di cui al comma 2 dell'art. 97 Cost. Dall'altro, specie per quanto attiene all'accesso alla dirigenza pubblica, la condivisibile possibilità di prevedere la valorizzazione dei percorsi professionali interni e delle professionalità acquisite nello svolgimento del servizio, deve porsi in linea di coerenza con il principio previsto dal medesimo art. 97 Cost, al comma 4, di accesso per concorso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni.

A fronte dei risultati ottenuti nel recente passato in termini di rallentamento della spesa complessiva, si sono determinati taluni effetti negativi in termini di qualità del capitale umano di cui la Pubblica amministrazione dispone, perlopiù riconducibili al mancato ricambio generazionale durante un arco temporale molto esteso. Le assunzioni di personale avvenute nel corso del 2024, e che stanno proseguendo anche nell'anno in corso, stanno iniziando a mitigare tali effetti, sebbene, per poter assistere ad un significativo abbassamento dell'età media, sarà necessario attendere ancora alcuni anni.

Un ulteriore aspetto problematico che si aggiunge alle criticità derivanti dal mancato ricambio generazionale è costituito dal basso livello di professionalizzazione, in termini soprattutto di competenze digitali, del complesso delle risorse umane. L'attuale composizione della forza lavoro delle amministrazioni continua ad essere caratterizzata dalla presenza di un numero elevato (2 su 3) di dipendenti appartenenti alle categorie o aree di inquadramento per le quali non è necessario possedere un titolo di studio per l'accesso di livello universitario.

L'insieme delle politiche di contenimento delle spese non ha risparmiato le dinamiche dei salari medi che, dopo la lunga battuta d'arresto segnata dal blocco della contrattazione collettiva, durante il quale hanno ceduto una quota del loro potere di acquisto, hanno ripreso a crescere ad un ritmo prossimo al tasso d'inflazione.

In un quadro generale estremamente mutato, caratterizzato ultimamente da repentini mutamenti del tasso d'inflazione legati a fattori esogeni, il tema dei livelli salariali dovrà essere opportunamente valutato anche in una ottica di attrattività del settore pubblico rispetto al privato.

Una specifica attenzione deve essere dedicata, infine, al tema del lavoro a distanza, ampiamente sperimentato per necessità nel corso della pandemia e che sta diventando una modalità ordinaria con la quale viene resa la prestazione lavorativa all'interno di un sistema di regole molto ben definito. È necessario che le amministrazioni valutino con la massima attenzione l'utilizzo di tale istituto, che realizza senza dubbio l'obiettivo di contemperare l'esigenza di vita con l'attività lavorativa del personale, ma che deve rappresentare una opportunità per la Pubblica amministrazione in termini di flessibilità organizzativa, efficienza dei mezzi, impatto della digitalizzazione ed in ultima analisi concreto miglioramento nella qualità dei servizi offerti alla collettività.

## CAPITOLO PRIMO

## LE POLITICHE PER IL PERSONALE PUBBLICO

**1. Il contesto ordinamentale e le dinamiche evolutive; 2. Formazione, aggiornamento delle competenze e valorizzazione del merito; 3. I nuovi strumenti di pianificazione ed organizzazione - 4. Superamento del turn over e ampliamento delle facoltà assunzionali; 5. Le nuove procedure di reclutamento: 5.1. Le nuove regole; 5.2. L'accesso alla dirigenza. 6. Il nuovo ciclo di rinnovi contrattuali**

### 1. Il contesto ordinamentale e le dinamiche evolutive

Nel periodo temporale considerato, l'Italia è stata coinvolta dalla triplice emergenza sanitaria, economica e sociale con la consapevolezza di non poter perdere l'opportunità del *Next Generation EU* e di dover conciliare, quindi, l'esigenza di modernizzazione del Paese con l'obiettivo di una forte coesione sociale. Gli obiettivi di *policy* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - in particolare per quanto attiene agli obiettivi di innovazione e trasformazione digitale - hanno necessariamente inciso sull'evoluzione del quadro normativo e programmatico.

La digitalizzazione e modernizzazione dell'apparato pubblico rappresentano settori di intervento della Missione 1 del PNRR che, denominata "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", ha come obiettivo generale l'innovazione del Paese in chiave digitale. Nel rapporto di pubblico impiego, la trasformazione digitale assume rilievo su due fronti: da un lato implementa le conoscenze tecnico specialistiche dei dipendenti, dall'altro consente di semplificare e velocizzare le procedure di reclutamento e di selezione di personale.

Il Piano triennale per l'informatica 2024-2026 si inserisce nel più ampio contesto di riferimento definito dal programma strategico "Decennio Digitale 2030", istituito dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, i cui obiettivi sono articolati in quattro dimensioni: competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili. Le misure del PNRR ora richiamate appaiono essere connotate da un positivo grado di

implementazione, come queste Sezioni riunite hanno avuto modo di verificare nella recente “Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”, approvata con deliberazione n. 6/ SSRRCO/REF/2025, a cui si rinvia per un approfondimento sugli specifici interventi attuati.

Allo scopo di identificare specificamente le competenze digitali necessarie per guidare la trasformazione tecnologica degli enti pubblici, l’articolo 12 del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 ha modificato l’articolo 6, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, introducendo l’obbligo per le amministrazioni di definire, all’interno del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), il fabbisogno di personale specifico per la transizione digitale e per assicurare la sicurezza informatica, cui è stato aggiunto, in sede di conversione, anche per “l’innovazione tecnologica”, “l’intelligenza artificiale” e “la gestione dei *big data*”. Vengono introdotte, per la prima volta, le figure dei *social media e digital manager*. Infatti, l’art. 4 del decreto riconosce la possibilità a ciascuna PA di individuare, all’interno del personale già in servizio, tali figure al fine di rafforzare il processo di transizione digitale, di sfruttare al meglio e nel modo corretto l’implementazione delle nuove tecnologie, come l’intelligenza artificiale, e di migliorare la qualità dei servizi destinati alle imprese e ai cittadini, nonché la necessaria partecipazione dei cittadini stessi alla gestione delle politiche pubbliche.

Il contesto ordinamentale risulta profondamente modificato dalla sinergia operativa di plurimi fattori:

- un necessario aggiornamento delle competenze dei dipendenti pubblici mediante la valorizzazione del merito e il rafforzamento della formazione;
- nuovi strumenti dinamici di pianificazione ed organizzazione, volti a superare il modello della pianta organica;
- l’avvio di un correlato percorso volto all’eliminazione dei blocchi al turn over del personale;
- una nuova stagione di reclutamenti, che ha comportato, negli ultimi anni, una significativa immissione di personale all’interno delle amministrazioni;
- un ciclo di rinnovi contrattuali garantito da un sistema di relazioni sindacali teso al rafforzamento dell’istituto del confronto sull’organizzazione del lavoro e sulle sue evoluzioni.

L’efficacia di tali fattori di incidere sul contesto di riferimento non può non tenere conto della circostanza che il mancato ricambio generazionale durante un arco temporale molto esteso ha determinato effetti negativi in termini di qualità del capitale umano di cui la Pubblica amministrazione dispone. Alle criticità derivanti dal mancato ricambio generazionale si aggiungono quelle legate al basso livello di professionalizzazione del complesso delle risorse umane. L’attuale composizione della forza lavoro delle amministrazioni continua ad essere caratterizzata dalla presenza di un numero elevato (2

su 3) di dipendenti appartenenti alle categorie o aree di inquadramento per le quali non è necessario possedere un titolo di studio per l'accesso di livello universitario<sup>3</sup>.

## 2. Formazione, aggiornamento delle competenze e valorizzazione del merito

Già nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto il 10 marzo 2021 tra Governo e sindacati, si prevedeva che il rilancio della PA dovesse avvenire attraverso l'aumento dell'occupazione e l'investimento sulle risorse umane, con l'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e la valorizzazione professionale del lavoro pubblico, in cui la formazione e la riqualificazione del personale deve assumere centralità quale diritto soggettivo del dipendente pubblico e presupposto di investimento organizzativo della struttura. A tale scopo, gli strumenti sono rappresentati dall'implementazione degli istituti di *welfare* contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità, delle forme di previdenza complementare e dei sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi.

A gennaio 2022, il Ministro per la Pubblica amministrazione aveva presentato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione, da realizzare nell'ambito della durata del PNRR<sup>4</sup>. La stessa LB per l'e.f. 2022 (legge n. 234/2021, articolo 1, comma 613) aveva previsto l'istituzione del Fondo per la formazione dei dipendenti della PA per la “piena acquisizione delle conoscenze e delle abilità relative alla transizione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici”, nello stato di previsione del MEF, con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro, a decorrere dal 2022<sup>5</sup>.

In tale direzione si colloca anche la direttiva<sup>6</sup> del Ministro della Pubblica amministrazione adottata il 23 marzo 2023, avente ad oggetto la “*Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal PNRR*”. Il Dipartimento della funzione pubblica, al fine di perseguire gli obiettivi sopra descritti, promuove, anche mediante Formez e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, interventi formativi destinati alle Amministrazioni e ai loro dipendenti per il rafforzamento delle competenze sia di base che professionalizzanti<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Su questi profili cfr. Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024 - Volume I - Tomo II, pagg. 87 ss.

<sup>4</sup> Nell'ottobre 2021 è stato siglato anche un Protocollo d'intesa tra il Ministro dell'Università e della Ricerca e il Ministro per la Pubblica amministrazione, allo scopo di potenziare al massimo la formazione, l'aggiornamento professionale e lo sviluppo di competenze dei dipendenti pubblici, attraverso collaborazioni e specifiche convenzioni con le Università.

<sup>5</sup> Il Fondo è stato trasferito nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – capp. 394-395 Interventi della Funzione Pubblica a partire dal bilancio di previsione 2023.

<sup>6</sup> Con Nota del 24 gennaio 2024 il Ministro ha invitato tutte le Amministrazioni a provvedere con tempestività ad alcuni adempimenti preliminari che costituiscono il necessario presupposto dell'attuazione della direttiva in commento. Nello specifico, si prevede che l'assegnazione degli obiettivi al personale vada effettuata non oltre il mese di febbraio e che tutto il personale (anche quello dirigenziale) partecipi ad attività di formazione che lo impegnino complessivamente per 24 ore annue.

<sup>7</sup> In base a quanto previsto dalla Direttiva sulla formazione, l'offerta formativa promossa per i dipendenti dal Dipartimento della funzione pubblica prevede, in primo luogo, la messa a disposizione di corsi di formazione in modalità da remoto mediante il supporto della nuova piattaforma *Syllabus*, il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze

In questa prospettiva, come chiarito anche nella predetta Direttiva, la promozione della formazione e della partecipazione alle iniziative di sviluppo delle competenze rilevano quale strumento di valutazione della *performance* dei dirigenti.

La valorizzazione del capitale umano riveste un ruolo centrale anche nell’ambito della contrattazione collettiva nazionale 2019-2021; l’atto di indirizzo prevedeva, infatti, che “ *la formazione del personale dirigenziale deve assumere un aspetto di centralità quale diritto del dipendente pubblico da conciliare con le esigenze organizzative dell’amministrazione, ma anche di dovere soprattutto per la dirigenza, assumendo la veste di investimento organizzativo e di variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell’ambito delle politiche relative al lavoro pubblico*”.

In questo senso si orienta anche la direttiva per i rinnovi contrattuali 2022-2024 che attribuisce alla contrattazione collettiva il compito di valutare l’introduzione di un minimo di ore di formazione (non inferiore a 24), rafforzando lo strumento della formazione a distanza (FAD) su base telematica anche nell’ottica del risparmio di spesa.

In tale contesto, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, come modificato dal d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81<sup>8</sup>, attribuisce alle Pubbliche amministrazioni il compito di promuovere un ciclo formativo obbligatorio (rivolto a tutto il personale, sia assunto che neoassunto) sui temi dell’etica pubblica e del comportamento etico da adottare. La necessità di costruire un luogo di lavoro sicuro, fondato sui principi di non discriminazione e delle pari opportunità costituisce, del resto, il focus della Direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione del 29 novembre 2023 avente ad oggetto “*Riconoscimento, prevenzione e superamento della violenza contro le donne in tutte le sue forme*”<sup>9</sup>.

La nuova direttiva in materia di formazione e valorizzazione del capitale umano è stata emanata dal Ministro per la PA il 14 gennaio 2025; con essa sono stati ribaditi i principi cardine della formazione, che costituisce una leva strategica per la crescita delle persone e per le Amministrazioni pubbliche. La formazione rappresenta uno specifico obiettivo di *performance*, concreto e misurabile, che ciascun dirigente deve assicurare attraverso la partecipazione attiva dei dipendenti, a partire dal 2025, con una quota non inferiore a 40 ore di formazione pro-capite annue.

Per cogliere gli obiettivi sopra richiamati, è necessario che la formazione del personale sia inserita al centro dei processi di pianificazione e programmazione delle

---

mediante corsi di formazione erogati dalla stessa Scuola Nazionale dell’Amministrazione, l’attivazione di lauree triennali, specialistiche, master di I e II livello a condizioni agevolate.

<sup>8</sup> Tale regolamento ha anche introdotto nuove norme per garantire un utilizzo corretto delle tecnologie informatiche e dei mezzi di comunicazione, compresi i *social network*.

<sup>9</sup> A tal riguardo, spetta alle Amministrazioni garantire la partecipazione dei dipendenti a corsi di formazione e aggiornamento professionale per il contrasto alla violenza contro le donne utilizzando il corso “Riforma Mentis” erogato dalla piattaforma Syllabus da seguire contemporaneamente a quello in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. “Riforma mentis” è stata promossa nel 2017 in attuazione del Piano Strategico Nazionale contro la violenza sulle donne approvato dal Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 per dare implementazione alla c.d. Convenzione di Istanbul; l’iniziativa è stata attivata nel 2022, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con FormezPA.

Amministrazioni pubbliche; essa deve essere coordinata e integrata con gli obiettivi programmatici e strategici di *performance* dell'amministrazione, trovando una piena integrazione nel ciclo della *performance* e con le politiche di reclutamento, valorizzazione e sviluppo delle risorse umane.

In questa prospettiva, le Amministrazioni pubbliche hanno oggi la possibilità di riqualificare e rafforzare i processi di programmazione dell'attività formativa nel PIAO, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La pianificazione delle attività formative, infatti, costituisce il contenuto di una specifica sezione del PIAO (Sezione 3 Organizzazione e capitale umano, 3.3 Piano triennale dei fabbisogni del personale), che deve sviluppare, tra l'altro, la strategia di gestione del capitale umano e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali.

### 3. I nuovi strumenti di pianificazione ed organizzazione

Giova, preliminarmente, ricordare che dal punto di vista organizzativo, il primo sforzo - previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 75/2017<sup>10</sup> che, all'art. 4, ha novellato l'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 - di riconduzione del personale alle reali necessità della PA ha portato al superamento del concetto di dotazione organica attraverso il "Piano triennale dei fabbisogni", da adottarsi su base annuale da ciascuna amministrazione, all'esito di una ricognizione delle effettive esigenze programmatiche e con l'indicazione delle risorse finanziarie da destinarvi, sempre nei limiti delle risorse quantificate sulla base del personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. Con tale riforma il legislatore ha imposto alle Amministrazioni pubbliche di effettuare una ricognizione del fabbisogno di personale e di una sua programmazione triennale, previa definizione dei propri profili professionali e del sistema di classificazione.

Successivamente il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito anche PIAO) - introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 - ha sostituito i diversi piani<sup>11</sup> che le Pubbliche amministrazioni dovevano redigere separatamente, come quelli sulla *performance*, sul fabbisogno del personale sopra ricordato, sul lavoro agile (POLA), sulla parità di genere e sull'anticorruzione, con l'obiettivo di semplificare la burocrazia e migliorare l'efficienza e la trasparenza dei servizi pubblici.

Il PIAO, mettendo in correlazione la programmazione dei fabbisogni – espressa in termini di profili professionali e competenze – alla programmazione strategica dell'ente

<sup>10</sup> Tale decreto costituisce attuazione della legge n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", c.d. Riforma Madia, che ha previsto all'art. 17, comma 1, lett. q) il superamento del concetto di dotazione organica mediante il nuovo strumento del Piano triennale dei fabbisogni, diretto a programmare le assunzioni in base alla situazione di effettiva necessità dell'Amministrazione.

<sup>11</sup> Tali sono: il "Piano dei fabbisogni" e il "Piano delle azioni concrete", il "Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio", il "Piano della performance", il "Piano di prevenzione della corruzione", il "Piano organizzativo del lavoro agile" e il "Piano di azioni positive".

e alle strategie di valorizzazione del capitale umano, si iscrive nell'ambito della riforma sulla "rimodulazione" dell'organico, avviata con l'adozione del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 80/2021 la redazione del PIAO è imposta a tutte le Pubbliche amministrazioni<sup>12</sup> con più di 50 dipendenti (ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) entro il 31 gennaio di ogni anno. Tale adempimento è finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedendo alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso.

Con riferimento al contenuto, l'art. 6 prevede che nel PIAO siano inseriti rispettivamente: a) gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*; b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo; gli obiettivi formativi annuali e pluriennali finalizzati ai processi della pianificazione secondo le logiche del *project management*; c) strumenti e obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne<sup>13</sup>; d) la strumentazione per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrative, nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anti-corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia (legge n. 190 del 2012) ed in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione; e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività, inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure, effettuata attraverso strumenti automatizzati; f) le modalità ed azioni mirate per la piena accessibilità fisica e digitale alle amministrazioni, per i cittadini con più di sessantacinque anni di età e per i disabili; g) le modalità ed azioni per la piena parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Per garantire un'omogeneità redazionale, le amministrazioni procedono alla formulazione del PIAO in coerenza con le linee di indirizzo previste dal d.lgs. n. 165/2001 e adottate con d.m. n. 132 del 30 giugno 2022<sup>14</sup>, che reca le indicazioni fondamentali di realizzazione del PIAO.

<sup>12</sup> Per individuare il novero delle PA si fa riferimento alla definizione di cui al Testo unico in materia di impiego alle dipendenze delle PA (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

<sup>13</sup> È posta una clausola di compatibilità finanziaria, rispetto alle risorse riconducibili al Piano triennale dei fabbisogni del personale (previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Per quanto concerne la valorizzazione delle risorse interne, il Piano è tenuto a prevedere (nei limiti posti dalla legge) la percentuale di posizioni disponibili per le progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione, a tal fine, dell'esperienza professionale maturata nonché dell'accrescimento culturale conseguito.

<sup>14</sup> Tale d.m. tra le principali novità, prevede: 1) che le PA, nella definizione del fabbisogno di personale, prendano in considerazione non solo le conoscenze tecniche dei dipendenti ma anche quelle comportamentali (*soft skills*); 2) il superamento del concetto di "profilo professionale" a beneficio di quello di "famiglia professionale", inteso come ambito professionale omogeneo caratterizzato da competenze similari.

Le amministrazioni devono aggiornare il PIAO ogni anno e pubblicarlo sul Portale PIAO, con riferimento al triennio di programmazione (attualmente 2025-2027).

In caso di mancata adozione del PIAO è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

#### **4. Superamento del blocco del turn over e ampliamento delle facoltà assunzionali**

Strettamente correlata al perseguimento degli obiettivi sopra ricordati appare la ripresa di politiche di apertura, rispetto alla politica di rigido contenimento della spesa registrata in passato, al reclutamento di personale pubblico.

Ed invero, già a partire dal 2019<sup>15</sup>, per le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti locali si espande nuovamente la capacità assunzionale del 100 per cento dei cessati nell'anno precedente. Con riferimento agli enti locali, la disciplina del turn over viene incisa dal d.l. n. 34/2019 (c.d. "decreto crescita"), che parametra le assunzioni a tempo indeterminato delle PA non più ai risparmi prodotti dalle uscite dell'anno precedente (o in corso, ricorrendo determinate condizioni), ma al rapporto percentuale fra la spesa per il personale e le entrate correnti.

In tale rinnovato contesto, viene espunto il divieto di assunzioni per le amministrazioni<sup>16</sup> che nell'anno precedente non hanno rispettato il pareggio di bilancio, mentre rimane confermato il divieto per gli enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione, il rendiconto e il bilancio consolidato). Si prevede anche per gli enti locali in dissesto finanziario la possibilità di procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR (art. 3-ter del d.l. 80/2021), nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi e del settore sociale nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia. Inoltre, tutte le assunzioni a tempo determinato o indeterminato programmate da tali enti e autorizzate per il 2022 potevano essere perfezionate fino al 30 giugno 2023 anche se l'ente si fosse trovato in esercizio provvisorio (art. 1, c. 22-bis, d.l. 198/2022).

L'art. 33 del d.l. n. 34/2019 ha, poi, ridisegnato completamente le regole in materia di limiti assunzionali per le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni che possono assumere personale a tempo indeterminato fino ad una spesa complessiva non superiore ad un determinato valore soglia, definito con apposito decreto ministeriale.

<sup>15</sup> Giova ricordare che la legge di stabilità per il 2016 aveva imposto un rallentamento al percorso di reintegro integrale, ripartendo le percentuali in quote del 25 per cento per anno dal 2016 al 2018 e ammettendo il cento per cento del reintegro solo nel 2019 (art. 1 comma 227 della legge 208/2015).

<sup>16</sup> Come previsto dalla legge di bilancio 2019.

Come accaduto per le Regioni<sup>17</sup> e per i Comuni<sup>18</sup>, anche per le Province e le Città metropolitane, è stato emanato il d.m. 11 gennaio 2022 (con valori che, in relazione alle fasce demografiche, per le Province oscillano tra il 13,9 e 20,8 per cento e per le Città metropolitane tra il 14,2 e il 25,3 per cento). Tale d.m. ha fissato al 1° gennaio 2022 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina.

In fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 le Province e le Città metropolitane hanno potuto incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2019, in misura non superiore al 22 per cento nel 2022, al 24 per cento nel 2023 e al 25 per cento nel 2024, e, per il periodo 2022-2024, hanno potuto utilizzare le facoltà assunzionali residue antecedenti al 2022 se più favorevoli rispetto a quelle connesse ai suddetti incrementi percentuali, fermo restando i limiti di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Il decreto legge Sostegni-*ter* (art. 15, c. 5-*ter*, d.l. 4/2022) ha poi previsto che, limitatamente al triennio 2022-2024, gli enti territoriali non rientranti nei limiti assunzionali posti dalla suddetta normativa - in quanto al di sotto di un determinato valore soglia, differenziato per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per il personale ed entrate correnti - avrebbero potuto effettuare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente e nell'anno in corso.

Sempre in tale ambito, la legge di bilancio n. 197 del 2022 ha istituito un Fondo per le assunzioni di personale da parte delle amministrazioni centrali dello Stato che conseguano determinati obiettivi di spesa negli anni 2023, 2024 e 2025. Tale Fondo ha una dotazione pari a 20 milioni di euro per il 2023, 25 milioni per il 2024 e 30 milioni a decorrere dal 2025 ed è finalizzato al potenziamento delle competenze delle medesime amministrazioni in materia di analisi, valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Dal 2024, almeno l'80 per cento di tali risorse deve essere destinato alle assunzioni di personale non dirigenziale a tempo indeterminato e la eventuale restante quota al conferimento di incarichi a esperti nelle suddette materie, mentre per il solo 2023 le medesime risorse possono essere impiegate anche solo per tale ultima finalità.

Per facilitare le assunzioni a tempo determinato per l'attuazione degli interventi del PNRR in capo a Province e Città metropolitane è intervenuto poi l'art. 1, comma 562 della LB 2022, che ha permesso loro di non considerare le spese per il personale assunto a tempo determinato per l'attuazione degli interventi del PNRR tra quelle rilevanti ai fini della determinazione della capacità assunzionale a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 33, comma 1-*bis*, del d.l. n. 34/2019.

<sup>17</sup> Per le Regioni è stato emanato il d.m. 3 settembre 2019, che ha fissato al 1° gennaio 2020 la decorrenza per l'applicazione della suddetta disciplina.

<sup>18</sup> Per i Comuni, è stato emanato il d.m. 17 marzo 2020, che ha fissato al 20 aprile 2020 la decorrenza per l'applicazione della suddetta disciplina.

Il quadro normativo in esame viene integrato, poi, dal decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. “decreto PNRR”), che prevede un particolare incremento delle dotazioni organiche e delle competenze di alcune amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori<sup>19</sup>.

Da ultimo, giova ricordare che l’art. 1, commi 822-835 della LB 2025, ha previsto che, solo per l’anno 2025, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 75 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente, con una diminuzione del 25 per cento della quota prevista a legislazione vigente<sup>20</sup>. Resta, invece, costante la capacità assunzionale del 100 per cento dei cessati nell’anno precedente per il personale togato delle magistrature e per gli avvocati e procuratori dello Stato. Tale riduzione non si applica, inoltre, alle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale.

Quest’ultimo intervento, caratterizzato da un impatto temporalmente circoscritto, non appare in controtendenza rispetto al potenziamento del capitale umano emerso negli anni precedenti.

## 5. Le procedure di reclutamento

### 5.1. Le nuove regole

Assoluta centralità hanno conseguentemente rivestito gli interventi legislativi destinati a velocizzare e a semplificare le procedure concorsuali anche in ragione degli obiettivi imposti dall’attuazione del PNRR.

Nell’ottica della riorganizzazione e dell’ammodernamento delle procedure di reclutamento del personale, è stato emanato il regolamento (d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82) che ha dettato la disciplina che le amministrazioni sono tenute ad applicare nell’espletamento dei concorsi, anche con l’intento di adeguare la disciplina in materia di concorsi pubblici alle riforme introdotte dal decreto-legge n. 36/2022.

Il regolamento ha previsto: *i)* un meccanismo di partecipazione concorsuale completamente informatizzato, tramite l’utilizzo del portale del reclutamento (inPA); *ii)*

<sup>19</sup> Nello specifico, l’art. 8 ha disposto un incremento della dotazione organica del Ministero dell’agricoltura con possibilità per il medesimo Dicastero di avvalersi di esperti in materia di analisi e politiche pubbliche, nonché un incremento della dotazione organica del Ministero della salute di un posto di funzione dirigenziale di livello generale nell’ambito dell’Ufficio di Gabinetto del Ministro. Ulteriori misure vengono introdotte anche in favore del Ministero del turismo (possibilità di avvalersi di società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato operanti nel settore dei servizi informatici) e del Ministero dell’interno (riduzione anzianità di servizio per accedere alla qualifica di viceprefetti e divieto di comando, distacco o altre assegnazioni per il personale civile dell’Interno). Come espresso nella memoria della Corte dei conti del 18 marzo 2024 in sede di audizione del decreto-legge n. 19 del 2024, tale decreto, “*interviene per rafforzare procedure e strutture amministrative e rimuovere ostacoli a singoli interventi PNRR così da imprimere nuovo impulso alla fase realizzativa e superare alcune difficoltà emerse nei primi anni di attuazione*”.

<sup>20</sup> La disposizione in esame costituisce una modifica dell’art. 3, comma 1, della legge 19 giugno 2019, n. 56, che aveva restituito alle Pubbliche amministrazioni la facoltà di rimpiazzare pienamente il personale cessato con nuovi ingressi. La *ratio* sottesa a tale intervento è quella di un notevole risparmio di spesa, circa 570 milioni, visto l’ampio campo di applicazione della disposizione.

la possibilità di svolgimento di prove asincrone e la disponibilità di appositi spazi, per le donne in gravidanza o allattamento, a tutela della parità di genere; *iii*) la modifica della disciplina sulla riserva dei posti e sui titoli di preferenza a parità di punteggio, inserendo, tra gli altri, il criterio di preferenza, a parità di titoli e merito, dell'appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione relativamente alla qualifica di concorso. Viene meno l'obbligo di pubblicazione del bando di concorso nella Gazzetta Ufficiale, in quanto viene prevista la pubblicazione nel Portale unico del reclutamento e nel sito istituzionale dell'amministrazione precedente. Viene poi reso obbligatorio l'utilizzo del Portale inPA per l'espletamento delle procedure concorsuali. Inoltre, nella prospettiva di velocizzare le procedure concorsuali, il decreto ha fissato la conclusione delle stesse entro 180 giorni dalla data di conclusione delle prove scritte: l'inosservanza di tale termine deve essere giustificata collegialmente dalla commissione esaminatrice con motivata relazione da inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il legislatore, nel corso del 2025, è intervenuto da ultimo, tramite il d.l. n. 25 del 14 marzo 2025 (c.d. "decreto PA"), convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, introducendo nuove disposizioni in materia di reclutamento e funzionalità delle Pubbliche amministrazioni.

La recente riforma si articola su tre piani principali: reclutamento, organizzazione e funzionalità. Le tre linee di intervento puntano a rendere più efficiente il sistema di assunzioni, potenziare le competenze tecniche e garantire, in particolare, un maggiore supporto agli enti locali.

Tra le principali novità si segnala la facoltà riconosciuta, per far fronte a gravi carenze di organico, ai Comuni, alle unioni di Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, la possibilità, fino al 31 dicembre 2026, di destinare il 15 per cento delle rispettive facoltà assunzionali<sup>21</sup>, al reclutamento a tempo determinato, con contratto di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, di soggetti in possesso di diploma di Istituti Tecnici Superiori (c.d. ITS Academy)<sup>22</sup>. L'art. 1 del decreto in esame precisa che "il rapporto di lavoro si trasforma in rapporto a tempo indeterminato, nei limiti delle facoltà assunzionali già autorizzate", fermo restando il possesso di requisiti per l'accesso al pubblico impiego, e della valutazione positiva del servizio prestato. Nell'intento di investire maggiormente nella formazione del giovane personale, la disposizione autorizza gli enti locali a stipulare protocolli di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica per l'applicazione del progetto PA 110 e lode, ai fini del conseguimento della laurea.

<sup>21</sup> Tale percentuale si aggiunge a quella già prevista per i medesimi enti territoriali per l'assunzione, sempre fino al 31 dicembre 2026, di giovani laureati con contratto di apprendistato e di studenti di età inferiore a 24 anni con contratto di formazione e lavoro e pari, rispettivamente, al 20 per cento delle facoltà assunzionali (e, comunque, per almeno una unità).

<sup>22</sup> L'obiettivo è duplice: rinnovare la forza lavoro pubblica con profili freschi e dotati di competenze operative, e avvicinare l'offerta formativa tecnica al mondo del lavoro pubblico, con un ponte concreto tra scuola e amministrazione.

Viene, tra l'altro, previsto (art. 2) l'ulteriore ampliamento delle possibilità di stabilizzazione diretta degli assistenti sociali da parte degli enti locali, concedendo loro più tempo (fino al 31 dicembre 2025) per maturare i tre anni di servizio minimi (negli ultimi otto) che danno diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato<sup>23</sup>.

Con riferimento alla mobilità volontaria si prevede che, prima dell'espletamento delle procedure concorsuali, le amministrazioni - ad eccezione della Presidenza del Consiglio, degli enti locali con non più di 50 dipendenti a tempo indeterminato e dei casi in cui il piano assunzionale dell'amministrazione preveda un numero di assunzioni inferiore a 10 unità - devono destinare alla procedura di mobilità volontaria una percentuale non inferiore al 15 per cento delle facoltà assunzionali impegnate in ciascun esercizio finanziario (in luogo del numero di posti messi a concorso), provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando<sup>24</sup>. Le posizioni non ricoperte in tale limite sono messe a concorso (articolo 3, comma 1, lettera c). In caso di mancata attivazione della apposita procedura di mobilità entro l'anno 2025, i comandi in essere presso l'amministrazione interessata cessano alla naturale scadenza e comunque non oltre il 30 aprile 2026 e non possono essere riattivati per diciotto mesi, nemmeno per personale diverso da quello cessato (art. 3, comma 2). Il provvedimento, inoltre, chiarisce la disciplina sull'utilizzo delle graduatorie esistenti, (art. 3, comma 1, lett. d), nel senso che lo scorrimento, al fine dell'assunzione di idonei non vincitori, è ammesso entro il termine di validità delle graduatorie medesime e nei limiti delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente. Per le graduatorie del 2024 e 2025 viene sospesa la disposizione che limitava al 20 per cento dei posti a concorso il numero di candidati idonei non vincitori (c.d. "taglia idonei", permettendo un maggiore scorrimento delle graduatorie.

Tra l'altro, vengono rafforzate le competenze della Commissione RIPAM (art. 7), centralizzando i concorsi pubblici, con l'obiettivo di standardizzare le procedure concorsuali, garantendo omogeneità nei criteri di valutazione e riducendo i tempi medi di selezione del 30 per cento. Per rafforzare l'attrattività della Pubblica amministrazione, la Commissione RIPAM provvederà all'individuazione di "assessor", specialisti in psicologia del lavoro e risorse umane ed esperti in valutazione delle competenze e selezione del personale per lo svolgimento dei concorsi unici, destinando il 10 per cento dei fondi risparmiati dalle cessazioni del personale a queste nuove figure. Un'altra misura

<sup>23</sup> Il decreto (art. 4, comma 2-bis) riconosce a coloro che hanno prestato servizio a tempo determinato presso le Amministrazioni pubbliche per l'attuazione dei progetti del PNRR una premialità, ai fini della valorizzazione dell'esperienza acquisita, nell'ambito delle procedure concorsuali delle Pubbliche amministrazioni. Allo stesso modo, nei bandi di concorso le amministrazioni possono prevedere la valorizzazione del servizio prestato con pieno merito dal personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia prestato servizio a tempo determinato per almeno trentasei mesi (art. 4, comma 9-undecies).

<sup>24</sup> Per i dipendenti che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio da almeno dodici mesi e che abbiano conseguito una valutazione della *performance* pienamente favorevole.

è quella che prevede il riutilizzo delle risorse stanziato ma non ancora impiegate per coprire le spese dei Segretari comunali, rafforzando così il sostegno agli enti locali<sup>25</sup>.

**RIQUADRO: LE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO ALL'INDOMANI DELLA PANDEMIA E PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR**

A partire dal decreto-legge n. 44 del 2021 (legge n. 76 del 2021) “Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da Covid-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici” sono state introdotte misure urgenti in materia di reclutamento del personale, allo scopo semplificare le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici e di accelerare le nuove assunzioni, successivamente riviste dal decreto-legge n. 80 del 2021 (legge n. 113 del 2021) e dal decreto-legge n. 36 del 2022 (legge n. 79 del 2022), emanati in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L’art. 1 del d.l. 80 del 9 giugno 2021, c.d. “decreto reclutamento”, ha previsto la possibilità per le amministrazioni pubbliche, titolari di interventi del PNRR, di poter svolgere le procedure concorsuali relative al reclutamento di personale con contratto di lavoro a tempo determinato e con contratti di collaborazione<sup>26</sup>, i quali possono essere stipulati secondo le regole previste dal d.lgs. n. 80/2021<sup>27</sup>. L’art. 1, comma 4 del d.l. n. 80/2021 ha previsto per le procedure concorsuali PNRR la possibilità di svolgimento mediante le modalità digitali, decentrate e semplificate<sup>28</sup> (ora disciplinate dall’art. 35-quater del d.lgs. n. 165/2001)<sup>29</sup>, prevedendo, oltre alla valutazione dei titoli, lo svolgimento della sola prova scritta<sup>30</sup>.

Ciascuna Amministrazione ha individuato il fabbisogno di personale necessario all’attuazione dei progetti PNRR di competenza. In particolare, l’art. 31-bis, commi 1 e 3, del d.l. n. 152/2021, ha

<sup>25</sup> Per la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle aree professionali dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato emanato il dPCM 15 aprile 2025, ai sensi dell’art. 14 del decreto.

<sup>26</sup> Il lavoro flessibile presso le pubbliche amministrazioni è disciplinato dall’articolo 36 d.lgs. n. 165/2001: *“le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell’impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l’applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall’articolo 35”*.

<sup>27</sup> Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque non eccedente i ventiquattro mesi, solo in presenza di determinate condizioni (art. 19 del d.lgs. 81/2015 e s.m.i.). Tale limite non si applica al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), a tempo determinato presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica. Dalla illegittima reiterazione dei contratti a termine alle dipendenze di una PA non può derivare, per espressa previsione di legge, la conversione del rapporto a tempo indeterminato (art. 36, comma 5). L’art. 35-bis del decreto aiuti-ter, d.l. 115/2022, come modificato dal d.l. n. 13/2023, ha stabilito che: *“le amministrazioni assegnatarie del suddetto personale possono procedere, con decorrenza non antecedente al 1° gennaio 2027, nei limiti dei posti disponibili della vigente dotazione organica, alla stabilizzazione nei propri ruoli del medesimo personale nella qualifica ricoperta alla scadenza del contratto a termine, previo colloquio e all’esito della valutazione positiva dell’attività lavorativa svolta. Le assunzioni di personale di cui al presente articolo sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente”*.

<sup>28</sup> L’art. 10 del d.l. 44/2021 (legge 76/2021) già aveva introdotto nuove regole per lo svolgimento dei concorsi pubblici, prevedendo: una sola prova scritta e una prova orale per il reclutamento del personale non dirigenziale; l’utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale; una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell’ammissione alle successive fasi concorsuali; la possibilità di espletare le prove concorsuali in sedi decentrate; la facoltà di suddividere le commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici in sottocommissioni. Tale procedura semplificata è rimasta valida per i concorsi banditi prima del 1° maggio 2022, successivamente si fa riferimento alla procedura prevista dall’art. 35-quater del d.lgs. 165/2001.

<sup>29</sup> L’art. 35-quater “Procedimento per l’assunzione del personale non dirigenziale” è stato introdotto dall’art. 3, comma 1 del d.l. 36/2022 (legge 79/2022).

<sup>30</sup> Il comma 4-bis dell’art. 1, comma 4 del d.l. 80/2021 ha anche previsto: *“Le modalità di selezione di cui al comma 4 possono essere utilizzate per le assunzioni a tempo determinato anche dalle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non interessate dall’attuazione del PNRR”*.

previsto che i comuni attuatori, in deroga alla normativa in materia<sup>31</sup>, possano assumere, con contratto a tempo determinato, personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità<sup>32</sup> per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026. Le amministrazioni titolari dei singoli interventi previsti nel PNRR possono imputare nel relativo quadro economico del progetto i costi per il personale assunto a tempo determinato e specificamente destinato a realizzare i progetti di cui le medesime amministrazioni hanno la diretta titolarità di attuazione.

Inizialmente, veniva previsto che tutte le assunzioni e gli incarichi PNRR fossero soggetti ad autorizzazione preventiva da parte del Ministero titolare dell'intervento, di concerto con RGS. In seguito, attraverso il comma 18-*bis* dell'art. 9 del d.l. 152/2021 (legge n. 233/2021), il compito di stabilire le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni interessate possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il personale da rendicontare a carico del PNRR è stato assegnato ad apposita circolare del MEF<sup>33</sup>. Resta soggetta a verifica preventiva da parte dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento l'ammissibilità di ulteriori spese di personale a carico del PNRR rispetto alle precedenti.

Le deroghe per tali assunzioni a tempo determinato sono le seguenti:

- possono avere anche una durata superiore a 36 mesi, ma, comunque non eccedente il 31 dicembre 2026;
- possono essere effettuate in deroga all'art. 9, comma 28 del d.l. 78/2010 (contratti di lavoro flessibile nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009), nonché in deroga all'art. 259, comma 6 del d.lgs. 267/2000;
- le spese di personale non rilevano ai fini del rispetto del limite complessivo alla spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006;
- possono avvenire anche in deroga al divieto di assumere personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto del termine per l'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato, disposto dall'art. 9, comma 1-*quinqies*, del d.l. n. 113/2016;
- sono consentite anche ai Comuni in condizione di deficitarietà strutturale, riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto, previa verifica della COSFEL (Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali), che è tenuta ad esprimersi entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta di autorizzazione.

Ai fini dell'accelerazione del reclutamento di personale PNRR, vanno, infine, segnalate le deroghe che erano state previste dall'art. 1, commi 14-*bis* e 14-*ter*, del citato d.l. 80/2021: le nuove assunzioni a tempo determinato non erano subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco e in possesso della qualifica e della categoria di inquadramento occorrenti (di cui all'art. 34, comma 6, del d.lgs. 165/2001), nonché all'espletamento della apposita procedura di mobilità del personale (di cui all'art. 34-*bis* del d.lgs. 165/2001) (comma

<sup>31</sup> Cfr. art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (legge 30 luglio 2010, n. 122) e all'art. 259, comma 6, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al d.l. 18 agosto 2000, n. 267. Un'altra deroga per le amministrazioni impegnate nell'attuazione del PNRR è stata prevista dal comma 15 dell'art. 1 del d.l. 80/2021, relativamente alla possibilità di raddoppiare le percentuali di cui all'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano o, in alternativa, per incarichi dirigenziali di cui all'articolo 8, comma 1, del d.l. 77/2021. Gli incarichi sono conferiti per la durata espressamente prevista per ciascun incarico, e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026. Le citate percentuali riferite agli incarichi dirigenziali generali e non generali, si applicano nella misura del 12 per cento, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1 del d.l. n. 44/2023 (legge n. 74/2023).

<sup>32</sup> Per sostenere l'onere per le assunzioni nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è stato istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, ripartiti tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR con dPCM. In attuazione sono stati emanati il dPCM 30 dicembre 2022 e il dPCM 1° maggio 2023. Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario. La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), all'art. 1, comma 828, ha poi previsto, per gli stessi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che, a decorrere dall'anno 2023 e per la durata del PNRR, fino al 31 dicembre 2026, le risorse previste dal citato art. 31-*bis*, comma 5, del d.l. n. 152/2021, possono essere destinate - con il medesimo decreto che ripartisce le risorse tra i comuni beneficiari - anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico dell'incarico conferito al segretario comunale, nonché per finanziare iniziative di assistenza tecnica specialistica.

<sup>33</sup> Cfr. circ. RGS 4/2022. Sulle risorse PNRR non posso essere imputati costi di natura amministrativa, né di assistenza tecnica. Sono inclusi, invece, costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti.

14-*bis*). Il comma 14-*ter*, inoltre, aveva previsto che, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, fino al 31/12/2024, le procedure concorsuali bandite dalle Pubbliche amministrazioni e le conseguenti assunzioni si potessero svolgere senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità volontaria previste dall'articolo 30 del medesimo d.lgs. 165 del 2001.

In tale contesto si colloca anche l'art. 3 comma 7 del d.l. 80/2021 che, in parziale riforma della disciplina sulla mobilità volontaria, ha ridotto i casi di assenso preventivo da parte dell'amministrazione di appartenenza alle seguenti fattispecie: posizioni motivatamente infungibili; personale assunto da meno di tre anni; carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. Con riguardo alla mobilità volontaria, l'art. 6 comma 3 del d.l. n. 36/2022 aveva, inoltre, introdotto fino al 31 gennaio 2023<sup>34</sup>, in via transitoria, delle procedure straordinarie (in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001) di inquadramento in ruolo per il personale non dirigenziale in distacco o comando nel limite del 50 per cento delle vigenti facoltà assunzionali e nell'ambito della dotazione organica della PA interessata<sup>35</sup>. Ulteriori misure relative alle assunzioni di personale a tempo determinato per l'attuazione del PNRR sono state introdotte dal d.l. n. 44/2023 (legge n. 74/2023), con cui è stato stabilito (art. 3, comma 2) che le risorse del Fondo istituito per la suddetta finalità da parte dei comuni con meno di 5.000 abitanti (art. 31-*bis*, comma 5 del d.l. n. 80/2021), impegnate e non utilizzate relativamente all'anno 2022, potessero essere utilizzate per la stessa finalità anche nel 2023 (articolo 3, comma 2); che la spesa del suddetto personale a tempo determinato assunto dalle Regioni a statuto ordinario e dai comuni non ha effetto ai fini di quanto previsto dalla normativa vigente in tema di trattamento economico accessorio del personale delle Amministrazioni pubbliche, in base alla quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale trattamento non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 (articolo 3, comma 3). Inoltre, attraverso l'art. 1-*bis* del citato d.l. n. 44/2023, il legislatore ha introdotto significative modificazioni alle disposizioni sullo svolgimento dei concorsi per il reclutamento del personale contenute nell'art. 35 del Testo unico sul Pubblico Impiego di cui al d.lgs. n. 165/2001. L'articolo 3, comma 5 dello stesso decreto e s.m.i. ha poi disposto che le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane possono procedere, fino al 31 dicembre 2026, alla stabilizzazione del personale che ha almeno 36 mesi di servizio anche non continuativi negli ultimi 8 anni presso l'amministrazione che procede all'assunzione e che abbia gli altri requisiti previsti dalla normativa vigente. L'art. 3-*ter* dello stesso provvedimento ha introdotto, con effetto derogatorio rispetto a quanto stabilito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 sull'ordinario ricorso al lavoro a tempo determinato, specifiche misure finalizzate a favorire il reclutamento di giovani nella Pubblica amministrazione<sup>36</sup>. Fino al 31 dicembre 2026, le Amministrazioni pubbliche possono assumere con contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, nel limite del 10 per cento delle facoltà assunzionali esercitabili, giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati nel portale del reclutamento.

A seguito della revisione del PNRR, approvata dal Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023<sup>37</sup>, sono state successivamente riviste (art. 8, comma 2 del d.l. n. 19/2024, legge n. 56/2024) le procedure speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi a professionisti da impiegare per l'attuazione del PNRR. In particolare, è stato previsto che le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR e i soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano possano stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di somministrazione di lavoro e contratti di collaborazione per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, purché non eccedenti la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni. In ogni caso la scadenza di tali contratti deve essere antecedente al 31 dicembre 2026.

Le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR prevedono, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, una riserva di posti non superiore

<sup>34</sup> Come modificato dall'art. 1, comma 22-*quater* del d.l. n. 198/2022 (legge n. 14/2023).

<sup>35</sup> L'art. 6, comma 3 ha specificato, inoltre, che *“Per le procedure straordinarie di cui al presente comma si tiene conto della anzianità maturata in comando o distacco, del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire. Non è richiesto il nulla osta dell'amministrazione di provenienza”*

<sup>36</sup> Su tale aspetto si ricorda anche quanto disposto dall'art. 1, comma 1 del d.l. n. 25/2025.

<sup>37</sup> La revisione ha elevato la dotazione finanziaria complessiva del Piano a 194,42 miliardi di euro (in luogo dei precedenti 191,49) e ha operato la rimodulazione di diversi interventi già finanziati dal PNRR che, in sede di attuazione o rendicontazione, hanno manifestato rilevanti criticità ai fini del rispetto delle condizionalità imposte dal Piano.

al 40 per cento, destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi (art. 1, comma 3, d.l. 80/2021 e art. 4, comma 2, d.l. 25/2025). I contratti a tempo determinato e quelli di somministrazione conclusi per il reclutamento di personale a tempo determinato da parte delle amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR sono esclusi dall'applicazione dei limiti percentuali previsti dalla normativa vigente che consente l'attivazione dei suddetti contratti entro precisi limiti numerici correlati al numero di lavoratori assunti (art. 1, comma 138, legge 207/2024).

Per quanto concerne la stabilizzazione del personale non dirigenziale già assunto a tempo determinato dalle amministrazioni titolari di progetti previsti nel PNRR, dal 1° marzo 2023, è stata data la facoltà di procedere alla stabilizzazione del suddetto personale che ha prestato servizio continuativo per almeno quindici mesi nella qualifica ricoperta, previo colloquio selettivo e in presenza di una valutazione positiva dell'attività svolta (art 35-*bis* d.l. 115/2022 come modificato dall'art. 4, d.l. 13/2023).

## 5.2. L'accesso alla dirigenza

Specificata attenzione, infine, è stata dedicata alle misure in tema di accesso alla dirigenza pubblica. Il d.l. n. 80/2021 ha inciso sull'art. 28-*bis* del d.lgs. 165/2001, dando luogo ad un sistema binario di accesso alla dirigenza di livello generale che prevede due modalità di reclutamento: la prima mediante il transito dei dirigenti di seconda fascia in quelli di prima fascia; la seconda attraverso il superamento di concorso pubblico per titoli ed esami. Tale modalità va obbligatoriamente utilizzata per il cinquanta per cento dei posti che annualmente si rendono disponibili, a seguito di cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, collocati nel ruolo di prima fascia, per effetto di collocamento in quiescenza.

Sempre in tema di accesso alla dirigenza di prima fascia, ma nelle forme alternative al concorso, il d.l. 80/2021 ha introdotto alcune disposizioni sul reclutamento a tempo determinato di soggetti in possesso di peculiari professionalità (articolo 28-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 165/2001). In particolare si prevede che, nei casi in cui le amministrazioni valutino che la posizione da ricoprire richieda specifica esperienza, peculiare professionalità e attitudini manageriali, e qualora le ordinarie procedure di interpello (inerenti alle quote di conferimento senza concorso) non abbiano dato esito soddisfacente, l'incarico possa essere conferito attraverso il coinvolgimento di primarie società di selezione di personale dirigenziale e la successiva valutazione delle candidature proposte da parte di una commissione indipendente composta (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) anche da membri esterni. Tali incarichi sono conferiti con contratti di diritto privato a tempo determinato, stipulati per un periodo non superiore a tre anni.

Gli incarichi così conferiti non rientrano nel computo dei limiti percentuali di cui al comma 6 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165.

Con riferimento all'accesso alla dirigenza di seconda fascia, il d.l. 80/2021 ha previsto, fatta salva la percentuale non inferiore al 50 per cento dei posti da ricoprire,

destinata al corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (art. 28, co. 1-*ter*, d.lgs. n. 165 del 2001) che:

- 1) una quota pari al 30 per cento dei posti residui disponibili sia riservata da ciascuna amministrazione al personale in servizio a tempo indeterminato in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente (per l'accesso alla qualifica in oggetto) che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale sottostante<sup>38</sup>.
- 2) un'ulteriore riserva pari al 15 per cento per il personale di cui sopra in servizio a tempo indeterminato, che abbia ricoperto o ricopra - ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 - incarichi di livello dirigenziale senza il possesso di qualifica di dirigente di ruolo di un'Amministrazione pubblica (ovvero di un organo costituzionale);

In sede di prove concorsuali, sia per la prima che per la seconda fascia si prevede, in aggiunta alla conoscenza delle materie, anche la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali (c.d. *assessment*). A tal fine si prescrive che i bandi individuino gli "ambiti di competenza" e prevedano la valutazione delle suindicate abilità, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione, secondo metodologie e standard riconosciuti (art. 28, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il quadro normativo prevede, inoltre, delle novità introdotte dal d.l. sopra citato con riferimento alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali. A tal riguardo, il d.l. e s.m.i. interviene in una duplice direzione: da un lato, sopprime i limiti percentuali degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19 comma 5-*bis*, del d.lgs. 165/2001; dall'altro, autorizza le PA a derogare ai limiti percentuali attualmente previsti per l'attribuzione di incarichi a soggetti esterni ai sensi dell'art. 19, comma 6<sup>39</sup>, del medesimo decreto legislativo.

L'art. 3, comma 3 del d.l. n. 80/2021 prevede un nuovo canale di accesso alla dirigenza di livello non generale (seconda fascia) volto a promuovere l'accesso alla carriera dirigenziale attraverso procedure interne di valutazione della *performance*, individuando una percentuale di posti come sviluppo di carriera riservato ai funzionari di livello apicale in servizio nell'amministrazione. Nello specifico, le procedure comparative dovrebbero tenere conto della valutazione conseguita nell'attività svolta, dei

<sup>38</sup> La selezione avviene mediante procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) che tengono conto della valutazione conseguita nell'attività svolta, dei titoli ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, e in particolar modo del possesso del dottorato di ricerca, nonché della tipologia degli incarichi rivestiti. Sul punto cfr. le nuove regole previste dal d.l. n. 25/2025.

<sup>39</sup> Attualmente il comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 prevede che "Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni".

titoli professionali, di studio o di specializzazione e di servizio e sono tese ad accertare il possesso delle capacità, attitudini e motivazioni individuali<sup>40</sup>.

Successivamente, l'art. 3 comma 1, lettera b), del citato d.l. n. 25/2025 ha modificato l'art. 28, comma 1, del d.lgs. 165/2001 con cui, tra le varie modalità di accesso iniziale alla carriera dirigenziale, prevede anche il concorso unico gestito dal Dipartimento della funzione pubblica<sup>41</sup>.

Si segnala, infine, che proseguendo lungo il percorso di rinnovamento dell'accesso alla carriera dirigenziale, in data 30 giugno 2025, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione, ha definitivamente approvato il disegno di legge "Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni"<sup>42</sup>, che è stato presentato alla Camera dei deputati in data 10 luglio 2025.

In via di estrema approssimazione, il nuovo sistema mira a perfezionare l'efficacia della valutazione esistente disciplinando in modo stringente modalità e tempi di assegnazione degli obiettivi e misurabilità. Si prevede, in particolare, che il trattamento retributivo legato alla *performance* debba essere progressivo e strettamente correlato, in termini percentuali, alla valutazione conseguita. Per tale motivo, non potranno essere attribuiti a più del 30 per cento dei valutati i punteggi più alti. Al contempo il d.d.l. si propone di intervenire anche sullo sviluppo della carriera, allo scopo di una maggiore valorizzazione del merito, introducendo un elemento di novità: l'accesso alla dirigenza di seconda fascia potrà avvenire, per il 30 per cento dei posti a disposizione, direttamente, mediante procedura di sviluppo professionale e senza concorso, per coloro che abbiano maturato almeno 5 anni di servizio nell'area dei funzionari o 2 anni nell'area dell'elevata qualificazione.

Le nuove procedure di sviluppo di carriera vengono delineate come articolate in due fasi: la prima, selettiva e comparativa, finalizzata ad individuare i soggetti idonei al conferimento temporaneo di un incarico dirigenziale, la seconda di osservazione e valutazione. L'esito positivo delle due fasi consente l'accesso ai ruoli. Al fine dell'avvio di tale *iter* procedurale è necessario che ciascuna Amministrazione pubblica apra dei bandi specifici ai quali può partecipare il personale di ruolo o in servizio presso la stessa amministrazione.

<sup>40</sup> Tale riforma rientra nell'ambito della Riforma del Pubblico impiego, nello specifico nella misura M1C1R2.03.01, volta all'attuazione delle misure relative alla promozione della mobilità verticale. Nel dettaglio, la nuova procedura di accesso prevede che almeno il 20% dei posti vacanti a livello annuale per posizioni dirigenziali siano assegnati ai funzionari più meritevoli, selezionati sulla base di un'adeguata procedura di valutazione della *performance*.

<sup>41</sup> «L'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per concorso unico ai sensi dell'articolo 35, comma 4-ter.»

<sup>42</sup> Il testo introduce importanti innovazioni destinate a rendere più moderni ed efficienti gli assetti organizzativi delle Pubbliche amministrazioni. È un obiettivo raggiungibile attraverso l'introduzione di nuovi strumenti per migliorare la misurazione e la valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici a cui collegare prospettive di carriera capaci di valorizzare il merito. Il 12 giugno 2025 la Conferenza Unificata ha espresso parere favorevole sul testo integrato con le osservazioni formulate dalle regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI e dall'UPI.

Nella novella in esame, la selezione per il conferimento dell'incarico di dirigente è affidata ad una Commissione<sup>43</sup> indipendente composta da 7 componenti, di cui: 4 dirigenti di livello generale appartenenti alla stessa amministrazione che ha indetto la procedura, 2 professionisti esperti nella valutazione del personale provenienti da un'amministrazione diversa da quella interessata o dal settore privato e un dirigente generale di ruolo proveniente da un'altra amministrazione, che la presiede. Ai lavori partecipano, senza diritto di voto, il dirigente gerarchicamente sovraordinato a ciascun candidato e un componente dell'Organo indipendente di valutazione, con funzioni di supporto<sup>44</sup>.

## 6. Il nuovo ciclo di rinnovi contrattuali

Il nuovo impulso che il Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2025 ha inteso imprimere al riavvio della contrattazione pubblica è basato sull'ipotesi che, nel 2025, verranno siglati tutti i contratti relativi al triennio 2022-2024 dei comparti del personale non dirigenziale (Funzioni centrali già sottoscritto il 27 gennaio 2025), oltreché quelli relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare, della Carriera prefettizia e della Carriera diplomatica, mentre per i restanti contratti, si ipotizza, la sottoscrizione nel 2026.

Nello stesso senso deve ricordarsi come la legge di bilancio 2024 abbia incrementato il "Fondo contratti per il personale dello Stato - rinnovi contrattuali" di 3 miliardi per il 2024 e di 5 miliardi a regime. Per il personale delle restanti Amministrazioni pubbliche è stato previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano poste a carico dei singoli bilanci le risorse contrattuali quantificate sulla base delle stesse percentuali di incremento. Le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale sono in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno che coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024, e degli accordi per il restante personale statale. Dal 2025, l'incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 risulta pari al 6 per cento. La legge di bilancio 2025 ha poi provveduto a stanziare gli oneri per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2025-2027, stimando incrementi percentuali sulle retribuzioni complessive nella

<sup>43</sup> Per fare in modo che la selezione risponda ai criteri di imparzialità, pubblicità e trasparenza, i componenti della Commissione sono estratti a sorte, non possono farne parte per due volte consecutive e restano fermi i casi di incompatibilità previsti per la partecipazione alle commissioni di concorso. Inoltre, è costituito un apposito Albo presso il Dipartimento della funzione pubblica per l'individuazione dei professionisti, pubblici o privati, esperti nella valutazione del personale.

<sup>44</sup> La selezione inizia con due step. Il primo è relativo alla valutazione della *performance* individuale e dei comportamenti organizzativi. Il secondo si basa sullo svolgimento di una prova individuale di carattere esperienziale. Ai fini della prima valutazione la Commissione tiene conto di un colloquio di carattere esperienziale-attitudinale-motivazionale e di una relazione dettagliata, sottoscritta dal dirigente sovraordinato al candidato, dalla quale devono emergere anche indicatori di carattere comportamentale riguardanti le capacità di *leadership*. Gli incarichi conferiti non possono avere durata superiore a 3 anni e sono rinnovabili una sola volta previa la necessaria valutazione favorevole della Commissione sull'attività svolta. La seconda fase consiste nell'osservazione e valutazione. Trascorsi 4 anni dall'assegnazione del primo incarico, se la valutazione è positiva, si passa all'inserimento nei ruoli.

misura dell'1,8 per cento nel 2025, del 3,6 per cento nel 2026 e del 5,4 per cento dal 2027 in avanti, corrispondenti a 1.755 milioni per l'anno 2025, a 3.550 milioni per l'anno 2026 e a 5.550 milioni annui a decorrere dall'anno 2027<sup>45</sup>.

**RIQUADRO: FOCUS SU ALCUNE SELEZIONI DI PERSONALE PNRR E CRITICITÀ RISCONTRATE**

La notevole necessità di personale da parte degli uffici pubblici ha costituito la premessa affinché, dopo anni caratterizzati dal blocco del turn over, la Pubblica amministrazione tornasse ad occuparsi di reclutamento di forza lavoro, tematica tornata di preminente rilevanza già a partire dalla cosiddetta “legge concretezza<sup>46</sup>” e alla necessità di dare attuazione agli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Pur considerando lo “stop” imposto dalla pandemia, sono state numerose le procedure concorsuali che si sono svolte negli ultimi anni con l’obiettivo di dotare di nuovo personale gli uffici pubblici. I dati hanno però mostrato una realtà difforme da quella auspicata. Se, per un verso, le procedure concorsuali hanno visto una rilevante accelerazione in termini di tempistiche di conclusione dei lavori<sup>47</sup>, dall’altro si è registrata una discrasia tra il numero dei posti messi a concorso e quello dei candidati risultati idonei al termine delle procedure, con la conseguente mancata copertura di numerosi posti di lavoro.

Nel biennio 2021-2022 sono stati banditi 124 concorsi per 257 profili e 39.759 posti messi a bando, di cui 21.167 a tempo determinato (53% del valore totale) e 18.592 a tempo indeterminato (47%)<sup>48</sup>. Quello del “funzionario” è stato il profilo maggiormente ricercato (76,9%) rispetto agli assistenti (21,5%) e alle varie categorie di operatori (1,6%). Con riguardo ai requisiti di accesso alle procedure, il titolo universitario è stato richiesto nella maggior parte dei casi (78%), essendo invece sufficiente il diploma di secondo grado nel 19,5% delle selezioni. Alla riduzione delle tempistiche dei concorsi ha contribuito anche il minor ricorso alla prova orale, che si è svolta solo nel 17% delle selezioni pubbliche “semplificate” (in quelle ordinarie, invece, la prova orale era svolto nel 100% dei casi). Al di là dei vantaggi dal punto di vista della maggiore celerità delle procedure, i dati rilevati hanno evidenziato diverse criticità nel reclutamento di personale presso la Pubblica amministrazione. Sono stati numerosi, infatti, i concorsi che si sono chiusi senza l’integrale copertura dei posti messi a bando, in particolare, quelli per la selezione di figure caratterizzate da competenze marcatamente specifiche e tecniche. Per tali figure, infatti, quello pubblico sembra rappresentare ancora un impiego con scarso *appeal*, principalmente in considerazione del fatto che, mediamente, le condizioni economiche offerte dal datore di lavoro privato sono più vantaggiose, soprattutto se poste in relazione all’elevata qualificazione, anche post-laurea, richiesta per l’accesso in fase concorsuale. Altra problematica irrisolta è rappresentata dalla mancata valorizzazione professionale delle competenze acquisite dal personale dipendente connessa a sistemi di formazione e di sviluppo di carriera molto lenti e del tutto inadeguati.

Nello stesso biennio 2021-2022 sono state bandite, specificatamente per l’attuazione del PNRR, sei procedure per 15.558 posti a tempo determinato: tale tipologia di rapporto di lavoro ha rappresentato la principale causa della scarsa attrattività di tali concorsi, insieme a quella della sede di residenza dei candidati, con un consistente squilibrio tra i candidati provenienti dal mezzogiorno (66%) rispetto a quelli afferenti alle altre zone del Paese.

<sup>45</sup> Per maggiori approfondimenti sulla quantificazione delle risorse contrattuali, si rinvia al cap. 2.

<sup>46</sup> Legge 19 giugno 2019, n. 56 – Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo. Tale normativa è stata introdotta per porre rimedio alle limitazioni in tema di assunzioni che, a partire dalla legge finanziaria 2008 (legge 244/2007), avevano investito la Pubblica amministrazione. In particolare, l’art. 3, al primo comma, consentiva alle amministrazioni dello Stato di utilizzare risorse per nuove assunzioni in misura pari al 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente, e, al sesto comma, prevede il sistema dei concorsi pubblici unici “svolti dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri con modalità semplificate”.

<sup>47</sup> Secondo il Rapporto Formez PA 2022 – elaborato dal Centro studi e pubblicato sul sito ufficiale dell’associazione il 6 febbraio del 2023 – la durata media dei concorsi da esso gestiti prima dell’entrata in vigore del d.l. 44/2021 si attestava sui 493 giorni. A seguito dell’operatività del decreto, il dato è sceso a 189 giorni per i concorsi banditi o riaperti nel 2021 e addirittura a 169 giorni per quelli banditi nel 2022 (congeggiati partendo dalla data di pubblicazione del bando fino all’approvazione della graduatoria finale di merito).

<sup>48</sup> I dati si riferiscono a procedure concorsuali gestite da Formez PA.

*I concorsi Coesione per l'attuazione del PNRR*

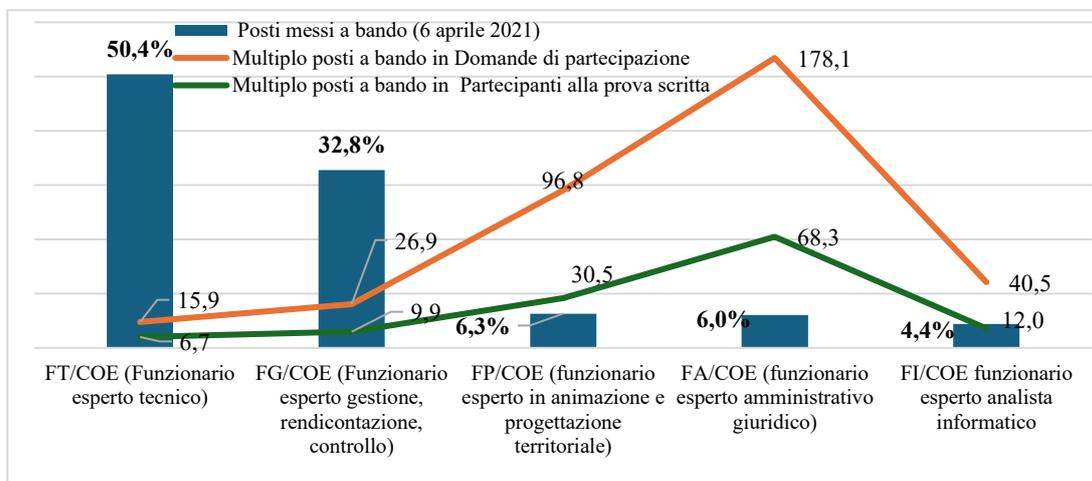
La legge di bilancio 2021 (legge 178/2020), all'art. 1, commi 179-184, ha autorizzato le Amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno ad assumere personale (2.800 unità nel triennio 2021-2023), attraverso l'espletamento di procedure concorsuali, al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle stesse nella gestione delle politiche di coesione.

Le 2.800 unità di personale da reclutare a tempo determinato sono state ripartite nelle cinque categorie di personale di seguito indicate:

- 1.412 unità di Funzionario esperto tecnico;
- 918 unità di Funzionario esperto in gestione, rendicontazione e controllo;
- 177 unità di Funzionario esperto in progettazione e animazione territoriale;
- 169 unità di Funzionario esperto amministrativo giuridico;
- 124 unità di Funzionario esperto analista informatico.

I requisiti richiesti per la partecipazione erano i medesimi per tutti i profili, con la conseguenza che è stato possibile concorrere parallelamente per più concorsi. In applicazione delle semplificazioni procedurali introdotte dal d.l. 44/2021, il concorso ha previsto due soli "step". La valutazione dei titoli di studio e professionali e, successivamente, la prova scritta, a risposta multipla, diversificata per ciascun profilo. Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica (DFP)<sup>49</sup>, le candidature presentate sono state 99.357 per i differenti profili, corrispondenti a 81.150 candidati. La valutazione dei titoli di studio e professionali avrebbe dovuto rappresentare il filtro iniziale per selezionare i candidati all'unica prova concorsuale. Al test scritto, strutturato su domande a risposta multipla, sarebbero dovuti arrivare un numero di concorrenti pari al triplo dei posti messi a concorso. Sulla base di ciò, sono risultati "idonei" a prendere parte alla prova 8.582 candidati. Tra il 9 e l'11 giugno 2021 si sono svolte le relative prove scritte ma, visto il ridottissimo numero di partecipanti, lo stesso 11 giugno il bando di concorso è stato oggetto di rivisitazione, con eliminazione dello sbarramento effettuato attraverso la "preselezione" per titoli ed ammissione di tutti gli iscritti alla prova che, conseguentemente, è stata oggetto di nuove sessioni, aperte agli oltre 70 mila candidati esclusi precedentemente.

Grafico 1.1



Dalla rappresentazione grafica si evince come alcuni profili abbiano suscitato un elevatissimo interesse presso i candidati. Per l'incarico di funzionario esperto amministrativo giuridico (FA) sono infatti pervenute un numero di domande pari a 178 volte il numero dei posti messi a concorso e hanno effettivamente partecipato alla prova scritta un numero di candidati pari a 68 volte il numero dei posti disponibili, rendendo più agevole, come si vedrà più avanti, la copertura integrale dei posti, a seguito dei numerosi e successivi scorrimenti. L'interesse partecipativo più consistente si è concentrato su un profilo cui afferiva, però, appena il 6% dei posti messi a concorso. Di segno diametralmente opposto è il quadro che si presenta per i profili tecnici e gestionali, cui era riservato

<sup>49</sup> Concorso Sud, 81.150 candidati: quasi il 30% ha meno di 30 anni, il 55% è donna (funzionepubblica.gov.it).

un notevole numero di posti (rispettivamente il 50,4% e il 32,4%), rispetto ai quali, però, la risposta da parte dei candidati in termini di partecipazione è stata decisamente meno rilevante.

L'asimmetria venutasi a determinare tra domanda ed offerta di lavoro ha generato risultati poco incoraggianti: il 19 luglio è infatti stata pubblicata la graduatoria finale e di merito dal quale è emerso che gli idonei totali coprivano appena il 52% del numero complessivo dei posti messi a bando e che i vincitori, come evidenziato dalla tabella riportata, rappresentavano appena il 28% dei 2.800 dipendenti da reclutare.

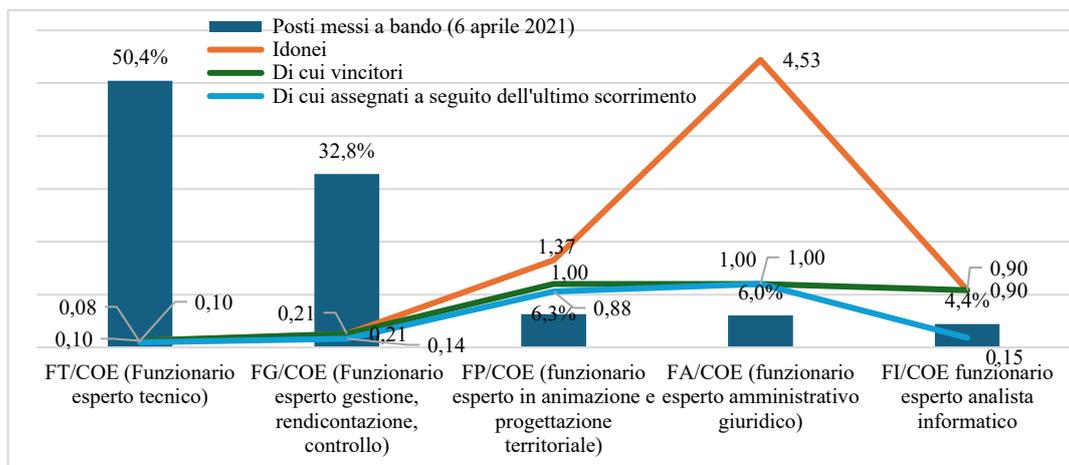
TAVOLA 1.1

Concorso coesione – 2.800 tecnici al sud						
Profili	Posti messi a bando (6 aprile 2021)	Domande di partecipazione	Di cui partecipanti alla prova scritta	Di cui idonei	Di cui vincitori	Di cui Assegnati a seguito dell'ultimo scorrimento (settembre 2022)
<b>FT/COE</b> (Funzionario esperto tecnico)	1.412	22.466	9.449	148	148	113
<b>FG/COE</b> (Funzionario esperto gestione, rendicontazione, controllo)	918	24.653	9.126	196	196	127
<b>FP/COE</b> (Funzionario esperto in animazione e progettazione territoriale)	177	17.130	5.405	243	177	156
<b>FA/COE</b> (Funzionario esperto amministrativo giuridico)	169	30.092	11.535	766	169	169
<b>FI/COE</b> (Funzionario esperto analista informatico)	124	5.016	1.494	112	112	19
<b>Totale</b>	<b>2800</b>	<b>99.357</b>	<b>37.009</b>	<b>1465</b>	<b>802</b>	<b>584</b>
<b>Percentuale</b>				<b>52%</b>	<b>28%</b>	<b>20%</b>

Le numerose rinunce pervenute in fase di assegnazione del personale alle differenti sedi di lavoro hanno comportato la necessità di procedere a ripetuti scorrimenti di graduatoria, al termine dei quali, tra i differenti profili, sono stati coperti appena il 20% dei posti messi a concorso, pari a 584 candidati assegnati rispetto alle 2.800 unità di personale. I dati riportati nella tavola mostrano che solo il profilo FA (funzionario esperto giuridico amministrativo) ha realizzato l'integrale copertura dei posti. Penalizzato dalle rinunce il profilo FP, che pure aveva potuto contare su un numero di idonei ben più elevato rispetto a quello dei posti messi a concorso (243 idonei per 177 posti: al termine dell'ultimo scorrimento gli assegnati risultano essere 156). In tutti gli altri concorsi, salvo il profilo FI (funzionario esperto analista informatico), gli idonei sono risultati essere insufficienti rispetto ai numeri previsti dal bando. Particolarmente negativo il dato del profilo FT (funzionario esperto tecnico): a fronte di un'offerta di oltre 1.400 posti, gli idonei sono risultati essere appena 148 e a seguito dei numerosi scorrimenti scaturiti dall'elevata quantità di rinunce, di questi, solo 113 candidati sono stati assegnati.

Non sorprende che i dati relativi al profilo del funzionario esperto amministrativo giuridico sono i più alti, a fronte di un numero di posti disponibili tra i più bassi: il profilo FA ha fatto registrare il maggior numero di domande di partecipazione, il maggior numero di partecipanti alla prova scritta e il maggior numero di idonei. La natura più specialistica dell'incarico da assumere per i profili gestionali e tecnici ha determinato che a tali figure venissero richieste competenze attinenti all'area dell'informatica, dell'architettura, dell'ingegneria, della geologia.

GRAFICO 1.2



Un'ulteriore rappresentazione dell'esito della prova concorsuale è fornita dal grafico 1.2, che consente di analizzare le risultanze della procedura di selezione in rapporto alla ripartizione dei posti messi a bando. Se infatti, come già rilevato, il numero di idonei (linea arancione) è in grado di coprire i posti messi a bando solo relativamente ai codici FP<sup>50</sup> ed FA, che rappresentano, però, solo il 6,3% e il 6% del totale dei posti offerti, negli altri profili, peraltro caratterizzati da un numero di posti sensibilmente più alto, la situazione si capovolge totalmente. Si prenda il codice FT (cui è riservato il 50,4% dei posti messi a bando): il rapporto tra il numero dei vincitori (che, essendo più basso di quello dei posti offerti, coincide con quello degli idonei) e quello del numero dei posti offerti è pari allo 0,1 (linea verde). Il dato (linea celeste) si riduce ulteriormente, scendendo allo 0,08, se si rapporta il numero dei candidati effettivamente assegnati ad una sede di servizio (quindi al termine di tutti gli scorrimenti effettuati) a quello del numero dei posti offerti. Situazione sostanzialmente simile nel profilo FG: ad alto numero di posti riservati (il 32,8% di posti) seguono un numero di idonei/vincitori e assegnati (e conseguenti rapporti) ben al di sotto della sufficienza.

A caratterizzare l'esito di questa prova concorsuale sono dunque state le rinunce che, tra i vari scorrimenti, e dopo le assegnazioni nelle rispettive sedi di lavoro, sono state 374<sup>51</sup>. È di tutta evidenza che alla base della scelta dei candidati rinunciatari, la questione geografica abbia rivestito un ruolo marginale, essendo dislocati nel Mezzogiorno tutti i posti di lavoro offerti dal concorso. Un altro dato determinante per la comprensione del fenomeno delle rinunce è rappresentato dal fatto che il 55,6% dei candidati, al momento della rinuncia, risultava essere vincitore di altri concorsi che, nell'80% dei casi, assicuravano un'assunzione a tempo indeterminato. Particolarmente rilevante il dato relativo ai candidati del profilo FI di funzionario esperto analista informatico: il maggior tasso delle rinunce è da ascrivere proprio ai vincitori di tale graduatoria, per un valore che si è attestato sul 44%.

I risultati non soddisfacenti della procedura di reclutamento hanno costituito il presupposto per la pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2021, di una nuova procedura concorsuale, analoga per molti aspetti a quella precedente, volta "al reclutamento a tempo determinato di 2.022 unità di personale non dirigenziale". Tale procedura, affidata alla Commissione RIPAM<sup>52</sup>, si

<sup>50</sup> Come già specificato, nonostante un numero di idonei sufficienti poi, a seguito delle rinunce, sarà assegnato, in riferimento al codice FP, un numero di candidati pari allo 0,88% dei posti messi a concorso (linea celeste).

<sup>51</sup> Il dato è stato evidenziato da Formez PA nella sua relazione.

<sup>52</sup> Istituita con decreto interministeriale del 25 luglio 1994, la Commissione Interministeriale per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM) è composta dai rappresentanti pro tempore del Ministro dell'economia, del Ministro della funzione pubblica e del Ministro dell'interno. L'art. 2 del decreto interministeriale 16 maggio 2018 evidenzia quali siano i compiti della Commissione RIPAM: "La Commissione RIPAM, nel rispetto della normativa vigente in materia di reclutamento da parte delle Pubbliche amministrazioni, dei principi di trasparenza e pubblicità delle procedure concorsuali e della direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, con oggetto "Linee guida sulle procedure concorsuali", svolge i seguenti compiti: approvazione del bando di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato; indicazione dei bandi di concorsi; nomina delle commissioni esaminatrici; validazione della graduatoria finale di merito della procedura

proponeva la finalità di coprire quei posti rimasti senza un assegnatario dalla selezione precedente. Nel dettaglio si è posta l'esigenza di reclutare:

- 1.270 unità: funzionario esperto tecnico (codice FT/COE) con competenza in materia di supporto progettazione tecnica, esecuzione di opere e interventi pubblici e gestione dei procedimenti legati alla loro realizzazione (es. mobilità, edilizia pubblica, rigenerazione urbana ed efficientamento energetico);

- 733 unità: funzionario esperto in gestione, rendicontazione e controllo (codice FG/COE) con competenza in materia di supporto alla programmazione e pianificazione degli interventi, nonché alla gestione, al monitoraggio e al controllo degli stessi, ivi compreso il supporto ai processi di rendicontazione richiesti dai diversi soggetti finanziatori, anche attraverso l'introduzione di sistemi gestionali più efficaci e flessibili tra le amministrazioni e i propri fornitori;

- 19 unità: funzionario esperto analista informatico (codice FI/COE) con competenza in materia di analisi dei sistemi esistenti e definizione di elementi di progettazione di dati logici per i sistemi richiesti dai fabbisogni di digitalizzazione delle amministrazioni. Identificazione e progettazione di chiavi per i dati e definizione di cataloghi di dati. Definizione e realizzazione delle condizioni di interoperabilità per l'acquisizione e scambio di dati utili alle amministrazioni.

A differenza della selezione per 2.800 unità, i requisiti di partecipazione non erano comuni a tutti i profili, essendo richiesti diversi titoli di studio a seconda della tipologia della figura ricercata sebbene, anche in questo caso, sia stato possibile presentare domanda di partecipazione per più di una delle categorie previste dal bando. In conformità con le disposizioni di svolgimento semplificato previste dal d.l. 44/2021, il concorso ha previsto la valutazione dei titoli (che in questa selezione ha effettivamente esplicitato la sua funzione) di studio e professionali e, successivamente, la prova scritta, a risposta multipla, diversificata per ciascun profilo. In poco più di sette mesi, la procedura è arrivata all'assegnazione dei candidati risultati vincitori. I risultati, riportati nella tabella in basso, non sono dissimili da quelli del concorso precedente: anche in tale circostanza numerosissimi posti di lavoro non sono stati attribuiti. Fa eccezione l'integrale copertura dei posti relativi al profilo FI, quello del funzionario esperto analista informatico, circostanza presumibilmente agevolata dal ridotto numero di figure ricercate.

TAVOLA 1.2

2.022 tecnici per il sud a tempo determinato (AREA III F1)				
Profili	Posti messi a bando (15 ottobre 2021)	Idonei	Vincitori	Assegnati a seguito degli scorrimenti
FT/COE (Funzionario esperto tecnico)	1.270	145	145	140
FG/COE (Funzionario esperto gestione, rendicontazione, controllo)	733	558	558	549
FI/COE (Funzionario esperto analista informatico)	19	51	19	19
<b>Totale</b>	<b>2022</b>	<b>754</b>	<b>722</b>	<b>708</b>
<b>Percentuale</b>		<b>37%</b>	<b>36%</b>	<b>35%</b>

*Il concorso per 8.171 addetti all'Ufficio del Processo del Ministero della giustizia*

Il reclutamento di personale da adibire all'Ufficio del Processo presso il Ministero della giustizia è stato messo in atto per il raggiungimento dell'obiettivo MIC1-34I1.8 del PNRR, allo scopo di rafforzare gli uffici giudiziari giudicanti civili e penali attraverso l'assunzione di almeno 16.500 dipendenti per l'Ufficio per il processo (c.d. UPP).

L'assunzione di parte di detto personale si sarebbe dovuta attuare attraverso il concorso RIPAM pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 agosto 2021 per il reclutamento a tempo determinato di 8.171 unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, fascia economica F1, con profilo di addetto all'Ufficio per il processo, da inquadrare tra il personale del Ministero della giustizia. Differentemente dai concorsi Coesione, in tale procedura il profilo ricercato è unico e l'assegnazione del personale è avvenuta su base distrettuale.

concorsuale trasmessa dalla Commissione esaminatrice; assegnazione dei vincitori e degli idonei della procedura concorsuale alle amministrazioni pubbliche interessate; adozione degli ulteriori eventuali atti connessi alla procedura concorsuale, fatte comunque salve le competenze delle Commissioni esaminatrici.

La prova concorsuale, che si è svolta tra il 24 e il 26 novembre 2021, al netto dei successivi tre scorrimenti di graduatoria effettuati per far fronte alle rinunce<sup>53</sup> e alla mancata copertura degli incarichi in alcuni distretti, oltreché alla modifica della graduatoria in seguito all'accoglimento dei ricorsi al TAR presentati da alcuni candidati, ha inequivocabilmente messo in luce uno dei fenomeni di cui si è parlato in precedenza: la considerevole difficoltà per la Pubblica amministrazione di dotarsi di nuovo personale nelle regioni del Settentrione.

TAVOLA 1.3

Concorso per 8.171 addetti ufficio processo			
Sedi disponibili	Numero di posti disponibili	Idonei	Vincitori
Codice CASS - Corte di cassazione	200	209	200
Codice AN - Distretto della Corte di Appello di Ancona	140	177	140
Codice BA - Distretto della Corte di Appello di Bari	306	530	306
Codice BO - Distretto della Corte di Appello di Bologna	422	443	422
Codice BS - Distretto della Corte di Appello di Brescia	248	122	122
Codice CA - Distretto della Corte di Appello di Cagliari	248	350	248
Codice CL - Distretto della Corte di Appello di Caltanissetta	106	190	106
Codice CB - Distretto della Corte di Appello di Campobasso	51	77	51
Codice CT - Distretto della Corte di Appello di Catania	331	628	331
Codice CZ - Distretto della Corte di Appello di Catanzaro	304	517	304
Codice FI - Distretto della Corte di Appello di Firenze	446	403	403
Codice GE - Distretto della Corte di Appello di Genova	251	141	141
Codice AQ - Distretto della Corte di Appello dell'Aquila	190	227	190
Codice LE - Distretto della Corte di Appello di Lecce	303	430	303
Codice ME - Distretto della Corte di Appello di Messina	148	244	148
Codice MI - Distretto della Corte di Appello di Milano	680	511	511
Codice NA - Distretto della Corte di Appello di Napoli	956	1.377	956
Codice PA - Distretto della Corte di Appello di Palermo	410	737	410
Codice PG - Distretto della Corte di Appello di Perugia	107	165	107
Codice PZ - Distretto della Corte di Appello di Potenza	125	146	125
Codice RC - Distretto della Corte di Appello di Reggio Calabria	208	222	208
Codice RM - Distretto della Corte di Appello di Roma	843	1.083	843
Codice SA - Distretto della Corte di Appello di Salerno	218	234	218
Codice TO - Distretto della Corte di Appello di Torino	401	328	328
Codice TS - Distretto della Corte di Appello di Trieste	141	81	81
Codice VE - Distretto della Corte di Appello di Venezia	388	262	262
<b>Totale</b>	<b>8.171</b>	<b>9.834</b>	<b>7.464</b>
<b>Variazione</b>			<b>91%</b>

I dati riportati nella tavola 1.3 si riferiscono alla prima graduatoria di merito pubblicata dopo la prova scritta, antecedentemente, dunque, ai successivi tre scorrimenti. A prescindere dal quadro generale della procedura e del suo esito complessivo (quello rappresentato in tabella non è l'esito definitivo), ciò che rileva in questa sede è il dato distinto per base distrettuale. I campi evidenziati in arancione afferiscono a quei distretti nei quali il numero dei vincitori non è sufficiente a coprire il numero dei posti messi a bando per quella specifica sede. Nelle regioni del Centro-Sud si registrava non solo l'integrale assegnazione dei posti, ma risultava anche un considerevole numero di idonei (i distretti di Catania e Palermo su tutti), che ha poi, di fatto, consentito di effettuare gli scorrimenti. Di converso, risultava particolarmente negativo il dato di Brescia: i 122 vincitori del concorso non hanno garantito neppure l'assunzione di metà del personale atteso dal distretto lombardo. I dati forniti dal Ministero della giustizia chiariscono che, al 31 dicembre 2022, ossia dopo i tre scorrimenti effettuati nel 2022, risultavano immesse in servizio 7.756 unità di addetti all'Ufficio del Processo; il numero dei dimessi, alla stessa data, come rilevato dal Sistema Unitario del Personale del

<sup>53</sup> Le rinunce ad accettare i posti assegnati di molti candidati vincitori hanno riguardato soprattutto professioni altamente specialistiche, nonché candidati vincitori di altri concorsi con contratto di lavoro stabile. Altre rinunce si sono avute dopo l'assegnazione delle sedi di lavoro dislocate al Nord da parte di candidati provenienti dal Sud.

Ministero della giustizia (SUP), era pari a 1.318 unità. Pertanto, gli addetti all'Ufficio del Processo in servizio erano 6.438.

Nel corso del 2024, il Ministero della giustizia, tramite la commissione RIPAM, ha indetto un secondo reclutamento, per un totale di 3.946 unità di personale non dirigenziale, da inquadrare a tempo determinato nell'Area funzionari, volto ad incrementare il contingente di addetti all'Ufficio per il processo, in coerenza con il PNRR. Il bando è stato pubblicato il 5 aprile 2024 sul portale inPA. Lo svolgimento della procedura concorsuale, così come per il precedente bando, ha previsto l'espletamento delle prove in due giorni, svolte il 5 e 6 giugno 2024, con conseguente presa di servizio, per il personale vincitore, in data 21 giugno 2024<sup>54</sup>.

Per tale personale, l'art. 1, comma 135, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025), aveva predisposto la stabilizzazione, dal 1° luglio 2026, di 2.600 funzionari<sup>55</sup> del Ministero della giustizia, già reclutati con contratti di lavoro subordinati a tempo determinato, per supportare le linee di progetto ricomprese nel PNRR e, in particolare, per garantire l'operatività degli uffici giudiziari anche oltre il termine fissato dal Piano. La disposizione in esame, riformata dal d.l. n. 25/2025, prevede, al fine di ottenere la stabilizzazione, che i soggetti interessati abbiano maturato un'anzianità lavorativa pari a dodici mesi<sup>56</sup> continuativi nella qualifica ricoperta e risultino in servizio alla data del 30 giugno 2026,

Nel mese di aprile 2025, è stata indetta una nuova procedura concorsuale per il reclutamento, a tempo pieno e determinato, di dodici unità di personale non dirigenziale, a completamento del contingente di n. 158 unità, da assumere a norma dell'art. 11, comma 1, del Titolo II del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 9, lett. b), del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215 e successiva legge di conversione del 23 febbraio 2024, n. 18, da assegnare agli Uffici per il processo della giustizia amministrativa.

<sup>54</sup> Il Ministero, con provvedimento del 12 giugno 2025, ha autorizzato un ulteriore scorrimento della graduatoria per un totale di 767 posti. I posti si sono resi disponibili a seguito di verifica delle rinunce, mancati possessi e dimissioni intervenute subito dopo l'immissione in servizio dei vincitori.

<sup>55</sup> La norma in esame prevede, inoltre, anche la stabilizzazione di 400 assistenti per un totale di 3.000 unità di personale. Per la realizzazione di tale operazione l'onere a regime è stimato in 136,4 milioni.

<sup>56</sup> Nell'originaria formulazione, il legislatore aveva previsto un'anzianità lavorativa pari a 24 mesi.



## CAPITOLO SECONDO

### LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E NEI CONFRONTI INTERNAZIONALI

**1. La dinamica dei redditi da lavoro dipendente:** 1.1. *L'andamento dei redditi post blocco e pandemia;* 1.2. *Andamenti occupazionali e retribuzione pro-capite;* 1.3. *Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione;* **2. Confronti internazionali:** 2.1. *I redditi da lavoro della PA e loro relazione con il Pil ed i principali aggregati di spesa;* 2.2. *I redditi da lavoro della PA e l'andamento dell'inflazione: un riscontro internazionale;* 2.3. *La posizione italiana a livello mondiale: alcuni indicatori tratti dal paper Governance at a Glance 2025 dell'OCSE.* **3. Le previsioni per i prossimi anni nel quadro macroeconomico generale**

#### **1. La dinamica dei redditi da lavoro dipendente**

##### *1.1. L'andamento dei redditi post blocco e pandemia*

Secondo i dati di contabilità nazionale, tra le principali voci di spesa della Pubblica amministrazione vi è senza dubbio la spesa per redditi da lavoro dipendente che, nell'ambito delle spese correnti, si colloca per ordine di grandezza subito dopo quella per prestazioni sociali in denaro, che rappresenta la voce più ingente.

Il riferimento per i redditi da lavoro dipendente è rappresentato dalle serie storiche elaborate dall'Istat, che, sulla base del SEC2010<sup>57</sup>, compila il conto economico del settore

---

<sup>57</sup> Nel SEC (Sistema europeo dei conti nazionali) i Redditi da lavoro dipendente sono definiti come il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile. Essi sono costituiti dalle retribuzioni lorde (in denaro o in natura) e dai contributi sociali a carico dei datori di lavoro (effettivi o figurativi).

S13 delle amministrazioni pubbliche<sup>58</sup>, definito come il consolidamento dei conti di tre sottosettori: Amministrazione centrale<sup>59</sup>, Amministrazioni locali<sup>60</sup> e Enti di previdenza<sup>61</sup>.

Le fonti statistiche utilizzate per la costruzione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche sono costituite da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio degli enti o dai documenti contabili (consuntivi o preconsuntivi) compilati da quest'ultimi. Per l'analisi della congiuntura, l'Istat rilascia i conti economici trimestrali, elaborando stime infrannuali dell'aggregato, coerenti con i principi della contabilità nazionale.

Ancora, sotto il profilo metodologico e di impostazione nella lettura delle informazioni, è utile rammentare che la dinamica della spesa per redditi va letta in relazione ai vincoli finanziari conseguenti al processo di riforma della PA, nonché di quelli di derivazione europea relativi alla disciplina del "Patto di stabilità e di crescita", le cui norme mirano a prevenire le conseguenze negative delle politiche di bilancio dei paesi membri e a correggere i bilanci o gli oneri del debito pubblico che risultano eccessivi<sup>62</sup>.

Fino al 2008, la spesa di personale aveva mostrato tassi di crescita maggiori del tasso di inflazione programmato. Per tale motivo, già nella manovra d'estate del 2009 (anticipata dal d.l. n. 112/2008), si era cercato di arginare il trend in crescita della spesa complessiva del personale attraverso una razionalizzazione del sistema scolastico, la sospensione dell'efficacia di alcune leggi speciali, un maggior controllo sulla contrattazione integrativa e più rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali. La crisi economica del 2009 ha reso, poi, improcrastinabile intervenire sull'aggregato con severe misure di risparmio. Con il decreto-legge n. 78 del 2010 sono stati messi in atto interventi destinati ad incidere su tutte le variabili che avevano sino ad allora determinato l'andamento della spesa: numero dei dipendenti, contrattazione collettiva e integrativa, automatismi stipendiali, progressioni

<sup>58</sup> Tale conto viene predisposto entro la fine del mese di febbraio di ciascun anno e trasmesso dall'Istat alla Commissione UE entro il 1° marzo. Le informazioni trasmesse alla Commissione Ue sono utilizzate per monitorare gli andamenti di finanza pubblica e verificare la loro congruenza rispetto agli obiettivi definiti da ciascun paese con il proprio programma di stabilità e crescita. L'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del Settore S.13 è predisposto dall'Istat in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, Sec 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (MGDD).

<sup>59</sup> L'Amministrazione centrale (S.1311) comprende tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico; si suddividono in due componenti: lo Stato (S.1311A) e altri organi delle amministrazioni centrali (S.1311B).

<sup>60</sup> Il sottosettore delle Amministrazioni locali (S.1313) include gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio economico; comprende Regioni (S.1313A1), Province (S.1313A2), Comuni (S.1313A3), Enti sanitari locali (S.1313B) e altri enti locali.

<sup>61</sup> Il sottosettore degli Enti di previdenza e di assistenza sociale (S.1314) comprende le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

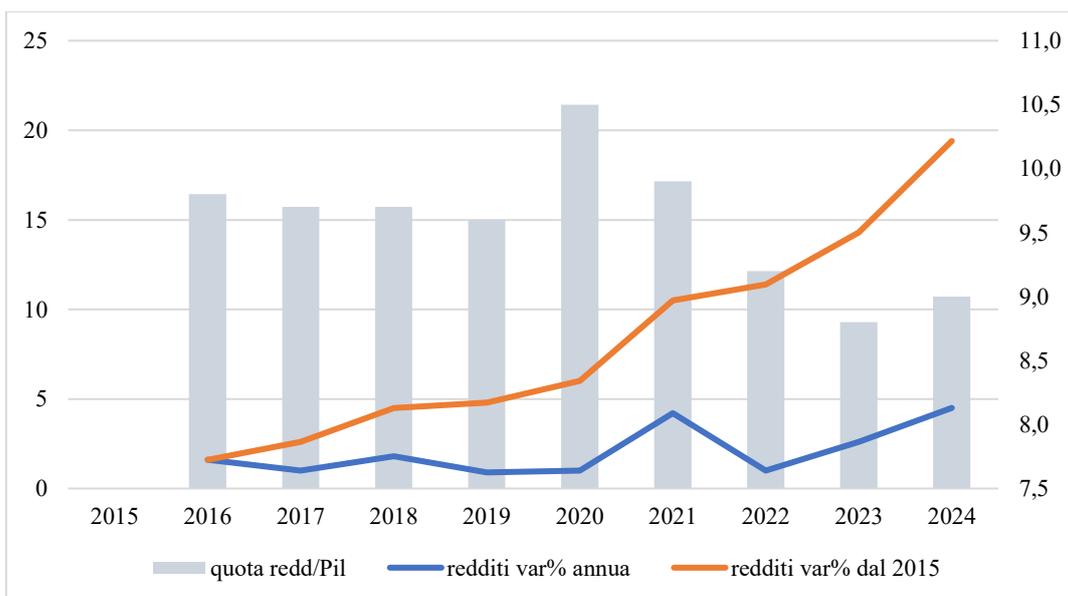
<sup>62</sup> In seguito agli eventi legati al Covid-19, la Commissione UE ha attivato, per la prima volta dal 2011, la clausola di salvaguardia (*general crisis clause*), per poter adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero. Su tale spesa incide, anche, il continuo aggiornamento e allargamento del perimetro delle amministrazioni pubbliche, come definito nell'elenco pubblicato annualmente nel mese di settembre da parte dell'Istat. Anche se il PSB 2025-2029 non cita espressamente tale clausola, si riconosce la possibilità di deviazioni temporanee dal percorso di aggiustamento in caso di shock esogeni. Nei primi tre anni (2025-2027), la Commissione può tenere conto di circostanze eccezionali per modulare l'aggiustamento richiesto.

economiche e avanzamenti di carriera<sup>63</sup>. Dal 2016 è iniziata una lieve ripresa, in seguito allo sblocco della contrattazione integrativa, con un picco di crescita nel 2018, dovuto ai rinnovi contrattuali della tornata 2016-2018, sottoscritti in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015, che aveva dichiarato incostituzionale il regime di sospensione della contrattazione collettiva. Secondo la Consulta, infatti, il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica aveva alterato la dinamica negoziale, in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale.

Esaminando la dinamica dei redditi a partire dall'anno 2015, si osserva che, dopo una timida ripresa nel 2016 e 2017, il 2018 ha fatto registrare una prima variazione significativa (+1,8 per cento), ma la spinta più importante si è registrata nell'anno 2021 con un +4,2 per cento in diretta relazione con la sottoscrizione e l'entrata a regime dei principali contratti collettivi nazionali<sup>64</sup>. È, tuttavia, necessario ricordare che, trattandosi di un dato di spesa complessiva, le variazioni in aumento e diminuzione incorporano anche gli effetti derivanti da politiche occupazionali (*Grafico 2.1*).

GRAFICO 2.1

VARIAZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E LORO QUOTA SUL PIL



Fonte: Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2024, marzo 2025; PSB 2025-2029

In questa prospettiva, le variazioni in aumento della spesa, oltre al consistente effetto legato alle rivalutazioni retributive previste dai contratti collettivi sottoscritti, sono riferibili anche al riavvio delle politiche di reclutamento del personale ai fini del conseguimento degli sfidanti obiettivi contenuti del PNRR.

<sup>63</sup> Nel 2009 i Redditi da lavoro dipendenti erano pari a 171,1 miliardi, nel 2010 oltre 172 miliardi, nel 2011 il trend si è invertito fino a raggiungere i 161,9 miliardi nel 2015, per poi cominciare a risalire dal 2016.

<sup>64</sup> Si rimanda al capitolo IV della presente Relazione.

Il dato complessivo di crescita cumulato alla fine del 2024 risulta di poco superiore al 19 per cento (Tavola 2.1). Le singole variazioni annuali successive all'anno 2021 danno conto di come si siano progressivamente dispiegati gli effetti degli incrementi retributivi previsti per la tornata contrattuale 2022-2024 che, sebbene si sia conclusa solo per il comparto Funzioni centrali ed è ancora alle battute iniziali per gli altri settori, si è caratterizzata dal riconoscimento generalizzato *ope legis* di un consistente anticipo retributivo a carico delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali<sup>65</sup>.

TAVOLA 2.1

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE: VARIAZIONE ANNUA, ANDAMENTO RISPETTO AL 2015 E QUOTA SUL PIL ANNI 2016-2024

Anni	redditi var% annua	redditi var% dal 2015	quota redditi/Pil
2016	1,6	1,6	9,8
2017	1,0	2,6	9,7
2018	1,8	4,5	9,7
2019	0,9	4,8	9,6
2020	1,0	6,0	10,5
2021	4,2	10,5	9,9
2022	1,0	11,4	9,2
2023	2,6	14,3	8,8
2024	4,5	19,4	9,0

Fonte: Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2024, marzo 2025; PSB 2025-2029

Nella Relazione sul costo del lavoro pubblico resa nell'estate del 2020<sup>66</sup>, sulla base delle stime elaborate poco prima della fase segnata dall'emergenza pandemica<sup>67</sup>, era stato esaminato l'andamento del rapporto della spesa per redditi su Pil nominale i cui valori si erano mostrati in continuità con il recente passato ed in particolare con il biennio 2018-2019, non essendo prevedibile fino a quel momento alcuno *shock* esogeno capace di alterarne gli equilibri. L'improvviso rallentamento dell'economia ha bruscamente inciso sul rapporto tra le due grandezze, destando inizialmente preoccupazione sulla effettiva capacità dell'insieme della ricchezza prodotta di continuare a sostenere ingenti spese che per loro natura e caratteristica non sono facilmente comprimibili. Tuttavia, si è rapidamente consolidata la consapevolezza dell'assoluta eccezionalità e straordinarietà del momento, prefigurandosi un rapido recupero dell'andamento fisiologico del rapporto analizzato, in relazione al termine della fase critica emergenziale ed in vista di un consistente recupero del prodotto interno. Il riallineamento ai valori iniziali è stato raggiunto, infatti, già nel 2022 (9,2 per cento) mentre per il 2023 vi è stato un ulteriore miglioramento del rapporto, con un dato per il 2024 rivisto, come detto, in lieve crescita. Il ritorno ai valori *pre-pandemia* nel rapporto redditi/Pil è collegato in parte alla ripresa del ciclo economico

<sup>65</sup> L'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 ha disposto, come detto, una consistente anticipazione della spesa stabilendo il pagamento, entro fine 2023, di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale.

<sup>66</sup> Relazione sul Costo del lavoro pubblico, delibera n. 13/SSRRCO/RCL/20.

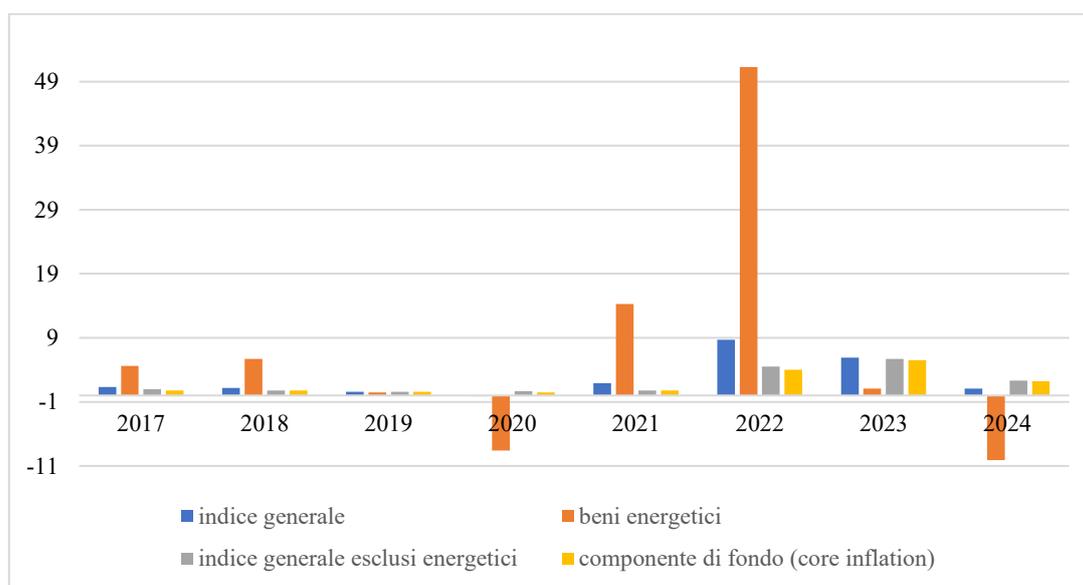
<sup>67</sup> NaDEF 2019 e Def 2020.

e, in parte, agli effetti inflazionistici caratterizzanti i diversi mercati a partire dal 2021 (Grafico 2.2), inizialmente influenzati dalla componente energetica.

L'andamento dei prezzi è stato influenzato successivamente da una crescita più strutturale a partire dal 2023<sup>68</sup>; pertanto, la componente del deflatore implicito del Pil (da 1,3 a 3,6 sino al 5,8 per cento nell'ultimo triennio)<sup>69</sup> abbinata a quella reale, ha più che compensato la variazione annua dei redditi, con conseguenti impatti positivi sulla evoluzione della quota redditi nel triennio 2021-2023.

GRAFICO 2.2

RAPPORTO DELLA SPESA PER REDDITI SUL PIL



Fonte: Istat, indice armonizzato dei prezzi al consumo (base 2015=100) – variazioni % medie annue, marzo 2025

### 1.2. Andamenti occupazionali e retribuzione pro-capite

Come già accennato nel paragrafo che precede, l'andamento della spesa complessiva dei redditi ha risentito delle variazioni dell'occupazione che, come noto, per un lungo periodo sono state di segno negativo in conseguenza delle restrittive politiche di reclutamento messe in atto per contrastare gli effetti della crisi economica, soprattutto a partire dal 2011. La fine del blocco delle assunzioni e poi della riduzione del tasso di turn over ha fatto registrare un trend in leggera crescita nelle annualità comprese tra il 2021 ed il 2023.

Il dato generale, tuttavia, cela una marcata diversa composizione interna, soprattutto durante il periodo segnato dalle forti limitazioni assunzionali, mettendo in luce differenze significative tra amministrazioni centrali e locali. Si tratta di un fenomeno già osservato

<sup>68</sup> Istat, Indice armonizzato dei prezzi al consumo (base 2015=100) - medie annue, marzo 2025.

<sup>69</sup> Nel 2024 il deflatore del PIL risulta del 2,1 per cento (ISTAT, PIL e indebitamento delle AP - Anni 2022-2024 - 3 marzo 2025).

e commentato nella precedente Relazione sul costo del lavoro<sup>70</sup>, ma che merita di essere ulteriormente esaminato alla luce delle più recenti risultanze emerse. Gli anni osservati per misurare il livello occupazionale sono: il 2009, anno in cui si manifestano i primi effetti della crisi economica; il 2016, che segna l’inizio di una lenta fase di ripresa; e, da ultimo, il 2023.

Nel primo segmento temporale, ovverosia quello che va dal 2009 al 2016, il dato occupazionale segna un calo generale complessivo del 6 per cento circa che, tuttavia, presenta da subito differenze molto significative al proprio interno. Colpisce, infatti, la forte riduzione registrata nel settore degli enti di previdenza, con un meno 21 per cento, rispetto al minor calo degli enti locali (-8,3 per cento) e delle amministrazioni centrali (-3,8 per cento). Le differenze così marcate sono da ricondursi sia al diverso grado di incisività del blocco assunzionale sia al maggiore “affollamento” nelle coorti di anzianità elevata presenti in alcuni settori della pubblica amministrazione e a cui si collegano cessazioni dal servizio particolarmente numerose. Di contro, il fenomeno più immediatamente identificabile tra quelli che hanno concorso a mitigare il calo occupazionale nel settore statale ha riguardato il reclutamento del personale scolastico, per il quale le severe politiche restrittive non avrebbero potuto esplicare completamente i loro effetti senza compromettere il regolare avvio degli anni scolastici, che deve essere garantito anche in periodi di crisi.

Il periodo tra il 2016 ed il 2023 si caratterizza per una inversione di tendenza occupazionale generale con un tasso di variazione in aumento nel periodo considerato del 3,5 per cento, interamente trainato dalla marcata crescita registrata nel settore statale (+7,3 per cento) a fronte di un dato ancora in diminuzione degli altri due settori (-1,5 per cento nelle amministrazioni locali e -7,6 per cento negli enti di previdenza).

TAVOLA 2.2

DIPENDENTI PA E PER SOTTOSETTORI (UNITÀ DI LAVORO IN MIGLIAIA)<sup>71</sup>

<i>Anni</i>	<i>Amm. centrali</i>	<i>Amm. locali</i>	<i>Enti di previdenza</i>	<i>Totale PA</i>
2009	2.017,7	1.497,8	51,4	3.566,9
2016	1.941,4	1.372,9	40,6	3.354,9
2023	2.082,7	1.352,9	37,5	3.473,1
2016 / 2009	-3,8%	-8,3%	-21,0%	-5,9%
2023 / 2016	7,3%	-1,5%	-7,6%	3,5%
2023 / 2009	3,2%	-9,7%	-27,0%	-2,6%

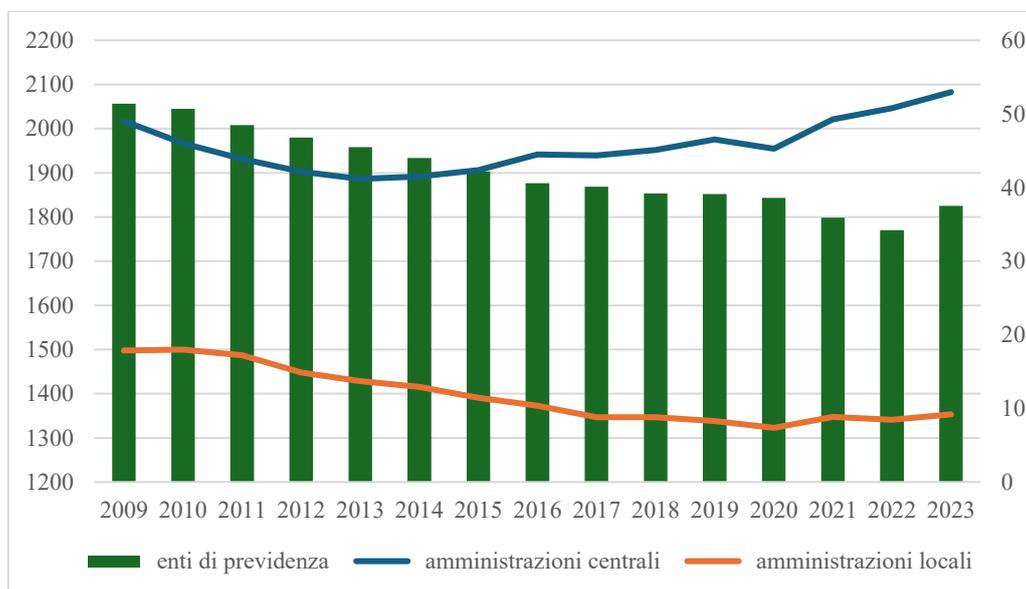
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, occupazione per branca di attività, aprile 2024

<sup>70</sup> Delibera n. 13/SSRRCO/RCL/20.

<sup>71</sup> Le unità di lavoro (ULA) Istat rappresentano la trasformazione a tempo pieno delle prestazioni lavorative, poiché forniscono una misura sintetica del volume di lavoro effettivo impiegato nel processo produttivo; esse sono utilizzate per la rappresentazione dell’input di lavoro nel settore S.13.

GRAFICO 2.3

ANDAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI PER SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI – ANNI 2009-2023  
(valori in migliaia)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, occupazione per branca di attività, aprile 2024

La somma di questi due diversi periodi abbraccia un arco temporale molto esteso e incorpora i robusti effetti del calo occupazionale iniziale conseguente ad anni di blocco delle assunzioni. Considerando l'intero arco temporale 2009-2023 i divari tra i tre settori si amplificano ulteriormente. Sebbene, infatti, il settore degli enti di previdenza sia di modeste dimensioni complessive, come mostra il grafico 2.4 successivo, e, pertanto, poco incisivo sulle variazioni generali, non può essere trascurato l'accentuato divario che si registra con il settore statale pari a circa 30 punti percentuali, ma anche con il settore delle autonomie locali da cui si distanzia in negativo di circa 17 punti percentuali.

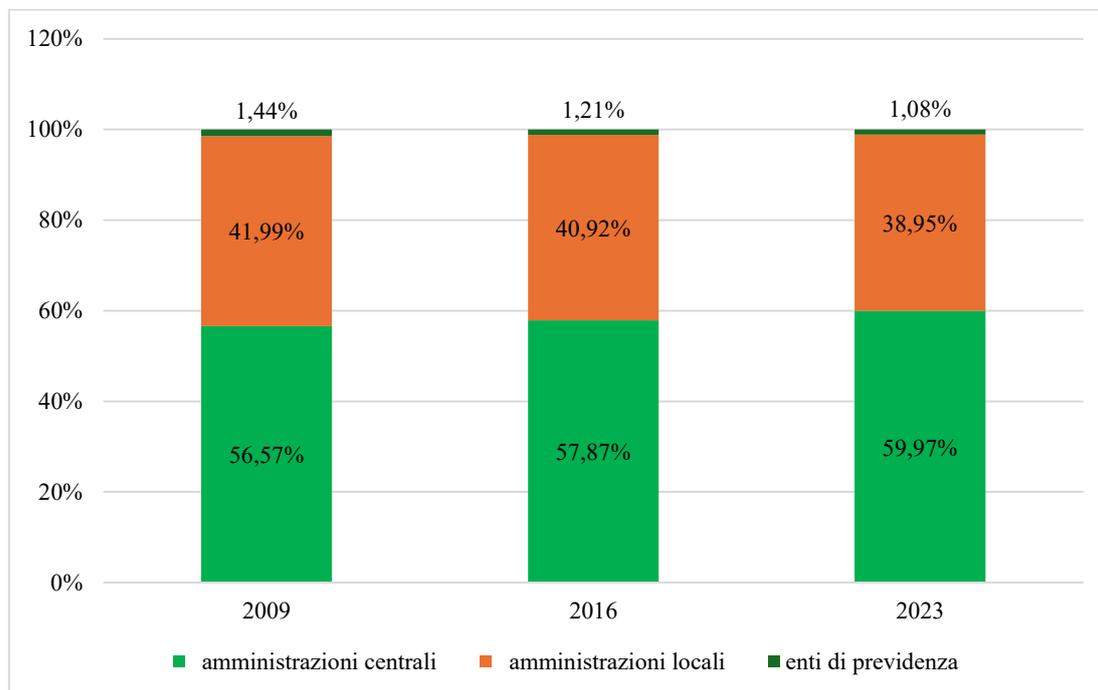
TAVOLA 2.3

DIPENDENTI PUBBLICI PER SOTTOSETTORI

Sottosettori	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Amm. centrali	2.017,7	1.966,6	1.931,3	1.902,9	1.886,2	1.891,8	1.906,0	1.941,4	1.939,7	1.951,8	1.975,9	1.954,5	2.021,4	2.046,6	2.082,7
Amm. locali	1.497,8	1.499,8	1.486,6	1.447,7	1.428,3	1.415,4	1.391,1	1.372,9	1.346,6	1.346,8	1.338,4	1.322,7	1.347,8	1.340,6	1.352,9
Enti previdenza	51,4	50,7	48,5	46,8	45,5	44,0	42,2	40,6	40,1	39,2	39,1	38,6	35,9	34,2	37,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, occupazione per branca di attività, aprile 2024

DIPENDENTI PA PER SOTTOSETTORI (COMPOSIZIONE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, occupazione per branca di attività, aprile 2024

I dati di contabilità nazionale consentono di esaminare alcune risultanze molto generali anche sul livello medio generale delle retribuzioni complessive *pro-capite* e su quello dei tre diversi sottosectori in cui si suddividono i conti pubblici, oltreché sulle loro variazioni registrate nel corso di 15 anni, partendo dal 2009 fino all'anno 2023 (Tavola 2.4 e Grafico 2.5). Sia i valori *pro-capite* che il corrispondente grafico mettono in luce due evidenze: la prima riguarda il livello retributivo medio, da cui si evince un forte divario a vantaggio dei valori medi riferiti al settore degli enti di previdenza rispetto al livello retributivo medio generale ed agli altri due settori che si collocano, invece, su valori prossimi al dato medio; la seconda riguarda gli andamenti delle variazioni nel tempo, i quali si mostrano sostanzialmente omogenei tra i sotto-settori e rispecchiano perlopiù le dinamiche complessive della spesa per effetto dell'applicazione degli incrementi contrattualmente riconosciuti. Il settore degli Enti di previdenza ha visto crescere più marcatamente degli altri la propria retribuzione *pro-capite* rispetto alla media PA per ragioni legate alla opportunità riconosciuta a queste amministrazioni di fare leva su specifiche fonti di finanziamento del salario variabile e alla capacità di recupero del gettito contributivo, ma, anche, per l'effetto dovuto alla maggiore disponibilità *pro-capite* delle risorse dei fondi, seppure diminuite in termini di spesa complessiva.

TAVOLA 2.4

RETRIBUZIONI LORDE PRO CAPITE PER SOTTOSETTORE

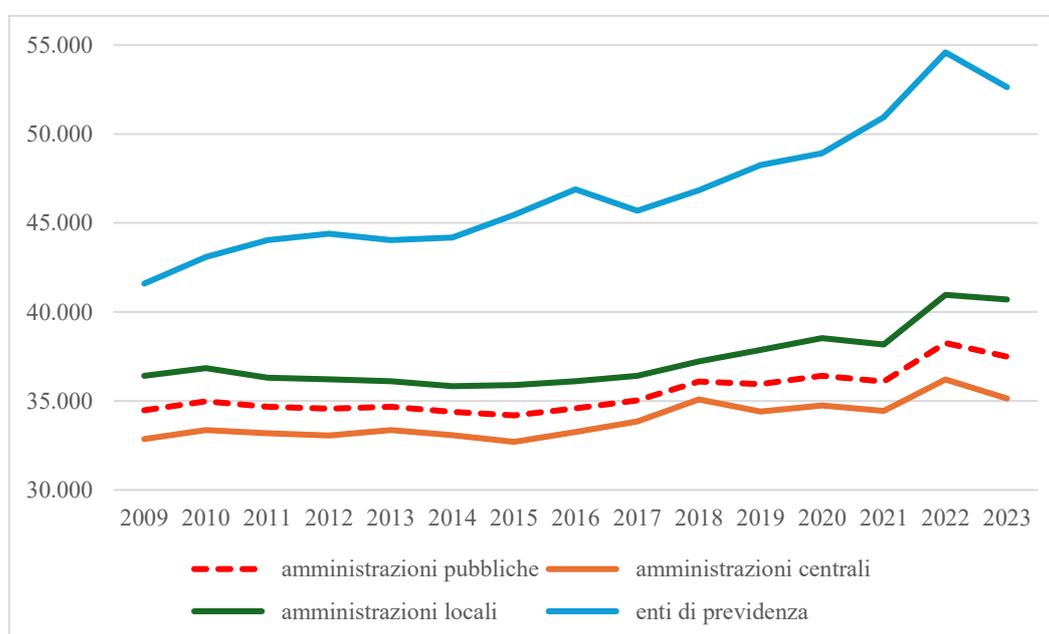
(in euro)

Sotto settori	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Amm. pubbliche	34.478,7	34.984,8	34.675,5	34.564,4	34.670,2	34.388,9	34.190,1	34.588,2	35.029,5	36.085,7	35.956,3	36.415,0	36.095,0	38.254,5	37.497,3
Amm. centrali	32.865,6	33.363,2	33.182,8	33.067,4	33.357,5	33.081,7	32.701,5	33.257,4	33.842,3	35.090,7	34.413,2	34.738,3	34.449,4	36.207,4	35.141,9
Amm. locali	36.407,4	36.836,9	36.309,0	36.214,0	36.105,2	35.831,6	35.888,1	36.106,1	36.422,1	37.214,9	37.875,1	38.528,0	38.167,4	40.963,0	40.703,7
Enti previdenza	41.595,3	43.096,6	44.041,2	44.401,7	44.044,0	44.181,8	45.450,2	46.896,6	45.685,8	46.836,7	48.260,9	48.911,9	50.947,1	54.590,6	52.640,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Conto annuale - redditi e retribuzione pro capite per sottosettore, ed. aprile 2024

GRAFICO 2.5

ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI LORDE PRO CAPITE PER SOTTOSETTORE – ANNI 2009-2023



Fonte: elaborazione. Corte dei conti su dati Istat, Conto annuale - redditi e retribuzione pro capite per sottosettore, ed. aprile 2024

### 1.3. Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione

Parallelamente alle informazioni ricavabili dalla contabilità nazionale, l'Istat elabora, inoltre, un interessante indice che espone l'andamento delle cosiddette "retribuzioni contrattuali"<sup>72</sup>. L'indice delle retribuzioni contrattuali per dipendente fornisce una misura

<sup>72</sup> Nell'ambito del sistema di informazioni di carattere congiunturale sul mercato del lavoro, l'Istat produce indicatori mensili sulle "retribuzioni contrattuali", determinati sulla base delle misure tabellari previste negli accordi collettivi nazionali di lavoro. Tali indicatori fanno riferimento ad un concetto di "prezzo" della prestazione di lavoro alle dipendenze, diverso da quello relativo alle retribuzioni complessive o di fatto rilevate presso le imprese, in quanto riferito ad un collettivo di lavoratori costante e caratterizzato da una composizione fissa per qualifica e per livello di inquadramento contrattuale. Ne deriva che gli indici delle retribuzioni contrattuali, al contrario di quelli delle retribuzioni di fatto, non sono influenzati da variazioni nella composizione degli occupati, da specificità aziendali, dalla quantità di ore effettivamente lavorate e dalla corresponsione di specifiche voci retributive di carattere non continuativo (arretrati,

delle variazioni dei compensi che spettano al lavoratore sulla base dei contenuti dei contratti nazionali di lavoro e della normativa in vigore. Si tratta di un dato che non misura concrete variazioni di spesa, ma che assume una grande importanza perché, tenendo al proprio interno tutti gli elementi retributivi indicati negli accordi collettivi aventi carattere generale e continuativo, si presta meglio di ogni altra informazione ad effettuare confronti e comparazioni tra ambiti e settori lavorativi anche molto diversi tra loro.

Anche allo scopo di valutare gli effetti delle politiche retributive in termini generali, appare utile mettere a confronto l'andamento dell'indice del settore pubblico sia con quello del settore privato sia con l'indice IPCA. Questi confronti, tuttavia, possono offrire risultanze diverse in ragione della scelta del cosiddetto anno base, ovvero l'anno iniziale dal quale si intende effettuare l'analisi della variazione dei dati.

L'indice delle retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto elaborato dall'Istat (Grafico 2.6) consente un confronto in un arco temporale molto ampio, dal quale emerge che solo dopo il lungo periodo di "moratoria contrattuale" per l'intero settore pubblico si colma il divario che si era precedentemente determinato a favore dei comparti della PA. Nel periodo successivo al blocco della contrattazione per i settori pubblici, entrambi gli indici retributivi hanno seguito un sentiero di crescita omogeneo ed al contempo le dinamiche retributive si sono mantenute sostanzialmente in linea con l'indice IPCA al netto degli energetici, sino al 2021.

Gli ultimi rinnovi contrattuali hanno rispettato con maggiore accuratezza, più che in passato anche nella PA, l'allineamento con il citato indice IPCA, con maggior accuratezza, in questo favoriti anche dalla congiuntura caratterizzata da un periodo inflazionistico particolarmente contenuto, a tratti anche negativo<sup>73</sup>.

Come noto, poi, dal 2021 sono emersi i primi segnali di ripresa dell'incremento dei prezzi in tutta Europa. Pertanto, i rinnovi contrattuali hanno dovuto affrontare la difficile problematica di una diffusa crescita dei prezzi, rafforzatasi dal 2022 e che, peraltro, registra un importante rallentamento a partire dalla fine del 2023<sup>74</sup>.

---

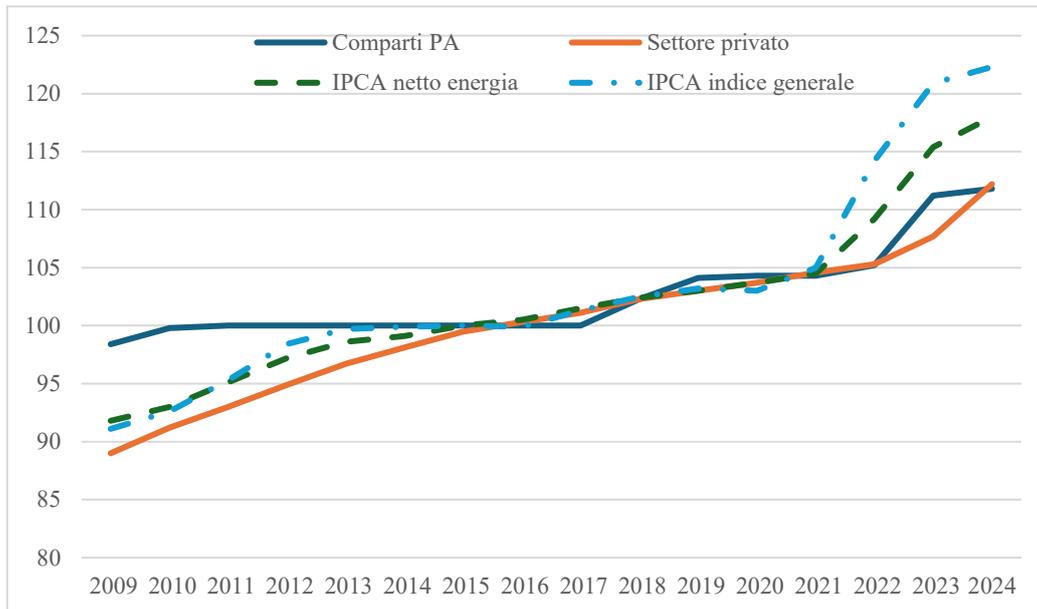
una tantum, ecc.).

<sup>73</sup> Ipca medie annue (base 2015), dati di marzo 2025.

<sup>74</sup> "La crescita dell'indice dei prezzi al consumo, a marzo pari al 1,3 per cento in termini di variazione sui dodici mesi, si è portata ben al di sotto della media dell'area dell'euro. L'incremento atteso dei redditi da lavoro consentirà un progressivo recupero del potere d'acquisto delle famiglie; consentendo al contempo di preservare la competitività di costo nei confronti delle principali economie europee." (Def 2024)

GRAFICO 2.6

INDICE RETRIBUZIONI CONTRATTUALI ORARIE PER TIPO DI CONTRATTO - IPCA



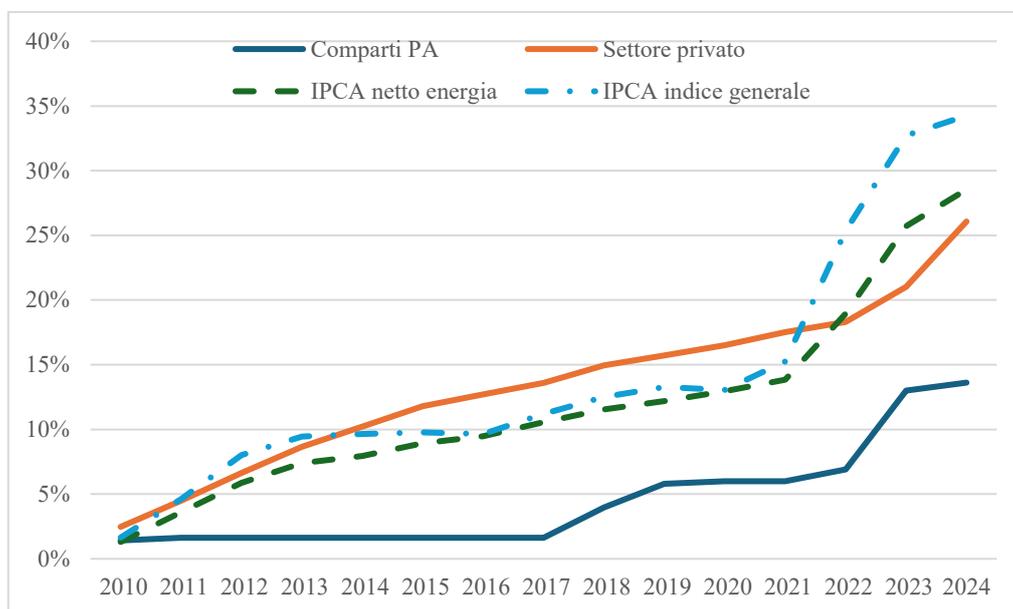
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato; Ipcas medie annue (base 2015), dati a marzo 2025

Effettuando il medesimo confronto in un arco temporale meno esteso (Grafico 2.7), emerge in modo più netto il divario tra il settore pubblico e quello privato. Ponendo, infatti, come anno base il 2010 si osserva l'andamento piatto dell'indice riferito alla pubblica amministrazione fino al 2017, anno nel quale sono stati riconosciuti i primi incrementi retributivi *post* blocco contrattazione. Sempre nello stesso periodo, nonostante il perdurare degli scenari poco incoraggianti dell'economia globale, il settore privato ha continuato a rinnovare i contratti collettivi nazionali mantenendo le retribuzioni dei propri dipendenti allineati ai valori dell'indice IPCA<sup>75</sup>, almeno fino alla prima metà del 2021. La crescita dei prezzi avvenuta nel 2022, il cui trend risulta in calo nel 2023 e negli anni successivi<sup>76</sup>, mette in luce una perdita del potere di acquisto nel triennio particolarmente elevata per entrambi i settori.

<sup>75</sup> Secondo quanto riportato nel "Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n. 1/2024" dell'Aran, con dati disponibili al 28 febbraio 2025, dal 2021 al 2024 l'IPCA è cresciuto del 17%, mentre gli aumenti contrattuali previsti per il biennio 2022–2024 si sono attestati attorno al 6%, ben al di sotto del costo della vita.

<sup>76</sup> Il PSB 2025-2029, per l'anno 2024 stimava l'Ipca all'1,2 per cento, il deflatore Pil all'1,9 e il Pil reale all'1 per cento. Del 2 per cento, del 2,1 e dello 0,9 per cento le stime di tali grandezze per il 2025. Il DFP 2025 ha rivisto al rialzo tali stime: l'IPCA al 2,1% nel 2025 e all'1,9% per il 2026; il deflatore del Pil al 2,3% per il 2025 e al 2,2% nel 2026.

INFLAZIONE E CRESCITA CONTRATTUALE. INDICE RETRIBUZIONI SETTORE PRIVATO-COMPARTI PUBBLICI: ANDAMENTO CUMULATO SU 2009



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato; IpcA medie annue (base 2015); dati di marzo 2025, cumulati sul 2009

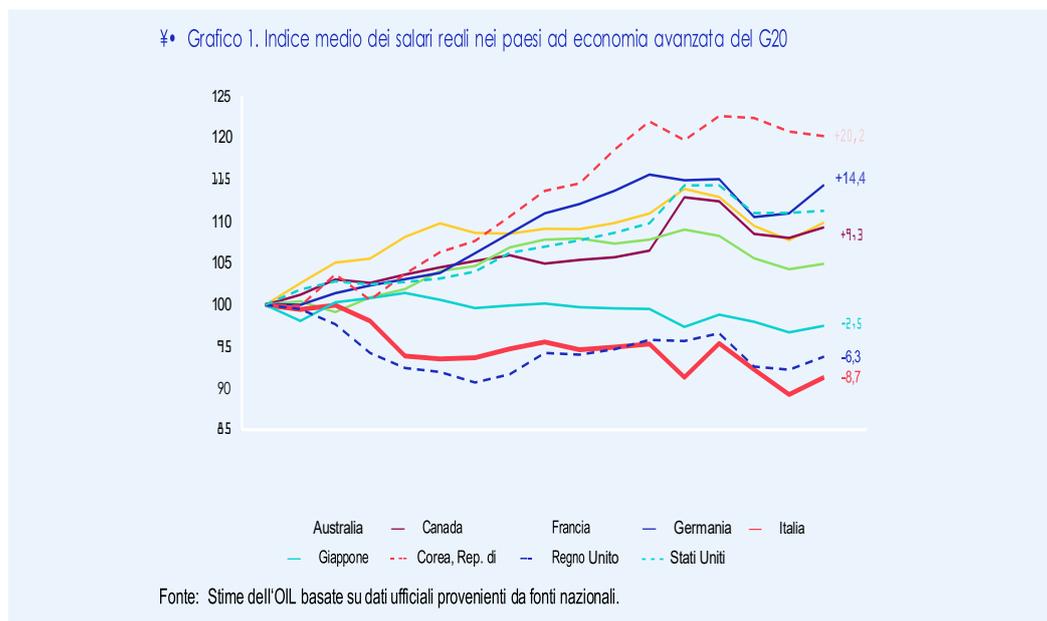
Alle medesime conclusioni, giunge l’analisi svolta sul tema dei salari dell’intera economia nel “Rapporto mondiale sui salari” dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) 2024-2025, pubblicato il 25 marzo 2025, nel quale è stato evidenziato che, tra il 2008 e il 2024, i salari reali in Italia sono diminuiti dell’8,7 per cento. (Grafico 2.8)<sup>77</sup>.

Per altro verso, non può essere trascurato anche solo il rischio potenziale che può celarsi dietro una eventuale rincorsa dei salari agli andamenti del tasso d’inflazione, in particolare in situazioni come quella attuale caratterizzata da rapide oscillazioni ascrivibili a fattori del tutto esogeni al sistema economico nazionale che, peraltro, in ragione della loro eccezionalità, sono di sovente destinate a ridursi con altrettanta rapidità.

<sup>77</sup> Molti paesi hanno adottato misure di adeguamento salariale nel biennio 2022-2023 per far fronte alla spinta inflazionistica e al rincaro del costo della vita. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali misure non sono state sufficienti a compensare l’aumento del costo della vita, soprattutto per i lavoratori a basso reddito.

GRAFICO 2.8

INDICE MEDIO DEI SALARI REALI NEI PAESI AD ECONOMIA AVANZATA DEL G20 – ANNI 2008-2024



Fonte: Stime dell'OIL basate su dati ufficiali provenienti da fonti nazionali

## 2. Confronti internazionali

Seguendo una traccia ormai consolidata, si ritiene utile approfondire il tema del costo del lavoro pubblico anche attraverso il confronto con alcuni dei principali Paesi europei e con gli Stati Uniti d'America, della relazione che lega i redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni con alcune delle principali grandezze finanziarie o variabili macroeconomiche (Prodotto interno lordo, spesa totale della PA, redditi per lavoro dipendente dell'intera economia ed inflazione).

L'analisi copre un arco temporale di dieci anni (2015–2024), mettendo quindi in evidenza le dinamiche del fenomeno sia nella fase di ripresa economica dei primi anni, sia nel periodo successivo, contraddistinto dall'emergenza pandemica e dalla crisi economica che ne è scaturita, resa ancora più complessa, nell'ultimo biennio, dalla guerra tra Russia e Ucraina e da altre tensioni a livello internazionale.

Va altresì specificato che le valutazioni che possono emergere dalla comparazione devono necessariamente tener conto della diversa struttura istituzionale dei paesi considerati (più centralizzata per alcuni, maggiormente di tipo federale per altri), nonché della differente ampiezza dei servizi pubblici rivolti alla collettività tra i paesi di matrice anglosassone rispetto a quelli del bacino mediterraneo e, conseguentemente, anche della diversa estensione del perimetro del settore pubblico<sup>78</sup>.

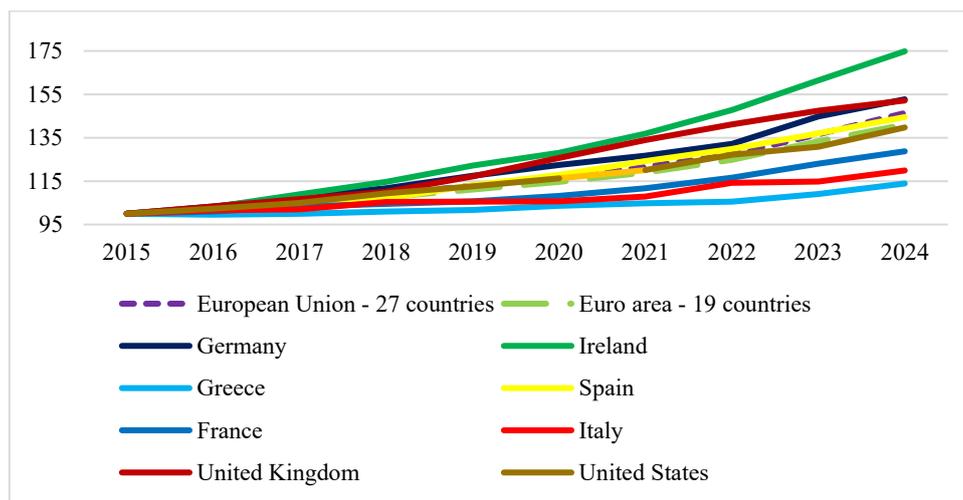
<sup>78</sup> A mero titolo esemplificativo: in alcuni dei paesi considerati settori particolarmente estesi come quello postale e ferroviario hanno subito un processo di privatizzazione, mentre in altri sono rimasti di proprietà pubblica.

2.1. I redditi da lavoro della PA e loro relazione con il Pil ed i principali aggregati di spesa

Il grafico 2.9 mette a confronto la dinamica dei redditi da lavoro dipendente<sup>79</sup> nella PA, considerando il 2015 come anno base.

GRAFICO 2.9

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI E DEGLI STATI UNITI: ANNI 2015-2024  
(BASE 2015=100)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, UK Office for national statistics e AMECO Database (giugno 2025)

Colpiscono alcune differenze piuttosto marcate tra i paesi, come l'Irlanda, il Regno Unito e la Germania, in cui la crescita è stata molto sostenuta (superiore al cinquanta per cento a fine periodo), altri che si posizionano in una forbice intermedia (30-45 per cento, in prossimità della media europea) rispetto all'Italia in cui, insieme alla Francia e alla Grecia, la crescita ha registrato valori decisamente più contenuti.

TAVOLA 2.5

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI E NEGLI STATI UNITI: ANNI 2015-2024  
(VALUTA CORRENTE, MLD)

TIME	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GEO										
European Union - 27 countries	1.257	1.285	1.325	1.369	1.420	1.466	1.527	1.600	1.717	1.840
Euro area - 19 countries	1.064	1.085	1.112	1.144	1.182	1.220	1.265	1.328	1.419	1.501
Germany	233	241	251	260	274	285	295	308	338	356
Ireland	19	20	21	22	24	25	27	29	31	34
Greece	22	21	22	22	22	22	23	23	23	25
Spain	119	122	124	128	135	141	148	155	163	172
France	281	284	291	294	297	304	314	328	346	362
Italy	164	166	167	173	173	173	177	187	188	197
United Kingdom	173	179	185	190	203	217	231	244	255	263
United States	1.758	1.799	1.846	1.922	1.980	2.044	2.111	2.236	2.301	2.457

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, Office for national statistics (UK) e AMECO database (giugno 2025)

<sup>79</sup> Per il Regno Unito e gli Stati Uniti il dato è espresso in valuta corrente, ossia in sterline inglesi e dollari americani.

Le scelte operate dai Governi dei paesi oggetto di confronto riflettono, evidentemente, le diverse politiche retributive messe in atto anche per contrastare la “coda” degli effetti negativi che la crisi economica ha generato a partire dal 2008.

Per valutare in che misura tale specifica variabile abbia inciso sulle dinamiche salariali dei lavoratori del settore pubblico è utile analizzare l’andamento della spesa sostenuta dalla PA per i redditi dei propri lavoratori rispetto ad una serie di macro-aggregati, a partire dall’andamento generale del sistema economico di ciascun singolo paese (grafico 2.10)<sup>80</sup>.

Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, si osserva una lieve flessione del rapporto in Italia, pari a circa il 10 per cento a inizio periodo e per la prima volta sotto il 9 per cento nel 2023, in conseguenza della crescita del prodotto interno. L’andamento del rapporto redditi/Pil degli altri paesi mostra un andamento simile a quello dell’Italia, con l’unica eccezione dell’Irlanda, che registra una discesa più marcata grazie ai consistenti tassi di crescita del Pil, lievemente affievolitesi nell’ultimo biennio.

Nell’anno 2020, in seguito alla crisi mondiale causata dall’emergenza Covid, il rapporto risale in tutti i paesi per effetto della flessione del reddito nazionale a fronte della tenuta dei redditi da lavoro, per poi riprendere a diminuire nel 2021, con l’allentamento delle politiche anti-Covid e la ripresa economica.

Dal punto vista del “livello della spesa”, i valori registrati del nostro Paese ci collocano in una pozione intermedia, rispetto all’estremo superiore dove si trovano il Regno Unito e la Germania e a quello inferiore dell’Irlanda, della Grecia e degli Stati Uniti, sostanzialmente di poco inferiore ai valori dell’EU a 27 paesi e dell’area Euro.

TAVOLA 2.6

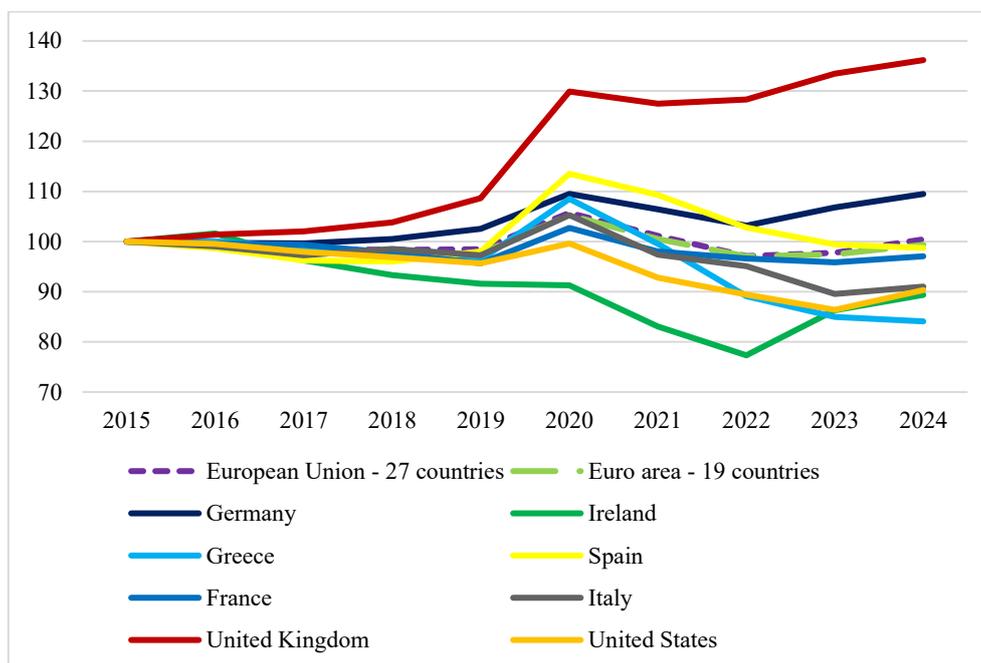
RAPPORTO REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE/PRODOTTO INTERNO LORDO: ANNI 2015-2024

GEO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
EU 27 countries	10,2	10,2	10,1	10	10,1	10,8	10,3	9,9	10	10,3
Euro area - 19 countries	10	9,9	9,8	9,8	9,8	10,5	10,1	9,7	9,8	10
Germany	7,6	7,5	7,5	7,6	7,7	8,3	8	7,8	8,1	8,3
Ireland	7,1	7,3	6,9	6,7	6,5	6,5	5,9	5,5	6,2	6,4
Greece	12,3	12,3	12,1	12	11,8	13,3	12,2	10,9	10,4	10,3
Spain	11	10,8	10,6	10,5	10,7	12,5	12	11,3	10,9	10,8
France	12,8	12,7	12,7	12,5	12,2	13,1	12,5	12,3	12,3	12,4
Italy	9,9	9,8	9,6	9,7	9,6	10,4	9,6	9,4	8,8	9
United Kingdom	7,5	7,6	7,7	7,8	8,2	9,8	9,6	9,7	10,1	10,3
United States	9,6	9,6	9,4	9,3	9,2	9,6	8,9	8,6	8,3	8,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, *Office for national statistics* (UK) e AMECO Database (giugno 2025)

<sup>80</sup> È opportuno rammentare il differente grado di rigidità che caratterizza l’andamento della spesa per i redditi della PA rispetto all’andamento dell’intera economia del paese nonché l’alternanza e periodicità delle stagioni contrattuali con i relativi rinnovi.

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE SU GDP: ANNI 2015-2024 (BASE 2015=100)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE, Eurostat, Office for national statistics (UK) e AMECO Database (giugno 2025)

Il dato nazionale si allontana leggermente dalla media europea se il confronto si sposta sul piano della spesa complessiva sostenuta dai vari paesi. Se l'EU a 27 paesi presenta una quota della spesa dei redditi per i dipendenti pubblici che oscilla intorno al 21 per cento, l'Italia si colloca nella zona inferiore con valori compresi tra il 16 per cento (nel 2023) ed il 20 per cento (a inizio periodo e nella fase centrale).

Resta elevata la forbice tra i diversi paesi, con l'Irlanda i cui valori restano nel tempo sempre sopra il 25 per cento e la Germania con valori intorno al 17 per cento (16 per cento nel 2021, quando ha raggiunto il valore più basso).

I dati pongono in evidenza il diverso comportamento di paesi in cui il rapporto tra redditi e spesa totale rimane tendenzialmente costante o con scostamenti relativamente lievi (tra cui l'Italia, che tuttavia, ha visto questo rapporto ridursi sensibilmente a partire dal 2019), rispetto ad altri nei quali, invece, la variazione degli aggregati considerati si manifesta con una maggiore vivacità (ad esempio Grecia, Irlanda, Stati Uniti e Regno Unito).

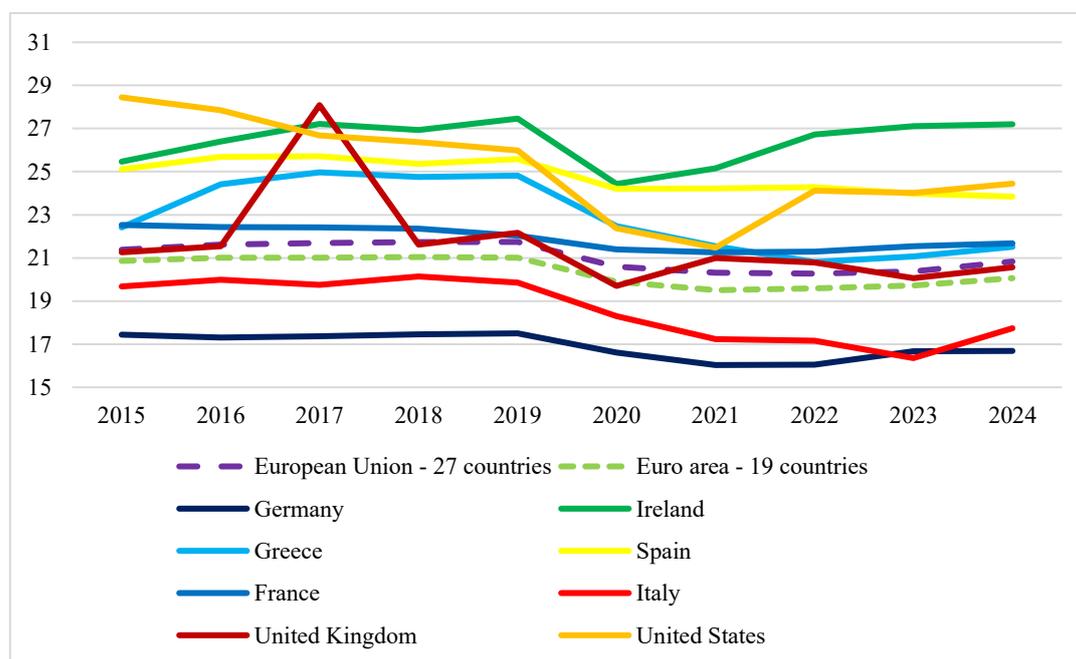
Resta tuttavia evidente come, sia pure con le differenze sopra evidenziate, la quota di spesa per le retribuzioni dei pubblici dipendenti si sia proporzionalmente ridotta ovunque, ad esclusione dell'Irlanda, rispetto al totale della spesa pubblica complessivamente sostenuta, come diretta conseguenza della minore capacità di spesa espressa da tutti i paesi in periodi di flessione dell'economia.

Il grafico 2.11 offre, inoltre, un'altra interessante informazione, e cioè quanto i singoli paesi destinano ai salari pubblici in quota percentuale rispetto al totale della spesa, mostrando la loro maggiore o minore propensione ad estendere il perimetro dei servizi pubblici rivolti alla collettività.

Si tratta di una informazione ricavabile per approssimazione poiché, per una valutazione più compiuta, sarebbe necessario analizzare anche la variabile del “livello” dei redditi riconosciuti ai dipendenti pubblici che, in alcune situazioni, può incidere sensibilmente sul totale complessivo della spesa esaminata<sup>81</sup>.

GRAFICO 2.11

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE SU SPESA TOTALE DELLA PA: ANNI 2015-2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e AMECO Database (giugno 2025)

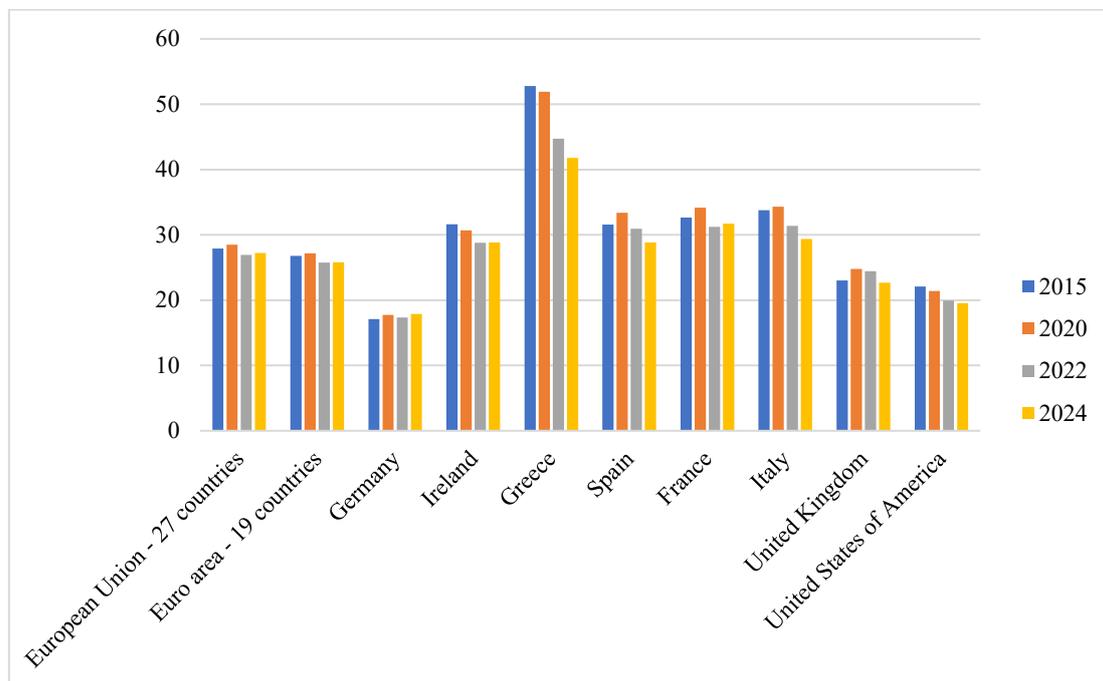
Un altro indicatore utile all'analisi ai fini della comparazione tra paesi è rappresentato dal rapporto tra i redditi da lavoro dipendente del settore pubblico con quelli riferiti al settore privato.

Si nota come nell'anno della pandemia (2020) e della crisi economica che ne è scaturita, il rapporto cresce, in ragione della tenuta del numero degli occupati del pubblico impiego rispetto a quelli del settore privato<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Da questo confronto, la spesa per i salari pubblici su tale grandezza per l'Italia e, in misura ancora maggiore, per la Germania si colloca su posizioni più basse. Da notare, poi, che nel caso in cui la spesa totale non includa la quota destinata a remunerare i titoli di debito pubblico, il dato italiano presenta una forbice meno elevata rispetto alla media europea (da circa 4 punti percentuali a circa 2).

<sup>82</sup> I redditi da lavoro dipendente del settore privato, cresciuti in modo costante fino al 2019 (del 24 per cento la crescita 2013-2019 considerando l'Europa a 27 paesi), nell'anno dell'emergenza pandemica hanno subito una contrazione in tutti i paesi, con punte dell'otto per cento in Italia e del sei per cento in Spagna e in Francia, per poi riprendere a crescere nel 2021. Nello stesso periodo i redditi del settore pubblico sono aumentati del 4 per cento in Spagna, del 2 per cento in Francia mentre sono rimasti costanti nel nostro Paese. A febbraio 2021, l'Istat certificava che in Italia gli occupati

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLA PA SUI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DEL SETTORE PRIVATO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e AMECO Database (Giugno 2025)

Va rilevato, infatti, che la maggiore tenuta dei redditi pubblici è sostanzialmente legata alla maggiore stabilità del rapporto di lavoro rispetto al settore privato che, evidentemente, ha reagito agli effetti negativi riducendo, almeno transitoriamente, l’occupazione.

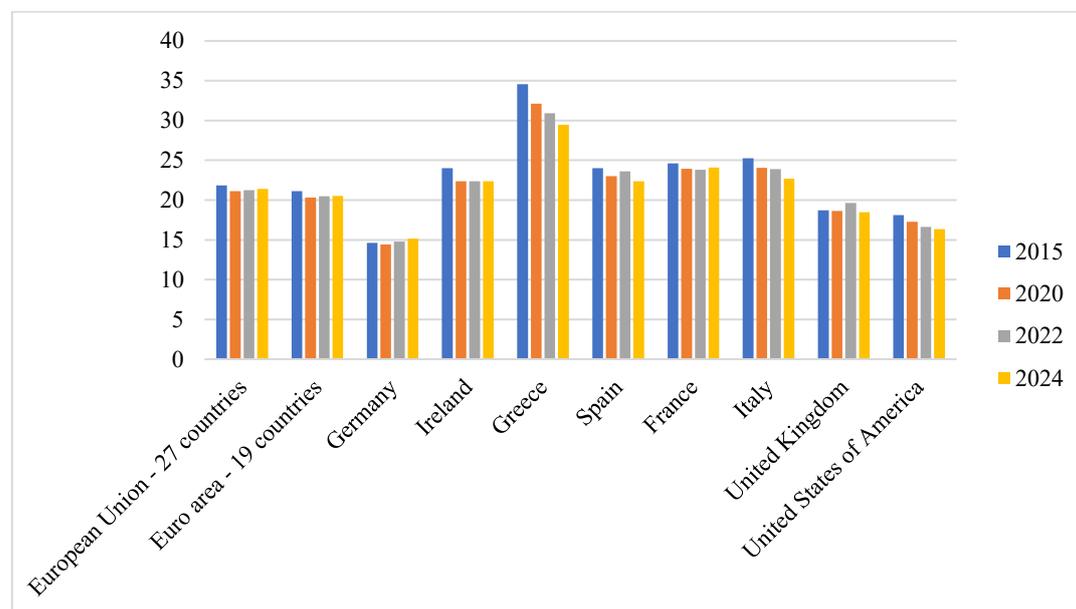
In termini di “quote”, il grafico che segue evidenzia come in Grecia un terzo del totale dei redditi da lavoro dipendente sia di natura pubblica, mentre all’opposto, in Germania, la quota del pubblico impiego è solo di un sesto. La media europea si colloca intorno al 22 per cento, con alcuni paesi come la Spagna, la Francia e l’Italia che si posizionano circa 3 punti percentuali al di sopra della media<sup>83</sup>.

erano 22.197.000 circa, 590.000 dipendenti in meno rispetto allo stesso periodo del 2020. A febbraio 2024 gli occupati complessivi ammontavano a 23.773.000 circa (Istat, occupati e disoccupati- report del 3 aprile 2024), 24.076.000 la stima degli occupati nel primo trimestre 2025 (Istat- Il mercato del lavoro nel primo trimestre 2025).

<sup>83</sup>A titolo informativo nel periodo considerato i redditi del settore pubblico in Italia sono aumentati del 20 per cento rispetto a una media europea del 46 per cento. Nello stesso periodo i redditi del settore privato sono cresciuti del 38 per cento nel nostro Paese a fronte di una media europea del 50 per cento.

GRAFICO 2.13

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLA PA SUI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE TOTALE ECONOMIA



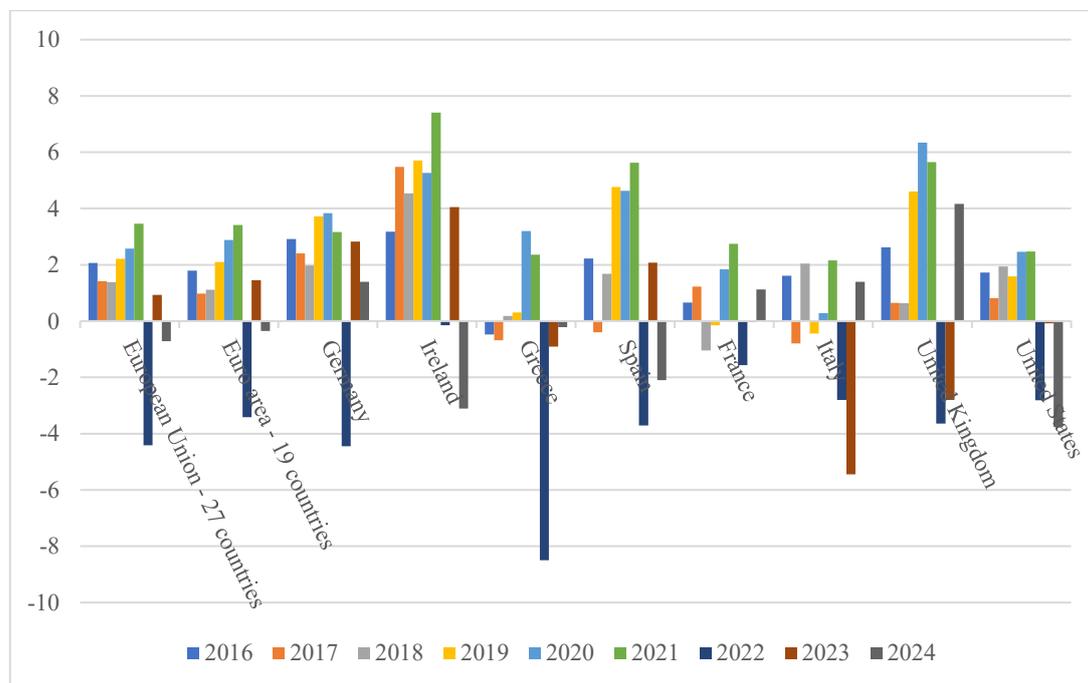
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e AMECO Database (Giugno 2025)

## 2.2. I redditi da lavoro della PA e l'andamento dell'inflazione: un riscontro internazionale

Nel paragrafo 1.2 si è effettuata una specifica analisi dell'effetto dei rinnovi sul potere di acquisto delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, soffermandosi sulla dinamica riscontrata nei diversi sottosectori istituzionali. In questo paragrafo, invece, il riscontro viene effettuato con riferimento al tasso d'inflazione rilevato nei diversi paesi messi a confronto.

Il periodo considerato si caratterizza per un andamento del tasso d'inflazione estremamente variabile. Molto basso o prossimo allo zero nei primi anni (addirittura negativo in alcuni paesi), in crescita, con valori intorno all'1,5-2,0 per cento, nel periodo 2017-2019, nuovamente con valori prossimi a zero e in alcuni paesi (Irlanda, Grecia, Spagna e Italia) sotto tale soglia nel 2020 (l'anno dell'emergenza pandemica), in marcata ripresa (e in parecchi paesi sopra il 2 per cento), nel 2021, in forte crescita nel 2022, come conseguenza del conflitto Russo-Ucraino e della crisi energetica che ne è scaturita, per poi incominciare a diminuire nell'ultimo anno. L'estensione dell'arco temporale di osservazione (2015-2024) offre sufficienti spunti per una analisi comparata tra l'andamento dell'inflazione e la variazione annuale dei redditi (grafico 2.14), pur con tutte le valutazioni prudenziali legate all'eccezionalità di alcune fasi temporali. Escludendo, per tali ragioni il 2022 dalle valutazioni, la relazione evidenzia come in Italia i redditi da lavoro dipendente del settore pubblico siano cresciuti meno rispetto alla media europea e agli altri principali paesi, con esclusione della Francia.

TASSO DI CRESCITA DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE AL NETTO DEL TASSO DI INFLAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI E NEGLI STATI UNITI - ANNI 2015-2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e AMECO Database (Giugno 2025)

Nel medio-lungo periodo, si registra un incremento dei redditi pubblici inferiore a quello degli altri grandi paesi, se si considera che rispetto al 2015 sono cresciuti, in termini nominali, del 19,9 per cento, con un tasso medio di crescita annuo del 2,2 per cento.

Si tratta, tuttavia, di un dato che ovviamente deve tenere conto dei tempi e delle scadenze dei rinnovi contrattuali, infatti, molti comparti di contrattazione del pubblico impiego hanno visto la sottoscrizione dei rinnovi 2019-2021 nell'anno 2022 e negli anni successivi.

### 2.3. La posizione italiana a livello mondiale: alcuni indicatori tratti dal paper *Government at a Glance 2025* dell'OCSE

A completamento del quadro appena esaminato appare utile verificare la posizione italiana a livello mondiale con l'ausilio di alcuni indicatori sull'occupazione e relativi grafici tratti dal *paper Government at a Glance*, pubblicato ogni anno dall'OECD<sup>84</sup>. Come più volte sottolineato il perimetro del personale del settore pubblico varia in modo significativo tra i paesi OECD in funzione della gamma di servizi offerti direttamente da

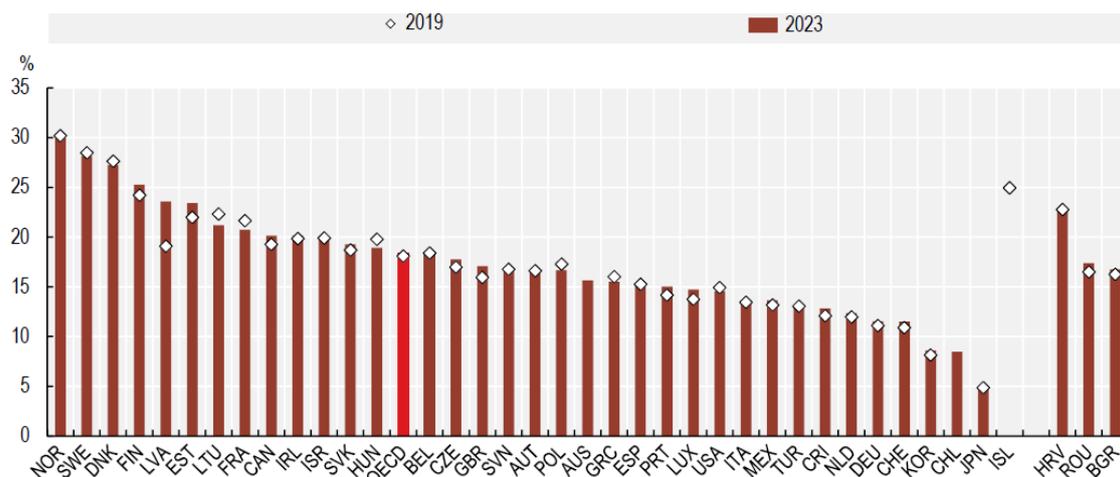
<sup>84</sup> I dati sono derivati dal database OECD National Accounts Statistics, i quali si basano sul System of National Accounts (SNA), un set condiviso a livello internazionale di concetti, definizioni, classificazioni e regole per i conti nazionali che consentono di effettuare confronti fra paesi. Il report considerato è l'ultimo attualmente disponibile (19 giugno 2025).

istituzioni pubbliche piuttosto che per mezzo di diverse forme di *partnership* con il settore privato o con organizzazioni non-profit<sup>85</sup>.

La quota dell'occupazione nel settore pubblico sul totale degli occupati è rimasta relativamente stabile, con un leggero incremento tra il 2019 e il 2021, durante la pandemia legata al Covid-19: era pari al 18,1 per cento nel 2019, di tre decimi superiore nel 2023.

GRAFICO 2.19

OCCUPATI NEL SETTORE PUBBLICO COME PERCENTUALE DEL TOTALE DEGLI OCCUPATI- ANNI 2019 E 2023



Fonte: *Government at a Glance*, 2025 (OCSE)

Nel nostro Paese, nel 2023, la percentuale degli occupati nel settore pubblico, rispetto al totale dell'economia, risulta inferiore alla media OCSE (Grafico 2.19) di quasi cinque punti percentuali, collocandoci nella parte destra della distribuzione.

L'occupazione del pubblico impiego è cresciuta ovunque eccetto che in Costa Rica e in Ungheria, mentre l'occupazione totale è cresciuta in tutti i paesi con l'esclusione di Costa Rica, Giappone, Lettonia e Mexico.

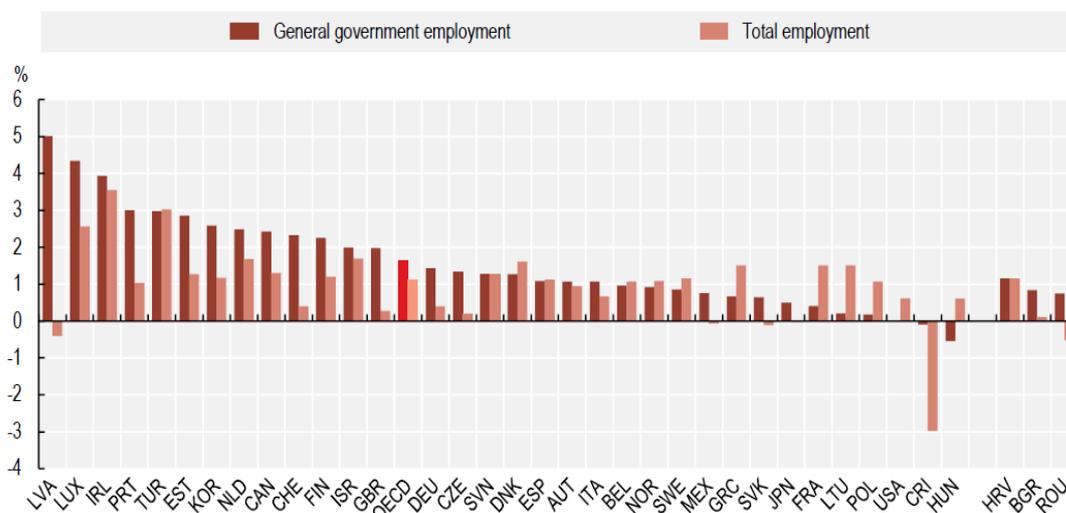
A livello globale, tra il 2019 e il 2023, l'occupazione nel settore pubblico è cresciuta ad un tasso annuale dell'1,6 per cento, mentre l'occupazione complessiva è cresciuta dell'1,1 per cento.

L'aumento dell'occupazione nel settore pubblico nel corso del periodo risente, ovviamente, della crescita o meno dell'occupazione totale (*Grafico 2.20*); purtuttavia, anche nei paesi in cui l'occupazione totale è aumentata, questa lo ha fatto a un tasso di crescita inferiore rispetto a quello del settore pubblico. Anche con riferimento a questi due indicatori l'Italia si posiziona al di sotto della media dei paesi OCSE, con un tasso di crescita medio dell'occupazione nel settore pubblico intorno all'uno per cento.

<sup>85</sup> Per fare un esempio, in molti paesi, la maggior parte dei lavoratori del settore sanitario o dell'insegnamento sono totalmente di natura pubblica, mentre in altri questa tipologia di lavoratori sono impiegati nel settore privato o nel *non-profit*.

GRAFICO 2.20

TASSO MEDIO ANNUALE DI CRESCITA DELL' OCCUPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E TOTALE - ANNI 2019 E 2023

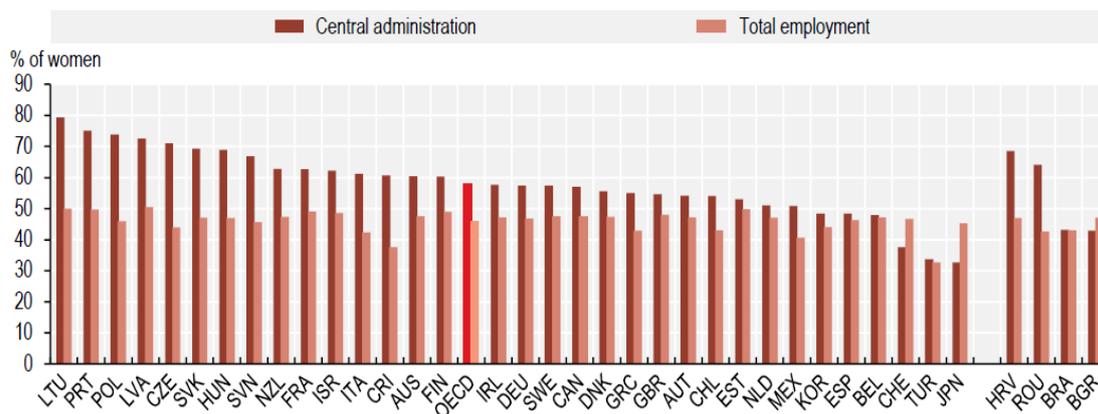


Fonte: *Government at a Glance*, 2023 - OCSE

Altro aspetto interessante, spesso al centro delle raccomandazioni dell'OCSE, riguarda l'uguaglianza di genere<sup>86</sup> e l'inserimento delle donne nella vita pubblica (grafico 2.21). Le istituzioni internazionali, infatti, raccomandano di creare forze di lavoro differenziate e assicurare uguali opportunità ai gruppi sottorappresentati.

GRAFICO 2.21

PERCENTUALE DI DONNE OCCUPATE: SETTORE PUBBLICO E TOTALE ECONOMIA – ANNO 2023



Fonte: *Government at a Glance*, 2025 - OCSE

<sup>86</sup> Su tale tema si richiama la Direttiva (UE) n. 2023/970 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro, o per un lavoro di pari valore, attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione. Gli Stati membri dovranno emanare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva entro il 7 giugno 2026.

Un'eguale rappresentanza di uomini e donne nel settore pubblico viene considerato un indicatore chiave di progresso verso la diversità e l'uguaglianza di genere e per garantire la presenza e l'interesse di tutti i membri della società.

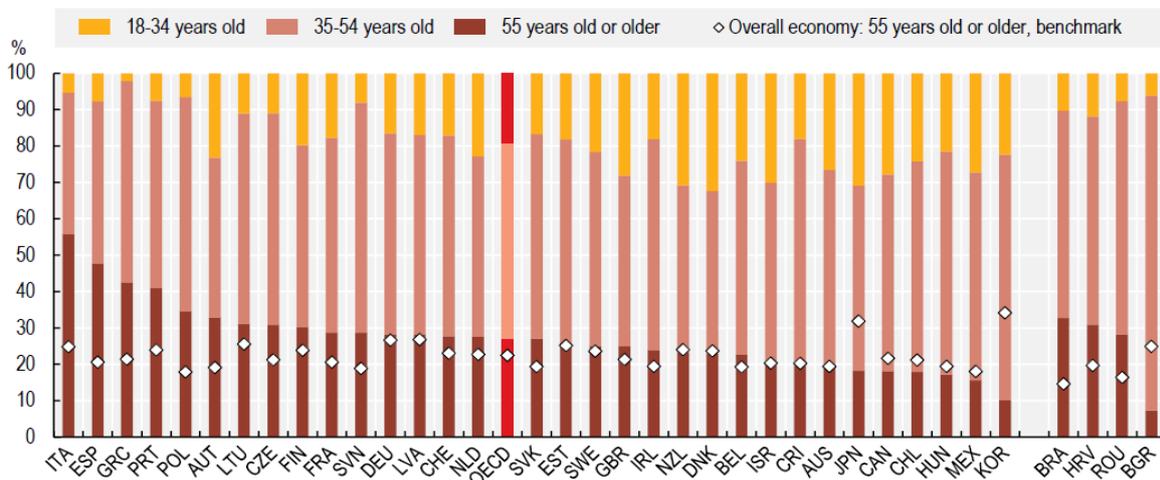
Nel 2023, nei paesi OCSE, le donne occupano una percentuale maggiore nel pubblico impiego (58 per cento) rispetto alla quota rappresentata nell'occupazione totale (46 per cento). Una delle ragioni di questo fenomeno dipende dal fatto che alcuni settori del pubblico impiego, come ad esempio l'insegnamento, sono a maggioranza femminile<sup>87</sup>.

Il nostro Paese si colloca in una zona centrale della distribuzione, vicino alla media dei paesi OCSE, sia per quanto riguarda la presenza delle donne (circa il 60 per cento), che per quanto concerne l'occupazione totale (poco meno del 50 per cento).

Da ultimo, torna ad emergere la nota criticità che caratterizza il nostro paese rispetto ai paesi dell'area OCSE legata alla distribuzione per fasce di età, dei dipendenti del settore pubblico. L'Italia, infatti, rimane uno dei paesi con la più alta percentuale di lavoratori anziani: il 55 per cento della forza lavoro operante nel settore statale aveva, nel 2023, 55 anni o più, mentre al contrario la quota di giovani lavoratori si attesta intorno al 5 per cento, circa 15 punti percentuali sotto la media OCSE. Se da un lato, quindi, la PA italiana può usufruire della pregressa e consolidata esperienza di questa quota di lavoratori esperti, dall'altro si rallenta e diviene più difficoltoso il passaggio verso la digitalizzazione e la creazione di servizi pubblici *internet oriented*.

GRAFICO 2.22

DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI PER CLASSE DI ETÀ – ANNO 2023



Fonte: *Government at a Glance, 2025* - OCSE

<sup>87</sup> Tuttavia, come evidenzia il report, in quasi tutti i paesi europei, la rappresentanza femminile nelle posizioni apicali è più bassa rispetto alla quota totale, a testimonianza della difficoltà, ancora forte, da parte delle donne, a ricoprire incarichi di vertice nel settore pubblico.

### 3. Le previsioni per i prossimi anni nel quadro macroeconomico generale

I dati più recenti disponibili per verificare la proiezione della spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche, nel quadro a legislazione vigente, sono quelli stimati nel Documento di Finanza pubblica 2025 che quantificano l'importo complessivo in 201,1 miliardi nel 2025 (+2,3 per cento), 205,9 miliardi nel 2026 (+2,4 per cento) e 207,0 miliardi nel 2027 (+0,5 per cento). Per il 2028 si prevede un incremento dell'1,7 per cento.

Il dato consolidato per l'anno 2024 quantifica la spesa in 196,6 miliardi, in aumento rispetto al 2023 (188,1 miliardi) del 4,5 per cento, con una incidenza pari al 9 per cento del prodotto interno lordo, in leggero aumento rispetto al 2023 (8,8 per cento), in considerazione della maggior crescita dell'aggregato di spesa rispetto alla più contenuta dinamica del Pil.

TAVOLA 2.7

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE - CONTO DELLE PA A LEGISLAZIONE VIGENTE  
(valori in milioni)

	Consuntivo		Previsione							
	2023	PIL%	2024	2025	2026	2027	PIL %			
DEF 2024	186.474	8,9	196.474	198.016	198.770	198.024	9,1	8,8	8,6	8,4
Piano strutturale di bilancio di medio termine	187.131	8,8	195.817	197.882	199.406	198.164	8,9	8,8	8,6	8,3
<i>Differenze in valore assoluto</i>	657	-0,1	-657	-134	636	140	-0,2	-	-	-0,1
<i>Differenze %</i>	0,4		-0,3	-0,1	0,3	0,1				

Fonte: elaborazione su dati DEF 2024-Piano strutturale di bilancio e di medio termine

Tra le cause che hanno concorso a determinarne la dinamica registrata nel 2024, vanno segnalati gli effetti relativi alla conclusione dei negoziati per tutte le aree dirigenziali, riferiti alla tornata 2019-2021<sup>88</sup>, nonché gli accordi della medicina convenzionata, riferiti allo stesso arco temporale.

Tuttavia, la parte più rilevante del dato di crescita va, certamente, rapportata al tasso di variazione delle retribuzioni per gli aumenti riconosciuti alla generalità del personale per l'anno 2024 sulla base delle disponibilità finanziarie dedicate alla contrattazione collettiva ed agli aumenti per le altre categorie non contrattualizzate relative al triennio 2022-2024<sup>89</sup>.

Si tratta in effetti, di una importante novità di contabilizzazione delle poste finanziarie su cui è necessario soffermarsi. Per la prima volta, la quantificazione della spesa per redditi da lavoro dipendente viene elaborata seguendo un metodo alternativo rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. È stato preso in considerazione un diverso criterio - in coerenza con i regolamenti europei recanti le nuove regole in materia di sorveglianza e coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri e della

<sup>88</sup> Per tale triennio, non risultano ancora sottoscritti i contratti relativi ai dipendenti e ai dirigenti della PCM.

<sup>89</sup> Va ricordato, peraltro, che già nel 2023 è stata concessa una consistente anticipazione contrattuale (art. 3 del decreto-legge n. 145/2023), realizzata attraverso l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (ridefinita con un moltiplicatore convenzionalmente fissato in 6,7 volte il suo ammontare) in unica soluzione nello stipendio di dicembre.

prossima elaborazione del Piano fiscale strutturale di medio termine ivi previsto – allo scopo di rappresentare in modo univoco tutti i valori e quindi anche le stime sui redditi con i criteri che saranno effettivamente utilizzati negli anni inclusi nell’orizzonte previsivo.

La novità riguarda il criterio di imputazione degli effetti dei rinnovi contrattuali che, in aderenza con il criterio di competenza previsto dalle regole di contabilità nazionale (SEC2010), deve comprendere la maggiore retribuzione della prestazione lavorativa riferibile a ciascun anno, indipendentemente dalla tempistica di stipula dei contratti e dal riconoscimento di eventuali arretrati. Come già anticipato, fino alla precedente rilevazione, l’Istat aveva invece utilizzato un criterio di registrazione sostanzialmente in termini di cassa. Tale nuova metodologia quantifica, dunque, la spesa andando ad inserire nel monte retributivo complessivo su ciascuna singola annualità gli importi definiti per coprire gli oneri di ciascuna tornata contrattuale sulla base delle leggi di bilancio approvate (legislazione vigente) e per ciascuno degli anni o per i trienni per i quali non sono stati ancora effettuati stanziamenti, il valore previsto dell’indennità di vacanza contrattuale (IVC).

Con riferimento al triennio 2022-2024, l’importo imputato ai rinnovi contrattuali dei vari comparti è stato calcolato sulla base delle somme stanziare per anno, in prima battuta dalla legge di bilancio per il 2022 e, per ciò che adesso qui rileva, in misura più consistente per il 2024. Il dato di spesa 2024 relativo al personale statale sconta, inoltre, con riferimento al personale in regime di diritto pubblico, un adeguamento automatico della retribuzione, imputando, per ogni anno, le quote di aggiornamento della retribuzione calcolate mediante l’applicazione dell’indice Istat (calcolato sulla base delle somme erogate a seguito della sottoscrizione dei contratti).

Le nuove regole di *governance* economica europea e la conseguente loro applicazione nella legge di bilancio per l’anno 2025 segnano, dunque, un importante cambiamento di prospettiva rispetto a quanto osservato nell’ultimo decennio, durante il quale la Corte ha più volte segnalato le negative conseguenze di una frammentazione del processo di definizione del quadro finanziario nel quale può svolgersi la contrattazione collettiva: basti ricordare che, anche di recente, per l’avvio della sessione contrattuale 2022-2024 sono state necessarie ben quattro leggi annuali di bilancio.

Disporre con largo anticipo di un quadro esteso e complessivamente definito dei limiti massimi di crescita delle dinamiche salariali potrà auspicabilmente restituire una cadenza più regolare alla contrattazione collettiva e, al contempo, offrire maggiori certezze nella programmazione delle spese delle amministrazioni non statali nell’ambito della formazione dei bilanci, le quali, nel rispetto dell’art. 48 del decreto legislativo n. 165/2001, potranno disporre di parametri chiari per accantonare le risorse necessarie per coprire i costi contrattuali all’interno dei propri bilanci sia annuali sia pluriennali.

A completamento dell’analisi effettuata sul dato di contabilità nazionale afferente al 2024, la diversa metodologia di computo delle spese per i redditi del personale consente

di definire in modo realistico anche il profilo delle stesse nell'anno in corso (2025) e negli anni successivi, basandosi sulle somme già quantificate dalla legge di bilancio per riconoscere sia i miglioramenti retributivi collegati ai contratti ancora da stipulare sia le altre spese che comunque interessano il personale.

Come già accennato, oltre ai costi contrattuali, le previsioni di spesa a legislazione vigente includono le risorse per le assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, quelle per corrispondere i maggiori incrementi delle indennità per il personale sanitario, nonché gli oneri derivanti dalle spese di personale a tempo determinato funzionale all'attuazione delle misure previste nel PNRR, pari a 1,4 miliardi per il 2025 e a 1,9 miliardi per il 2026.

Di contro, resta di assoluto rilievo l'esigenza di effettuare delle stime che riguardano la spesa di personale basate sul criterio di "cassa" e ciò all'evidente scopo di individuare con sufficiente precisione l'esatta dimensione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese da sostenere. La posta dei redditi, infatti, proprio per la rilevanza del suo ammontare, è in grado di incidere in modo significativo sui saldi di cassa in ragione della forte variabilità della scansione temporale con cui incorpora gli effetti delle politiche messe in atto. È noto, infatti, che i tempi con i quali si giunge alla definizione degli accordi collettivi nazionali di lavoro si sono spesso dilatati nel corso degli anni, dando luogo a lunghi periodi di sostanziale invarianza della spesa interrotti da picchi improvvisi e consistenti caratterizzati dalla corresponsione di arretrati in coincidenza con la sottoscrizione definitiva degli accordi stessi. Come già anticipato, spesso i ritardi sono stati causati dalla lentezza del processo di formazione del *quantum* complessivo delle risorse necessarie a far fronte al costo dei contratti. È, dunque, possibile, che il nuovo ed esaustivo scenario delineato dalla legge di bilancio per l'anno 2025 possa, invece, consentire di ricondurre le tempistiche dei rinnovi contrattuali in linea con i periodi di effettiva vigenza.

Il documento di finanza pubblica effettua, dunque, anche una previsione in termini di cassa dell'intero settore pubblico basata sull'ipotesi che, nel 2025, verranno siglati tutti i contratti relativi al triennio 2022-2024 dei comparti del personale non dirigenziale (Funzioni centrali già sottoscritto il 27 gennaio 2025), oltreché quelli relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare, della Carriera prefettizia e della Carriera diplomatica. Per i restanti contratti, si ipotizza, invece, la sottoscrizione nel 2026. La previsione, tuttavia, andrà verificata alla luce delle problematiche emerse fino ad oggi in sede di trattativa. I dati di cassa per gli anni successivi al 2025 tengono conto anche degli incrementi contrattuali di ciascuno degli anni per il triennio 2025-2027.

Alla luce di un cambio di prospettiva così rilevante e che incide in misura significativa sulle poste di spesa per i redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, appare certamente utile ripercorrere l'intero *iter* di formazione delle

risorse finanziarie dedicate ai redditi stessi a partire da quelle finalizzate al triennio 2022-2024.

#### **RIQUADRO: LE RISORSE PER I RINNOVI CONTRATTUALI**

Le prime risorse a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale 2022-2024 del settore statale sono state stanziare dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609) nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023. La repentina crescita del dato inflattivo ha reso evidente che le quantificazioni iniziali finalizzate all'erogazione della "copertura economica" di cui all'art. 47-*bis* comma 1 del d. lgs. n. 165/2001, che i contratti collettivi nazionali hanno definito con il medesimo criterio con cui si quantifica l'indennità di vacanza contrattuale<sup>90</sup>, si sono rivelate insufficienti suggerendo l'utilizzo degli stanziamenti iniziali ai quali è stato aggiunto un ulteriore miliardo<sup>91</sup> per riconoscere, per il solo anno 2023, un emolumento accessorio *una tantum*, da corrispondere per tredici mensilità e da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza. La legge di bilancio 2024 ha, poi, incrementato il "Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali" di 3 miliardi per il 2024 e di 5 miliardi a regime. Per il personale delle restanti Amministrazioni pubbliche è stato previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano poste a carico dei singoli bilanci le risorse contrattuali quantificate sulla base delle stesse percentuali di incremento. Le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale sono in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno che coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024, e degli accordi per il restante personale statale. L'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 ha disposto, come detto, una consistente anticipazione della spesa stabilendo il pagamento, entro fine 2023, di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale. Con tale norma è stata anticipata, nel 2023, la spesa di circa 2 dei 5 miliardi complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali dal 2024 in avanti. La legge di bilancio 2025 ha previsto un ritocco sulle risorse precedentemente stanziare per il triennio 2022-2024. In particolare, è stata prevista la possibilità di incrementare le risorse del trattamento accessorio di uno 0,22 per cento del monte salari 2021 delle amministrazioni statali, a partire dal 2025, nei limiti di una spesa complessiva di 112,1 milioni annui e, quindi, permettendo un innalzamento del limite di cui al comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Dal 2025, a seguito di questa ulteriore previsione, l'incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 risulta pari al 6 per cento. La legge n. 207/2024 (LB 2025) ha disposto un cambiamento significativo rispetto al passato nell'allocazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, approntando il loro finanziamento, relativamente al triennio 2025-2027, in anticipo rispetto alla formale scadenza del triennio di contrattazione e, in un'ottica di medio periodo come quella del Piano strutturale di bilancio, provvedendo già ad allocare specifiche risorse anche per il rinnovo che riguarderà il triennio 2028-2030. Gli stanziamenti, che sono stati parametrati al deflatore dei consumi, stimano incrementi percentuali sulle retribuzioni complessive nella misura dell'1,8 per cento nel 2025, del 3,6 per cento nel 2026 e del 5,4 per cento dal 2027 in avanti, corrispondenti a 1.755 milioni per l'anno 2025, a 3.550 milioni per l'anno 2026 e a 5.550 milioni annui a decorrere dall'anno 2027. Inoltre, la stessa legge di bilancio 2025 ha previsto la possibilità, come nel triennio precedente, di incrementare le risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti pubblici, ivi compresi i dirigenti, rispetto a quelle destinate alla medesima finalità nel 2024, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017. Per tale spesa vengono stanziati, per le amministrazioni statali, 112,1 milioni a decorrere dal 2025 (corrispondenti ad una percentuale dello 0,22 per cento del monte salari 2021) a seguito di quanto definito dall'art. 3 del d.l. n. 80/2021. In ultimo, per le risorse per il triennio 2028-2030, è stata autorizzata la spesa di 1.954 milioni per l'anno 2028, di 4.027 milioni per l'anno 2029 e di 6.112 milioni annui a decorrere dall'anno 2030.

<sup>90</sup> L'importo di tale copertura è pari al 30% della previsione Istat dell'inflazione, misurata dall'indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, applicata agli stipendi. Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo sarà pari al 50% del predetto indice.

<sup>91</sup> Il comma 330 citato ha portato le risorse, per il solo 2023, a 1.500 milioni.

La tavola 2.8 riassume gli stanziamenti riferiti ai due periodi contrattuali ed espone la variazione percentuale di crescita retributiva che tali stanziamenti, qualora pienamente utilizzati, sono in grado di determinare.

TAVOLA 2.8

## RISORSE COMPLESSIVE DESTINATE AI RINNOVI CONTRATTUALI

Risorse complessive destinate ai rinnovi contrattuali (MLni €) <sup>(1)</sup>	Personale statale						variazioni percentuali cumulate <sup>(2)</sup>					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Art. 1, comma 121	112	112	112	112	112	112	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Art. 1, comma 123	94	94	94	94	94	94	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Art. 1, comma 128	1.755	3.550	5.550	5.550	5.550	5.550	1,80%	3,60%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Art. 1, comma 131	—	—	—	1.954	4.027	6.112	-	-	-	1,90%	3,90%	5,90%
<b>Totale</b>	<b>1.961</b>	<b>3.756</b>	<b>5.756</b>	<b>7.710</b>	<b>9.783</b>	<b>11.868</b>		<b>4,04%</b>	<b>5,84%</b>	<b>7,74%</b>	<b>9,74%</b>	<b>11,74%</b>

<sup>(1)</sup> valori al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni

<sup>(2)</sup> anno base 2024 per il triennio 2025-2027; anno base 2027 per triennio 2028-2030

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LB 2025

A conclusione di questa prima analisi sui dati di spesa delle retribuzioni, effettuata sulla base del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, è possibile svolgere alcune sintetiche considerazioni. L'aspetto più significativo che emerge riguarda il nuovo criterio di computo delle spese collegato strettamente alla competenza economica e non già, come nel recente passato, al presumibile momento dell'effettivo pagamento (comprensivo di arretrati). Questa sostanziale novità rende la serie di dati osservati particolarmente utile per analizzare la dinamica della spesa complessiva in un arco di tempo sufficientemente esteso. Una finestra temporale ampia consente, infatti, di valutare compiutamente il profilo della spesa complessiva per le retribuzioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni includendo non solo tutti gli effetti delle politiche già messe in atto, ma anche quelle i cui concreti effetti debbono ancora dispiegarsi. Inoltre, soprattutto i dati previsionali per le annualità future consentono di apprezzare la sostenibilità della spesa (sia quella acquisita sia quella prevista) in relazione alle principali grandezze economiche con cui abitualmente i redditi vengono messi in relazione e, cioè, l'andamento del Prodotto interno e la variazione del potere di acquisto.

Il ritardo con il quale, fino allo scorso anno, si giungeva alla definizione del quadro finanziario entro cui poteva muoversi la contrattazione collettiva nazionale è stato oggetto di ripetute osservazioni da parte della Corte in occasione dei diversi momenti nei quali è chiamata ad esercitare le proprie funzioni. In particolare, tali preoccupazioni sono state espresse sia nelle audizioni in Parlamento sui disegni di legge di bilancio, laddove risultava evidente come non fossero state valutate compiutamente le risorse contrattuali riferite a periodi di vigenza (praticamente già scaduti o prossimi alla scadenza), sia nelle delibere di certificazione dei contratti collettivi nazionali, presentati al controllo, ovviamente, con ulteriore ritardo a causa della lentezza del processo di quantificazione delle risorse contrattuali.

Tra gli aspetti problematici spicca la sostanziale impossibilità di destinare parte degli aumenti alle quote di salario finalizzate al recupero di efficienza e di produttività nelle prime annualità contrattuali. Peraltro, sebbene nell'ultima annualità (quella di entrata a regime del contratto) possono essere destinati parte degli aumenti contrattuali su voci variabili della retribuzione, nelle recenti tornate contrattuali, tali incrementi si sono molto assottigliati anche a causa delle rivendicazioni sindacali finalizzate a destinare la gran parte delle risorse sulle voci fisse della retribuzione a ristoro della perdita del potere d'acquisto e dei ritardi accumulati.

La novità introdotta nella costruzione del Piano Strutturale di bilancio (PSB) induce a svolgere talune considerazioni sull'entità degli stanziamenti per i rinnovi contrattuali in un'ottica di medio periodo. Per poter valutare compiutamente la variazione complessiva a regime delle retribuzioni al termine dell'arco temporale in questione è necessario tenere in considerazione il deflatore dei consumi privati<sup>92</sup>, lo stesso considerato dalla RGS in sede di Relazione tecnica non solo con riferimento alle dinamiche salariali ma, più in generale, sulle grandezze rappresentate nei quadri di finanza pubblica in termini di previsione di medio periodo<sup>93</sup>.

La quantificazione delle risorse che servono a garantire la crescita delle retribuzioni pubbliche sino al 2030, come anticipato, è da riconnettere al mutato contesto delle regole all'interno delle quali sono definiti gli impegni della politica di bilancio dei Paesi europei. La recente riforma della *governance* europea impone, poi, di esplicitare gli obiettivi in termini di spesa primaria netta, in connessione con l'aggiustamento del saldo primario strutturale necessario affinché il rapporto debito/Pil alla fine del periodo si ponga su una traiettoria discendente e il disavanzo si mantenga al di sotto del 3 per cento del Pil nel medio termine. Il percorso delineato non è, tuttavia, modificabile, poiché l'impegno che assume il Paese deve essere mantenuto nel tempo.

Lo scenario che si viene a delineare attraverso la rinnovata metodologia previsiva consente di costruire il disegno di legge di bilancio quale strumento specifico nel quale inserire le misure da adottare da parte del Governo con un orizzonte temporale di sette anni, in linea con il PSB.

Nella legge di bilancio sono, inoltre, quantificate le risorse necessarie al finanziamento, per le amministrazioni statali, di quote aggiuntive di salario accessorio. Va ricordato che la stessa disposizione di legge che ne quantifica l'importo autorizza la spesa sostenuta dalle singole amministrazioni anche oltre il limite ancorato all'importo per l'anno 2016, ancora oggi operante quale disposizione di contenimento<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Non esistono previsioni IPCA in grado di abbracciare il periodo di programmazione di medio periodo.

<sup>93</sup> L'indice che misura la perdita del potere d'acquisto è costruito attraverso la sommatoria di indici elementari di prezzo a pesi costanti, in un arco di tempo considerato. Il deflatore dei consumi privati misura l'evoluzione continua delle diverse componenti della spesa, che includono voci diverse rispetto al "paniere" che, peraltro, in periodi di incertezza come l'attuale, finiscono per incidere in modo determinante sulle variazioni registrate.

<sup>94</sup> In tema si richiama quanto definito dall'art. 14 del d.l. n. 25/2025.



## CAPITOLO TERZO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI NEL 2023

**1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato:** *1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica.* **2. La consistenza numerica del personale pubblico:** *2.1. Il quadro d'insieme; 2.2. L'analisi disaggregata; 2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile.* **3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde:** *3.1. Il quadro d'insieme; 3.2. La spesa per retribuzioni lorde*

**1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato***1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica*

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 collega in modo diretto la Relazione sul costo del lavoro pubblico, che la Corte dei conti trasmette al Parlamento, con le rilevazioni dei dati sulla consistenza del personale pubblico e sulla spesa per retribuzioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), destinati a confluire nel Conto annuale delle pubbliche amministrazioni, resi disponibili a partire dallo scorso mese di febbraio<sup>95</sup>.

Si tratta di una rilevazione a carattere censuario che espone i dati sulla consistenza e la relativa spesa dei pubblici dipendenti, con informazioni analitiche sull'andamento delle diverse voci che concorrono a determinare il costo del lavoro pubblico. La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e coinvolge oltre diecimila istituzioni pubbliche.

Grazie all'analiticità dei dati rilevati, il Conto annuale rappresenta uno strumento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale, nonché la base informativa per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per le rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica.

Sia i dati di contabilità nazionale che quelli di Conto annuale sono d'ausilio per evidenziare le cause della dinamica occupazionale e dell'andamento della spesa, seppur permangono le differenze metodologiche tra le due rilevazioni.

Sotto il profilo della consistenza numerica, la contabilità nazionale prende in considerazione le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), mentre il Conto

<sup>95</sup> Nota del Ragioniere Generale dello Stato del 10 febbraio 2025 – dati Conto annuale 2021-2023.

annuale fotografa lo stock di dipendenti in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio. I dati di Conto annuale differiscono, inoltre, da quelli di contabilità nazionale sia per l'ambito delle amministrazioni oggetto di rilevazione, che per le voci di spesa confluenti nei diversi aggregati. Nel settore Amministrazioni pubbliche S13<sup>96</sup> della contabilità nazionale sono comprese tutte le unità istituzionali non market che abbiano come funzione principale la produzione per la collettività di servizi non destinabili alla vendita: di conseguenza, alcuni enti pubblici, rilevati invece dal conto annuale, sono, secondo il SEC 2010, unità market (in quanto produttori di beni e servizi destinati alla vendita) e come tali ricompresi in altri settori, per cui il settore istituzionale S13<sup>97</sup> può risultare più ristretto rispetto all'aggregato preso in considerazione dalla Ragioneria generale dello Stato, in quanto formato in base a parametri che esulano dalla logica propria del conto annuale. Dal 2014 sono state incluse nella rilevazione del conto annuale alcune tipologie di Amministrazioni pubbliche presenti nella lista S13<sup>98</sup>, quali le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni; dal 2019 sono stati pubblicati anche i dati relativi agli Ordini professionali. Dal lato della spesa, la contabilità nazionale fa riferimento a dati di competenza<sup>99</sup>, mentre nel conto annuale le spese sono generalmente rilevate secondo un criterio di cassa (le somme effettivamente erogate agli interessati nel corso dell'anno solare), ad eccezione di quelle comunicate dalle Aziende e dagli Enti del Servizio sanitario nazionale per i quali è prevista la trasmissione dei dati in termini di competenza economica. L'applicazione del criterio di cassa può determinare delle differenze significative nel caso di rinnovi contrattuali siglati verso la fine dell'anno e non applicati nell'anno stesso.

Il Conto annuale aggrega i dati di spesa di personale in tre grandi categorie:

- la prima - denominata "Retribuzioni lorde al personale" - comprende le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (indeterminato, determinato e con contratto di formazione e lavoro), gli accantonamenti

<sup>96</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 196/2009, la ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (c.d. "Settore S13" nel Sistema europeo dei conti - SEC) è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre, annualmente aggiornato sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea. L'ultimo elenco, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 settembre 2024, n. 229, è stato predisposto dall'Istat in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (Edizione 2022, pubblicato da Eurostat a gennaio 2023).

<sup>97</sup> Per stabilire se una unità debba essere classificata nel settore S13 delle amministrazioni pubbliche, il SEC 2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l'analisi delle condizioni di concorrenzialità in cui essa opera e l'applicazione del test market/non market (o test del 50%). Il test market/non market è funzionale alla distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita e verifica in quale quota le vendite coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) dell'unità istituzionale considerata. Qualora tale quota risulti inferiore al 50% per un congruo periodo di tempo, il test indica che l'unità opera come produttore di servizi non di mercato.

<sup>98</sup> Art. 2, comma 10 d.l. n. 101/2013 (legge 125/2013): "*A decorrere dal 1° gennaio 2014, tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

<sup>99</sup> *Il principio di competenza impone di registrare le transazioni nel periodo a cui queste si riferiscono, indipendentemente dal momento in cui i pagamenti si verificano*".

- per i rinnovi contrattuali, la spesa per la gestione delle mense e per l'erogazione dei buoni pasto;
- nel successivo aggregato “Redditi da lavoro dipendente” oltre alle “Retribuzioni lorde” sono considerati gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione, inclusi quelli per i fondi di previdenza complementare), i contributi al benessere del personale e il saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato;
  - l'ultimo aggregato “Costo del lavoro dipendente” comprende anche l'Irap, le spese per la formazione e le indennità di missione e trasferimento ed evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni in ciascun esercizio.

Un ulteriore aggregato è rappresentato dal totale dei costi del personale interno ed estraneo alle amministrazioni, in cui al costo del lavoro dipendente si sommano gli oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali), le somme corrisposte alle agenzie di somministrazione, la spesa per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i compensi per i lavoratori socialmente utili, la spesa per incarichi di studio-consulenza-ecc, i contratti per resa servizi.

Tali aggregati hanno denominazioni simili a quelle utilizzate in contabilità nazionale (spesa per redditi da lavoro dipendente e retribuzioni lorde) e nella classificazione della spesa all'interno dei bilanci delle diverse amministrazioni interessate, ma si riferiscono, per le ragioni sopradescritte, a categorie costruite con una diversa metodologia e non pienamente coincidenti né come platea di personale censito né come dato di spesa collegato.

Per i documenti di finanza pubblica il valore di riferimento, in ambito europeo, è rappresentato dai dati di contabilità nazionale forniti dall'Istat<sup>100</sup>; per altre finalità quali, ad esempio, l'individuazione delle unità di personale e della massa salariale utile ai fini dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego oppure per quantificare gli effetti sui saldi di finanza pubblica di disposizioni normative che interessano il personale delle pubbliche amministrazioni, il riferimento è fornito dai dati contenuti nel Conto annuale.

## 2. La consistenza numerica del personale pubblico

### 2.1. Il quadro d'insieme

Il grafico 3.1 illustra, al 31 dicembre 2023, la consistenza numerica dei principali comparti in cui è raggruppato il totale del personale, composto dal Personale Stabile e

<sup>100</sup> Come già detto nel capitolo precedente, l'elenco Istat è suddiviso in Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti nazionali di previdenza ed assistenza e costituisce il riferimento per il calcolo dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche, aggregati utilizzati dall'Unione europea per monitorare, anche in termini comparativi, gli andamenti dei saldi di finanza pubblica dei diversi paesi.

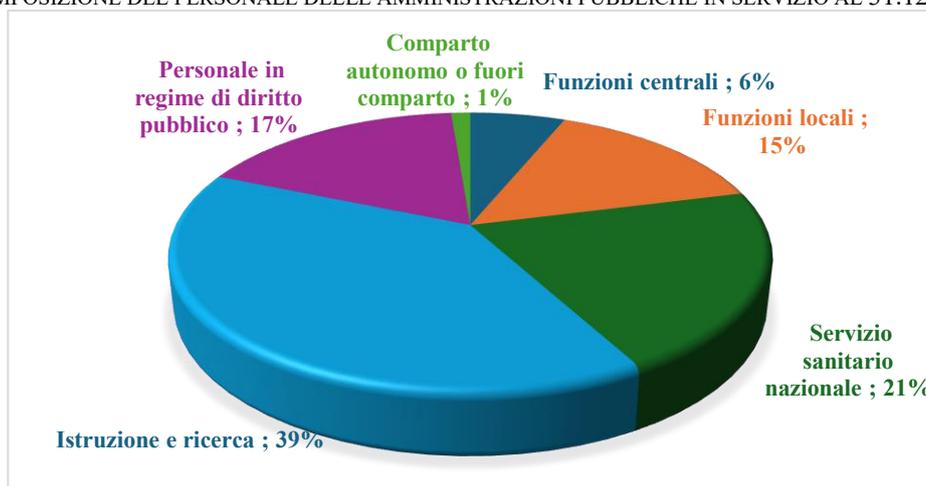
dall'Altro Personale<sup>101</sup>, alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, escluso quello con rapporto di lavoro flessibile<sup>102</sup>.

I dipendenti, nel 2023 pari a 3.327.854 unità, sono suddivisi secondo l'articolazione prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016<sup>103</sup>, da ultimo riconfermata dal CCNQ del 22 febbraio 2024, in quattro comparti/aree di contrattazione collettiva, cui sono stati aggiunti due comparti convenzionali (comparto autonomo o fuori comparto e personale in regime di diritto pubblico)<sup>104</sup>.

Oltre un terzo dei dipendenti pubblici sono concentrati nel comparto Istruzione e ricerca (39 per cento), in particolare nella Scuola, che assorbe oltre 1,2 milioni di dipendenti. Altri comparti con un peso significativo sono quelli del Servizio sanitario nazionale (21 per cento) e delle Funzioni locali (15 per cento). Nel personale in regime di diritto pubblico (17 per cento sul totale), oltre il 97 per cento è rappresentato dai dipendenti del Comparto sicurezza-difesa.

GRAFICO 3.1

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN SERVIZIO AL 31.12.2023<sup>(1)</sup>



(1) Escluso il personale con rapporto di lavoro flessibile.  
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

<sup>101</sup> Per Personale Stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato, in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nell'Altro Personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

<sup>102</sup> Si tratta del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, dei lavoratori interinali, dei lavoratori socialmente utili (LSU), quello assunto con contratto di formazione-lavoro e i titolari di supplenze brevi e saltuarie nella scuola. Sul punto si rinvia al paragrafo 2.3.

<sup>103</sup> Ai sensi dell'art. 54, comma 2 del d.lgs. 150/2009, in attuazione della delega 15/2009, che ha modificato l'art. 40, comma 2 del d.lgs. 165/2001, i Comparti e le Aree di contrattazione sono passati, a partire dal triennio 2016-2018, da 11 a 4 e le Aree da 8 a 4.

<sup>104</sup> Nel Comparto autonomo o fuori comparto si ricomprendono: la PCM, alcuni enti art. 60 e 70 del d.lgs. 165/2001, gli enti della lista S13 e le Autorità indipendenti; nel personale in regime di diritto pubblico: Magistratura, professori e ricercatori delle Università, Carriera diplomatica, Carriera prefettizia, Carriera penitenziaria, Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco.

La tavola seguente riporta i dati in valore assoluto, da cui risulta che le donne rappresentano il 59,7 per cento dell'intero settore pubblico. La presenza femminile è maggiormente presente nel comparto Istruzione-ricerca (76 per cento) e in Sanità (69,3 per cento).

TAVOLA 3.1

## IL PERSONALE PUBBLICO AL 31.12.2023

COMPARTO	Uomini	Donne	Totale
FUNZIONI CENTRALI	93.472	111.732	205.204
FUNZIONI LOCALI	211.111	282.856	493.967
ISTRUZIONE E RICERCA	297.699	1.009.242	1.306.941
SANITA'	215.049	486.121	701.170
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	22.167	19.083	41.250
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	499.758	79.564	579.322
<b>TOTALE</b>	<b>1.339.256</b>	<b>1.988.598</b>	<b>3.327.854</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La seguente tavola 3.2 riporta in dettaglio le qualifiche del personale pubblico nel 2023 nei quattro comparti previsti. L'analisi evidenzia la netta prevalenza del personale non dirigente, che raggiunge, ad eccezione del SSN, percentuali oltre il 90 per cento del totale<sup>105</sup>. Nel Servizio sanitario nazionale, tale percentuale si ferma all'81 per cento, per la forte presenza di dirigenti sanitari (18,5 per cento sul totale).

Nelle Funzioni centrali sono menzionati anche i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute, la cui disciplina è stata rivista dall'art. 17 della legge n. 3/2018<sup>106</sup>, a decorrere dal 1° gennaio 2019<sup>107</sup>.

Nell'ambito delle Funzioni locali, nella qualifica "Personale direttivo" sono ricompresi gli occupati con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali; nella qualifica "Personale docente e tecnico" sono inclusi i dipendenti del comparto Scuola con C.C.P.L. della Provincia autonoma di Bolzano.

Si segnalano, inoltre, le novità introdotte con riferimento alla figura del ricercatore a tempo determinato delle Università<sup>108</sup>, ai sensi dell'articolo 14, del decreto-legge 30

<sup>105</sup> Nel comparto Istruzione e ricerca, la percentuale si raggiunge sommando al personale non dirigente il personale docente della Scuola e dell'Afam (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica). L'Afam raggruppa tutte le istituzioni della formazione superiore italiana il cui scopo è la formazione nei settori dell'arte della musica, della danza e del teatro. Il settore comprende le Accademie di Belle Arti, le Accademie Nazionali di Arte Drammatica e di Danza, gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche (ISIA), i Conservatori di Musica e gli Istituti superiori di studi Musicali. Il comparto AFAM è stato oggetto del percorso di riforma avviato con la legge 21 dicembre 1999, n. 508 e con i successivi regolamenti delegati previsti dalla normativa primaria. L'applicazione del regolamento, d.P.R. 143/2019, è stata rinviata all'anno accademico 2023-2024, dall'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 198/2022. A partire dal 1° gennaio 2023 gli istituti superiori di studi musicali e le Accademie di belle arti non statali sono entrati nel sistema Statale dell'Alta formazione, anche ai fini della mobilità del personale.

<sup>106</sup> Come modificato dall'art. 1, comma 375 della legge 145/2018 e dall'art. 21-bis del d.l. n. 4/2022.

<sup>107</sup> Viene istituito il ruolo della dirigenza sanitaria del Ministero della salute in un unico livello e vengono estesi ai dirigenti sanitari del Ministero della salute gli istituti giuridici ed economici previsti per la dirigenza sanitaria del SSN.

<sup>108</sup> Cfr. Delibera n. 7/SSRRCO/REF/2025 Referto sul sistema universitario 2025.

aprile 2022, n. 36<sup>109</sup>, che diventa di unica tipologia, con il superamento delle tipologie a) e b), con una durata complessiva di sei anni, non rinnovabile.

TAVOLA 3.2

## IL PERSONALE PUBBLICO AL 31.12.2023 – DETTAGLIO QUALIFICHE

Comparto	Aggregato	Uomini	Donne	Totale
FUNZIONI CENTRALI	<b>Totale</b>	<b>93.472</b>	<b>111.732</b>	<b>205.204</b>
	Dirigenti I fascia	304	133	437
	Dirigenti II fascia	1.748	1.414	3.162
	Dirigenti	41	21	62
	Dirigenti professionalità sanitarie	249	463	712
	Medici	405	599	1.004
	Professionisti I qualifica	187	42	229
	Professionisti II qualifica	14	0	14
	Professionisti	494	387	881
	Personale non dirigente	87.541	106.416	193.957
	Altro personale	2.489	2.257	4.746
FUNZIONI LOCALI	<b>Totale</b>	<b>211.111</b>	<b>282.856</b>	<b>493.967</b>
	Dirigenti	4.729	3.025	7.754
	Ricercatori e tecnologi	31	11	42
	Segretari	1.209	1.469	2.678
	Personale direttivo	115	91	206
	Personale docente e tecnico-amm.	2.509	10.941	13.450
	Personale non dirigente	194.469	265.044	459.513
	Altro personale	8.049	2.275	10.324
ISTRUZIONE E RICERCA	<b>Totale</b>	<b>297.699</b>	<b>1.009.242</b>	<b>1.306.941</b>
	Dirigenti scolastici	1.966	5.049	7.015
	Dirigenti I fascia	12	14	26
	Dirigenti II fascia	204	175	379
	Ricercatori e tecnologi	7.462	6.907	14.369
	Docenti	190.502	797.838	988.340
	Personale elevate professionalità	1.042	1.413	2.455
	Personale non dirigente	96.087	196.938	293.025
Altro personale	424	908	1.332	
SANITA'	<b>Totale</b>	<b>215.049</b>	<b>486.121</b>	<b>701.170</b>
	Dirigenti sanitari	57.219	72.795	130.014
	<i>di cui Medici</i>	<i>50.680</i>	<i>58.344</i>	<i>109.024</i>
	Dirigenti professionali, tecnici e amministrativi	2.710	2.552	5.262
	Personale non dirigente	154.571	410.508	565.079
	<i>di cui personale infermieristico</i>	<i>64.751</i>	<i>212.413</i>	<i>277.164</i>
Altro personale	549	266	815	
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	<b>Totale</b>	<b>22.167</b>	<b>19.083</b>	<b>41.250</b>
	Presidenza Consiglio Ministri	1.023	1.242	2.265
	Autorità indipendenti	1.180	1.359	2.539
	Enti art.60 -comma 3- d. lgs. 165/01	2.391	2.983	5.374
	Enti art.70 - Unioncamere	26	29	55
Enti lista S13 Istat	17.547	13.470	31.017	

<sup>109</sup> Al fine di dare attuazione alle misure di cui all'Investimento 1.2 della Missione 4, Componente 2, del PNRR, nel periodo di esecuzione del piano, le università possono procedere alla copertura di posti di ricercatore a tempo determinato mediante chiamata diretta di studiosi che hanno ottenuto un Sigillo di Eccellenza (*Seal of Excellence*). Lo stesso dicasi per gli Enti pubblici di ricerca, a seguito di avvisi pubblicati dal Ministero dell'università e della ricerca.

Comparto	Aggregato	Uomini	Donne	Totale
PERSONALE IN REGIME DI DI- RITTO PUB- BLICO	<b>Totale</b>	<b>499.758</b>	<b>79.564</b>	<b>579.322</b>
	Magistratura	4.971	5.826	10.797
	Professori e ricercatori universitari	31.423	19.901	51.324
	<i>di cui Professori</i>	25.288	14.929	40.217
	Carriera diplomatica	803	265	1.068
	Carriera prefettizia	472	586	1.058
	Carriera penitenziaria	78	204	282
	Corpi di polizia	267.791	35.915	303.706
	Forze armate	160.302	14.815	175.117
	Vigili del fuoco	33.918	2.052	35.970
<b>Totale</b>	<b>1.339.256</b>	<b>1.988.598</b>	<b>3.327.854</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

## 2.2. L'analisi disaggregata

La tavola 3.3 offre, invece, una panoramica complessiva delle variazioni della consistenza dei dipendenti nei diversi comparti rispetto, oltre alle due annualità immediatamente precedenti (2021 e 2022), all'anno 2010, momento cardine dell'avvio di politiche volte al contenimento delle spese per il personale delle Pubbliche amministrazioni, realizzate, come già detto, principalmente attraverso stringenti limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, introdotte, in particolare dal d.l. n. 78/2010.

TAVOLA 3.3

### VARIAZIONE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

COMPARTO	2010	2021	2022	2023	Variazione % 2022 su 2021	Variazione % 2023 su 2022	Variazione % 2023 su 2010
SCUOLA	1.043.284	1.183.442	1.198.958	1.222.015	1,3	1,9	17,1
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9.209	9.015	9.990	10.735	10,8	7,5	16,6
MINISTERI	174.427	126.671	122.470	123.507	-3,3	0,8	-29,2
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.521	2.018	2.106	2.265	4,4	7,5	-10,2
AGENZIE FISCALI	53.674	38.886	37.737	39.956	-3,0	5,9	-25,6
VIGILI DEL FUOCO	31.586	35.272	35.790	35.970	1,5	0,5	13,9
CORPI DI POLIZIA	324.071	303.134	303.440	303.706	0,1	0,1	-6,3
FORZE ARMATE	194.608	172.383	172.839	175.117	0,3	1,3	-10,0
MAGISTRATURA	10.195	11.022	10.954	10.797	-0,6	-1,4	5,9
CARRIERA DIPLOMATICA	909	1.016	1.046	1.068	3,0	2,1	17,5
CARRIERA PREFETTIZIA	1.403	967	915	1.058	-5,4	15,6	-24,6
CARRIERA PENITENZIARIA	432	249	239	282	-4,0	18,0	-34,7
<b>SETTORE STATALE</b>	<b>1.846.319</b>	<b>1.884.075</b>	<b>1.896.484</b>	<b>1.926.476</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>4,3</b>
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	52.144	37.333	36.836	40.471	-1,3	9,9	-22,4
ENTI DI RICERCA	18.111	23.741	24.092	24.718	1,5	2,6	36,5
UNIVERSITA'	111.006	91.637	99.349	100.797	8,4	1,5	-9,2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	688.484	670.637	681.852	701.170	1,7	2,8	1,8
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.543	401.191	400.574	401.795	-0,2	0,3	-22,1
REGIONI A STATUTO SPECIALE	73.083	92.079	91.951	92.172	-0,1	0,2	26,1
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.523	2.449	2.433	2.539	-0,7	4,4	66,7
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.117	1.333	1.427	1.325	7,1	-7,1	-67,8
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	5.017	5.075	5.307	5.374	4,6	1,3	7,1
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	30.849	31.142	31.017	0,9	-0,4	-
<b>SETTORE NON STATALE</b>	<b>1.469.028</b>	<b>1.356.324</b>	<b>1.374.963</b>	<b>1.401.378</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3.315.347</b>	<b>3.240.399</b>	<b>3.271.447</b>	<b>3.327.854</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Nel 2023, rispetto al 2010, a “parità di enti”<sup>110</sup>, il calo dell’intero personale pubblico è stato pari allo 0,5 per cento, corrispondente ad una contrazione assoluta di circa 18mila unità, del 3,2 per cento rispetto al 2021 (-105mila unità). Il decremento più significativo, rispetto al 2010, si riscontra nel settore non statale (-4,6 per cento nel 2023, del -6,7 per cento a parità di enti), in particolare negli Enti pubblici non economici (-2,45 per cento) e nelle Regioni ed autonomie locali (-22,1 per cento). Nel 2023 si cominciano a riscontrare gli effetti dello sblocco delle politiche di contenimento avviate negli anni precedenti, grazie alle nuove assunzioni messe in atto, anche per effetto delle risorse derivanti dal PNRR.

La tavola 3.3 evidenzia anche la forte diminuzione, rispetto al 2010, del personale della carriera penitenziaria e prefettizia, dei ministeri, delle Agenzie fiscali e della magistratura, con inversione di tendenza nel 2023. Per il personale degli Enti pubblici non economici (EPNE), il forte decremento di personale rispetto al 2010 va ricercato, oltre che nelle disposizioni limitative sul personale introdotte dal legislatore nel periodo considerato<sup>111</sup>, anche nella fuoriuscita dal comparto dell’ente Croce Rossa Italiana (CRI), interessata da un processo di riordino, avviato con il decreto legislativo n. 178/2012, volto alla trasformazione da ente pubblico non economico - articolato in un’organizzazione centrale, regionale, provinciale e locale - in associazione di promozione sociale, con personalità giuridica di diritto privato, nonché nel processo di razionalizzazione avvenuto attraverso diversi interventi legislativi a partire dal 2010, con l’incorporazione nell’INPS, dell’Ipost (2010), dell’Enam (2012), dell’Enpals (2013), e dell’Inpdap (2013); nell’Inail sono state incorporate l’Ipsema e l’Ispesl (2011).

Rispetto al 2022, i dipendenti pubblici risultano, invece, nel 2023, in crescita (+1,7 per cento), legata soprattutto all’aumento di personale nel settore non statale (+1,9 per cento), in cui si segnala l’incremento delle unità degli EPNE (+9,9 per cento), del SSN (+2,8 per cento)<sup>112</sup>, degli Enti di ricerca (+2,6 per cento), e delle Università (+1,5 per cento)<sup>113</sup>.

Riguardo il SSN, dopo il calo costante degli addetti registrato negli anni dal 2011 al 2016<sup>114</sup>, si registra un’inversione di rotta negli ultimi anni, imputabile alle misure di

<sup>110</sup> Il Settore S13 è entrato nella rilevazione del conto annuale solo a partire dal 2014.

<sup>111</sup> Solo a decorrere dall’anno 2019 il turn over del personale non dirigenziale è stato fissato al 100%, mentre per l’anno 2018 il turn over è stato pari al 25% delle corrispondenti economie da cessazioni.

<sup>112</sup> In valore assoluto, oltre 19mila unità. Per le assunzioni nel SSN va tenuto conto di quanto disposto dall’art. 20, commi 1, 2, 11 e 11-bis (introdotto dall’art. 1, comma 466 della legge 160/2019) del d.lgs. 75/2017, in tema di stabilizzazione di personale precario, nonché dall’art. 1, comma 268 della LB 234/2021 e s.m.

<sup>113</sup> La legge di bilancio n. 234/2021 (art. 1, comma 297) ha incrementato il FFO per l’assunzione di professori, ricercatori a tempo determinato di tipo B e di personale tecnico-amministrativo a partire dal 2022, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, “*al fine di favorire il graduale raggiungimento degli standard europei in ordine al rapporto fra il numero dei docenti e del personale tecnico-amministrativo e quello degli studenti*”. Con il d.m. 445/2022 sono stati previsti quattro Piani straordinari di assunzioni (PTA) dal 2022 al 2026.

<sup>114</sup> Già a partire dal triennio 2005/2007 con l’art. 1, comma 98 della legge 311/2004. Successivamente, l’art. 2, comma 71, della legge 191/2009 ha previsto che gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell’anno 2004 diminuito dell’1,4 per cento. Il comma 3-bis dell’art. 17, del d.l. n. 98/2011 e s.m.i., ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la regione è giudicata adempiente ove sia accertato l’effettivo conseguimento del predetto obiettivo di spesa o, in caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è adempiente

contrasto della pandemia<sup>115</sup>, che, nel 2023, ha portato al recupero del personale in servizio pre-tagli (nel 2010, i dipendenti erano 688.484, nel 2023 sono arrivati a 701.170).

La stessa osservazione va fatta per il personale delle Università che, rispetto al dato del 2010, presenta nel 2023 un calo del 9,2 per cento, considerando, comunque, il recupero del *gap* già dal 2022, con una crescita dell'8,4 per cento rispetto al 2021 (nel 2023 dell'1,5 per cento rispetto al 2022).

I dati di conto annuale evidenziano che anche il personale degli Enti di ricerca è fortemente cresciuto nel 2023 (circa +37 per cento), rispetto al 2010, soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute negli ultimi anni<sup>116</sup>.

La riduzione complessiva dell'occupazione nelle Pubbliche amministrazioni è stata particolarmente marcata e non avrebbe potuto essere diversamente a causa dei limiti posti alle assunzioni nello scorso decennio. Limiti che, come già evidenziato, hanno inciso in modo non omogeneo tra i diversi settori pubblici, sia a causa delle deroghe introdotte dallo stesso legislatore, sia per effetto di fenomeni elusivi messi in atto da alcune amministrazioni che, per evitare carenze di personale, non di rado, hanno fatto ricorso a

---

ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale ovvero una variazione dello 0,1 per cento fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'art. 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191/2009. In seguito, l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35/2019 c.d. "Calabria", ha definito il nuovo parametro di spesa per il personale del SSN, che non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Con il comma 269 della LB 2022 sono state introdotte modifiche alla disciplina sulla spesa del personale degli enti e delle aziende del SSN, prevedendo la possibilità di incrementi strutturali. In particolare, viene innalzata al 10 per cento la percentuale calcolata sull'aumento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente, utile per incrementare annualmente il limite della spesa del personale di cui al comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 35/2019. Inoltre, viene resa strutturale anche la possibilità di innalzare dal 10 al 15 per cento la percentuale, qualora nella singola regione emergano ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali autorizzate. Ulteriori e più stringenti vincoli in materia, sono declinati negli specifici programmi delle regioni sottoposte ai piani di rientro dal deficit sanitario, per le quali si è realizzata una riduzione più accentuata del personale.

<sup>115</sup> Inizialmente, l'art. 23 del d.l. n. 9 del 2020 ha consentito, in via transitoria, la stipula di contratti di lavoro autonomo con personale medico ed infermieristico, in deroga alle norme che limitano sia le possibilità di ricorso a tale tipo di contratti sia il conferimento di incarichi a soggetti già titolari di un trattamento di quiescenza. L'art. 2-bis del decreto-legge n. 18 del 2020 ha esteso a tutto il territorio nazionale le citate norme transitorie, con la specifica finalità di incrementare il personale necessario per rafforzare i reparti di terapia "intensiva e sub intensiva" necessari per la cura dei pazienti affetti da Covid-19. Le norme sono state prorogate più volte, da ultimo al 31 dicembre 2024 dall'art. 4, comma 9-*quinqüesdecies*, d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (legge n. 14 del 24 febbraio 2023). È stata prevista la possibilità di attribuire alcuni incarichi anche a tutti i laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti all'ordine professionale (fino al 31 dicembre 2025 con il d.l. n. 202/2024). Nel 2020, la misura prevista dall'art. 2-bis ha consentito, come riportato nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica", il ricorso a rapporti libero professionali con 4.068 specializzandi, 2.250 medici specialisti, 5.616 medici abilitati ma non specializzati e 2.296 infermieri. Ad essi si sono aggiunti oltre 3.867 addetti delle professioni sanitarie e di altre tipologie: 18.097 addetti sugli 83.180 complessivamente mobilitati (il 22,7 per cento), di cui 21.414 medici e 29.776 infermieri. Lo stesso articolo al comma 5 ha previsto la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo per dirigenti medici, veterinari e sanitari e per il personale del ruolo sanitario del comparto sanità collocati in quiescenza, consentendo l'impiego di 971 medici e di 363 infermieri, soprattutto nelle regioni del Nord (696 medici e 348 infermieri).

<sup>116</sup> Per il personale degli Enti pubblici di ricerca, il d.l. 126/2019 ha introdotto alcune disposizioni volte a favorire le assunzioni a tempo indeterminato, prevedendo il possesso di determinati requisiti. La legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 668-670 e 674, della legge 205/2017) ha previsto l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo, con una dotazione di 13 milioni di euro per il 2018 e di 57 milioni annui a decorrere dal 2019, per la stabilizzazione del personale in servizio presso gli Enti pubblici di ricerca (in attuazione il dPCM 11 aprile 2018). Inoltre, a seguito dell'emergenza sanitaria, sono state introdotte specifiche misure per l'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato da parte degli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca.

forme di reclutamento alternative, assumendo con contratti di lavoro a tempo determinato, preceduti da procedure para-concorsuali.

Il dato medio nazionale è fortemente influenzato dal consistente aumento del personale del comparto Istruzione e ricerca, in crescita del 15,8 per cento, rispetto al 2010. La crescita della popolazione lavorativa in questo settore si è resa necessaria sia per colmare gravi carenze di organico determinatesi negli anni precedenti al 2010, sia per rispondere all'esigenza del potenziamento dell'offerta formativa sul territorio, oltreché per fronteggiare le ulteriori problematiche emerse a causa della crisi pandemica. Si riscontra positivamente, poi, la decisa volontà di rafforzare l'intero settore della ricerca, anche attraverso politiche di reclutamento e di stabilizzazione di personale.

TAVOLA 3.4

## PERSONALE DEI COMPARTI A CONFRONTO NEGLI ANNI 2010-2023 E VARIAZIONI PERCENTUALI

COMPARTO	2010	2023	2023/2010
FUNZIONI CENTRALI	281.316	205.204	-27,1%
FUNZIONI LOCALI	588.626	493.967	-16,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	1.128.992	1.306.941	15,8%
SANITA'	688.484	701.170	1,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9.184	41.250	349,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	618.745	579.322	-6,4%
<b>TOTALE</b>	<b>3.315.347</b>	<b>3.327.854</b>	<b>0,4%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>3.315.347</b>	<b>3.296.837</b>	<b>-0,6%</b>

\*Le variazioni in tale comparto sono dovute al numero degli enti considerati, dal 2014 nella rilevazione sono entrati gli enti appartenenti alla Lista S13.

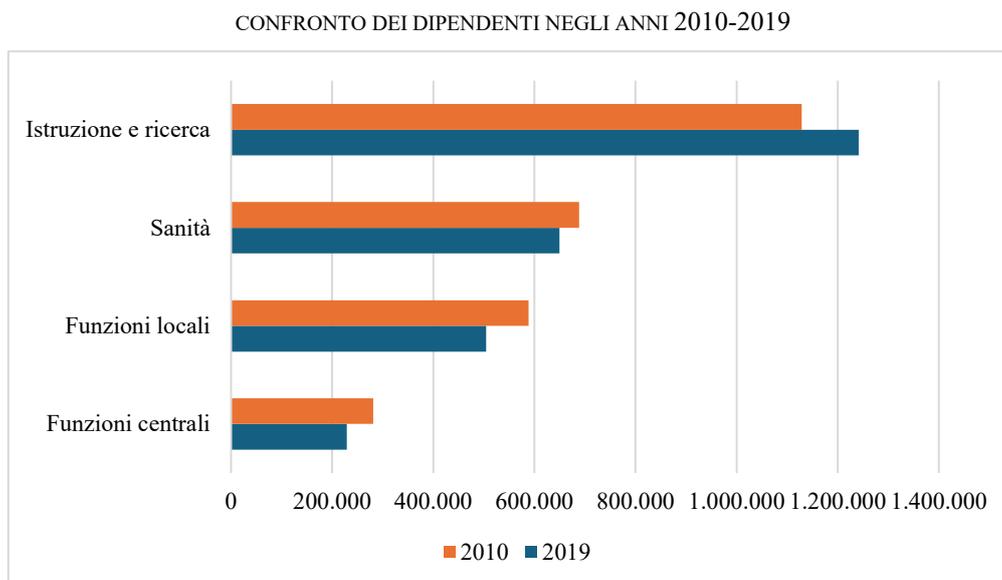
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto annuale 2022-RGS

L'emergenza sanitaria prodotta dal Covid-19 ha maggiormente evidenziato le carenze di personale e l'età media elevata dei dipendenti pubblici in tutti i comparti del pubblico impiego. Se, infatti, si mettono a confronto i dati relativi al personale pubblico presente nel 2019, anno precedente alla pandemia, con quelli del 2010 si riscontra un forte calo di personale in quasi tutti i comparti (Grafico 3.2).

Nelle Funzioni centrali il decremento è stato del 19 per cento (-53mila unità), nelle Funzioni locali sono diminuite oltre 84mila unità (-14,3 per cento), nella Sanità si è riscontrato un decremento di circa il 6 per cento, con circa 39mila unità in meno rispetto al 2010. In controtendenza, solo il comparto Istruzione e ricerca, trainato soprattutto dalla crescita di personale nella Scuola (+11,1 per cento), grazie alle immissioni in ruolo del personale scolastico<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> A partire dal d.l. n. 70/2011 che ha definito il piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili (piano approvato con il d.m. 3 agosto 2011, che ha previsto l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale ATA per l'anno scolastico 2011-2012, nonché l'assunzione di 22.000 unità di personale docente ed educativo e 7.000 unità di personale ATA per ciascuno degli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014).

GRAFICO 3.2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Se si estende l'osservazione ad un arco temporale più ampio, tra i comparti, quello dell'Istruzione e ricerca, come anticipato, è quello che presenta una crescita più dinamica del personale, determinata in particolar modo dalla Scuola.

Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 la Scuola ha fatto ricorso ad un numero crescente di dipendenti non di ruolo, passati da 158.871 del 2001 a 248.948 del 2006 (dati di Conto annuale). Nel 2011 si sono avute consistenti immissioni in ruolo, con conseguente diminuzione del personale non di ruolo. Negli anni successivi le nuove immissioni in ruolo<sup>118</sup> non sono riuscite a compensare i pensionamenti, con conseguente ricorso al personale non di ruolo, che ha ripreso a risalire. Infatti, nel 2023, il personale non di ruolo assorbe ancora il 26 per cento della totalità del personale del comparto, mentre nel 2011 rappresentava il 13 per cento. Da tener conto che il personale non di ruolo della Scuola è ricompreso nel dato del personale tempo indeterminato (supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche), mentre nel lavoro flessibile sono riportati i dati dei supplenti brevi e saltuari.

Nel 2023, i docenti a tempo indeterminato di ruolo erano 747.027 (di cui 99.151 unità docenti di sostegno e circa 9.600 docenti di religione), quelli a tempo determinato non di ruolo 233.168 (di cui oltre 124mila di sostegno<sup>119</sup>, tra i quali oltre 111mila hanno

<sup>118</sup> Il d.l. n. 36 del 30 aprile 2022 (legge n. 79/2022), c.d. "decreto PNRR 2", ha anche previsto nuove disposizioni per l'arruolamento dei docenti della scuola secondaria e la loro formazione obbligatoria, con l'obiettivo per il T4 2024, di reclutare 70.000 docenti con il nuovo sistema. Con la rimodulazione del PNRR, l'obiettivo è stato spostato a giugno 2026 e riprogrammato nel seguente modo: 20mila docenti entro dicembre 2024, 20mila entro settembre 2025 e 30mila entro giugno 2026.

<sup>119</sup> I commi da 5 a 19 dell'articolo 5 del d.l. n. 44/2023 (legge n. 74/2023) hanno disciplinato una procedura straordinaria per l'assegnazione a tempo determinato dei posti di sostegno vacanti e disponibili solo per l'a.s. 2023/2024, che residuano dopo l'effettuazione delle immissioni in ruolo in base alla vigente legislazione.

un contratto non annuale)<sup>120</sup>, per un totale di circa 980mila docenti. I docenti a tempo determinato hanno rappresentato il 24 per cento dei docenti totali, mentre tra i docenti di sostegno (in totale oltre 223mila), quelli a tempo determinato sono stati il 56 per cento.

Rispetto al 2022, inoltre, i docenti non di ruolo continuano a crescere (+0,4 per cento), tra questi, soprattutto quelli di sostegno (+6 per cento)<sup>121</sup>.

La tavola 3.5 mette a confronto il personale docente e non docente della Scuola<sup>122</sup>, nei tre anni considerati, da cui emerge ancora la forte componente dei docenti non di ruolo.

Pur riscontrando la crescita dei docenti di ruolo (+2,8 per cento nel 2023), tra questi, la categoria trainante è rappresentata da quelli di sostegno (+11,6 per cento), con contestuale riduzione degli insegnanti di sostegno non di ruolo con contratto annuale (-9,2 per cento).

Continuano, tuttavia, ad aumentare gli insegnanti a tempo determinato con contratto non annuale, in particolare quelli di sostegno (+8,1 per cento nel 2023), a discapito della continuità didattica nel rapporto alunno-insegnante<sup>123</sup>. Secondo quanto riportato dall'Istat<sup>124</sup>, per l'anno scolastico 2023/2024 la quota di alunni con disabilità che ha cambiato insegnante per il sostegno rispetto all'anno precedente è stato pari al 57 per cento, salendo al 61 per cento nelle secondarie di primo grado e raggiungendo il 69 per cento nelle scuole dell'infanzia.

<sup>120</sup> Nell'anno scolastico 2023/2024 sono quasi 359mila gli alunni con disabilità che frequentano le scuole di ogni ordine e grado, il 4,5% del totale degli iscritti (+6% rispetto al precedente anno scolastico), 75mila in più negli ultimi cinque anni (+26%). A livello nazionale, il rapporto alunno-insegnante, pari a 1,6 alunni per ogni insegnante per il sostegno (fonte MIM), è migliore di quello previsto dalla legge 244/2007 che raccomanda un rapporto pari a 2 (cfr. Istat, L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità anno 2023-2024 del 18 marzo 2025). Va, però, considerato che tale rapporto è calcolato tenendo conto anche del personale non di ruolo.

<sup>121</sup> La Commissione europea ha deciso il 3 ottobre 2024 (IP/24/4882) di deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea in quanto non ha posto fine all'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato e a condizioni di lavoro discriminatorie (direttiva 1999/70/CE del Consiglio). La Commissione europea aveva avviato la procedura di infrazione con l'invio di una lettera di costituzione in mora alle autorità italiane nel luglio 2019, seguita da un'ulteriore lettera di costituzione in mora nel dicembre 2020 e da un parere motivato nell'aprile 2023. La decisione di deferire il caso alla Corte di giustizia dell'Unione europea dà seguito alle censure formulate nel parere motivato, in quanto *“la risposta dell'Italia non ha risolto in misura sufficiente le preoccupazioni della Commissione”*. Con la sentenza C-322/23, inoltre, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha dichiarato illegittimo il metodo italiano di calcolo dell'anzianità di servizio pre-ruolo, evidenziando la discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato.

<sup>122</sup> Non sono conteggiati i docenti delle province di Bolzano e Trento.

<sup>123</sup> Con il d.l. n. 71 del 31 maggio 2024 (legge 106/2024), sono state introdotte misure volte a favorire la continuità didattica nei confronti degli alunni con disabilità (art. 8). Dall'anno scolastico 2025-2026, si prevede la possibilità, su richiesta della famiglia dell'alunno con disabilità, di ottenere la conferma del docente in servizio nel precedente anno scolastico, previa valutazione del dirigente scolastico e nell'interesse del discente. Con Decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito n. 32 del 26 febbraio 2025 sono state definite le modalità di attuazione della norma.

<sup>124</sup> Istat, “L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità | Anno 2023-2024” del 18 marzo 2025.

TAVOLA 3.5

## PERSONALE DOCENTE DI RUOLO E NON DI RUOLO NELLA SCUOLA

Scuola	2021	2022	2023	% 2022/2021	% 2023/2022
<b>Docenti di ruolo</b>	<b>716.784</b>	<b>726.380</b>	<b>747.027</b>	<b>1,3</b>	<b>2,8</b>
<i>Docenti a tempo indeterminato</i>	628.640	627.472	638.253	-0,2	1,7
<i>Docenti di sostegno a tempo indeterminato</i>	77.594	88.867	99.151	14,5	11,6
<i>Docenti di religione a tempo indeterminato</i>	10.550	10.041	9.623	-4,8	-4,2
<b>Docenti non di ruolo</b>	<b>230.560</b>	<b>232.343</b>	<b>233.168</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>
Insegnanti a T.D. con contratto annuale	56.271	47.428	40.812	-15,7	-13,9
Insegnanti a T.D. con contratto non annuale	63.269	67.495	67.931	6,7	0,6
Insegnanti di sostegno a T.D. con contratto annuale	15.139	14.267	12.949	-5,8	-9,2
Insegnanti di sostegno a T.D. con contratto non annuale	95.881	103.153	111.476	7,6	8,1
<b>TOTALE</b>	<b>947.344</b>	<b>958.723</b>	<b>980.195</b>	<b>1,2</b>	<b>2,2</b>
Professori con contratto di supplenza breve e saltuaria	163	174	142	6,7	-18,4
<b>Istituzioni di alta formazione artistica e musicale</b>					
<b>Docenti di ruolo</b>	<b>5.796</b>	<b>5.626</b>	<b>5.923</b>	<b>-2,9</b>	<b>5,3</b>
Professori	5.796	5.626	5.923	-2,9	5,3
<b>Docenti non di ruolo</b>	<b>1.362</b>	<b>1.567</b>	<b>1.293</b>	<b>15,1</b>	<b>-17,5</b>
Professori a tempo determinato	1.362	1.567	1.293	15,1	-17,5
<b>TOTALE</b>	<b>7.158</b>	<b>7.193</b>	<b>7.216</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
Professori con contratto di supplenza breve e saltuaria	194	254	208	30,9	-18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

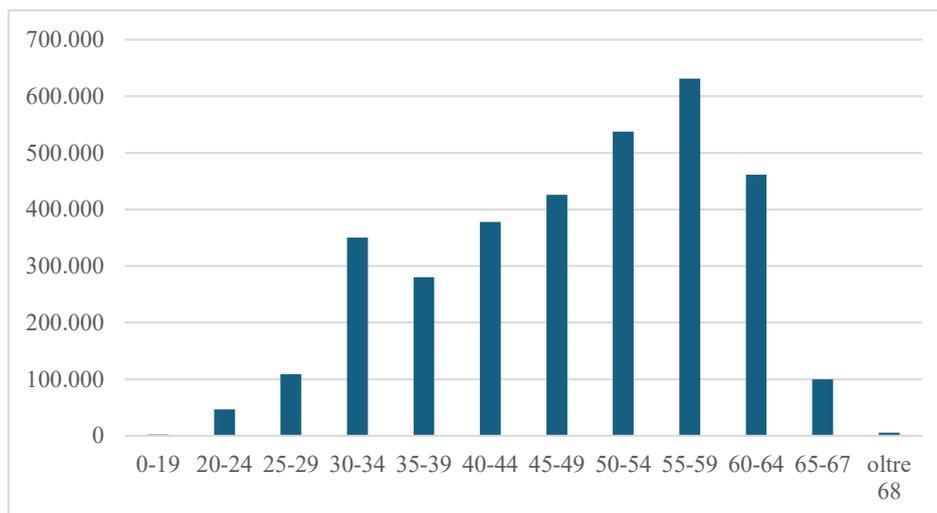
Per le stesse ragioni, anche il dato sull'anzianità media molto elevata non trova eguale rispondenza ovunque. Il settore della scuola, ad esempio, registra una controtendenza per effetto di consistenti nuove immissioni necessarie a garantire il regolare avvio dell'anno scolastico. Le Funzioni centrali (Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici) oltre alle funzioni locali (Comuni e Regioni) hanno, invece, risentito fortemente del blocco del turn over e, sia pure con i dovuti distinguo tra le varie amministrazioni, hanno progressivamente iniziato ad affrontare, non senza qualche difficoltà, il problema del ricambio generazionale.

L'età media del personale in servizio si è stabilizzata al di sopra dei 50 anni, con la sola eccezione del personale del comparto Sanità e del personale in regime di diritto pubblico che mostra valori medi di anzianità al di sotto del dato medio nazionale, sebbene ciò sia ascrivibile alle caratteristiche delle specifiche regole ordinamentali.

Infatti, il progressivo "invecchiamento" della popolazione lavorativa si è registrato nel passato decennio con altrettanta evidenza anche in questo settore (alla fine del 2020 l'età media è aumentata di dieci anni e cinque mesi: 44,8 anni nel 2021 contro 34,1 anni nel 2011).

Il Grafico 3.3 mostra la suddivisione del personale pubblico per fasce di età nel 2023, dove appare evidente il maggiore addensamento in quelle di età più elevata, con il passare degli anni e a causa delle misure restrittive messe in atto.

ETÀ MEDIA DEL PERSONALE PUBBLICO NEL 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto annuale 2023-RGS

Nel 2023 la fascia d'età con addensamento maggiore è quella 55-59 anni, che rappresenta il 19 per cento del totale dei dipendenti, in lieve diminuzione rispetto al 2022 (-1,3).

Anche la fascia 50-54 anni è in diminuzione (-1,4) rispetto al 2022. Il dato positivo del 2023 è rappresentato dall'ascesa della fascia 30-34 (+4,2), da ricondurre alle procedure di assunzioni messe in atto negli ultimi anni (i dati presenti nel grafico sono relativi al solo personale a tempo indeterminato, quindi, non comprendono le assunzioni connesse al PNRR).

In una prospettiva di politiche di reclutamento meno restrittive rispetto al decennio passato, è possibile ipotizzare un deciso abbassamento dell'età media non prima di 5 anni, ovvero sia quando i numerosi dipendenti attualmente addensati nelle fasce di età 60-64 anni lasceranno il lavoro.

Nei prossimi anni si dovrà, comunque, tener conto che la legge di bilancio per il 2025 ha previsto incentivi per i lavoratori, sia pubblici che privati, che decidono di rimanere in attività anche dopo aver raggiunto l'età pensionabile al fine di mantenere al lavoro figure professionali esperte contrastando la carenza di personale qualificato in vari settori, con conseguente possibile innalzamento dell'età media.

Tale scenario sarà anche influenzato dagli effetti della transizione demografica<sup>125</sup> in atto, che *“comporterà una riduzione della popolazione in età da lavoro e un suo sbilanciamento verso le classi di età più elevate; la popolazione attiva sarà superata da quella anziana fuoriuscita dal mercato del lavoro. L'aumento del 3,8 per cento del tasso di occupazione registrato dal 2004 al 2024 è dovuto al contributo positivo della classe di*

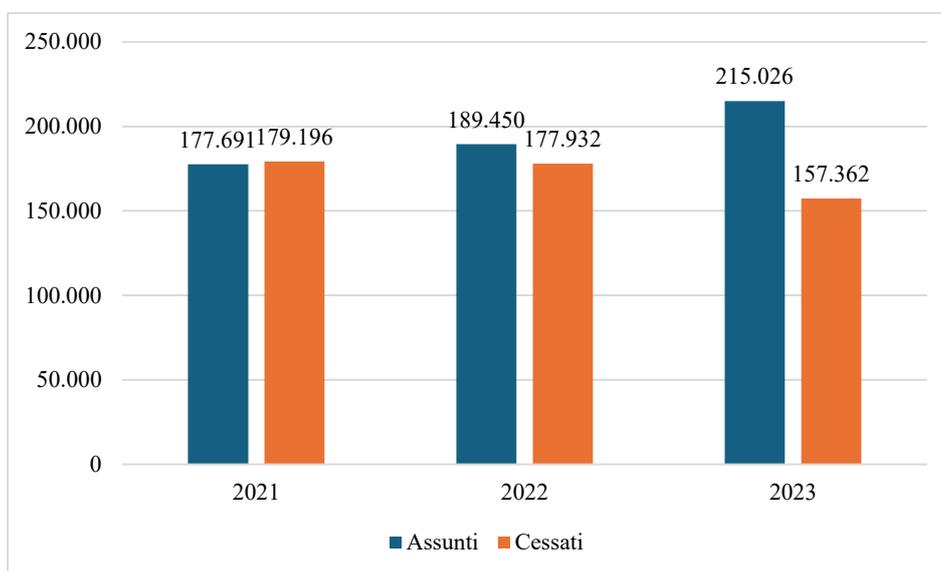
<sup>125</sup> Secondo le più recenti previsioni dell'Istat, nei prossimi anni continuerebbe la fase di riduzione della popolazione in termini assoluti iniziata nel 2014. Istat, “Previsioni della popolazione residente e delle famiglie - Base 1/1/2023”, luglio 2024.

età 50-64 anni e, in misura minore, alla crescita dell'occupazione tra le donne in età adulta (35-49 anni); mentre l'apporto delle classi di età più giovani è stato negativo. Per mitigare tale andamento è necessario intervenire con politiche che favoriscano una più ampia partecipazione al mercato del lavoro, volte a ridurre gli inattivi, migliorando le condizioni di occupabilità degli individui in età da lavoro"<sup>126</sup>.

Il grafico seguente riporta il confronto tra assunti e cessati<sup>127</sup> nel pubblico impiego nei tre anni 2021-2023, in valore assoluto. I dati di riferimento riguardano il totale del personale, escluso quello con contratto flessibile. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione dello stesso o di altro comparto, al netto, quindi, della mobilità.

GRAFICO 3.4

CONFRONTO ASSUNTI-CESSATI NELLA PA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Dal grafico emerge che già dal 2021 gli assunti superano i cessati, il tasso di turn over nel 2023, per l'intero personale pubblico è pari all'1,7 per cento. Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale, per valori positivi il comparto ha sostituito i cessati, incrementando il proprio personale; per valori prossimi a zero resta invariata la consistenza di personale nell'anno considerato. La tavola seguente riassume i tassi di turn over distinti per comparto nel 2023, da cui si rilevano tassi positivi in tutti i comparti, ad eccezione del "comparto autonomo o fuori comparto", in particolare si

<sup>126</sup> Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio tenuta alla Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto – 8 luglio 2025.

<sup>127</sup> Nelle assunzioni rientrano: nomine da concorso, personale stabilizzato, assunzioni categorie protette, altre cause. Nelle cessazioni si ricomprendono: collocamento a riposo per limiti di età, dimissioni con e senza diritto a pensione, risoluzione del rapporto di lavoro, licenziamenti disposti dall'ente, passaggi per esternalizzazione, altre cause.

segnala il 3,3 per cento del comparto “Funzioni centrali” e il 3,2 per cento del comparto “Sanità”, grazie alle politiche assunzionali degli ultimi anni<sup>128</sup>.

TAVOLA 3.6

TASSO DI TURN OVER NEI COMPARTI DEL PUBBLICO IMPIEGO – ANNO 2023

COMPARTI	Assunti	Cessati	Tasso di turn over
Funzioni centrali	19.498	12.741	3,3
Funzioni locali	39.640	35.468	0,8
Istruzione e Ricerca	58.999	37.953	1,6
Sanità	64.243	42.037	3,2
Comparto autonomo o fuori comparto	1.986	2.092	-0,3
Personale in regime di diritto pubblico	30.660	27.071	0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In prospettiva futura, le cessazioni che si prevede avverranno nei prossimi anni hanno consentito di elaborare delle accurate Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)<sup>129</sup>, con il data-set del “Sistema informativo Excelsior”, nato dalla collaborazione tra Camere di commercio e Ministero del lavoro<sup>130</sup>.

Il dato occupazionale presente nel Conto Annuale è arricchito da un’apposita sezione, che contiene una utile stima sull’andamento del settore pubblico nel 2024, i cui risultati sono evidenziati nella tavola 3.7.

L’analisi, effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati del monitoraggio trimestrale che comprende informazioni relative ad Enti pubblici non economici, agli Enti di ricerca, al SSN, alle Province e Città metropolitane ed ai Comuni, evidenzia che nel 2024 gli interventi normativi adottati per semplificare e velocizzare le procedure e consentire maggiori assunzioni, anche finalizzate all’attuazione del PNRR e alla stabilizzazione del personale sanitario assunto per contrastare la pandemia, hanno avuto effetti positivi in termini di consistenza nel reclutamento di personale, che segna nel 2024 un aumento dell’1,33 per cento, con

<sup>128</sup> Per le Amministrazioni pubbliche il turn over al 100% è stato ripristinato dal 1° gennaio 2019: per le Amministrazioni centrali lo sblocco è entrato in vigore solo dal 15 novembre 2019 (1° dicembre per le Università). A seguito dello sblocco del turn over dal 2019, il d.l. 34/2019 ha anche stabilito un diverso funzionamento del turn over per gli Enti locali a partire dal 2020. In base al rapporto tra spesa per dipendenti ed entrate correnti, sono state individuate tre fasce di valori per stabilire in che misura gli Enti locali possano assumere nuovo personale a tempo indeterminato.

<sup>129</sup> Il rapporto è stato pubblicato l’11 marzo 2024, con un aggiornamento a luglio 2024. Le previsioni dei fabbisogni occupazionali fino al 2026 sono state realizzate attraverso l’implementazione di un modello che valorizza le informazioni acquisite periodicamente tramite le indagini Excelsior condotte presso le imprese italiane dell’industria e dei servizi, consente di prevedere l’evoluzione dell’occupazione per 35 settori (compresa la Pubblica amministrazione) e di derivare il fabbisogno occupazionale (al netto del settore agricolo, della silvicoltura e della pesca) per gruppo professionale, livello di istruzione e principali indirizzi formativi.

<sup>130</sup> Secondo tali previsioni, la PA italiana avrà bisogno entro il 2028 di 742mila unità. Più di 60mila saranno le assunzioni derivante dall’*expansion demand*, mentre il resto servirà a sostituire i pensionamenti. Le assunzioni derivate dall’*expansion demand* interesseranno i servizi generali e assistenza sociale obbligatoria: 47 per cento (circa 28mila unità), l’istruzione: 33 per cento (circa 20mila unità) e la Sanità: 21 per cento (circa 12mila unità). Le professioni maggiormente ricercate nella PA sono prevalentemente figure qualificate e ad elevata specializzazione. Le competenze *green* e digitali saranno sempre più richieste.

dinamiche interne ai vari settori molto differenziate. Ad eccezione della variazione degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, che è riferita alla sola Presidenza del Consiglio dei ministri, è il comparto delle Funzioni centrali che presenta il maggiore incremento percentuale, pari al 2,89 per cento. Il comparto dell’Istruzione e ricerca registra un incremento dell’1,57 e quello della sanità dell’1,52. Il Personale in regime di diritto pubblico è in leggero aumento (+0,26); il comparto delle Funzioni locali cresce solo dello 0,6 per cento, nonostante la grave carenza di personale, riscontrata soprattutto nei Comuni.

TAVOLA 3.7

## STIME SUL TREND OCCUPAZIONALE NEL 2024

Variazione personale 2024/2023	
FUNZIONI CENTRALI	2,89%
FUNZIONI LOCALI	0,66%
ISTRUZIONE E RICERCA	1,57%
SANITA'	1,52%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9,40%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,26%
<b>TOTALE</b>	<b>1,33%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

**RIQUADRO: IL PERSONALE NEI COMUNI**

I Comuni hanno un ruolo centrale nell’attuazione del PNRR<sup>131</sup>, sono, infatti, oltre 40 miliardi i fondi messi a disposizione da tale Piano per i Comuni che, tuttavia, presentano importanti carenze di personale: la riduzione del personale a tempo indeterminato nel 2023, rispetto 2011, è stata del 20,6 per cento, passando dalle 381mila del 2011 alle circa 303mila unità attuali. Anche nel 2023 il personale dei comuni continua a scendere: il calo è stato dello 0,3 per cento.

Il tasso di turn over ha naturalmente risentito delle forti limitazioni alle assunzioni imposte agli enti negli ultimi anni<sup>132</sup>.

Per tale motivo, i provvedimenti emergenziali che si sono succeduti nella seconda metà del 2021 hanno dato la possibilità agli enti locali di rafforzare i propri organici, al fine di consentire l’attuazione dei progetti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), attraverso un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato.

In particolare: l’art. 1 del d.l. n. 80/2021 che ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell’attuazione dei progetti del PNRR (quindi anche Comuni, Città metropolitane, Unioni di

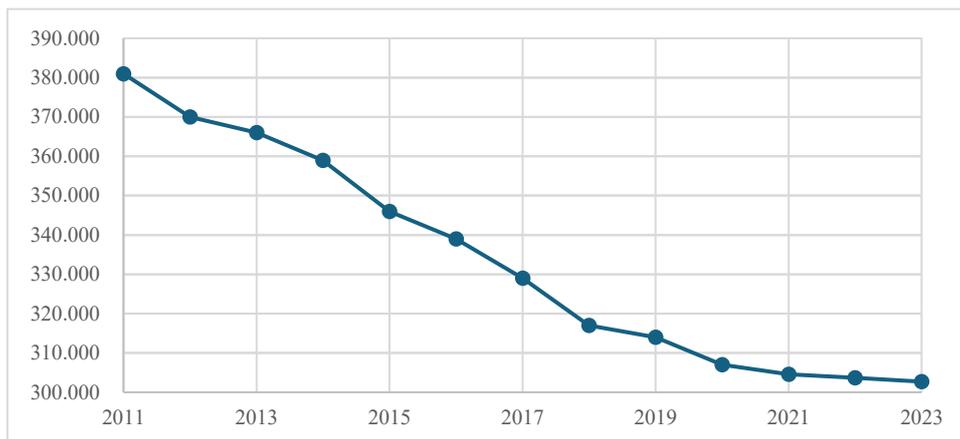
<sup>131</sup> I Comuni sono maggiormente coinvolti nella Missione 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”), nella Missione 4 (“Istruzione e ricerca”) e nella Missione 5 (“Inclusione e coesione”). Il valore finanziario dei progetti che i Comuni e le Città metropolitane gestiranno in qualità di soggetti attuatori varia tra un minimo di 30 a un massimo di 50 miliardi di euro entro il 2026.

<sup>132</sup> Dal 20 aprile 2020 si applica la nuova disciplina prevista dal d.m. 17 marzo 2020, emanato in attuazione dell’art. 33 del d.l. n. 34/2019, che ha individuato dei valori soglia minimi e massimi, differenziati per fascia demografica, relativi al rapporto tra la spesa del personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Per il periodo 2020-2024, i Comuni con un rapporto inferiore ai valori soglia minimi possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore a determinati valori percentuali stabiliti dalla norma. I Comuni in cui il rapporto tra spesa del personale e le entrate correnti risulta superiore ai valori soglia massimi per fascia demografica devono adottare un percorso di graduale riduzione annuale del rapporto fino al conseguimento nel 2025 del valore soglia, anche applicando un turnover inferiore al 100%. Dal 2025, i Comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicheranno un turnover pari al 30%, fino al conseguimento del predetto limite. I Comuni il cui rapporto tra spesa del personale e le entrate correnti risulta compreso tra i valori soglia minimi e massimi per fascia demografica non possono incrementare la spesa per il personale rilevata nell’ultimo rendiconto della gestione approvato.

Comuni) di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del PNRR; l'art. 31-*bis* del d.l. n. 152/2021 che ha ampliato i vincoli finanziari al lavoro flessibile per consentire ai Comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio; l'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (legge n. 234/2021), che ha escluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR dai limiti di spesa ex art. 33 del d.l. n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. legge n. 296/2006. Sono poi intervenute le disposizioni del d.l. n. 13/2023 e del d.l. n. 44/2023. Il grafico seguente mette in evidenza l'emorragia dei dipendenti a tempo indeterminato nei Comuni negli anni che vanno dal 2010 al 2023.

GRAFICO 3.5

PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO NEI COMUNI

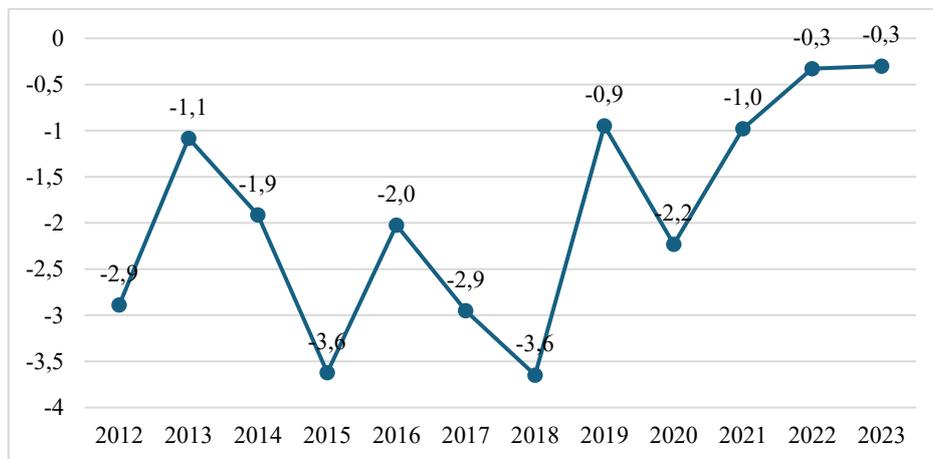


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP – Comparto Regioni e autonomie locali

Il grafico successivo rileva le variazioni di personale a tempo indeterminato nel lungo periodo (2012-2023) ed evidenzia l'inversione di tendenza del 2019, anno in cui la legge di bilancio n. 145/2018 ha previsto il superamento delle limitazioni al turn over per tutti gli enti territoriali, ad eccezione delle Province, prevedendo una capacità assunzionale pari al 100 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Tali disposizioni sono state poi superate con l'emanazione del citato d.l. n. 34/2019 e dei successivi decreti ministeriali che hanno individuato i valori soglia per comuni, province e regioni.

GRAFICO 3.6

VARIAZIONE DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO NEI COMUNI NEL PERIODO 2012-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La diminuzione di personale è riscontrabile anche nei dati relativi al lavoro flessibile<sup>133</sup>, in costante decrescita. Nel 2023 tale personale è diminuito, rispetto al 2022 dell'11 per cento, controbilanciando l'incremento che si era avuto nel 2020 per tale tipologia di personale (+10 per cento rispetto al 2019), crescita imputabile soprattutto al forte ricorso a personale con contratti di somministrazione, per soddisfare esigenze temporanee o eccezionali. Nell'ambito del lavoro flessibile, il personale con contratto di lavoro a tempo determinato, nel 2023, ha avuto un calo dell'1,3 per cento rispetto al 2022.

Per il rafforzamento degli organici dei Comuni interessati dall'attuazione dei progetti previsti dal PNRR è intervenuto il d.l. n. 152/2021 (legge 233/2021), introducendo deroghe ai vincoli assunzionali<sup>134</sup>. Il provvedimento ha anche previsto l'istituzione del Fondo piccoli comuni<sup>135</sup>, per la copertura dell'onere per le assunzioni sostenute dai Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Le limitazioni imposte hanno inciso anche sull'età dei dipendenti: il 61 per cento dei dipendenti comunali ha un'età che va dai 50 ai 64 anni e il 24 per cento di essi si colloca nella fascia più numerosa che va dai 55 ai 59 anni.

Un dato significativo per garantire l'ammodernamento e la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione è rappresentato dal titolo di studio posseduto dal personale. Nel 2021, circa il 70 per cento del personale dei Comuni non possiede un titolo universitario, di questi il 17 per cento ha soltanto la licenza media.

Le logiche di riduzione della spesa e le limitazioni alle assunzioni hanno favorito politiche di esternalizzazione dei servizi negli Enti locali<sup>136</sup>. In proposito l'art. 6-bis del d.lgs. 165/2001 ha autorizzato le Pubbliche amministrazioni ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale<sup>137</sup>.

### 2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile

Per completezza, l'analisi della consistenza del personale pubblico deve tener conto anche dei dipendenti con rapporto di lavoro flessibile, in cui rientrano le seguenti tipologie di soggetti operanti, a vario titolo, all'interno della pubblica amministrazione:

<sup>133</sup> Art. 31, comma 2 del d.lgs. 81/2015: "Salva diversa previsione dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore e fermo restando il limite disposto dall'articolo 23, il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di somministrazione a tempo determinato non può eccedere complessivamente il 30 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei predetti contratti, con arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,5".

<sup>134</sup> Gli artt. 31 e 31-bis del d.l. 152/2021 (legge n. 233/2021) hanno dato la possibilità "al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", in deroga all'art. 9 comma 28 del d.l. n.78/2010, di assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale, in possesso di specifiche professionalità, per un periodo anche superiore a 36 mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026 (cfr. circ. Ministero dell'Interno n. 11/2022. L'art. 3, comma 5 del d.l. n. 44/2023, ha previsto la possibilità di stabilizzare, entro il 31 dicembre 2026, il personale non dirigenziale, che, entro il predetto termine, abbia maturato almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

<sup>135</sup> Con dPCM del 30 dicembre 2022 sono state ripartite le risorse del Fondo fino al 2026, per l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR, per finanziare, nei 760 piccoli Comuni coinvolti, le assunzioni di 1.026 unità di personale a tempo determinato. In proposito si veda anche l'art. 3, comma 2 del d.l. n. 44/2023 (legge n. 74/2023).

<sup>136</sup> Secondo quanto riportato nel "Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali", curato annualmente dal Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2021 le forme di esternalizzazione largamente più utilizzate sono quelle degli appalti (12%) e dell'affidamento diretto (2,5%). Gli Enti locali ricorrono all'appalto soprattutto per i lavori pubblici (61%), servizi all'istruzione (35%), trattamento dei rifiuti (34%), sistemi informativi (28%), servizi cimiteriali (32%), servizi legali (47%). Per il servizio idrico integrato gli enti si affidano in larga parte, invece, alle società partecipate. Con il d.lgs. 201/2022 è stato previsto il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

<sup>137</sup> Le amministrazioni interessate da tali processi devono provvedere al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

- personale con contratto di lavoro a tempo determinato;
- personale con contratto di formazione e lavoro;
- lavoratori somministrati (ex interinali);
- lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/(LPU).

L'unità di misura utilizzata per la rilevazione di queste forme contrattuali nel conto annuale è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, per il personale a tempo indeterminato ci si riferisce al numero dipendenti presenti al 31 dicembre dell'anno di rilevazione, mentre per il lavoro flessibile viene richiesto agli enti di comunicare il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento. Le "unità annue" si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno.

Si tratta complessivamente, al termine del 2023, di circa 140.305 unità annue, di cui l'88 per cento riferito a personale con contratto a tempo determinato, operanti in larga parte nel comparto Sanità, nelle Università e in quello delle Funzioni locali (il 22 per cento). Nel 2023 il lavoro flessibile diminuisce nel complesso dell'11 per cento rispetto al 2022.

In valore assoluto, i lavoratori a tempo determinato sono stati pari nel 2023 a circa 124mila unità, in diminuzione del 12 per cento rispetto al 2022. Nell'ambito dell'Università, che assorbe in valore assoluto circa 43mila dipendenti a tempo determinato, il 45 per cento del personale a tempo determinato è rappresentato dai professori con contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'art. 23<sup>138</sup> della legge 240/2010, il 27 per cento dagli assegnisti di ricerca e il 20 per cento dai ricercatori e di cui all'art. 24<sup>139</sup> della legge 240/2010.

Nel SSN i dipendenti a tempo determinato nel 2023 sono presenti soprattutto nel personale non dirigente, in larga parte nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari (45 per cento del totale), cui si aggiungono gli operatori (21 per cento) e i medici (17 per cento).

I dipendenti a tempo determinato degli Enti di ricerca rappresentano, invece, il 3,4 per cento del totale. Nella Scuola, come detto, nel dato si ricomprende il solo personale con contratto di supplenza breve e saltuaria (che assorbe solo lo 0,1 per cento del totale a tempo determinato), in quanto i supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche sono riportati nel tempo indeterminato.

Il dato dei dipendenti a tempo determinato delle Funzioni centrali risulta in crescita rispetto al 2022 del 13,3 per cento, confermando il trend dal 2021 (in cui i dipendenti

<sup>138</sup> Le Università, anche sulla base di specifiche convenzioni con gli Enti pubblici e le Istituzioni di ricerca di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993, n. 593, possono stipulare contratti della durata di un anno accademico e rinnovabili annualmente per un periodo massimo di cinque anni, a titolo gratuito o oneroso. La disciplina è stata aggiornata dall'art. 14 del d.l. n. 36/2022 (legge 79/2022).

<sup>139</sup> Nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti, le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (cfr. art. 14 d.l. 36/2022).

erano 1.083), in ragione delle assunzioni per l’Ufficio del processo del Ministero della giustizia<sup>140</sup>, che rappresentano l’86 per cento delle unità totali a tempo determinato nel comparto Funzioni centrali.

I circa 3.600 lavoratori socialmente utili<sup>141</sup> sono massimamente concentrati nel comparto delle Funzioni locali (circa 3.300 addetti). Tale forma contrattuale risulta in costante diminuzione, in quanto, a decorrere dall’esercizio finanziario 2008, è stato disposto uno stanziamento annuo di 50 milioni di euro a valere sul Fondo Sociale per Occupazione e Formazione, per la stabilizzazione dei lavoratori della platea storica utilizzati in attività socialmente utili nelle Regioni che rientrano nell’obiettivo “convergenza” dei Fondi strutturali dell’Unione europea, attraverso la stipula di convenzioni con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Di contro, si riscontra una diminuzione del 13,3 per cento della somministrazione di lavoro (ex interinale)<sup>142</sup>. In aumento il ricorso a contratti di formazione e lavoro<sup>143</sup> (+28 per cento). La tavola seguente riepiloga le unità di lavoro flessibile per tipologia di contratto e per comparto di appartenenza.

TAVOLA 3.8

## IL LAVORO FLESSIBILE – UNITÀ AL 31 DICEMBRE 2023

COMPARTO	Tempo de-terminato	Formazione lavoro	Somministrazione	LSU	TOTALE
FUNZIONI CENTRALI	10.820	11	346	3	11.180
FUNZIONI LOCALI	26.689	632	5.177	3.282	35.780
ISTRUZIONE E RICERCA*	47.214	21	175	0	47.411
SANITA’	35.901	68	5.608	183	41.760
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3.017	3	763	122	3.905
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	270	0	0	0	270
<b>TOTALE</b>	<b>123.910</b>	<b>736</b>	<b>12.069</b>	<b>3.591</b>	<b>140.305</b>

\* Nel comparto Istruzione e ricerca sono compresi i professori e i ricercatori.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il grafico 3.7 riporta il personale pubblico con contratto di lavoro flessibile, nel triennio 2021-2023, utilizzato dalle PA, in aggiunta a quello con contratto a tempo indeterminato. Come detto, il fenomeno è in decrescita nell’ultimo anno, e i comparti maggiormente interessati sono l’Università, il SSN e quello delle Regioni.

<sup>140</sup> Con gli articoli da 11 a 17 del decreto-legge n. 80 del 2021 (convertito dalla legge n. 113 del 2021) il Governo ha disciplinato le procedure di reclutamento del personale addetto all’ufficio del processo per l’attuazione del PNRR.

<sup>141</sup> Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva.

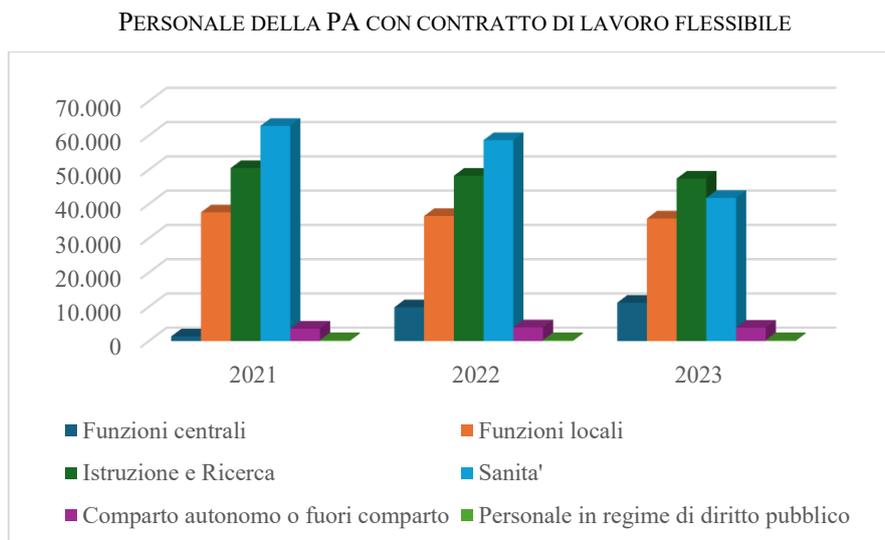
<sup>142</sup> Introdotto nel 1997 dal pacchetto Treu, è stato successivamente abrogato e sostituito dalla somministrazione di lavoro, introdotta dalla Legge Biagi.

<sup>143</sup> Si tratta di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, con l’obbligo per il datore di lavoro di fornire, oltre alla retribuzione, una specifica attività formativa. L’utilizzo di tali contratti è consentito solo da parte delle Pubbliche amministrazioni, in quanto nel lavoro privato tale forma contrattuale è stata sostituita dal contratto di inserimento (legge Biagi).

In particolare, nel SSN il personale con contratti di lavoro flessibile era cresciuto nel 2021 del 31,2 per cento e del 57 per cento rispetto al 2019<sup>144</sup>, mentre nel 2022 risulta in calo del 6,6 per cento e nel 2023 del 29 per cento, rispetto al 2022.

Va, però, rammentato che alle aziende del SSN è stata data la possibilità, in deroga alle norme vigenti, di stipulare contratti di lavoro autonomo, per far fronte alla carenza di personale, di cui, però, il conto annuale riporta solo il dato di spesa (cfr. tav. 3.9).

GRAFICO 3.7



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Per quanto riguarda la spesa per il lavoro flessibile, il conto annuale riporta, nell'ambito del costo del personale, il dato relativo alla spesa per le retribuzioni del personale a tempo determinato, di quello del personale con contratto di formazione lavoro, nonché il dato relativo agli oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali) e per i compensi per il personale addetto ai lavori socialmente utili, come è evidenziato nella tavola 3.9, da cui risulta, nel 2023, una spesa per tale tipologia di personale di oltre 4,8 miliardi, in diminuzione del 4 per cento rispetto al 2022.

TAVOLA 3.9

SPESA PER PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE – ANNO 2023

<i>(in milioni)</i>	
<b>Tipologie contrattuali</b>	<b>2023</b>
Retribuzioni personale a tempo determinato	4.364
Retribuzioni personale Formazione-lavoro	19
Oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali)*	450
Compensi per personale LSU	23
<b>Totale</b>	<b>4.856</b>

\* Sono compresi anche 21 milioni del costo delle agenzie interinali.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

<sup>144</sup> A causa dell'aggravarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, sono state messe in campo misure straordinarie che hanno consentito assunzioni di personale a tempo determinato.

La spesa, invece, delle PA per il personale reclutato attraverso altre tipologie di rapporto di lavoro, nello specifico con contratti di collaborazione coordinata e continuativa<sup>145</sup> e di incarico libero professionale, di studio, di ricerca e di consulenza, è riportata nella tavola seguente.

TAVOLA 3.10

SPESA PER RETRIBUZIONE DEL PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO PARASUBORDINATO E AUTONOMO  
(in milioni)

Tipologie contrattuali	2023
Spesa per retribuzioni personale con contratti di collaborazione professionale	549
Spesa per retribuzioni personale con incarichi di studio, ricerca e consulenza	421
<b>Totale</b>	<b>970</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Considerando cumulativamente contratti di collaborazione di personale e incarichi di studio, ricerca e consulenza, a fine 2023 la spesa complessiva è diminuita dell'8 per cento rispetto al 2022. Il 32 per cento della spesa per incarichi professionali interessa il Servizio sanitario nazionale, il 24 per cento le Regioni e le autonomie locali.

### 3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde

#### 3.1. Il quadro d'insieme

Al 31 dicembre 2023 il costo del lavoro dipendente si è attestato su un valore pari a 183,1 miliardi, in aumento, rispetto al 2022 dell'1,7 per cento.

Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP, al netto dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni, da U.E. e/o privati.

TAVOLA 3.11

SPESA PER COSTO DEL LAVORO PUBBLICO – 2021/2023

Comparto	2021	2022	2023	(in milioni)	
				% 2022/2021	% 2023/2022
FUNZIONI CENTRALI	11.467,7	12.582,0	13.153,7	9,7	4,5
FUNZIONI LOCALI	22.513,0	23.254,2	24.228,0	3,3	4,2
ISTRUZIONE E RICERCA	53.955,6	57.000,5	57.894,5	5,6	1,6
SANITA'	43.780,6	44.342,4	44.963,7	1,3	1,4
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3.437,3	3.559,6	3.647,2	3,6	2,5
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	37.283,7	39.334,5	39.211,2	5,5	-0,3
<b>Totale</b>	<b>172.437,8</b>	<b>180.073,2</b>	<b>183.098,3</b>	<b>4,4</b>	<b>1,7</b>

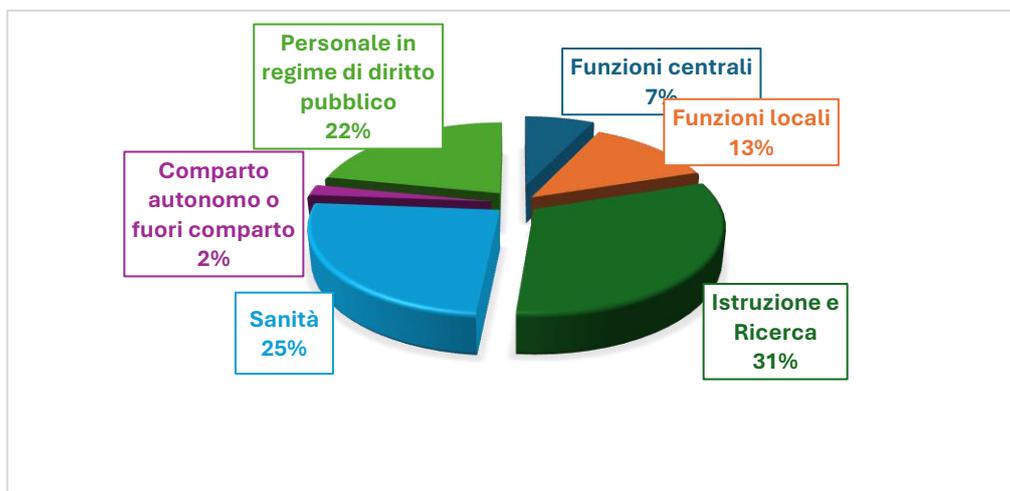
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

<sup>145</sup> Dal 1° luglio 2019, le Pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 7, comma 5-bis del d.lgs. 165/2001, non possono più stipulare nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa, ma, per la necessità di contrastare l'evento pandemico, sono state concesse diverse proroghe, da ultimo, art. 4, comma 7 del d.l. n. 183/2020 (legge 21/2021).

Il Grafico 3.8 evidenzia la distribuzione del costo del lavoro tra i vari comparti nel 2023: l'aggregato più ampio è rappresentato dal comparto Istruzione e ricerca con il 31 per cento del totale, seguito da quello della Sanità (25 per cento) e dal Personale in regime di diritto pubblico (22 per cento).

GRAFICO 3.8

DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO TRA I COMPARTO NEL 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Come evidenziato dalla seguente tavola 3.12, la componente principale del costo del lavoro è rappresentata dalle retribuzioni lorde corrisposte al personale a tempo indeterminato, determinato ed in formazione lavoro (circa il 71,2 per cento del totale). I redditi da lavoro dipendente<sup>146</sup> nel 2023 rappresentano il 92 per cento della spesa totale, risultando pari a 168,6 miliardi.

Per offrire una lettura più chiara, di seguito si riportano le voci che compongono il “Costo del lavoro dipendente”:

- 1) Retribuzioni lorde lavoratori dipendenti: Retribuzioni del personale con contratto a tempo indeterminato; Retribuzioni del personale con contratto a tempo determinato; Retribuzioni del personale con contratto di formazione e lavoro; Gestione mense; Erogazione buoni pasto; Accantonamenti per rinnovi contrattuali.
- 2) Oneri sociali a carico del datore di lavoro: Contributi a carico dell'amministrazione su competenze fisse e accessorie; Contributi a carico dell'amministrazione per Fondi di previdenza complementare; Quota accantonamento TFR; Coperture assicurative; assegni per il nucleo familiare; Equo indennizzo.
- 3) Benessere del personale;

<sup>146</sup> Nel costo del personale è ricompresa la spesa per le retribuzioni del personale a tempo determinato, con contratti di formazione-lavoro, nonché gli oneri per i contratti di somministrazione. Nel costo del lavoro è compresa la spesa per i contratti di collaborazione e gli incarichi libero professionali.

- 4) Somme rimborsate alle amministrazioni per spese di personale comandato; Somme rimborsate alle Università per indennità De Maria; Altre somme rimborsate alle amministrazioni.
- 5) Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per spese di personale comandato; Rimborsi ricevuti da enti SSN per indennità De Maria<sup>147</sup>; Rimborsi ricevuti dalla regione per la perequazione stipendiale; Somme ricevute da UE e/o privati; Altri rimborsi ricevuti dalle amministrazioni.
- 6) Redditi da lavoro dipendente: 1+2+3+4+5
- 7) Altri costi: Formazione del personale; Indennità di missione/trasferimento; IRAP.
- 8) Costo del lavoro dipendente: 6+7
- 9) Oneri per personale estraneo all'amministrazione: Somme corrisposte ad agenzie di somministrazione (interinali); Contratti di collaborazione coordinata e continuativa; Incarichi di studio/ricerca/consulenza; Altre spese; Oneri per i contratti di somministrazione (interinali); Compensi per personale LSU/LPU; contratti per resa servizi/adempimenti obbligatori per legge.
- 10) Totale Costi personale dipendente ed estraneo all'amministrazione: 8+9.

TAVOLA 3.12

## COMPOSIZIONE DEL COSTO DEL LAVORO – TRIENNIO 2021-2023

*(in milioni)*

	AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2021	2022	2023
1	Retribuzioni lorde lavoratori dipendenti	122.197,4	128.065,9	130.855,4
2	Oneri sociali a carico del datore di lavoro	36.891,5	37.953,8	38.397,5
3	Benessere del personale	259,1	245,1	278,4
4	Somme rimborsate alle amministrazioni per spese di personale	775,7	774,3	779,0
5	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per spese di personale	-1.588,7	-1.637,0	-1.665,8
<b>6</b>	<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	<b>158.534,9</b>	<b>165.402,1</b>	<b>168.644,4</b>
7	Altri costi	10.591,6	11.336,7	11.592,8
<b>8</b>	<b>Costo del lavoro dipendente</b>	<b>169.126,6</b>	<b>176.738,8</b>	<b>180.237,2</b>
9	Oneri personale estraneo all'amministrazione e altre spese	3.311,2	3.334,4	2.861,1
<b>10</b>	<b>Costo complessivo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione</b>	<b>172.437,8</b>	<b>180.073,2</b>	<b>183.098,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

### 3.2. La spesa per retribuzioni lorde

La spesa per retribuzioni lorde<sup>148</sup> (tavola 3.13) del personale a tempo indeterminato nel 2023 (pari a 125 miliardi) è rappresentata per il 75 per cento da quella relativa al personale dei quattro comparti, che in termini quantitativi raggruppa l'81 per cento dei dipendenti (i quali complessivamente beneficiano di una retribuzione media inferiore). Tale spesa, nel 2023, aumenta, rispetto al 2022, del 2,6 per cento. La tavola seguente

<sup>147</sup> L'indennità c.d. De Maria, ex art. 31 del d.P.R. n. 761 del 1979, è volta all'equiparazione del personale universitario a quello del Servizio sanitario nazionale

<sup>148</sup> Per "lorde dipendenti" si intendono le retribuzioni al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali a carico del lavoratore. Queste retribuzioni sono al netto degli oneri riflessi (contributi e IRAP) a carico del datore di lavoro che sono rilevati separatamente e concorrono alla formazione del costo del lavoro.

riporta la retribuzione lorda nei vari comparti, suddivisi, a loro volta, negli aggregati che li compongono.

TAVOLA 3.13

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE – TRIENNIO 2021-2023

(in milioni)

Comparto	Aggregato	2021			2022			2023		
		Fisso	Accesso- rio	Retr. Lorda	Fisso	Accesso- rio	Retr. Lorda	Fisso	Accesso- rio	Retr. Lorda
FUNZIONI CENTRALI	<b>Totale</b>	<b>5.292,21</b>	<b>2.623,89</b>	<b>7.916,10</b>	<b>5.537,86</b>	<b>2.950,62</b>	<b>8.488,48</b>	<b>5.738,47</b>	<b>3.035,69</b>	<b>8.774,16</b>
	MINISTERI	3.162,08	1.213,02	4.375,10	3.286,04	1.545,35	4.831,39	3.338,95	1.588,08	4.927,02
	AGENZIE FISCALI	1.044,96	577,38	1.622,33	1.106,63	621,58	1.728,21	1.188,59	647,61	1.836,20
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.051,37	815,49	1.866,87	1.108,38	758,95	1.867,33	1.167,27	773,64	1.940,90
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	1,77	1,03	2,81	1,87	1,01	2,88	1,72	1,13	2,84
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	29,30	14,84	44,14	32,10	21,47	53,56	39,00	22,79	61,79
	AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	2,72	2,13	4,85	2,86	2,25	5,11	2,96	2,44	5,40
FUNZIONI LOCALI	<b>Totale</b>	<b>11.909,47</b>	<b>3.202,11</b>	<b>15.111,58</b>	<b>12.357,90</b>	<b>3.362,55</b>	<b>15.720,45</b>	<b>12.743,32</b>	<b>3.596,31</b>	<b>16.339,63</b>
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	9.448,44	2.604,88	12.053,33	9.825,46	2.733,47	12.558,93	10.028,74	2.901,91	12.930,65
	REGIONI A STATUTO SPEC. E PROV. AUT.	2.461,02	597,23	3.058,25	2.532,44	629,08	3.161,52	2.714,58	694,40	3.408,98
ISTRUZIONE E RICERCA	<b>Totale</b>	<b>31.123,26</b>	<b>4.570,85</b>	<b>35.694,10</b>	<b>33.101,20</b>	<b>4.931,42</b>	<b>38.032,62</b>	<b>32.844,00</b>	<b>6.067,77</b>	<b>38.911,77</b>
	SCUOLA	28.775,35	4.078,32	32.853,68	30.584,01	4.411,97	34.995,98	30.213,96	5.467,27	35.681,23
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	279,88	31,76	311,65	318,96	53,50	372,46	323,81	60,16	383,96
	UNIVERSITA'	1.162,31	277,97	1.440,28	1.250,89	276,36	1.527,24	1.262,37	308,81	1.571,18
	ENTI DI RICERCA	894,84	176,23	1.071,07	935,33	181,75	1.117,09	1.043,87	231,53	1.275,40
	ENTI ART.70 - A.S.I.	10,87	6,57	17,44	12,00		7,84			
SANITA'	<b>Totale</b>	<b>20.023,66</b>	<b>7.744,74</b>	<b>27.768,39</b>	<b>20.741,11</b>	<b>8.066,17</b>	<b>28.807,28</b>	<b>21.111,32</b>	<b>9.054,36</b>	<b>30.165,68</b>
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	20.023,66	7.744,74	27.768,39	20.741,11	8.066,17	28.807,28	21.111,32	9.054,36	30.165,68
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	<b>Totale</b>	<b>1.664,58</b>	<b>403,06</b>	<b>2.067,65</b>	<b>1.675,12</b>	<b>424,53</b>	<b>2.099,65</b>	<b>1.750,13</b>	<b>450,12</b>	<b>2.200,25</b>
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	61,99	102,77	164,76	81,24	122,70	203,93	79,86	124,75	204,61
	AUTORITA' INDIPENDENTI	212,05	38,30	250,35	230,13	40,12	270,25	255,22	41,33	296,55
	ENTI ART.60 -COMMA 3-D.165/01	243,15	42,80	285,96	178,63	34,48	213,11	191,33	37,24	228,57
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	2,72	1,60	4,32	2,41	1,62	4,04	2,53	1,58	4,10
	ENTI LISTA S13 ISTAT	1.144,66	217,59	1.362,25	1.182,71	225,61	1.408,32	1.221,19	245,23	1.466,42
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	<b>Totale</b>	<b>17.311,42</b>	<b>9.758,30</b>	<b>27.069,73</b>	<b>18.278,9</b>	<b>10.448,9</b>	<b>28.727,84</b>	<b>18.049,1</b>	<b>10.627,9</b>	<b>28.677,04</b>
	MAGISTRATURA	1.499,13	197,70	1.696,83	1.491,21	187,58	1.678,79	1.506,55	209,09	1.715,65
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI	2.480,09	605,86	3.085,95	2.850,90	660,34	3.511,24	2.948,32	685,25	3.633,58
	CARRIERA DIPLOMATICA	63,06	90,45	153,51	64,54	97,52	162,06	75,14	114,67	189,81
	CARRIERA PREFETTIZIA	69,28	31,50	100,78	77,23	47,27	124,50	70,20	59,17	129,37
	CARRIERA PENITENZIARIA	15,32	10,65	25,97	16,16	10,06	26,22	18,22	11,49	29,71
	CORPI DI POLIZIA	7.707,60	5.562,30	13.269,89	8.064,65	5.913,41	13.978,06	7.814,29	5.951,82	13.766,11
	FORZE ARMATE	4.640,04	2.734,71	7.374,75	4.836,98	2.965,27	7.802,26	4.746,24	2.958,08	7.704,33
	VIGILI DEL FUOCO	836,91	525,14	1.362,05	877,25	567,46	1.444,71	870,17	638,31	1.508,48
<b>TOTALE</b>	<b>87.324,60</b>	<b>28.302,95</b>	<b>115.627,55</b>	<b>91.692,11</b>	<b>30.184,21</b>	<b>121.876,31</b>	<b>92.236,39</b>	<b>32.832,15</b>	<b>125.068,54</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Le variazioni della spesa per retribuzioni dipendono da vari fattori, primo fra tutti quello derivante dai rinnovi contrattuali. Un altro fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti - e quindi anche sull'aggregato di comparto - sono le progressioni economiche e di carriera, rilevate nel conto annuale generalmente come passaggi di qualifica orizzontali e verticali<sup>149</sup>. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica, tanto maggiore è l'effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati. L'altro effetto derivante dal turn over è più marcato dove sono presenti meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull'anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate). Un altro aspetto di cui tener conto nella crescita delle retribuzioni è quello derivante dalla contrazione di richiesta di personale delle categorie più basse, dovuta alla necessità di una maggiore qualificazione del pubblico impiego, con conseguente immissione di personale con retribuzioni più elevate e maggiore spesa dei nuovi assunti inquadrati in categorie più elevate.

Nei dati di spesa del 2023 ha sicuramente inciso, in primo luogo, lo stanziamento previsto dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, comma 330 legge n. 197/2022) per corrispondere un emolumento accessorio, con natura di *una tantum* e solo per il 2023, nella misura dell'1,5 per cento del trattamento stipendiale di tutto il personale pubblico, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza (ovvero utile ai fini pensionistici ma non per l'indennità buonuscita e per il trattamento di fine rapporto), portando le risorse per i rinnovi contrattuali, per il solo 2023, a 1.500 milioni<sup>150</sup>.

Un ulteriore intervento è stato previsto dall'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (c.d. "decreto anticipi"), che ha disposto una consistente anticipazione della spesa, a valere sulle risorse destinate ai rinnovi contrattuali 2022-2024<sup>151</sup>, stabilendo il pagamento entro fine 2023 di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale in corso di erogazione (IVC e *una-tantum* andranno riassorbiti nell'incremento a regime) al solo personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, prevedendo una spesa pari a 2 miliardi.

Per i settori statali la corresponsione di tale ultimo emolumento è avvenuta in via anticipata, con l'inserimento nella busta paga di dicembre 2023. In entrambi i casi, è stato previsto anche per le amministrazioni non statali la facoltà di erogare il medesimo importo previsto per lo Stato, a carico dei rispettivi bilanci, con le stesse modalità e nelle stesse misure.

<sup>149</sup> Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

<sup>150</sup> L'erogazione di tale emolumento è avvenuta a partire dal mese di luglio 2023 (nota MEF 107 del 17 luglio 2023). Nel Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti (n. 1/2023), previsto ai sensi dell'art. 46 del comma 3 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, si evidenzia come le risorse stanziare dalla LB 2023 hanno caratteristiche del tutto diverse da quelle consuete. In primo luogo, è la legge stessa che destina lo stanziamento predetto ad un emolumento accessorio, con natura di una tantum e solo per il 2023; in secondo luogo, se ne prevede una determinazione pari all'1,5% del trattamento stipendiale di tutto il personale pubblico, senza alcun intervento formale e sostanziale da parte della contrattazione collettiva nazionale.

<sup>151</sup> Per la quantificazione di tali risorse cfr. cap. 2 della presente relazione.

Nella crescita della spesa per retribuzioni si deve poi tener conto di quanto stanziato in diversi provvedimenti normativi a beneficio di specifici gruppi professionali o settori dei vari comparti, nell'ambito della contrattazione 2019-2021.

In particolare, si fa riferimento alla possibilità di incrementare le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale per un importo pari allo 0,22 per cento della massa retributiva del 2018, nonché le risorse per mettere in atto i nuovi ordinamenti del personale, pari allo 0,55 per cento sempre della massa salariale 2018. Ad esse si aggiungono le risorse per specifiche categorie di personale, come ad esempio quelle indirizzate al personale del SSN (Indennità per il personale assegnato ai servizi di pronto soccorso; Indennità di specificità infermieristica; Indennità tutela del malato e promozione della salute), e al personale della Scuola (valorizzazione docenti e personale ATA).

Per completezza espositiva delle informazioni estratte dal conto annuale, la tavola seguente riporta la retribuzione media nei vari comparti nel triennio 2021-2023. I significativi tassi di crescita testimoniano gli effetti connessi ai riconoscimenti retributivi contenuti nel rinnovo contrattuale 2019-2021 sulle retribuzioni medie di tutti i comparti, nonché dell'anticipazione avvenuta nel 2023 delle risorse per il rinnovo 2022-2024. Ciò si riscontra soprattutto nel comparto delle Funzioni centrali, che è stato il primo contratto per il personale non dirigenziale della tornata 2019-2021 ad essere siglato nel maggio 2022 e per il quale il contratto, dello stesso triennio, del personale dirigente è stato sottoscritto nel novembre 2023. Nel corso del 2022 sono stati sottoscritti anche i contratti, triennio 2019-2021, relativi ai restanti comparti per il personale non dirigente, mentre quelli relativi alle corrispondenti aree dirigenziali, per la tornata 2019-2021, sono stati sottoscritti nel corso del 2024. L'effetto del rinnovo 2019-2021 è riscontrabile anche nel comparto Istruzione-ricerca, in quanto il contratto del personale non dirigente è stato siglato a fine 2022, a seguito della sottoscrizione, in data 10 novembre 2022, dell'“Accordo per un'anticipazione della parte economica relativa al trattamento fondamentale e successive sequenze”, tra il Ministro dell'istruzione e del merito e le organizzazioni sindacali di settore, al fine di assicurare l'erogazione degli arretrati e degli incrementi contrattuali a tale personale entro il mese di dicembre 2022.

TAVOLA 3.14

## RETRIBUZIONI MEDIE PRO CAPITE

(in euro)

COMPARTI	2021	2022	2023	% 2022/2021	% 2023/2022
FUNZIONI CENTRALI	37.291	39.345	41.710	5,5	6,0
FUNZIONI LOCALI	32.002	32.791	33.769	2,5	3,0
ISTRUZIONE E RICERCA	30.623	31.589	33.124	3,2	4,9
SANITA'	42.366	43.093	43.883	1,7	1,8
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	48.109	50.668	52.469	5,3	3,6
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	47.491	49.703	50.474	4,7	1,6
<b>Retribuzione media PI</b>	<b>37.500</b>	<b>38.691</b>	<b>39.890</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto annuale 2023-RGS

## CAPITOLO QUARTO

## LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE DEL PUBBLICO IMPIEGO

**1. La contrattazione collettiva nazionale nelle delibere della Corte dei conti: 1.1. Considerazioni generali; 1.2. La stagione contrattuale 2022-2024. 2. Le principali innovazioni apportate dalla tornata contrattuale 2019-2021**

**1. La contrattazione collettiva nazionale nelle delibere della Corte dei conti**

*1.1. Considerazioni generali*

Nell'ambito dei compiti di controllo della Corte rientrano anche quelli assegnati dall'art. 47, commi 5-7, del d.lgs. n. 165/2001, relativi alla certificazione delle ipotesi di contratti collettivi di lavoro per il personale pubblico. Il procedimento di contrattazione, infatti, ai sensi delle sopra richiamate disposizioni, prevede che l'ARAN, per poter procedere alla sottoscrizione definitiva del contratto collettivo, dopo aver acquisito i pareri favorevoli del Governo e dei Comitati di settore, trasmetta la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

L'esame effettuato dalle Sezioni riunite di controllo, in caso di assenza di irregolarità, si conclude con la certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali, eventualmente accompagnata dalla segnalazione dei profili di criticità rispetto ai principi di bilanciamento tra efficienza dell'amministrazione e spesa di personale, che costituiscono principio cardine dell'azione amministrativa dello Stato (cfr. artt. 28, 81 e 97 Cost.); qualora, invece, dall'esame effettuato emergano irregolarità ostative, per espressa previsione di legge (cfr. art. 47, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 cit.), le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo ed il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, deve provvedere alla riapertura delle trattative per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini della ulteriore certificazione che dovrà essere resa *ex novo* dalla Corte dei conti. Da notare che, ai sensi

delle disposizioni citate, nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata solamente a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.

Gli atti propedeutici alla riapertura delle trattative per la contrattazione relativa al triennio 2022-2024 sono stati l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali del 30 novembre 2023 (certificato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 4/2024) e l'Accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale del 22 febbraio 2024 (certificato con deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 36/2024). Attraverso il primo accordo è stato definito il nuovo riparto dei distacchi e dei permessi tra i sindacati rappresentativi, sulla base dei dati di rappresentatività provvisoria del triennio contrattuale 2022-2024. Il secondo ha confermato per il triennio 2022-2024 la suddivisione (già operata con i precedenti CCNQ) in quattro comparti di contrattazione collettiva (Comparto delle Funzioni centrali, Comparto delle Funzioni locali, Comparto dell'Istruzione e della ricerca e Comparto della Sanità), con relative quattro aree, come previsto dall'art. 54, comma 2 del d.lgs. n. 150/2009.

Il quadro di riferimento degli accordi da stipulare per la stagione contrattuale 2022-2024 è stato stabilito dai principi posti dall'Atto di indirizzo quadro (c.d. "direttiva madre"), emanato dal Ministro per la Pubblica amministrazione nel mese di gennaio 2024, cui hanno fatto seguito gli specifici atti di indirizzo dei Comitati di settore dei singoli comparti e rispettive aree. La citata "direttiva madre", oltre a definire le risorse per i rinnovi contrattuali, ha demandato alla contrattazione collettiva la definizione di rilevanti ambiti di innovazione nel pubblico impiego, tra i quali: la valorizzazione della valutazione, al fine dell'erogazione del trattamento economico accessorio e delle progressioni economiche; la formazione del personale; il lavoro agile; l'aggiornamento degli istituti relativi all'ordinamento professionale, con particolare riferimento alle nuove famiglie professionali e alla nuova area delle elevate professionalità; e, infine, il *welfare* contrattuale.

Le direttive impartite all'agente negoziale, oltre a contenere indicazioni su aspetti che riguardano le condizioni e le modalità con le quali ci si attende debba essere resa la prestazione lavorativa dei dipendenti, chiariscono in modo puntuale gli stanziamenti che la legge di bilancio dedica alla copertura dei costi contrattuali e ciò per garantire che gli esiti della contrattazione non generino alcun costo che non trovi la relativa copertura all'interno delle risorse complessivamente dedicate alla fase negoziale.

Ai fini dell'avvio della tornata dei rinnovi contrattuali precipuamente relativi al triennio 2022-2024, il legislatore ha quantificato le risorse necessarie per i miglioramenti economici da riconoscere al personale statale (tavola 4.1), come già descritto nel cap. 2 (a cui si rinvia per avere una panoramica comprensiva anche degli stanziamenti per il 2019-2021).

TAVOLA 4.1

## RISORSE FINANZIARIE PER I RINNOVI DEI CCNL 2022-2024 A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO

<i>(in milioni)</i>				
<b>Disponibilità (al lordo oneri riflessi)</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Art. 1 c. 609 LB 234/2021	310	500	500	500
Art. 1 c. 330 LB 197/2022	-	1.000	-	-
Art. 3 d.l. n. 145 del 18/10/2023	-	-	2.000	-
Art. 1, comma 27 LB 213/2023	-	-	3.000	5.000
<b>Totale</b>	<b>310</b>	<b>1.500</b>	<b>5.500</b>	<b>5.500</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da leggi di bilancio

La tavola seguente riassume la globalità delle risorse per il rinnovo del triennio 2022-2024 di tutte le Amministrazioni pubbliche, suddivise tra settore statale (a carico del bilancio Stato) e settore non statale (a carico del bilancio dei rispettivi enti), per un totale di 9,95 miliardi di euro.

TAVOLA 4.2

## RISORSE FINANZIARIE PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2022-2024 DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

<i>(in milioni)</i>			
<b>TRIENNIO 2022-2024</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024 e a regime</b>
SETTORE STATALE	310	1.500	5.500
SETTORE NON STATALE	250	1.200	4.450
<b>TOTALE</b>	<b>560</b>	<b>2.700</b>	<b>9.950</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da leggi di bilancio

Il quadro finanziario complessivo è stato completato, poi, con un ulteriore stanziamento previsto dalla legge di bilancio per il 2025 (art. 1, comma 121 della legge n. 207/2024), che ha stabilito la possibilità di incrementare di un importo pari allo 0,22 per cento del monte salari 2021 le risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti pubblici, ivi compresi i dirigenti, rispetto a quelle destinate alla medesima finalità nel 2024, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017. La medesima previsione d'incremento è prevista anche per i dipendenti delle altre Pubbliche amministrazioni non statali, a valere sui relativi bilanci<sup>152</sup>. A seguito di questa ulteriore previsione, l'incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 si attesta sul 6 per cento.

La legge di bilancio 2025, inoltre, in applicazione delle nuove regole conseguenti alla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio relative alla riforma della c.d. "Governance economica europea"<sup>153</sup>, per la prima volta,

<sup>152</sup> Una previsione di analogo tenore era contenuta nel comma 604 della LB n. 234/2021.

<sup>153</sup> Da notare che una delle principali modifiche introdotte dalla riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), riguarda il cosiddetto "Braccio preventivo" previsto dal Regolamento 1264/2024, incentrato su nuovi strumenti di programmazione economica (oltre che su procedure di sorveglianza fiscale rinnovate), il cui obiettivo è creare un quadro di riferimento comune che superi le disparità attualmente esistenti tra gli Stati membri dell'Unione Europea, promuovendo una

ha stanziato le risorse complessive per i trienni 2025-2027 e 2028-2030 (cfr. cap. 2, tavola 2.8).

### 1.2. La stagione contrattuale 2022-2024

Il CCNL Funzioni centrali, sottoscritto il 27 gennaio 2025<sup>154</sup>, a seguito della certificazione da parte della Corte dei conti, ha rappresentato il primo rinnovo della tornata contrattuale 2022-2024.

Nell'ambito delle risorse complessive previste per tutti i comparti di contrattazione, sono stati specificati i fondi occorrenti per il rinnovo di quello delle Funzioni centrali, che hanno previsto un incremento retributivo a regime pari a 158,92 euro mensili. La parte prevalente dell'incremento (5,07 per cento) è stata destinata all'incremento della retribuzione tabellare (euro 140,24), mentre solo lo 0,68 per cento è stato riservato alla rivalutazione del Fondo risorse decentrate (euro 18,68 mensili)<sup>155</sup>.

Le innovazioni apportate dal contratto in esame investono anche aspetti normativi di ordine generale, sia legati alle relazioni sindacali, sia inerenti al rapporto di lavoro.

Nel loro complesso, le novità introdotte nel sistema delle relazioni sindacali ampliano la sfera di partecipazione sindacale agli aspetti gestionali la cui competenza, è bene ricordarlo, è rimessa esclusivamente alle decisioni che il datore di lavoro pubblico è chiamato ad assumere secondo quanto è stabilito dall'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, che ha escluso dalla contrattazione collettiva le materie inerenti ai profili organizzativi degli uffici e del lavoro. Sebbene tali modalità relazionali non possano in nessun caso culminare in un accordo di natura negoziale, non può essere trascurato che anche le forme partecipative quali il "confronto" e "l'organismo paritetico per l'innovazione", laddove non siano concretamente finalizzate ad assicurare un effettivo apporto migliorativo alle decisioni unilaterali che l'amministrazione è tenuta ad adottare, possono tradursi in appesantimenti procedurali che rischiano di comprimere la tempestività decisionale delle scelte organizzative. In tal senso, anche in considerazione della tendenza ad ampliare la sfera partecipativa già emersa nella tornata contrattuale 2019-2021, sarebbe utile valutare una semplificazione e/o razionalizzazione dell'attuale modello di relazioni sindacali, in particolare per quelle amministrazioni con un ridotto

---

maggiore coerenza e uniformità nelle politiche di bilancio a livello sovranazionale. Tra gli strumenti di maggiore rilievo nell'ambito della *governance* economica europea, si distingue il Piano Strutturale di Bilancio, che segna una transizione significativa da un sistema tradizionalmente basato sugli obiettivi di saldo strutturale a un nuovo "metodo di governo", che si avvale della traiettoria della spesa primaria netta (c.d. percorso di aggiustamento) come strumento operativo di programmazione e monitoraggio delle politiche fiscali.

<sup>154</sup> Il CCNL è stato sottoscritto solo da Cisl-Fp e dai sindacati autonomi Confsal Unsa, Fip e Confintesa Fp, con una maggioranza del 54,6 per cento, mentre non è stato firmato da Fp-Cgil, Uil-Pa e USB-PI.

<sup>155</sup> Gli aumenti stipendiali sono stati attribuiti sulla base del recente sistema di classificazione del personale introdotto dal precedente contratto collettivo, quindi, prevedendo quattro diversi valori di incremento, uno per ciascuna delle nuove aree: operatori, assistenti, funzionari e delle elevate professionalità. Per gli anni 2022 e 2023, invece, sono stati identificati diversi incrementi in corrispondenza di ciascuna posizione economica, in quanto il passaggio ai nuovi ordinamenti professionali, nel momento in cui è stata disposta l'erogazione dell'IVC, non si era ancora realizzato.

numero di dipendenti e ciò al fine di snellire i processi decisionali e dare maggiore dinamismo all'azione amministrativa.

Per quanto attiene alla disciplina del lavoro a distanza sono state introdotte alcune novità indicate, rispettivamente, all'art. 13 dedicato all'“accesso al lavoro agile” e all'art. 14 concernente l'“articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione”. L'art. 13 prevede che le amministrazioni possano concedere l'accesso al lavoro agile ad una serie di categorie di lavoratori che si trovino in condizioni di particolari necessità, ma che risultino sprovvisti di tutela da altre misure. Novità di rilievo è contenuta, poi, nel nuovo comma 3-*bis* dell'art. 14 con cui si prevede l'erogazione del buono pasto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile, purché le ore di lavoro convenzionali svolte dal dipendente siano pari alle ore di lavoro ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza.

Il contratto affronta, inoltre, tematiche riferite all'ordinamento professionale attraverso modifiche limitate e puntuali. In tal senso, l'art. 16 relativo alle “progressioni economiche all'interno delle aree” introduce una novità (cfr. comma 2, lett. f) per cui al personale che non abbia conseguito progressioni economiche da più di 6 anni, è possibile attribuire un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 5 per cento della somma dei punteggi ottenuti con l'applicazione dei criteri di cui ai punti 2 e 3 della lettera d).

Più significative in termini d'impatto sul piano organizzativo sono, invece, le modifiche apportate all'istituto delle “Posizioni organizzative e professionali”. Si tratta dell'elevazione del limite massimo del valore dell'indennità di posizione organizzativa, dai precedenti 2.600 a 3.500 euro annui (comma 2) e dell'introduzione di un “diritto all'incarico” per il funzionario che, a seguito di successive riassegnazioni, ricopra uno o più incarichi di posizione organizzativa o professionale per più di 8 anni, anche non consecutivi. Sul punto, va precisato che la nuova previsione contempla per il lavoratore, nei limiti di legge e secondo le compatibilità consentite dall'ordinamento, un mero diritto al conferimento di un incarico e non già al conferimento dell'incarico in godimento e che tale “diritto” viene meno laddove ricorrano fattispecie che ne implicino la revoca come, ad esempio, l'inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento o la valutazione negativa. Tale previsione, sebbene risponda ad una esigenza di stabilizzazione delle condizioni lavorative dei soggetti incaricati, rischia di porsi in termini non coerenti con le effettive necessità datoriali sul piano organizzativo e funzionale. Il sistema di affidamento degli incarichi si basa, infatti, sulla temporaneità degli stessi e sulla verifica dei risultati raggiunti al loro termine. Si tratta, oltretutto, di un istituto che mira ad alimentare il circuito delle responsabilità interne su posizioni apicali di livello non dirigenziale. In tale prospettiva, è di fondamentale importanza che la nuova previsione venga applicata valutando attentamente le effettive necessità delle amministrazioni, nonché la piena corrispondenza delle capacità dei singoli ad assolvere

le funzioni oggetto di assegnazione, anche tenendo conto delle possibili ricadute negative legate alla prospettica stabilizzazione, in particolare qualora tale corrispondenza non sia stata adeguatamente accertata oppure venga meno per effetto di mutamenti nell'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Altro aspetto normativo particolarmente significativo dell'Accordo è la disciplina sperimentale dell'articolazione dell'orario di lavoro, con cui è stata prevista la possibilità di articolare l'orario di lavoro su 4 giorni alla settimana, fermo restando il debito lavorativo di 36 ore settimanali. La scelta di attivare la settimana lavorativa su 4 giorni compete a ciascun datore di lavoro e richiede sempre il consenso del lavoratore, il quale, da una parte, ha il vantaggio di ridurre i giorni in cui erogare la propria prestazione lavorativa, dall'altra subisce un riproporzionamento delle giornate di ferie annue, nonché di tutte le altre assenze giornaliere dal servizio previste dalla legge e/o dai vigenti CCNL, ad eccezione del permesso per il matrimonio. La disciplina in commento, innovativa nel panorama delle Pubbliche amministrazioni, offre a queste ultime un'importante leva gestionale utile sia per migliorare l'efficienza dell'amministrazione (concentrando le attività su meno giorni si riduce il ricorso a lavoro straordinario e potenzialmente diminuiscono i buoni pasto da erogare), sia per rispondere ad eventuali esigenze di conciliazione vita-lavoro dei dipendenti; d'altro canto, essa comporta anche una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni, al fine di rendere l'eventuale utilizzo di tale leva effettivamente funzionale al migliore espletamento delle funzioni amministrative e dei correlati servizi.

Rientra tra le novità del contratto "Funzioni centrali" la norma che introduce "Obiettivi e strumenti di *age management*", attraverso la quale si mira ad individuare, nel quadro generale delle politiche di gestione del personale, gli strumenti organizzativi atti a valorizzare i punti di forza delle diverse generazioni presenti nelle amministrazioni ed affrontare in tal modo l'invecchiamento della forza lavoro, gestendo il prolungamento della vita lavorativa e promuovendo ambienti di lavoro che sostengano la produttività individuale e l'efficienza organizzativa, nonché migliori condizioni di salute, prevenzione di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

La stagione dei rinnovi 2022-2024 è proseguita con la sottoscrizione dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le Farmacie pubbliche e private<sup>156</sup>. L'ACN aggiorna la convenzione previgente<sup>157</sup> e integra le innovazioni normative che

<sup>156</sup> L'accordo in esame è stato sottoscritto dalla SISAC, ovvero la delegazione di parte pubblica per il rinnovo degli accordi riguardanti il personale medico convenzionato, e dalle OO. SS. rappresentative di settore, nello specifico Federfarma e Assofarm. L'Accordo riguarda la nuova Convenzione farmaceutica che ridefinisce i rapporti tra il Servizio Sanitario Nazionale e le farmacie italiane, sia pubbliche che private, a distanza di 26 anni dalla precedente. La precedente Convenzione (d.P.R. 8 luglio 1998, n. 371) era scaduta nel 2001 ed ha sempre operato in regime di *prorogatio*.

<sup>157</sup> La vecchia convenzione del 1998 era stata, infatti, concepita in un sistema che vedeva la farmacia come l'unico soggetto deputato all'erogazione dei farmaci sul territorio, ai sensi di quanto previsto dall'art. 28 della legge n. 833/1978 (Istituzione del SSN), secondo il quale il SSN erogherebbe prevalentemente l'assistenza farmaceutica attraverso le farmacie, per assicurare in concreto la tutela del diritto costituzionale alla salute, oggi ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza (LEA), ai sensi del dPCM 12 gennaio 2017. Successivamente il d.lgs. n. 153/2009 ha definito nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie, tra i quali l'erogazione di servizi di primo e di

hanno trasformato il ruolo delle farmacie negli anni, quale soggetto non solo deputato alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma anche erogatore di prestazioni di servizi nell'ambito del SSN, regolati per la prima volta nell'ambito del contratto.

La tematica della certificazione degli Accordi Collettivi nazionali per il personale in regime di convenzione presenta aspetti di interesse specifico sia per ciò che attiene i profili procedurali di formazione e di controllo dei contenuti sia per quanto riguarda le materie che gli stessi trattano.

Sul piano procedurale va ricordato che la Corte esercita la funzione di certificazione ai sensi dall'art. 5, comma 5, dell'Accordo sancito, il 5 dicembre 2013, in sede di "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" (c.d. "Conferenza Stato-Regioni"). La Conferenza Stato-Regioni assume un rilievo fondamentale nel procedimento di contrattazione collettiva relativo al personale sanitario con rapporto convenzionale, in virtù del rinvio effettuato dall'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (come sostituito dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289), in base al quale la disciplina contrattuale di tale personale va rinvenuta in un accordo preso in Conferenza Stato-Regioni, tenendo comunque conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In forza di tale previsione, il predetto Accordo del 5 dicembre 2013, all'art. 5, assegna alla Corte dei conti funzioni di controllo sostanzialmente analoghe a quelle previste, in via generale, dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di contrattazione collettiva nazionale; più in dettaglio, la Corte dei conti è chiamata a certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Vi è, tuttavia, una differenza sostanziale rispetto alla certificazione delle Ipotesi di Accordo dei contratti collettivi nazionali che merita di essere posta in rilievo. Mentre, infatti, a seguito della certificazione positiva delle Ipotesi di CCNL da parte della Corte, l'Aran sottoscrive il contratto nazionale di lavoro, dopo la certificazione positiva dell'ACN non si procede alla sottoscrizione "definitiva", bensì l'Accordo viene sottoposto alla valutazione da parte della Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'intesa prescritta dall'articolo 3 del decreto legislativo 281 del 1997. Tale procedura colloca l'attività della Corte in un momento antecedente all'atto conclusivo che definisce il testo dell'accordo, e non successivo, come in tutte le altre ipotesi nelle quali si svolge la funzione di certificazione dell'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali.

Di maggiore interesse, tuttavia, appare la tematica che attiene ai compiti che ci si deve attendere che siano affidati alle parti negoziali. L'argomento è stato affrontato inizialmente dalle Sezioni riunite in occasione dell'esame delle Ipotesi di Accordo per la disciplina dei rapporti con gli Specialisti Ambulatoriali Interni, Veterinari ed altre Professionalità sanitarie, Biologi, Psicologi e Chimici<sup>158</sup> relativo al triennio 2016-2018. È

---

secondo livello (art. 1, comma 2, lettere c), d) ed e).

<sup>158</sup> Delibera n. 6/SSRRCO/CCN/21.

stato, poi, ripreso anche nei rapporti di certificazione relativi ai medici della medicina generale e continua a rappresentare un argomento di rilievo per le implicazioni in ordine ai rapporti di forza ed agli equilibri che si vengono a determinare tra i soggetti chiamati ad esercitare le potestà regolative.

Ci si riferisce in particolare alla questione dei limiti entro i quali può legittimamente operare l'autonomia collettiva atteso che, anche nei testi degli ACN richiamati, sia direttamente che indirettamente attraverso il rinvio ad Accordi Integrativi Regionali, da stipulare con le organizzazioni sindacali rappresentative, si disciplinano aspetti che parrebbero più propriamente riconducibili ai temi organizzativi delle attività e del lavoro ed, in quanto tali, sottratti alla regolazione pattizia. La demarcazione puntuale degli ambiti regolativi del contratto nazionale abbinata alla possibile estensione della sfera partecipativa sindacale (di tipo non negoziale) ad alcuni dei momenti rilevanti di programmazione dell'organizzazione delle strutture, dei servizi e delle attività lavorative non modifica, anzi, semmai rafforza, il disposto normativo in base al quale la partecipazione sindacale, per quanto ampia ed auspicabilmente collaborativa, si mantenga nel perimetro definito. È necessario, infatti, rammentare il limite posto dal legislatore che, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, consente alle parti negoziali di disciplinare esclusivamente il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali secondo le modalità che lo stesso decreto stabilisce.

Anche successivamente alla novella introdotta dall'art. 11, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il testo dell'articolo 40, comma 1, mantiene del tutto escluse dalla contrattazione le materie attinenti alla organizzazione degli uffici e quelle afferenti alle prerogative dirigenziali caratterizzate principalmente dall'attività di organizzazione del lavoro. L'elenco delle materie escluse dalla contrattazione ai sensi del citato art. 40, comma 1, si completa, inoltre, con il richiamo all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ovvero sia con l'originaria legge delega che ha dato inizio alla contrattualizzazione e conseguente privatizzazione del rapporto di lavoro della gran parte dei dipendenti pubblici. Ebbene, la conferma di tale esplicito richiamo lascia chiaramente intendere la volontà del legislatore di escludere che lo strumento contrattuale, nonostante la rinnovata capacità ad esso attribuita dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 di disapplicare talune disposizioni di legge, possa intervenire in particolari ambiti ritenuti indisponibili all'autonomia collettiva ed afferenti alla esclusiva potestà legislativa, ovvero attraverso i principi da essa attribuiti ad altri atti normativi. Di conseguenza, come espressamente previsto dal citato art. 2, comma 1, lettera c), della legge 421/1992, permangono tassativamente escluse dalla contrattazione: “le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consi-

stenza complessiva [...]; la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”.

Si tratta, come noto, di una delimitazione ben ragionata e che mette al riparo dal rischio che l'autonomia negoziale possa intervenire su aspetti dell'organizzazione dei pubblici servizi che potrebbero potenzialmente compromettere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Va evidenziato, tuttavia, che a differenza di quanto previsto per il personale dipendente delle Pubbliche amministrazioni, per il quale sono dettate discipline legislative molto dettagliate che regolano le materie richiamate nell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 421/1992, per le categorie di personale destinatarie degli accordi all'esame non esiste una specifica fonte regolativa unilaterale altrettanto puntuale. Ciò, ad ogni modo, lascia impregiudicata la questione di carattere generale, vale a dire se, pur in presenza di un vuoto normativo, materie quali l'accesso, il conferimento degli incarichi, l'organizzazione delle strutture e del lavoro, possano considerarsi utilmente disciplinate attraverso una funzione suppletiva affidata ad un accordo contrattuale<sup>159</sup>.

In aggiunta ed in conseguenza a quanto rappresentato con riferimento alla regolazione contrattuale nazionale, potrebbero generarsi in sede di stipulazione degli Accordi collettivi regionali analoghe situazioni di potenziale conflitto tra fonti giuridiche

La Corte ha successivamente certificato il CCNL relativo alla Sequenza contrattuale sui Collaboratori Esperti Linguistici<sup>160</sup>. Si tratta di un accordo definito nell'ambito

<sup>159</sup> Per quel che riguarda il quadro normativo di riferimento, l'art. 48 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, n. 833/1978, ha prescritto la omogeneità di trattamento del personale sanitario convenzionato su tutto il territorio nazionale, da garantirsi attraverso convenzioni aventi durata triennale, a loro volta conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le Regioni, l'ANCI e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Con il d.lgs. n. 502/1999, art. 8, comma 1, venivano dettati i principi cui gli accordi (da stipularsi secondo il procedimento di cui all'art. 4, comma 9 della legge 409/1991) debbono attenersi. Con il d.lgs. n. 219/1999 (riforma Bindi) veniva definita la programmazione sanitaria su tre livelli: nazionale, regionale e aziendale con l'adozione dei rispettivi piani sanitari (nazionale, regionale ed attuativo aziendale) su proposta della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria, composta anche dai sindaci dei comuni e costituita in ambito regionale. Il Piano sanitario nazionale definisce i livelli essenziali di assistenza (LEA) da garantire su tutto il territorio e la quota di finanziamento per abitante (quota capitolaria). Con la legge costituzionale n. 3 del 18/10/2001 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la tutela della salute costituisce materia di legislazione regionale concorrente, di conseguenza spettano nuove attribuzioni alle Regioni in materia di accordi collettivi nazionali per il personale convenzionato con il SSN; più precisamente, alla contrattazione nazionale spetta definire le garanzie per i cittadini e per gli operatori, mentre alla Regione spetta la definizione degli istituti contrattuali e le funzioni di coordinamento e indirizzo per il livello aziendale. In attuazione di quanto sopra detto, la legge 289/2002 (legge finanziaria 2003), all'articolo 52 comma 27, ha previsto l'istituzione della struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il SSN (SISAC), che costituisce la delegazione di parte pubblica per il rinnovo degli accordi riguardanti il personale medico convenzionato. Essa è costituita da rappresentanti regionali nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché dai rappresentanti dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e della salute, designati dai rispettivi Ministri. Successivamente, la legge n. 189 del 2012, di conversione del d.l. n. 158 del 2012 (c.d. decreto Balduzzi), ha apportato modifiche all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. La norma ha introdotto un rafforzamento dei servizi sul territorio, in linea con il processo di deospedalizzazione in atto, allo scopo di evitare il ricorso al pronto soccorso da parte di quei soggetti affetti da patologie suscettibili di trattamento domiciliare o attraverso strutture dislocate sul territorio. Ha, inoltre, previsto che il rapporto di convenzionamento con il SSN sia regolato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

<sup>160</sup> La figura del collaboratore ed esperto linguistico (CEL) è stata introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 120/1995 (legge

di una specifica sequenza contrattuale prevista dall'art. 178 del CCNL del personale del Comparto Istruzione e ricerca del 18 gennaio 2024, relativo al triennio 2019-2021, e riguarda la regolamentazione del trattamento economico dei collaboratori ed esperti linguistici, assunti dalle Università e dalle Istituzioni universitarie<sup>161</sup>. Il contratto si applica a circa 1.500 unità di personale e si occupa di definirne il trattamento economico fondamentale. Il trattamento integrativo di Ateneo, invece, ha creato forti differenze retributive fra i CEL, a causa delle diverse disponibilità degli atenei che possono riconoscere a volte trattamenti aggiuntivi particolarmente significativi. Per ridurre la forbice tra i trattamenti economici riconosciuti ai CEL dalle diverse Università in ragione del differente ammontare del trattamento integrativo di Ateneo, l'Accordo ha stabilito un incremento dello stipendio tabellare annuo lordo pari ad euro 87,71 mensili per tredici mensilità, a decorrere dal 1° gennaio 2022, con il quale si perviene ad uno stipendio tabellare annuo lordo di 17mila euro<sup>162</sup>.

Nell'ambito della sequenza contrattuale prevista dall'art. 178 del CCNL del personale del Comparto Istruzione e ricerca del 18 gennaio 2024, relativo al triennio 2019-2021, è stato infine sottoscritto il “contratto di ricerca”<sup>163</sup>, ovvero una nuova tipologia di contratto che sostituisce l'assegno di ricerca<sup>164</sup>, disciplinato dal precedente art. 22 della legge n. 240 del 2010. La nuova tipologia contrattuale è stata introdotta dall'art. 14, comma 6-*septies* del d.l. 30/04/2022, n. 36 (legge 79/2022), c.d. PNRR 2, che ha modificato il citato art. 22. Pertanto, l'Accordo reca la disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato finalizzati all'esclusivo svolgimento di specifici progetti di ricerca (c.d. “contratti di ricerca”), come previsto dalla citata normativa<sup>165</sup>.

---

236/1995), in sostituzione del lettore a contratto di madre lingua straniera previsto dall'art. 28 del d.P.R. n. 382/1980 con mansioni di collaborazione all'apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti, anche per il funzionamento dei laboratori linguistici e per l'aggiornamento del materiale didattico. Dal 1° gennaio 1994, compatibilmente con le risorse disponibili nei loro bilanci, le Università hanno assunto tali figure con contratto di lavoro subordinato di diritto privato a tempo indeterminato o, per esigenze temporanee, a tempo determinato, con un impegno orario di 500 ore annue, in possesso di laurea o titolo universitario straniero adeguato alle funzioni da svolgere. L'assunzione può avvenire anche per un monte ore annuo effettivo superiore o inferiore alle 500 ore, comunque non inferiore alle 250 ore annue.

<sup>161</sup> I CCNL del comparto Università che si sono succeduti negli anni hanno provveduto soltanto alla rideterminazione del trattamento economico fondamentale dei CEL; da ultimo, l'art. 91 del citato CCNL del 18 gennaio 2024 del comparto Istruzione e ricerca ha regolamentato il loro trattamento giuridico, rimandando ad una specifica sequenza la disciplina del trattamento economico (art. 178).

<sup>162</sup> Il comma 2 dell'art. 2 del contratto specifica che l'incremento assorbe, fino a concorrenza del suo intero ammontare, il trattamento integrativo di Ateneo, con la conseguenza che verrà corrisposto solo a coloro che percepiscono emolumenti (pari alla somma di stipendio tabellare e trattamento integrativo) inferiori a 17.000 euro annui per 12 mensilità.

<sup>163</sup> Certificato con delib. n. 2/SSRRCO/CCN/2025.

<sup>164</sup> L'art. 15, comma 1 del d.l. n. 71/2024 (legge 106/2024) li ha prorogati fino al 31 dicembre 2024.

<sup>165</sup> Tale nuova figura contrattuale è nata in seguito alle risultanze dell'“Indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria”, svolta dalla 7a Commissione permanente (Istruzione pubblica, Beni culturali) del Senato e conclusa in data 3 agosto 2021, che ha evidenziato come gli assegni di ricerca abbiano rappresentato una figura “non strutturata” e assistita da scarse garanzie sotto i profili del diritto del lavoro.

Il CCNL<sup>166</sup> si compone di due soli articoli, con i quali, oltre a stabilire il campo di applicazione del contratto di ricerca ovvero al personale indicato dal vigente art. 22<sup>167</sup>, viene previsto che il suddetto contratto abbia una durata biennale e possa essere rinnovato una sola volta per ulteriori due anni e, che, comunque, la durata complessiva dei contratti di ricerca non possa, in ogni caso, oltrepassare i cinque anni. Compito delle istituzioni è quello di disciplinare con apposito regolamento le modalità di selezione per il conferimento dei contratti di ricerca attraverso bandi che contengono informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri relativi alla posizione e al trattamento economico e previdenziale. Si stabilisce, inoltre, che l'importo del contratto di ricerca è definito dal singolo ente in ragione dell'impegno richiesto, che non può essere inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito e non può essere superiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno. Nel testo dell'Accordo si ribadisce, poi, quanto stabilito dall'art. 22, comma 6, della legge 240/2010, vale a dire che la spesa complessiva per l'attribuzione dei contratti di ricerca non può essere superiore alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio per l'erogazione degli assegni di ricerca, come risultante dai bilanci approvati.

Sebbene tale sequenza contrattuale intervenga per regolare il rapporto di lavoro di un numero non così esteso di soggetti se paragonato alla platea di altri settori ben più popolati, in sede di certificazione è stato necessario un accurato approfondimento durante il quale sono state messe in luce alcune criticità di ordine sistematico collegate alla richiamata disposizione di legge - peraltro riferita all'attuazione di una delle missioni del PNRR - da cui trae origine la sequenza contrattuale a confronto delle più generali regole e principi in materia di lavoro alle dipendenze di Pubbliche amministrazioni contenute nel decreto legislativo n. 165/2001. Ci si è interrogati, in particolare, sulla coerenza del rinvio alla contrattazione collettiva, operato dal comma 6 dell'art. 22 (peraltro non meglio specificata), per l'esercizio della funzione regolativa in materia di rapporto di lavoro limitatamente alla quantificazione dell'importo del contratto di ricerca, rinviando, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 22, ogni altro aspetto inerente al rapporto di lavoro, al contenuto di ogni singolo bando di selezione.

Peraltro, tale particolare previsione legislativa si lega all'esplicita volontà manifestata dalle parti negoziali le quali, nell'art. 1, comma 3, hanno inteso chiarire che “... *al personale di cui al comma 2 non si estendono automaticamente tutte le altre norme contrattuali previste dal CCNL 18 gennaio 2024 nonché dagli altri CCNL del comparto o dell'area Istruzione e ricerca o di altri comparti o aree in essi confluite*”. L'atipicità della fattispecie all'esame emerge anche a fronte della previsione contenuta nell'art. 45,

<sup>166</sup> I contratti di ricerca sono destinati esclusivamente a studiosi in possesso di un titolo di dottorato di ricerca (o titolo equivalente conseguito all'estero) ovvero titolo di specializzazione di area medica nonché a coloro che sono iscritti al terzo anno del corso di dottorato ovvero all'ultimo anno del corso di specializzazione di area medica, a condizione che conseguano il titolo entro i sei mesi successivi alla data di pubblicazione del bando di selezione.

<sup>167</sup> Tale norma ha stabilito che le università, gli enti pubblici di ricerca e le altre istituzioni possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, denominati “contratti di ricerca”, finanziati in tutto o in parte con fondi interni ovvero finanziati da soggetti terzi, sia pubblici che privati, sulla base di specifiche convenzioni o accordi.

comma 2, del d.lgs. 165/2001, secondo cui le Amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale, mentre l'art. 2 del contratto rinvia la definizione dell'importo del contratto di ricerca al singolo ente in ragione dell'impegno richiesto, salvo stabilire che non può essere inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito e non può essere superiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno. Il comma 3 del medesimo articolo 2 replica il contenuto dell'art. 22, comma 6 della legge 240/2010, vale a dire che la spesa complessiva per l'attribuzione dei contratti di ricerca non può essere superiore alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio per l'erogazione degli assegni di ricerca, come risultante dai bilanci approvati.

## 2. Le principali innovazioni apportate dalla tornata contrattuale 2019-2021

La tornata contrattuale 2019-2021, sebbene con ritardo, si è conclusa quasi del tutto<sup>168</sup> e si è caratterizzata per la realizzazione di rilevanti ambiti di innovazione nel pubblico impiego, dalla revisione dell'ordinamento professionale allo sviluppo delle carriere, dalla formazione del personale alla disciplina del lavoro agile, alla partecipazione sindacale, al *welfare* contrattuale. L'atto di indirizzo quadro aveva, tra l'altro, indicato come obiettivo qualificante che *“...la contrattazione integrativa dovrà inoltre prevedere la valorizzazione degli istituti del trattamento economico accessorio collegato alla performance, sia essa organizzativa che individuale, ponendo particolare attenzione alla definizione di criteri idonei a garantire che alla differenziazione dei giudizi valutativi individuali corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.”*

Di fondamentale importanza anche la definizione delle nuove famiglie professionali con cui si è mirato ad agevolare il delicato compito delle amministrazioni di sostituire progressivamente le figure amministrative generiche con figure specifiche come esperti digitali, dell'*e-procurement*, di *project management*, di transizione ecologica. Anche allo scopo di superare routinari automatismi sostitutivi del personale e di effettuare le assunzioni sulla base delle nuove competenze utili a sostenere le transizioni amministrativa, digitale e ambientale<sup>169</sup>.

Altro aspetto di interesse della tornata 2019-2021 è rappresentato dalla previsione di una figura professionale di raccordo tra il personale di comparto - del quale comunque è parte - ed il personale dirigenziale, in analogia con quanto già accade nel settore del lavoro privato (c.d. quadri): viene introdotta un "area della alte professionalità", con il

<sup>168</sup> Unica eccezione è rappresentata dal contratto del personale della PCM, per la quale, per ora, risulta sottoscritta il 10 luglio 2025 la sola ipotesi del contratto del personale non dirigente, il cui iter è ancora in corso.

<sup>169</sup> Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle Amministrazioni pubbliche", emanate dal ministro per la Pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze, Gazzetta Ufficiale 14 settembre 2022. Il documento, diviso in tre sezioni, aggiorna le linee guida del 2018 e prevede alcune novità sostanziali: la gestione per competenze, l'adozione di un modello di fabbisogno incentrato sui "profili di ruolo" e l'illustrazione di esperienze di questo tipo già presenti in Pubbliche amministrazioni nazionali e internazionali.

presupposto di soddisfare la necessità di nuove professionalità e competenze richieste anche dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale, valorizzando al contempo le capacità ed il merito del personale. L'avvio di una rivisitazione generale delle categorie professionali persegue l'obiettivo di valorizzare le posizioni ed i ruoli non dirigenziali per i quali siano richiesti più elevati livelli di autonomia e responsabilità gestionale. In tale contesto è compito della contrattazione prevedere una struttura retributiva coerente con le funzioni e le responsabilità affidate a tali nuove figure di quadri intermedi, ovvero una maggiorazione di stipendio in relazione ai nuovi compiti assunti.

In sostituzione del precedente modello delle fasce o posizioni economiche, in tutti i contratti della tornata 2019-2021 viene introdotto l'istituto del "differenziale stipendiale", che consente di valorizzare l'esperienza, di aumentare il valore economico stipendiale e di rispondere alle aspettative delle figure cosiddette apicali. Più precisamente, tali differenziali sono da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico, finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e della famiglia professionale. La misura annua lorda di ciascun "differenziale stipendiale", da corrispondersi mensilmente per tredici mensilità, è individuata distintamente per ciascuna area del sistema di classificazione. L'attribuzione dei "differenziali stipendiali" avviene mediante procedura selettiva di area, attivabile annualmente in relazione alle risorse disponibili nel Fondo risorse decentrate.

Passando all'analisi degli aspetti di maggiore interesse definiti nell'ambito dei singoli comparti, occorre mettere in evidenza il nuovo ordinamento professionale introdotto dal CCNL Funzioni Centrali 2019-2021<sup>170</sup>.

Le coordinate del nuovo assetto professionale definito dai contratti 2019-2021 sono contenute, a livello di legislazione primaria, nell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 80/2021, il quale ha modificato la disciplina sull'inquadramento dei dipendenti pubblici in tre aree funzionali, la progressione all'interno dell'area e l'accesso ad aree superiori, sostituendo il comma 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001. Ha, inoltre, previsto l'introduzione di un'ulteriore area funzionale, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, demandando alla contrattazione collettiva l'istituzione della stessa. In attuazione di tale disposto normativo, il nuovo sistema classificatorio opera una semplificazione rispetto all'assetto previgente, con la definizione di quattro aree professionali: Area degli operatori; Area degli assistenti; Area dei funzionari e Area delle elevate professionalità (di seguito anche EP). Per ciascuna area viene prevista un'unica posizione di accesso dall'esterno in tutti gli ex comparti che hanno costituito il comparto Funzioni centrali, eliminando le fasce economiche al loro interno. Dette aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, con equivalenza e fungibilità di mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze

<sup>170</sup> Certificato con delib. n. 7/SSRRCO/CCN/2022.

dell'organizzazione del lavoro. All'interno delle aree sono poi collocate le famiglie professionali (ossia ambiti omogenei con competenze simili o comunque con conoscenze comuni, anche caratterizzate dal possesso di specifici titoli di studio, abilitazioni, iscrizioni ad albi professionali), la cui individuazione è rimessa alla contrattazione integrativa. Per i neoassunti, l'accesso al nuovo ordinamento è regolato in base al livello di istruzione posseduto.

Il contratto si occupa anche della materia delle progressioni tra le aree professionali, dando attuazione alle innovazioni introdotte in tema dall'art. 3 d.l. n. 80/2021, il quale riafferma il principio della necessità che i passaggi avvengano con procedure comparative basate sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti, ferma restando l'esigenza di garantire che almeno il 50 per cento dei posti disponibili sia destinato all'accesso dall'esterno mediante concorso. In via transitoria, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, la norma in discorso consente ai contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area delle elevate professionalità, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, ammettendo, in via eccezionale, la possibilità di deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area superiore dall'esterno.

Il riassetto del modello di classificazione del personale ha riguardato anche il personale del comparto Sanità, per il quale il CCNL Sanità 2019-2021<sup>171</sup> ha previsto cinque aree di inquadramento ed ha recepito la novità rappresentata dalla nuova area di elevata qualificazione.

Le Aree sostituiscono le Categorie e permane la distinzione tra i ruoli (sanitario, tecnico ed amministrativo). Le Aree non sono perfettamente sovrapponibili alle vecchie categorie in quanto, come accennato, si prevede l'istituzione di una quinta Area denominata "Area del personale di elevata qualificazione" in cui potrà confluire il personale di tutti i ruoli già inquadrato nell'Area dei professionisti della salute e dei funzionari con incarichi di funzione di media o elevata complessità. Contestualmente all'introduzione del nuovo sistema di classificazione, si è provveduto ad una completa rivisitazione del sistema degli incarichi; l'intento sembrerebbe quello di valorizzare maggiormente le professionalità presenti a fronte dell'attribuzione di maggiori responsabilità, al fine di migliorare l'efficacia dell'organizzazione aziendale, anche mediante il riconoscimento di una maggiore autonomia operativa anche di natura professionale. Sono previste tre tipologie di incarichi: a) Incarico di posizione, per il solo personale inquadrato nell'area di elevata qualificazione; b) Incarico di funzione

<sup>171</sup> Certificato con delib. n. 42/SSRRCO/CCN/2022.

organizzativa, per il solo personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari; c) Incarico di funzione professionale, per il personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari, nell'area degli assistenti e nell'area degli operatori.

In modo analogo il rinnovo del CCNL Funzioni Locali 2019-2021<sup>172</sup> ha introdotto variazioni nella classificazione del personale e una rivisitazione del sistema degli incarichi. Il personale viene suddiviso in quattro aree che corrispondono a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali denominate, rispettivamente: operatori, operatori esperti, istruttori, funzionari ed Elevata Qualificazione. Il CCNL, da un lato, individua la revisione del sistema di classificazione del personale, adeguandolo alle peculiari esigenze organizzative e gestionali degli Enti, dall'altro rivisita il sistema degli incarichi di posizione organizzativa e di elevata qualificazione, aumentandone la rilevanza. L'individuazione di un'unica area denominata dei funzionari e dell'Elevata Qualificazione prefigura una scelta del Comitato di Settore e di conseguenza delle parti negoziali diversa da quella adottata nei contratti Funzioni Centrali e Sanità nei quali, invece, l'area dell'Elevata Qualificazione viene istituita distintamente dalle preesistenti aree. Di conseguenza anche l'attribuzione degli incarichi di responsabilità (organizzativa o professionale) a tale categoria di personale avviene solo in relazione alla specifica predeterminazione da parte dell'Ente dei posti di funzione ritenuti strettamente necessari. Viene prevista, nel rispetto di determinati presupposti, la possibilità per il personale di effettuare la progressione tra le aree, dettando disposizioni differenti per il periodo transitorio, fino al 2025, e per il periodo a regime.

Riguardo il sistema degli incarichi, si tratta di funzioni a termine che possono essere conferite in relazione a posizioni di lavoro caratterizzate da elevata responsabilità ed elevata autonomia decisionale, temporaneamente attribuibili dagli Enti del Comparto a dipendenti inquadrati nell'area dei funzionari e dell'Elevata Qualificazione o al personale acquisito dall'esterno ed inquadrato nella medesima area. Le posizioni di lavoro sono distinte in due tipologie: posizione di responsabilità di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; posizione di responsabilità con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali, richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum.

Anche il CCNL Istruzione e ricerca (comparto scuola) 2019-2021<sup>173</sup> ha introdotto rilevanti novità nel sistema di classificazione del personale ATA, portando ad una revisione degli ordinamenti professionali in vigore, che non erano più in grado di

<sup>172</sup> Certificato con delib. n. 1/SSRRCO/CCN/2023.

<sup>173</sup> Certificato con delib. n. 11/SSRRCO/CCN/2023.

rappresentare e contenere la complessità attuale nella gestione del lavoro scolastico. È stato previsto, quindi, un nuovo sistema di classificazione articolato in 4 aree: 1) area dei collaboratori, 2) area degli operatori, 3) area degli assistenti, 4) area dei funzionari e dell'Elevata Qualificazione<sup>174</sup>. Il titolo di accesso per tutti i profili (tranne che per i collaboratori scolastici) viene integrato con la certificazione internazionale informatica<sup>175</sup>.

Presso ciascuna scuola è istituita una posizione organizzativa di lavoro di DSGA, oggetto di un incarico di Elevata Qualificazione (EQ) di durata triennale. Il titolare di posizione organizzativa, dunque, conserva tutte le prerogative precedenti e ne acquisisce di nuove, quali la programmazione di interventi per lo sviluppo dell'amministrazione e del personale.

Passando all'analisi delle norme che disciplinano il settore "Università", si evidenzia come vengano riviste le quattro aree professionali già presenti al fine di valorizzarne le competenze professionali e venga modificato il sistema di progressione economica all'interno dell'area (con cinque differenziali economici di pari importo per ogni area). Le attuali posizioni economiche acquisite dal personale vengono conservate *ad personam* nella retribuzione individuale di ogni lavoratore che potrà concorrere all'acquisizione dei cinque differenziali economici<sup>176</sup>.

Per gli enti di ricerca, l'unica novità di rilievo riguarda la disciplina del lavoro a distanza, che introduce alcuni aspetti necessari a garantire la peculiarità del lavoro dei ricercatori e tecnologi, anche in ordine al potere direttivo e di controllo, il cui esercizio deve avvenire nel pieno rispetto dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento nello svolgimento delle attività di ricerca.

Sempre con riferimento al triennio 2019-2021 sono stati sottoscritti all'inizio del 2024 due Accordi Collettivi Nazionali (di seguito ACN); il riferimento è all'ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale sottoscritto in data 8 febbraio

<sup>174</sup> All'Area dei collaboratori appartengono i lavoratori che eseguono, nell'ambito di specifiche istruzioni ricevute, attività caratterizzata da procedure definite, anche in sequenze diversificate, che possono richiedere l'uso di strumentazione. All'Area degli operatori appartengono i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono conoscenze teoriche e informatiche di base concernente lo svolgimento dei compiti assegnati, capacità operative e tecniche specifiche riferite alle proprie specializzazioni e autonomia e responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima. Si occuperanno in particolare dell'assistenza non specialistica agli alunni con disabilità e al supporto ai servizi amministrativi e tecnici. In fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, sarà prevista la possibilità di progressioni dall'area dei collaboratori a quella degli operatori con apposita procedura valutativa e in deroga al titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. All'Area degli assistenti appartengono i lavoratori che svolgono compiti complessi richiedenti specifica capacità di attuazione delle procedure, anche con l'utilizzazione di macchinari o attrezzature elettroniche, di cui hanno piena conoscenza comprensione e consapevolezza.

<sup>175</sup> Tale adeguamento riguarderà solo gli inserimenti nelle graduatorie d'istituto di terza fascia. Chi è già inserito e ha almeno un giorno di supplenza avrà un anno di tempo, dalla sottoscrizione definitiva del CCNL, per acquisire la suddetta certificazione informatica (art. 59, commi 9 e 10).

<sup>176</sup> Il nuovo modello di classificazione vede il superamento delle posizioni economiche nell'ambito di ogni categoria per passare ad aree con un'unica posizione stipendiale di base uguale per tutti i lavoratori appartenenti a ciascuna di esse cui si affiancano eventuali differenziali stipendiali in ragione delle maggiori abilità acquisite nel corso dell'attività lavorativa.

2024<sup>177</sup> e all'ACN per la disciplina dei rapporti degli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre specialità sanitarie (biologi, chimici, psicologi)<sup>178</sup>.

Il primo accordo riguarda la medicina generale convenzionata, che ricomprende circa 65.000 medici convenzionati appartenenti alle seguenti tipologie professionali: medici del ruolo unico di assistenza primaria<sup>179</sup> (60.268 unità); medici dei servizi territoriali (1.569 unità); medici di emergenza sanitaria territoriale (pronto intervento, 118 ecc. 2.962 unità); medici per l'assistenza negli Istituti penitenziari<sup>180</sup> (210 unità).

L'Accordo dispone l'erogazione degli incrementi contrattuali con le medesime percentuali (3,78 per cento)<sup>181</sup> previste per il restante personale pubblico, come indicato dall'Atto di indirizzo del Comitato di settore Regioni-Sanità del 20 gennaio 2023, e provvede ad aggiornare il quadro normativo, a seguito delle disposizioni introdotte negli ultimi anni. Sul piano più generale, il contratto porta a compimento la disciplina contrattuale del triennio 2016-2018 che ha recepito le rilevanti modifiche introdotte dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (decreto Balduzzi), convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189, con cui sono state attribuite alla programmazione regionale funzioni di regolazione del servizio di assistenza sanitaria territoriale, imponendo l'obbligo di adesione dei medici convenzionati all'assetto organizzativo articolato in AFT (Aggregazioni Funzionali Territoriali) e UCCP (Unità complesse di cure primarie) ed al sistema informativo definiti dalla Regione.

Tra gli aspetti normativi più significativi, va ricordato il riconoscimento del ruolo della specialistica ambulatoriale nell'equipe territoriale prevista dal Decreto ministeriale 23 maggio 2022 n. 77, ossia all'interno delle Case di Comunità, *Hub* e *Spoke*, negli Ospedali di Comunità, nei rapporti con le COT (Centrali Operative Territoriali) e nell'Assistenza specialistica domiciliare.

A completare il quadro degli Accordi per il personale in regime convenzionale è stato sottoscritto in data 21 maggio 2024 anche l'Accordo collettivo nazionale dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta<sup>182</sup>.

In data 19 luglio 2023 è stato sottoscritto il CCNL, per il triennio 2019-2021, relativo al personale del comparto Sanità-Sezione del personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria<sup>183</sup>.

<sup>177</sup> (N.39 /SSRRCO/CCN/2024).

<sup>178</sup> (N. 40/SSRRCO/CCN/2024).

<sup>179</sup> Ai sensi dell'art. 31 dell'ACN del 28 aprile 2022 (certificato con delib. n. 10/2022) e in attuazione della legge 189/2012, i precedenti settori "assistenza primaria" e "continuità assistenziale" sono confluiti nel nuovo settore denominato "ruolo unico di assistenza primaria".

<sup>180</sup> Il Capo specifico dell'assistenza negli Istituti penitenziari (Capo IV) è stato introdotto con l'ACN 28 aprile 2022 a seguito del trasferimento delle funzioni sanitarie al SSN ai sensi dell'art. 2, comma 283, lettera a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e del dPCM 1° aprile 2008. In proposito si richiamano anche le linee guida per l'erogazione dell'assistenza sanitaria negli Istituti penitenziari approvate dalla Conferenza unificata il 22 gennaio 2015.

<sup>181</sup> In dettaglio: 1,3% per il 2019; 2,01% per il 2020 e 3,78% nel 2021 e a regime.

<sup>182</sup> Delib. n. 50/SSRRCO/CCN/2024.

<sup>183</sup> Delib. n. 35/ SSRRCO/CCN/2024. Il contratto applica al personale del ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria degli Istituti di ricerca sanitaria pubblici IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e degli IZS (Istituti zooprofilattici sperimentali). Tale ruolo è stato istituito dalla legge di bilancio 2018 per promuovere qualità ed

Sotto il profilo ordinamentale, il contratto, modificando il previgente sistema di classificazione del personale del comparto sanità, prevede che il personale di ruolo in questione cessi di essere inquadrato per categorie economiche, livelli economici e posizioni retributive, dovendo essere classificato secondo i due confermati profili di Ricercatore sanitario e Collaboratore di ricerca sanitaria (art. 3). L'obiettivo, stante la specificità del personale in questione, è stato quello di rimodulare alcuni istituti contrattuali del rapporto di lavoro e di intervenire in modo incisivo sulla struttura della retribuzione e di conseguenza sul trattamento economico spettante.

Il rinnovo del CCNL relativo al comparto delle Funzioni centrali è stato ulteriormente integrato con la sottoscrizione del Contratto, avvenuta in data 17 gennaio 2024<sup>184</sup>, relativo al personale non diplomatico di nazionalità italiana, assunto con contratto a tempo indeterminato, dipendente dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, operante nelle sedi diplomatiche e consolari e negli istituti di cultura all'estero<sup>185</sup>.

La contrattazione collettiva relativa alle Funzioni centrali è stata, ancora, integrata con il CCNL sottoscritto in data 4 dicembre 2023, relativo al personale non dirigente appartenente all'Agenzia per l'Italia Digitale (di seguito AGID)<sup>186</sup>. L'accordo si applica al personale non dirigente, nello specifico a 85 unità di personale, secondo i dati riportati dal conto annuale RGS 2018 (le unità sono rimaste stabili anche nel 2022, ultimo dato disponibile).

Il CCNL prevede la corresponsione di un "differenziale stipendiale" (art. 4), legato alla carriera economica individuale, destinato ad incrementarsi nel tempo, ma che, in prima applicazione, avrà la natura di assegno *ad personam* nel quale confluiscono le quote retributive più elevate eventualmente in godimento rispetto alla retribuzione spettante al momento del nuovo inquadramento. Il differenziale stipendiale cesserà di essere corrisposto in caso di progressione ad area superiore e rientrerà nella disponibilità del Fondo risorse decentrate.

È stato poi sottoscritto il CCNL relativo al personale dell'area funzioni centrali<sup>187</sup> per il triennio 2019-2021, inaugurando così il rinnovo della tornata contrattuale riferita

---

efficienza di tali Istituti in armonia con i principi della Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee dell'11 marzo 2005 COMMISSIONE, Racc. 11/03/2005, n. 2005/251/CE.

<sup>184</sup> Delib. n. 49/SSRRCO/CCN/2024.

<sup>185</sup> La disciplina ordinaria, infatti, del personale assunto localmente dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti italiani di cultura all'estero riportata nel citato d.P.R. n. 18/1967 prevede, all'art. 152, che tali enti possono assumere, con contratto individuale a tempo indeterminato e previa autorizzazione dell'Amministrazione centrale, personale per le proprie esigenze, secondo un contingente predeterminato (più volte modificato e, da ultimo, portato a 3.150 unità dall'art. 1, comma 712 della legge 197/2022 - legge di bilancio per il 2023), con un periodo di prova di nove mesi. La retribuzione annua base è fissata dal contratto individuale di lavoro, tenendo conto delle condizioni del mercato del lavoro locale, del costo della vita, delle retribuzioni corrisposte nella stessa sede da rappresentanze di altri paesi ed è suscettibile di revisione (art. 157).

<sup>186</sup> Delib. n. 52/SSRRCO/CCN/2024. L'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) rientra tra gli enti dell'art. 70, comma 4 del d.lgs. 165/2001, ed è stata inclusa, a partire dal CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 del 13 luglio 2016, nel comparto Funzioni centrali.

<sup>187</sup> Delib. n. 2/SSRRCO/CCN/2024. Tale area, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del CCNQ del 10 agosto 2022, comprende i dirigenti dei Ministeri (inclusi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute e dell'AIFA), delle Agenzie fiscali, degli Enti pubblici non economici e degli Enti ex art. 70, comma 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 (tra cui:

alla dirigenza. Nella trattativa le parti hanno condiviso l'obiettivo comune del rinnovamento della Pubblica amministrazione, riconoscendo alla stessa un ruolo centrale di motore di sviluppo fondamentale per la ripresa conseguente all'emergenza pandemica.

Sul piano economico è stato riconosciuto un incremento medio complessivo mensile di 334 euro, di cui 139 sullo stipendio tabellare, circa 80 sulla retribuzione di posizione parte fissa e 123 euro sulla retribuzione e di risultato.

Il Contratto prevede, inoltre, la possibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2022, di incrementare dello 0,22 per cento le disponibilità dei Fondi, in attuazione del citato art. 1, comma 604, della LB 2022, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

Oltre alle modifiche retributive, il nuovo CCNL ha introdotto ulteriori novità. Infatti, è stata disciplinata una attività di affiancamento attraverso l'introduzione della figura del *mentor*, ossia un dirigente o professionista esperto che può essere chiamato, su base volontaria, ad affiancare il personale neoassunto durante i primi mesi di servizio. Tale attività inquadrata nel più ampio contesto dei processi di riforma digitale e di riorganizzazione, anche procedurale, in cui la Pubblica amministrazione oggi è chiamata ad agire, è finalizzata a realizzare, in modo formale e strutturato, uno scambio di conoscenze, competenze ed esperienze da parte della dirigenza o dei professionisti già in servizio, da almeno 15 anni, verso il personale dirigente/professionista neoassunto.

In materia di copertura assicurativa, il contratto aggiorna la previgente disposizione contenuta nell'art. 31 del CCNL per l'Area delle Funzioni centrali, sottoscritto definitivamente il 9 marzo 2020, introducendo la facoltà di ampliare la copertura di quei rischi non inclusi nell'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile in caso di utilizzo del proprio mezzo di trasporto per trasferte o altri adempimenti connessi al servizio.

La stagione dei rinnovi contrattuali 2019-2021 riferiti alla dirigenza, dopo quello dell'Area Funzioni centrali, è proseguita con il contratto dell'Area sanità<sup>188</sup>. Il CCNL

---

CNEL, ENAC, AGID, oltre ad ANSFISA ed ANSV), i professionisti già ricompresi nelle precedenti aree dirigenziali; infine, i dirigenti ex ISPESL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, soppresso dall'art. 7, comma 1 del d.l. 78/2010) e i dirigenti ex ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, dal 1° dicembre 2016: INAPP – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) prima disciplinati nel comparto dell'Istruzione e della ricerca.

<sup>188</sup> Delib. n. 34/SSRRCO/CCN/2024. Il contratto riguarda l'Area della Sanità, che, ai sensi dell'art. 2, comma 5 del CCNQ del 10 agosto 2022, comprende i dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari delle amministrazioni del comparto Sanità di cui all'art. 6 del CCNQ 3/8/2021, ivi compresi i dirigenti delle professioni sanitarie di cui all'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, con esclusione dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali (ricompresi nell'Area Funzioni locali). Più specificamente, le amministrazioni del comparto sanità, di cui all'art. 6 del CCNQ 3/8/2021, comprendono i seguenti enti: Aziende sanitarie e ospedaliere del Servizio sanitario nazionale; Aziende ospedaliere-universitarie; Istituti zooprofilattici sperimentali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 e s.m.i.; Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288; Ente ospedaliero Ospedali Galliera di Genova; Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO); Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica; Azienda Regionale Emergenza Sanitaria 118 – ARES 118; Azienda Regionale Emergenza Urgenza - AREU; Azienda Regionale Emergenza Urgenza Sardegna - AREUS; Azienda Zero; Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale -ESTAR; Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali - AGENAS; Agenzia Regionale di coordinamento per la salute - ARCS; Agenzia di Controllo del Sistema Socio Sanitario Lombardo - ACSS; Agenzia Regionale per la Salute ed il Sociale Puglia - ARESS Puglia; Azienda

sanità si rivolge a una platea di circa 135mila dirigenti, cui è stato riconosciuto un incremento medio complessivo mensile di circa 241 euro, di cui 135 sullo stipendio tabellare e circa 104 per l'incremento dei Fondi per le componenti variabili della retribuzione.

Per quanto riguarda le novità normative, invece, il contratto è caratterizzato dalla regolazione delle condizioni contrattuali per gli specializzandi, assunti tramite un contratto individuale a tempo determinato. Nello specifico, vengono regolate le assunzioni a tempo determinato degli specializzandi (cfr. art. 1, comma 547 e segg. della legge 145/2018), per i quali si stabilisce che il rapporto di lavoro è di tipo esclusivo, con un orario settimanale pari a 32 ore e con un incarico professionale iniziale coerente con il livello di competenze e di autonomia raggiunto e correlato all'ordinamento didattico di corso, alle attività professionalizzanti, nonché al programma formativo seguito e all'anno di corso di studi superato. Le assunzioni possono essere fatte nei limiti delle disponibilità di bilancio delle aziende e nei limiti di spesa per il personale previsti dalla disciplina vigente.

Il nuovo CCNL, per quanto concerne il sistema degli incarichi, ha ribadito, da un lato, il principio dell'obbligatorietà del conferimento iniziale e, dall'altra, l'obbligatorietà del conferimento dell'incarico professionale, di consulenza, di studio e di ricerca, ispettivo, di verifica e di controllo, il quale deve essere conferito ai dirigenti che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio e che siano stati valutati positivamente dal collegio tecnico. È stato, inoltre, introdotto il principio in base al quale il numero complessivo degli incarichi di altissima professionalità deve essere distribuito fra le varie Unità Organizzative (di seguito UU. OO.) e servizi in modo proporzionale all'organico necessario all'attività ed è stato rivisto il meccanismo delle sostituzioni nel caso di assenza, impedimento, malattia o cessazione del titolare dell'incarico.

Sono state, inoltre, ampliate alcune tutele come quelle concernenti le gravi patologie che necessitano di terapie salvavita e le misure in favore delle donne vittime di violenza.

È stato, altresì, oggetto di rinnovo, relativo alla tornata contrattuale 2019-2021, anche il contratto riguardante l'Area delle Funzioni locali<sup>189</sup>, che, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del CCNQ del 10 agosto 2022, comprende i dirigenti delle amministrazioni del comparto delle Funzioni locali di cui all'art. 4 del CCNQ 3/8/2021, i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali delle amministrazioni del comparto Sanità di cui all'art. 6 del CCNQ 3/8/2021, nonché i segretari comunali e provinciali. Il contratto si compone di una parte comune e di tre sezioni: una per i dirigenti degli enti del comparto, una per i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali (di seguito PTA) del servizio

---

ligure sanitaria - A.LI.SA.; Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB), che svolgono prevalentemente funzioni sanitarie; Residenze sanitarie assistite a prevalenza pubblica - RSA; Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà - INMP; Agenzie regionali per la protezione ambientale - ARPA; Altri enti del servizio sanitario.

<sup>189</sup> Delib. n. 51/SSRRCO/CCN/2024.

sanitario ed una per i segretari comunali e provinciali. In totale, l'Area dirigenziale si compone di 13.640 unità, di cui 5.842 dirigenti Funzioni locali, 4.913 dirigenti PTA e 2.885 segretari comunali e provinciali. L'incremento medio complessivo mensile per i dirigenti dell'Area è di circa 253 euro<sup>190</sup>.

In conformità con i CCNL precedentemente esaminati, nella parte comune, sono regolati alcuni istituti contrattuali applicabili a tutto il personale destinatario della stessa, tra cui la nuova disciplina prevista in materia di lavoro agile e di *mentoring*. Sono, inoltre, previste clausole di miglior favore per il personale sia per quanto concerne l'istituto del periodo di prova sia all'ampliamento della tutela del lavoratore in caso di grave patologia che necessita di terapie salvavita, nonché delle misure in favore delle donne vittime di violenza.

Nello specifico, invece, la norma sul "*Patrocinio legale*" procede a una rivisitazione della disciplina dell'istituto al fine di garantire una armonizzazione con il personale del comparto ed una maggior tutela al personale destinatario, in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali espressi in materia. Infatti, la garanzia dell'onere di difesa, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, o penale, sempre a condizione che non sussista un presunto e motivato conflitto di interesse, anche solo potenziale, viene esteso "*alle fasi preliminari ove propedeutiche e necessarie per le successive fasi del giudizio e ai consulenti tecnici*". Nel caso di assunzione della difesa da parte dell'amministrazione, quest'ultima ha l'obbligo di comunicare il legale scelto al dirigente per il relativo assenso. È consentito al personale, sempre a condizione che non sussista conflitto d'interesse, comunque nominare un legale o un consulente tecnico di sua fiducia in sostituzione di quello messo a disposizione dall'Azienda o a supporto dello stesso, previa comunicazione all'amministrazione che può motivatamente esprimere il suo diniego nei successivi 15 giorni.

Le parti, nelle specifiche sezioni dedicate, rispettivamente, alla Dirigenza degli Enti locali, ai Dirigenti amministrativi tecnici e professionali e ai Segretari comunali e provinciali, hanno inserito e norme sulle relazioni sindacali e sul trattamento economico.

Per quanto concerne i Dirigenti degli Enti locali sono state integrate le materie oggetto di confronto sindacale ed è stata espunta la materia relativa alla individuazione delle misure concernenti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro che passa in sede di contrattazione integrativa. Nel Capo I, dedicato agli "*Istituti a contenuto normativo ed economico*", è stato inserito un nuovo istituto dedicato al "*Personale utilizzato in convenzione*". La nuova disciplina riconosce una tutela economica per quei dirigenti che,

<sup>190</sup> Durante la trattativa, le parti negoziali hanno deciso di mantenere una tendenziale proporzionalità nel beneficio medio contrattuale riconosciuto sulla voce stipendio e gli incrementi corrisposti a valere sui fondi per le quote variabili. Si segnala, comunque, che il trattamento economico fisso dei dirigenti comprende oltre allo stipendio tabellare anche la retribuzione di posizione parte fissa (o valore minimo della posizione), per cui la parte prevalente delle risorse risulta essere stata finalizzata sulle componenti stabili della retribuzione. Ciononostante, resta assicurata la finalizzazione di almeno il 15% delle risorse complessive del fondo al finanziamento della retribuzione di risultato, destinata a remunerare il grado di raggiungimento sia degli obiettivi assegnati in relazione alle funzioni connesse all'incarico, sia gli ulteriori obiettivi strategici assegnati in base alla programmazione e alle linee di indirizzo di ciascuna amministrazione.

previo loro consenso, vengano assegnati dalle amministrazioni di appartenenza e possano essere utilizzati presso altri enti per periodi predeterminati, previa convenzione tra i due enti e con impegno di lavoro in favore di entrambi.

Quanto alla dirigenza PTA, le norme afferenti alle relazioni sindacali ricalcano sostanzialmente quelle presenti nella Sezione dedicata alla dirigenza degli Enti locali. Per il livello di “*Confronto Regionale*” disciplinato dall’art. 47 l’unica modifica riguarda l’inserimento di una nuova materia, contenuta alla lett. g), relativa ai “*progetti di riorganizzazione collegati ai fondi del PNRR*”.

Gli interventi di maggior rilievo, rispetto alla previgente disciplina contrattuale, riguardano le norme applicabili ai Segretari Comunali e Provinciali. I significativi interventi apportati al sistema delle relazioni sindacali, applicabile ai Segretari Comunali e Provinciali, ha infatti determinato il superamento della contrattazione integrativa di livello nazionale, essendo stata ricondotta l’intera regolazione di livello negoziale al CCNL di Area. Si tratta di una espressa richiesta datoriale contenuta nell’Atto di indirizzo, che ha trovato nell’Ipotesi di contratto completa attuazione. Pertanto, dalla sottoscrizione definitiva del contratto si applicherà ai segretari comunali esclusivamente la disciplina del CCNL nazionale, con il superamento delle previsioni dei diversi Contratti Nazionali Integrativi precedenti, che disciplinavano, principalmente, la maggiorazione dell’indennità di posizione, le retribuzioni per sedi convenzionate e gli incarichi di reggenza e scavalco, che, conseguentemente, verranno disapplicate.

Va segnalato, infine, che anche per segretari, viene introdotta la disciplina degli “*Incarichi ad interim*”, in analogia a quella del personale dirigenziale. La particolarità collegata a questo specifico istituto contrattuale è che l’importo così come definito, correlato alla *performance* del segretario ed erogato solo all’esito della procedura di valutazione della *performance* stessa, deve essere finanziato con le risorse del Fondo per la retribuzione di posizione e risultato del personale dirigenziale.

In data 13 marzo 2024 è stato sottoscritto il CCNL relativo al personale appartenente all’Area Istruzione e ricerca<sup>191</sup>. L’Area dirigenziale<sup>192</sup> è composta da una platea di 6.571 unità, di cui 6.196 dirigenti scolastici, 262 dirigenti delle Università, 110 dirigenti degli enti di ricerca e 3 dirigenti dell’Istituzioni di formazione artistico-musicale (AFAM). L’aumento medio complessivo mensile per i dirigenti del settore Stato (Scuola e Afam) è stato di circa 245 euro e di circa 305 euro ai dirigenti del settore pubblico (Università e Enti di ricerca).

<sup>191</sup> Delib. n. 55/SSRRCO/CCN/2024.

<sup>192</sup> L’area comprende i dirigenti delle amministrazioni del comparto dell’Istruzione e ricerca di cui all’art. 5 del CCNQ 3/8/2021, più nello specifico: Scuole statali dell’infanzia, primarie, secondarie ed artistiche, istituzioni educative e scuole speciali, nonché ogni altro tipo di scuola statale; Accademie di belle arti, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, Istituti superiori per le industrie artistiche - ISIA, Conservatori di musica e Istituti Superiori di Studi Musicali; Università, Istituzioni Universitarie e le Aziende ospedaliero-universitarie (di cui alla lett. a) dell’art. 2 del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517); CNR; CREA; LAMMA; AREA Science Park; ENEA; IISG; INdAM; INAF; INDIRE; INFN; INGV; OGS; INRIM; ISTAT; INVALSI; ISIN; INAPP; ISS; ISPR; Museo storico della fisica e centro di studi e ricerche “Enrico Fermi”; Stazione zoologica “Antonio Dohrn”; ASI.

In analogia con quanto avvenuto per le altre Aree, tra le novità normative, è prevista sia la regolamentazione del lavoro agile che l'introduzione della figura del *mentor*; inoltre, è stata modificata, in senso più favorevole per il personale, la disciplina relativa alle "assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita", quella dei "Congedi per genitori" e dei "Congedi per le donne vittime di violenza".

Risulta essere, invece, una novità del contratto in questione quella che attiene alla mobilità interregionale, ovvero alla possibilità offerta al dirigente scolastico di passare dai ruoli di una regione a quelli di un'altra regione. È stato stabilito che alla scadenza dell'incarico il dirigente scolastico possa richiedere il trasferimento in un'altra regione, previo assenso del dirigente dell'Ufficio scolastico della regione di provenienza, al fine di evitare che il trasferimento di un numero eccessivo di dirigenti da una regione comporti una eccessiva scopertura di organico. Per quanto riguarda i posti che possono essere destinati alla mobilità interregionale, alla luce dei numerosi interventi normativi che si sono susseguiti negli ultimi anni, la nuova formulazione prevede che, fatti salvi i contingenti dei posti messi a concorso, si possa procedere alla mobilità interregionale per il 60 per cento dei residui posti vacanti e disponibili annualmente nella singola regione.

Recentemente è stato, infine, certificato il contratto collettivo nazionale, per il triennio 2019-2021, delle Fondazioni lirico-sinfoniche<sup>193</sup>, il cui ultimo accordo era stato siglato nel 2000 e poi rinnovato nel 2003. Il contratto si è limitato ad adeguare gli aspetti economici del personale delle Fondazioni lirico-sinfoniche<sup>194</sup>, nelle more della successiva attivazione, a partire dal triennio 2022/2024, di una trattativa volta a ridefinire la parte normativa del CCNL, adeguandola alla normativa vigente ed all'attuale contesto socioeconomico. La procedura di contrattazione di tali enti è stata ridefinita dall'art. 2 del d.l. n. 64/2010, che ha previsto di sottoporre l'accordo al controllo della Corte dei conti, previo parere del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il contratto, che si applica a circa 3.870 unità di personale ha previsto: l'incremento dei minimi tabellari a decorrere dal 1/1/2024 in una misura pari al 4 per cento dei minimi retributivi; il riconoscimento di un'*una tantum*, in luogo degli arretrati contrattuali; l'utilizzo di sistemi di welfare contrattuale e l'erogazione, per il solo 2023, di un contributo welfare; il trasferimento di una quota, derivante dalla contrattazione aziendale, da aggiungere ai minimi tabellari; l'ultrattività operativa dei contratti integrativi in essere

<sup>193</sup> Delib. n. 58/SSRRCO/CCN/2024.

<sup>194</sup> Il d.lgs. n. 367/1996 ha trasformato gli enti autonomi lirici con personalità giuridica di diritto pubblico in soggetti con personalità giuridica di diritto privato disciplinati dal Codice civile. Il contratto ha riguardato 12 delle 14 Fondazioni liriche: Fondazione Teatro Comunale di Bologna-Fondazione Teatro dell'Opera di Roma-Fondazione Lirico Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari-Fondazione Teatro Lirico di Cagliari-Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino-Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova-Fondazione Teatro San Carlo di Napoli-Fondazione Teatro Massimo di Palermo-Fondazione Teatro Regio di Torino-Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste-Fondazione Gran Teatro La Fenice di Venezia-Fondazione Arena di Verona. Le altre 2 Fondazioni (Teatro alla Scala di Milano e Accademia Nazionale di Santa Cecilia) sono sottoscrittrici di autonomi contratti collettivi, in quanto trattasi di fondazioni lirico-sinfoniche dotate di forme organizzative speciali, ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 83/2014 (legge n. 106/2014).

fino alla ridefinizione normativa ed economica della materia nell'ambito del rinnovo del CCNL del triennio 2022/2024.

La contrattazione collettiva relativa alle Funzioni Centrali è stata, ulteriormente, integrata, da ultimo, con la sottoscrizione del contratto, del 25 novembre 2024, relativo al personale non dirigenziale dell'ENAC<sup>195</sup>, ANSFISA e ANSV<sup>196</sup>, con il quale si è definita una parziale rivisitazione della struttura della retribuzione che ha portato all'introduzione un nuovo elemento retributivo, denominato "differenziale stipendiale". Differentemente dal personale non dirigenziale appartenente al comparto delle funzioni centrali, il personale di ENAC, prima della sottoscrizione in esame, ha ricevuto una semplice rivalutazione degli stipendi tabellari ed il conglobamento dell'elemento perequativo<sup>197</sup> nello stipendio tabellare. Ciò in ragione del fatto che al personale dell'ENAC non era stata applicata la nuova disciplina relativa alle progressioni economiche e ai differenziali stipendiali previsti dal CCNL Funzioni centrali del triennio in esame.

Il contratto ha introdotto una nuova figura professionale denominata "Ispettori specialisti", autonoma rispetto all'ordinamento professionale degli altri dipendenti del comparto Funzioni centrali, in cui sono stati fatti confluire i profili professionali di Ispettori di volo, Ispettori del traffico aereo e Tecnici investigatori aeronautici<sup>198</sup>.

Conclusivamente, non può non porsi in evidenza che l'aspetto di maggiore interesse che ha caratterizzato l'intera tornata contrattuale sia rappresentata dall'introduzione di nuovi modelli di classificazione del personale e dall'opportunità di sviluppi di carriera interna ad essi collegata, reintrodotta a distanza di oltre venti anni dal precedente tentativo che, come noto, fu segnato da talune criticità in fase di applicazione.

Il nuovo assetto, così come declinato dalle disposizioni contrattuali esaminate, sembra aver risolto le problematiche pregresse sia perché si ribadisce che il meccanismo ordinario di progressione tra le Aree possa avvenire con il possesso del titolo di studio richiesto dall'esterno e limitatamente al 50 per cento dei posti disponibili, sia perché le procedure valutative per il passaggio di area si collocano all'interno dei principi che

<sup>195</sup> Ai sensi dell'art. 70, comma 4 del d.lgs. 165/2001, l'ENAC è stata inclusa, a partire dal CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-20218, nel contratto Funzioni Centrali. Nel dettaglio, l'art. 60 del CCNL Funzioni Centrali, relativo al triennio 2019-2021, ha previsto che delle clausole speciali per l'ENAC, nello specifico che, al fine dell'applicazione del titolo III del citato CCNL, avente ad oggetto l'ordinamento professionale e il trattamento economico, venisse sottoscritta una specifica sequenza contrattuale.

<sup>196</sup> L'art. 8 del d.lgs. 66/1999, con cui è stata istituita l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, ha equiparato, sia sotto il profilo economico che giuridico, il personale ANSV al personale dell'ENAC. Il successivo d.l. 135/2009, all'art. 2, ha stabilito poi che all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (oggi Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, ANSFISA), si applichi il trattamento giuridico ed economico del personale dell'ANSV.

<sup>197</sup> Si tratta di una misura *una tantum* introdotta dall'Accordo Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, in favore del personale contrattualizzato collocato nei livelli retributivi più bassi, con la funzione di ridurre la forbice retributiva ed evitare gli effetti negativi dell'incremento contrattuale sui benefici previsti dall'art. 1 del d.l. n. 66 del 2014 (c.d. Bonus Renzi). L'art. 1, comma 869 della LB 2021 ha specificamente destinato una quota dell'incremento di 400 milioni alla copertura a regime di tale elemento perequativo.

<sup>198</sup> In sede di prima applicazione, confluirà, nella categoria in esame, il personale dell'area operativa con profilo di accesso ex C3.

guidano l'accesso al pubblico impiego, come declinati dalla giurisprudenza costituzionale e civilistica.

Le progressioni “verticali”, infatti, consistono nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, tale da comportare “una novazione oggettiva” del rapporto di lavoro con mutamento dello status professionale (*ex multis* Cass. SS.UU., 11 aprile 2018, n. 8985); esse sono quindi equiparabili ad una forma di reclutamento, di regola assoggettato allo schema del pubblico concorso<sup>199</sup>, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale che garantisce il rispetto dell'art. 97 Cost. Ciò non esclude che si debba trovare “un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative<sup>200</sup>”, senza tuttavia che tale principio possa essere soddisfatto da norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti<sup>201</sup>.

Appare, tuttavia, opportuno vigilare sulla regolamentazione dei criteri per le procedure valutative derogatorie attuabili in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale (prorogata fino al 30 giugno 2026), affinché anche le progressioni verticali effettuate nel regime transitorio siano strutturate in modo da rappresentare un incentivo all'impegno lavorativo e al raggiungimento dei risultati, evitando selezioni meramente basate su anzianità di servizio o competenze generali.

<sup>199</sup> Cfr. sul punto Corte Cost., sentenza n. 194 del 2002, “*il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso*” (*ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 37 del 2015, n. 217 del 2012, n. 108 e 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002, n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 320 del 1997 e n. 478 del 1995). La Corte ha, al riguardo, sottolineato che la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194 del 2002). E, in particolare, ha riconosciuto che l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. Tuttavia, ciò può accadere “*fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nella amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda, o irragionevolmente riduca, la possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti con violazione del carattere pubblico del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione*” (sentenza n. 141 del 1999).

<sup>200</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 159 del 2005, nonché sentenze n. 205 e n. 34 del 2004.

<sup>201</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 407 del 2005.



APPENDICE ALLA RELAZIONE 2025  
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI IN SEDE  
DECENTRATA SULLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA REGIONALE  
E SULLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA AZIENDALE DI SETTORE



## Premessa

A corredo delle analisi fin qui svolte, in questa Appendice sono state selezionate le osservazioni più salienti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contrattazione collettiva a livello decentrato.

L'analisi ha riguardato, in primo luogo, l'esplicazione della funzione certificatoria delle Sezioni regionali di controllo per le regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome. Contestualmente, l'esame ha interessato anche l'attività di certificazione in specifici settori, come quello delle Fondazioni lirico-sinfoniche che spetta alla Sezione regionale della Corte territorialmente competente<sup>202</sup>.

La Rassegna della giurisprudenza contabile esposta al paragrafo 3 è preceduta da una breve ricostruzione delle pronunce adottate anche a livello centrale aventi impatto su quelle regionali. Come è noto, la procedura di contrattazione dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego trova la sua fonte nell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001. Questa costituisce la disciplina vigente, risultato delle reiterate modifiche legislative intervenute<sup>203</sup> a seguito del processo di privatizzazione del pubblico impiego<sup>204</sup> e della riforma intervenuta sulla Parte II, del Titolo V della Costituzione del sistema dei controlli<sup>205</sup>.

In tema di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, costante è l'orientamento del Giudice delle leggi secondo il quale la materia di ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale<sup>206</sup>, «investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro»; inoltre,

<sup>202</sup> Il decreto-legge n. 91/2013, recante “*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*”, all'art. 11, comma 19, ha previsto la disciplina procedurale di contrattazione integrativa del contratto aziendale di lavoro dello specifico settore delle Fondazioni lirico-sinfoniche. Con riguardo, invece, alla contrattazione integrativa di ulteriori specifici settori, a titolo esemplificativo, si menzionano gli accordi regionali dei giornalisti, gli accordi relativi al trattamento accessorio del personale provinciale addetto alla manutenzione stradale; gli accordi relativi al personale provinciale e dei suoi enti strumentali pubblici.

<sup>203</sup> In particolare, le modifiche alla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva, recata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, sono il risultato della disciplina di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 18 del d.lgs. n. 470 del 1993 e poi dall'art. 4 del d.lgs. n. 396 del 1997 e successivamente modificato dall'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 387 del 1998, nonché dall'art. 44, comma 6 del d.lgs. n. 80 del 1998. L'art. 47 è stato successivamente modificato dall'art. 17, comma 1, legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*”, a decorrere dal 1° gennaio 2002; dall'art. 1, comma 548, legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*”, a decorrere dal 1° gennaio 2007, dall'art. 67, comma 7, lett. a), b) e c), d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e, successivamente, così sostituito dall'art. 59, comma 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”.

<sup>204</sup> Il processo di privatizzazione del lavoro pubblico è stato attuato in due fasi: a) mediante l'emanazione della legge delega n. 421/1992 e del d.lgs. n. 29/1993 impostati sulla ripartizione del rapporto di pubblico impiego in una parte di natura pubblicistica, disciplinata dalla legge (in tal caso, l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore), e in una parte di diritto privato, regolata dal codice civile, dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi (in tal caso, l'amministrazione - in posizione di parità con il lavoratore - agisce *iure privatorum*, utilizzando atti negoziali); b) mediante l'emanazione dei d.lgs. n. 396 del 1997, n.80 del 1998 e n. 387 del 1998 di modifica del d.lgs. n. 29 del 1993, in attuazione della legge delega n. 59/1997.

<sup>205</sup> Legge cost. n. 3 del 2001, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

<sup>206</sup> Art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Sul punto, *ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2019, nella quale è ribadito che il legislatore: “*in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale*”.

che tra i dipendenti pubblici destinatari di tale disciplina siano annoverati anche i dipendenti delle Regioni<sup>207</sup>.

È pure orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale l'affermazione secondo la quale «i principi ricavabili dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica che si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano»<sup>208</sup>. L'estensione applicativa anche alle autonomie speciali dei principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato trova corretta interpretazione nel fatto che gli stessi sono «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata [...]»<sup>209</sup>.

### 1. L'evoluzione della funzione di controllo della Corte nella procedura di contrattazione collettiva nazionale: un cenno alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite

La funzione di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro intestata alla Corte dei conti si inserisce nell'impianto procedurale di contrattazione previsto dall'art. 47, comma 5 e ss. del d.lgs. n. 165 del 2001, senz'altro differente rispetto all'assetto procedurale inizialmente ideato con il d.lgs. n. 29 del 1993, improntato sul rilascio dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali<sup>210</sup> sulla quale, poi, la Corte esercitava la verifica di legittimità e di compatibilità economica<sup>211</sup>.

Successivamente, la procedura è stata definitivamente rinnovata dall'art. 4, d.lgs. n. 396 del 1997<sup>212</sup> con l'inserimento della disciplina ivi prevista dapprima nei commi da 4 a 7 dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, in seguito confluita nei nuovi commi da 5 a 7<sup>213</sup> del medesimo Testo Unico.

<sup>207</sup> Cfr., *ex plurimis*, C. cost., sentenze n. 84 del 2023; n. 190 del 2022 e n. 225 del 2022; 25 del 2021; 257 del 2020; n. 10, n. 138 e n. 146, del 2019; n. 196 del 2018; n. 72 e n. 175 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 17, n. 211 e n. 269 del 2014.

<sup>208</sup> Cfr., *ex multis*, C. cost., sentenze n. 190/2022; n. 93 del 2019; n. 178 e n. 201 del 2018. Recentemente, anche *id.*, sentenza n. 84/2023 nella quale è, inoltre, ribadito: «In particolare, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]», (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022 e n. 282 del 2004)».

<sup>209</sup> Cfr. C. cost., sentenze n. 80 e n. 231 del 2017. Ciò ribadito in *id.*, sentenza 84/2023, cit.

<sup>210</sup> L'art. 51, comma 1 del d.lgs. n. 29 del 1993, «Autorizzazione alla sottoscrizione», disponeva che: «L'agenzia di cui all'articolo 50, entro cinque giorni dalla conclusione delle trattative, trasmette al Governo, ai fini della autorizzazione alla sottoscrizione, il testo concordato dei contratti collettivi nazionali di cui agli articoli 45 e 46, corredato da appositi prospetti contenenti l'individuazione del personale interessato, dei costi unitari e degli oneri riflessi del trattamento economico previsto, nonché la quantificazione complessiva della spesa, ivi compresa quella rimessa alla contrattazione decentrata. Il Governo, nei quindici giorni successivi, sentita la Conferenza dei presidenti delle regioni per gli aspetti di interesse regionale, si pronuncia in senso positivo o negativo, tenendo conto tra l'altro degli effetti applicativi dei contratti collettivi anche decentrati relativi al precedente periodo contrattuale e della conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri».

<sup>211</sup> Lo svolgimento del controllo della Corte sull'atto di autorizzazione governativa era sottoposto al termine perentorio di quindici giorni dalla data di ricezione, decorsi i quali il controllo si intendeva effettuato senza rilievi, come disposto dall'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29/1993.

<sup>212</sup> Il d.lgs. n. 396 del 4 novembre 1997, recante «Modificazioni al d.lgs. n. 29/1993, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'art. 11, commi 4 e 6, legge n. 59/1997» è stato successivamente abrogato dall'art. 72, del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

<sup>213</sup> Recentemente è stato ribadito che «la giurisprudenza della Corte dei conti (SS.RR. in sede di controllo, *delib. n. 17/REF/DEL/98*), sin dagli inizi, ebbe ad evidenziare come la (allora) nuova funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 4 del d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 (sostitutivo dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) di «certificazione dell'attendibilità dei costi contrattuali quantificati» dovesse intendersi, sotto il profilo logico, conno-

In questo nuovo contesto, come evidenziato dalla ormai costante giurisprudenza contabile<sup>214</sup>, anche la funzione di controllo sui contratti collettivi del pubblico impiego, originariamente strutturata secondo il modello del controllo preventivo di legittimità e di compatibilità economica sull'autorizzazione governativa, assume una veste diversa. Essa assume una natura contabile in quanto caratterizzata, ai fini del rilascio della certificazione, da un ambito di analisi circoscritto a valutazioni sulla corretta quantificazione degli oneri, sulla compatibilità finanziaria e sulla compatibilità economica dell'accordo contrattuale, sebbene continui ad esplicarsi nel termine perentorio di quindici giorni - decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente<sup>215</sup>.

Con riguardo al preliminare riscontro dell'attendibilità degli oneri, questo si esplica mediante la verifica della razionalità e della congruità della metodologia utilizzata per la quantificazione degli stessi dagli organismi rappresentativi di parte pubblica che intervengono nelle procedure di contrattazione e che, sulla base di stime eseguite *ex ante*, calcolano i costi che si presume saranno prodotti con l'applicazione del contratto<sup>216</sup>.

Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile, ai fini del preliminare riscontro è la relazione tecnica resa dagli organismi rappresentativi di parte pubblica che deve essere allegata a corredo dell'accordo contrattuale<sup>217</sup> e dalla quale la Corte potrà accertare che effettivamente la stima eseguita sugli oneri contrattuali sia stata «congrua» ovvero che l'attendibilità/affidabilità dei dati sulla consistenza del personale e l'esattezza degli importi dei relativi benefici economici, derivanti dall'applicazione del contratto, siano dimostrate «in modo esauriente e persuasivo»<sup>218</sup>.

Il preliminare controllo-verifica della Corte sulla congruità delle stime eseguite assume un carattere «propedeutico»<sup>219</sup> all'ulteriore duplice livello di valutazione effettuato sulla compatibilità (finanziaria ed economica) degli oneri medesimi con gli strumenti di programmazione e di bilancio<sup>220</sup>. Infatti, così come evidenziato dalla costante giurisprudenza contabile, tale riscontro costituisce «il punto cruciale della valutazione della Corte, per l'ovvio rilievo che la validità di ogni giudizio di compatibilità del contratto presuppone, a monte, un calcolo corretto degli oneri che esso implica»<sup>221</sup>. Da ciò, è stato evidenziato che lo schema di relazione tecnica, predisposta a monte, presenti un contenuto esaustivo e completo di «tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali»<sup>222</sup>.

---

*tata da un prius, e cioè la valutazione di attendibilità dei costi e da un posterius, e cioè la certificazione della compatibilità di tali costi con gli strumenti di programmazione e di bilancio», C. conti, SSRR in sede consultiva, del. n. 2/2023/CONS, del 13 febbraio 2023, Parere riguardante lo “Schema di norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, in materia di controlli della Corte dei conti”.*

<sup>214</sup> Cfr. C. conti, SSRRCO, del. n. 42/CONTR/CL/2001 nella quale è evidenziato che il controllo della Corte sugli accordi collettivi di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 «prescinde dai profili di legittimità del provvedimento di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto e dalla intrinseca legittimità delle singole clausole negoziali» a sottolineare la diversità del nuovo modello di controllo rispetto all'originaria formulazione dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993 secondo cui: “L'autorizzazione governativa di cui al comma 1 è sottoposta al controllo della Corte dei conti, la quale ne verifica la legittimità e la compatibilità economica entro quindici giorni dalla data di ricezione, decorsi i quali il controllo si intende effettuato senza rilievi”. Sul punto, cfr. anche C. cost., sentenza n. 171 del 2005.

<sup>215</sup> Art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001.

<sup>216</sup> C. conti, SS.RR. in sede referente, Del. n. 17/REF/DEL/98 relativa al “Rapporto generale di certificazione”.

<sup>217</sup> C. conti, SS.RR. Del. n. 17/REF/DEL/98 cit.

<sup>218</sup> Cfr. C. conti, Del. n. 17/REF/DEL/98, cit. Sul punto, recentemente ribadito da id., SSRR in sede di controllo, Del. n. 7/SSRRCO/CCN/22 di certificazione dell'Ipotesi di CCNL del personale del comparto funzioni centrali -Triennio 2019 – 2021 e Del. n. 2/2023/CONS, cit.

<sup>219</sup> C. conti, SSRR in sede referente, Del. n. 17/REF/DEL/98 relativa al “Rapporto generale di certificazione”.

<sup>220</sup> Ai sensi dell'art. 47, comma 5, cit.

<sup>221</sup> C. conti, Del. n. 17/REF/DEL/98, cit.

<sup>222</sup> C. conti, Del. n. 17/REF/DEL/98 cit. nella quale è affermato: “Predefinire questo schema significa anche probabilmente migliorare la contrattazione collettiva. [...] Va soggiunto che uno schema ben progettato dovrebbe pure agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, consentendo adeguate tecniche di retroazione per migliorare i metodi di stima *ex ante*”. Cfr. anche C. conti, Del. n. 7/SSRRCO/CCN/22, cit. ribadito in SSRR in sede consultiva, Del. n. 2/2023/CONS, cit. A tal proposito, cfr. anche, *ex multis*, Sez. Contr. per il Trentino - Alto Adige/Südtirol - sede di

Correlati alla procedura di certificazione delle ipotesi contrattuali sono anche gli ulteriori profili di analisi svolti dalla Corte sugli accordi collettivi e i cui esiti confluiscono anch'essi nel rapporto di certificazione<sup>223</sup>. Le analisi di che trattasi hanno riguardo alla compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio, secondo i due diversi criteri della valutazione sulla compatibilità finanziaria ed economica, come previsto dall'art. 47, del d.lgs. n. 165 del 2001<sup>224</sup>.

La prima valutazione attiene ad uno scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio<sup>225</sup>. Lo scrutinio mira ad evidenziare la sussistenza del margine di garanzia tra risorse disponibili e impieghi contrattuali per accertare, dunque, che gli oneri derivanti dall'applicazione del contratto non eccedano i limiti fissati in sede di indirizzo; lo scrutinio concerne anche la verifica che gli enti del settore pubblico, in quanto chiamati a finanziare con il proprio bilancio i costi derivanti dai rinnovi contrattuali, ne abbiano stanziato le relative risorse.

Nel caso invece della compatibilità economica, che ha come riferimento le risorse contrattuali complessive del triennio, è ritenuto che lo scrutinio si sostanzia in una valutazione di compatibilità degli incrementi retributivi del settore pubblico (in relazione cioè alla politica dei redditi da lavoro dipendente) con i principali aggregati di finanza pubblica (PIL, spesa corrente e spesa per consumi intermedi), aggiornati alla luce dei più recenti documenti di finanza pubblica (Documento di economia e finanza 2022)<sup>226</sup>, ma anche considerando l'andamento del tasso di inflazione.

### *1.1. La pronuncia n. 89 del 2023 della Corte costituzionale*

Il Giudice delle Leggi, per la decisione di un giudizio di legittimità costituzionale sollevato dalla Corte dei conti per questioni rilevate nello svolgimento, in ambito regionale, della funzione di certificazione<sup>227</sup>, ha ribadito gli orientamenti espressi in precedenti occasioni<sup>228</sup> sul il principio

---

Trento, Del. n. 132/2023/CCLS, nella quale è osservato che nel caso in cui lo schema di relazione tecnica sia sprovvista degli elementi e dati necessari alla ricostruzione e al calcolo degli oneri contrattuali *“la Corte dovrebbe esprimersi in termini di non luogo a provvedere, posto che il termine contemplato dal legislatore per il rilascio della richiesta certificazione non appare sempre sufficiente ad ulteriori e, talvolta, gravosi adempimenti istruttori”*. Ribadito anche in C. conti, Sez. contr. per la regione autonoma della Sardegna, Del. n. 222/2024/CCR.

<sup>223</sup> La consolidata giurisprudenza delle SSRR della Corte ha rilevato che il rapporto di certificazione *“a differenza dei normali atti di referto della Corte, non è diretto al Parlamento, ma all'Aran, al comitato di settore ed al Governo”* e che, nonostante richiami la Relazione sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa e sulle relative tecniche di copertura che la Corte presenta, con cadenza quadrimestrale, al Parlamento se ne discosta per l'oggetto dell'analisi che, nel caso del rapporto di certificazione, è il contratto collettivo. Infatti, quest'ultimo *“ha un contenuto tipico, laddove la legge di spesa non ha un oggetto predeterminato; esso, inoltre si pone, a differenza della legge di spesa, come fonte regolatore di un rapporto senza soluzione di continuità”*.

<sup>224</sup> Cfr. C. conti, SS.RR., del. n. 17/REF/DEL/98 cit., *ex plurimis*, id. del. n. 1/SSRRCO/CCN/20 del 3 gennaio 2020, di certificazione dell'Ipotesi di CCNL - Area Sanità - Triennio 2016-2018. Recentemente *id.*, del. n. 7/SSRRCO/CCN/22 cit.; del. n. 15/SSRRCO/CCN/22 di certificazione dell'Ipotesi di CCNL del personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>225</sup> Come specificato in C. conti, del. n. 17 del 1998 cit., le analisi sulla compatibilità finanziaria hanno a riferimento essenzialmente i dati relativi all'aggregato *“massa salariale”*.

<sup>226</sup> C. conti, Del. n. 7/SSRRCO/CCN/22 nella quale è rilevato: *“Sulla base dei dati del DEF 2022, i redditi da lavoro dipendente nel 2021 hanno raggiunto l'importo di 176,3 miliardi, facendo registrare un incremento nel periodo 2015-2021 dell'8,8 per cento. Le stime per il 2022 prevedono un'ulteriore crescita del 7,1 per cento, in conseguenza del perfezionamento dei rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021 per alcuni comparti.”* Con riguardo alla valutazione di compatibilità economica, è stato inoltre specificato che tali analisi hanno. riferimento alla nozione di *“retribuzione media pro-capite”*, cfr. SSRR Del. n. 17/REF/DEL/98 cit.

<sup>227</sup> In particolare, con la sentenza n. 89 del 2023 la Consulta si è pronunciata in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana relativa alla ritenuta illegittimità dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge regionale Sicilia n. 24 del 2021 per la violazione degli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, Cost., rilevata nel corso del procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana dei costi derivanti dall'Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), concordata tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione stessa (ARAN Sicilia) e le organizzazioni sindacali.

<sup>228</sup> In particolare, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate: nell'ambito del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti, cfr. C. cost. sentenza n. 196 del 2018 e sentenza n. 181 del 2015; in ambito del

secondo cui «*la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può [...] essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico finanziari*».

Nella decisione del giudizio, la Consulta ha analizzato la procedura di certificazione in cui si manifesta la funzione di controllo della Corte dei conti, evidenziando come questa presenti un «*carattere bifasico*»<sup>229</sup>, esplicandosi, da una parte, nel preliminare riscontro dell'attendibilità della quantificazione degli oneri, diretti e indiretti, derivanti dall'applicazione dei contratti; dall'altra, sulla valutazione della compatibilità degli oneri stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio<sup>230</sup>. È, infatti, evidenziato come queste siano valutazioni strettamente correlate e finalizzate a culminare con una certificazione «*positiva*» o «*non positiva*», rilevando che «*l'esito del controllo [...] è strettamente dicotomico*» e «*preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l'ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente*»<sup>231</sup>.

La Corte, inoltre, ribadisce come «*Il procedimento in oggetto assume quindi una funzione di garanzia dell'ordinamento, in quanto riconducibile a un «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 384 del 1991)*» (sentenza n. 18 del 2019), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico» e, dunque, risultando «*particolarmente funzionale a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013) (sentenza n. 39 del 2014)*».

## 1.2. Il rinvio dinamico alla disciplina nazionale

Il procedimento brevemente ripercorso, come disciplinato dalla legge nazionale per la certificazione dei contratti collettivi nazionali da parte della Corte a livello centrale, è stato richiamato nella deliberazione n. 2/2023 delle Sezioni riunite in sede consultiva<sup>232</sup> e costituisce il modello di procedura per l'esercizio della funzione certificatoria svolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ciò secondo un meccanismo di adeguamento e di contestualizzazione della stessa al particolare ordinamento di autonomia regionale, generalmente effettuato dalle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale con lo strumento del decreto legislativo. Sul punto, infatti, la giurisprudenza contabile ha rilevato come tale sostanziale adeguamento realizzi un'operazione di «*rinvio dinamico*»<sup>233</sup> richiamando gli orientamenti del Giudice delle leggi che, in più occasioni, aveva affermato intanto come la normativa di attuazione statutaria costituisca, per il suo «*sicuro ruolo interpretativo e integrativo*» (sentt. n. 65 del 2019; n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 51 del 2006), [...] «*un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle*

---

controllo sull'attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, cfr. sentenza n. 80 del 2021 e sentenza n. 18 del 2019; in ambito del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, cfr. sentenza n. 157 del 2020. Tale attività di verifica della Corte è stata ricondotta dalla Consulta nel genere dei controlli di legittimità-regolarità, cfr. sentenza n. 40 e sentenza n. 39 del 2014; sentenza n. 60 del 2013.

<sup>229</sup> C. cost., sentenza n. 89/2023, cit.

<sup>230</sup> Ai sensi dell'art. 47, comma 5, cit. Nel successivo comma 6, è previsto che la Corte, al fine dell'acquisizione di elementi istruttori e di valutazione nello svolgimento dell'attività di controllo-certificazione, può avvalersi di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>231</sup> C. cost., sentenza n. 89 cit.

<sup>232</sup> C. conti, SSRR in sede consultiva, del. n. 2/2023/CONS, del 13 febbraio 2023, Parere riguardante lo «*Schema di norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, in materia di controlli della Corte dei conti*».

<sup>233</sup> Cfr., C. conti, Del. n. 2/2023/CONS, cit.

*competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali»<sup>234</sup>.*

Sono inoltre richiamati gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale<sup>235</sup> che identificano le disposizioni di attuazione degli statuti speciali delle regioni e province autonome (norme di rango costituzionale), come fonti di rango primario, statale «*sub costituzionale*», in quanto «*si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...]*<sup>236</sup> *la cui competenza ha «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...]»<sup>237</sup>. Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem non essendo escluso un “contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano”, con il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale”[...]»<sup>238</sup>.*

Alcune delle regioni a statuto speciale hanno adottato norme contenenti una disciplina di dettaglio concernente la procedura di certificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi per il personale regionale: a titolo esemplificativo, si richiama l’art. 27<sup>239</sup> della legge regionale per la Sicilia, del 15 maggio 2000, n. 10<sup>240</sup>; l’art. 63

<sup>234</sup> Cfr. C. conti, SSRR in sede consultiva, del. n. 2/2023 cit. Sulla natura di norme di rango primario e sul ruolo svolto dalle disposizioni di attuazione degli statuti speciali delle regioni e province autonome (norme di rango costituzionale), cfr. C. cost., n. 316 del 2004 nella quale, sulla non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della disciplina speciale del Consiglio di giustizia amministrativa di cui agli artt. 4 e 6, d.lgs. n. 373/2003 recante “*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l’esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*”, è stato affermato: «*D’altra parte i citati artt. 4 e 6 del d. lgs. n. 373 del 2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, non hanno neppure violato, avendo rango primario in quanto norme di attuazione di statuti speciali (cfr. sentenze n. 353 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998), la riserva di legge prevista in materia dall’art. 108 della Costituzione. E di conseguenza i predetti articoli possono anche, come fonti a competenza “riservata e separata” rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale” (sentenze n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984)». Inoltre, cfr. id., sent. n. 238 del 2015, nella quale è stato affermato che la legislazione statale (in particolare il riferimento era all’art. 27, legge n. 42/2009, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*») «*pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti [...]».**

<sup>235</sup> Cfr., *ex plurimis*, C. cost. sentenza n. 353 del 2001, ribadito recentemente in id., sentenza n. 9 del 2024.

<sup>236</sup> Cfr. C. cost., sentenza n. 212 del 1984 e anche sentenza n. 160 del 1985.

<sup>237</sup> Cfr. C. cost., sentenze n. 180 del 1980, n. 237 del 1983, n. 212 del 1984, n. 160 del 1985, n. 85 del 1990, n. 137 del 1998, n. 213 del 1998.

<sup>238</sup> Cfr. C. cost., sentenza n. 20 del 1956 e sentenza n. 212 del 1984. Come ribadito in C. cost., sentenza n. 353 del 2001 cit. e recentemente in id., sentenza n. 9 del 2024: «*È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l’organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l’organizzazione dello Stato nell’unità dell’ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)[...]. Si tratta di fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l’autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica».*

<sup>239</sup> La legge regionale Sicilia, n. 10/2000, recante “*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*”, all’art. 27 prevede detta gli “*Indirizzi per la contrattazione collettiva e procedimento contrattuale*” con richiami agli artt. 41 e 47 del d.lgs. n. 165/2001.

<sup>240</sup> Si richiama anche l’art. 24, comma 2 della legge regionale Sicilia, n. 10/2000, il quale delinea la perimetrazione del comparto unico di contrattazione nella regione Sicilia costituito dall’amministrazione regionale e dagli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della regione di cui all’art. 1 della medesima legge regionale. In

della legge regionale per la Sardegna, del 13 novembre 1998, n. 31 sul procedimento di contrattazione, il quale assegna alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, nonché la loro compatibilità finanziaria ed economica rispetto agli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione<sup>241</sup>; nonché l'art. 35 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, 9 dicembre 2016, n. 18<sup>242</sup>, approvata nel quadro della normativa di attuazione dello Statuto di autonomia di cui al d.lgs. n. 125/2003<sup>243</sup>. Inoltre, per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la disciplina di dettaglio è introdotta dal d.P.R. n. 305 del 1988 recante le norme di attuazione dello Statuto e, in particolare, dall'art. 2-bis introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 31 luglio 2023, n. 113, concernente "Competenze della Corte di conti in materia di contratti collettivi del personale"<sup>244</sup>. Con

---

merito, gli indirizzi consolidati della giurisprudenza contabile hanno rilevato: *"La perimetrazione del comparto unico di contrattazione, come delineato dal comma 2 dell'art. 24 della stessa legge, non coincide, tuttavia, sotto il profilo dell'individuazione della platea dei destinatari, con l'oggetto del controllo della Corte dei conti. Infatti, ai sensi del comma 7 del successivo art. 27, la certificazione è limitata alla «compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione», sicché vi rimangono estranee innanzitutto le Camere di Commercio che gestiscono i rapporti di lavoro attraverso i propri bilanci, avvalendosi di risorse proprie".* Cfr., SRC Sicilia, del. n. 76/2019/CCR; del. n. 96/2021/CCR; del. n. 12/2022/CCR; del. n. 211/2024/CCR; del. n. 314/2024/CCR; del. n. 46/2025/CCR.

<sup>241</sup> In merito al sistema di contrattazione collettiva regionale della Sardegna, si richiama l'art. 58 della legge regionale 13 dicembre 1998, n. 31, il quale dispone che il personale dell'Amministrazione e degli Enti costituisce un comparto unico, all'interno del quale sono previste aree separate di contrattazione per il personale dirigente dell'Amministrazione, Enti, Istituti, Aziende e Agenzie regionali, per quello del personale dirigente del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale e per il personale della Direzione generale della Protezione civile.

<sup>242</sup> L'art. 35 della legge regionale FVG n. 18/2016 reca la disciplina sul *"Procedimento della contrattazione collettiva di Comparto"*, prevedendo la trasmissione del contratto collettivo di Comparto e le relative quantificazioni dei costi alla Corte dei conti Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Sostanzialmente tale norma inquadra l'attività di certificazione dei contratti collettivi del comparto unico regionale FVG nella disciplina ordinaria di cui all'art. 47 del d.lgs. 165 del 2001, contestualizzandola alla particolare situazione di autonomia della Regione, sempre sottoposta al rispetto degli obblighi sul coordinamento della finanza pubblica concordati in sede patto con lo Stato e dei principi costituzionali e di quelli derivanti dalle norme fondamentali in materia di impiego pubblico di riforma economico-sociale della Repubblica. Sul punto, cfr. C. conti, SRC FVG, Del. n. FVG/85/2020/CCR, concernente *"Rapporto di coordinamento della finanza pubblica-Monitoraggio sul costo del lavoro nel comparto unico regionale-attività svolta dall'Ufficio Unico del sistema integrato di comparto istituito dall'art. 17 della legge regionale n.18 del 2016"*.

<sup>243</sup> In merito al sistema di contrattazione collettiva vigente del Friuli-Venezia Giulia, si richiama l'art. 127 della legge regionale n. 13 del 1998 con il quale è stato istituito il Comparto unico di contrattazione del pubblico impiego regionale e locale della medesima Regione. Questo è suddiviso in area dirigenziale e non dirigenziale, di cui in origine facevano parte i dipendenti di Consiglio regionale, Amministrazione regionale, Enti regionali, Province, Comuni, Comunità montane e degli altri Enti locali. Con la legge regionale n. 18 del 2016, recante *"Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale"*, è stata poi introdotta una disciplina applicabile all'intero personale del Comparto, nella prospettiva di consolidare il percorso di uniformità di trattamento del personale regionale e locale. Tale sistema è stato istituito *"in attuazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 e dell'articolo 1 della legge regionale 3/1998, e nell'ottica di una razionalizzazione degli apparati amministrativi e di un accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza degli apparati medesimi"* che ha riconosciuto potestà legislativa primaria alla Regione in materia di ordinamento degli enti locali". Pertanto, il comparto unico è individuato dal legislatore regionale all'art. 35 della legge regionale n. 18 del 2016 *"quale strumento di attuazione dei processi di decentramento volto, in un'ottica di recupero di efficienza degli apparati, a consentire la mobilità e quindi una migliore distribuzione del personale sul territorio regionale"* nonché destinato al perseguimento della razionalizzazione della gestione e il contenimento della spesa di personale. Cfr. SRC FVG, deliberazione n. FVG/23/2022/CCR, 1° marzo 2022.

<sup>244</sup> Il nuovo art. 2-bis del d.P.R. n. 305/1988 dispone, al comma 1, che: *"Per le finalità dell'articolo 11, comma 4, lettera f), della legge 15 marzo 1997, n. 59, le sezioni di controllo della Corte dei conti aventi sede a Trento e a Bolzano certificano che la quantificazione dei costi dei contratti collettivi del personale a ordinamento regionale e provinciale sia compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio regionali o provinciali, previa valutazione dell'attendibilità dei costi quantificati. Per ciascuna certificazione contrattuale le predette sezioni possono richiedere elementi istruttori e di valutazione a esperti designati, con oneri a proprio carico, dalla Regione o da ciascuna Provincia autonoma, d'intesa con la competente sezione di controllo della Corte dei conti, oppure al collegio dei revisori dei conti istituito presso i medesimi enti. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione delle ipotesi di accordo la certificazione si intende effettuata e il contratto può essere definitivamente sottoscritto"*. Al comma 2, è disposto che: *"In caso di certificazione non positiva le parti contrattuali non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo e assumono le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, riattivando la procedura prevista dal comma 1. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a*

particolare riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6 contiene l'ordinamento del personale della stessa (l'art. 3 disciplina il rapporto di lavoro, l'art. 4 i contratti collettivi e gli artt. 5, 6 e 7 il procedimento di contrattazione collettiva e l'interpretazione autentica dei contratti)<sup>245</sup> nonché l'art. 2-bis, comma 2, della legge provinciale n. 22/2023 (Disposizioni in materia di contrattazione collettiva); per la Provincia autonoma di Trento si fa riferimento all'art. 54 (Contrattazione collettiva provinciale) della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 e ss.mm.ii., concernente la "Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento"<sup>246</sup>.

## 2. La funzione di certificazione della Corte sulla contrattazione aziendale integrativa: in particolare il settore delle Fondazioni lirico-sinfoniche

Nella funzione di certificazione svolta dalla Corte a livello regionale, va anche annoverata quella svolta dalle Sezioni regionali di controllo territorialmente competenti sulle ipotesi contrattuali collettive di lavoro del personale inquadrato in specifici settori (contratti integrativi aziendali o di secondo livello), come quello specifico, qui considerato, delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Nello specifico, la contrattazione aziendale integrativa delle Fondazioni lirico-sinfoniche è disciplinata dall'art. 11 del decreto-legge n. 91 del 2013<sup>247</sup> che, al comma 19, ha previsto apposite procedure selettive pubbliche per tali contratti. Simili procedure dovranno svolgersi nel rispetto dell'art. 22, comma 2, d.lgs. n. 367 del 1996 e, con riguardo agli istituti della certificazione, delle conseguenti verifiche e delle relative riduzioni del trattamento economico delle assenze per malattia o per infortunio non sul lavoro, nel rispetto delle disposizioni vigenti per il pubblico impiego<sup>248</sup>.

Le Fondazioni lirico-sinfoniche, nel tempo, sono state sottoposte ad un progressivo e complesso processo di conversione attuato con diversi interventi normativi che ne hanno mutato la natura giuridica. Infatti, tali enti, inizialmente caratterizzati da una personalità giuridica di diritto pubblico (e sottoposti alla vigilanza dell'autorità di Governo competente per territorio)<sup>249</sup>, per

---

*singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.*" Nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 113/2023 è specificato che la disposizione si ricollega "al modello disciplinato dalla normativa nazionale per il personale che ricade nell'ambito di applicazione diretta del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" e che la norma "tiene conto del parere n. 2/2023/CONS delle SSRR in sede consultiva".

<sup>245</sup> L'art. 4, legge provinciale Bolzano, n. 6 del 2015, stabilisce che la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione di quelle riservate alla legge e agli altri atti normativi e amministrativi. Dall'art. 5 si evince che tale sistema è strutturato per il personale della provincia di Bolzano e degli enti pubblici da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa propria o delegata della Provincia e si caratterizza dalla stipulazione del contratto collettivo intercompartimentale che costituisce il contratto quadro; dal contratto di comparto e, qualora gli enti ne facciano richiesta, anche dal contratto decentrato.

<sup>246</sup> Con riguardo alla provincia autonoma di Trento, la legge provinciale n. 7 del 1997, all'art. 54, comma 2-bis, è disposto che: "La contrattazione collettiva provinciale si articola: a) nel contratto collettivo quadro, che regola istituti comuni a tutti i comparti e aree di contrattazione; b) nel contratto collettivo di comparto, che regola le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali del comparto, anche per distinte aree di contrattazione definite dal contratto collettivo quadro; c) nel contratto di settore e nel contratto decentrato, per i quali l'individuazione delle delegazioni trattanti, delle materie di competenza, dei limiti e delle procedure negoziali sono stabiliti dal contratto di comparto". In merito, cfr., SRC TAA-sede Trento, del. n. 42/2024/CCR cit.

<sup>247</sup> D.l. 8/8/2013, n. 91 recante "Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo", convertito in legge, con modificazioni, con legge 7 ottobre 2013, n. 112 e ss.mm.ii.

<sup>248</sup> L'art. 11, comma 19 ha specificato che per trattamento fondamentale dei dipendenti delle Fondazioni lirico-sinfoniche si deve intendere "il minimo retributivo, gli aumenti periodici di anzianità, gli aumenti di merito e l'indennità di contingenza. Tali riduzioni non possono in ogni caso essere superiori al 50 per cento di un ventiseiesimo dello stipendio di base".

<sup>249</sup> Ai sensi dell'art. 5, legge 14 agosto 1967, n. 800, recante il "Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali", il quale riconosceva personalità giuridica di diritto pubblico agli enti autonomi lirici e alle istituzioni concertistiche assimilate, sottoponendoli alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo. All'art. 1, della medesima legge è disposto che "Lo Stato considera l'attività lirica e concertistica di rilevante interesse generale, in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale".

l'effetto delle novelle normative intervenute sono divenuti enti di diritto privato<sup>250</sup>. In merito, va però detto che il Giudice delle leggi<sup>251</sup> non ha mancato di evidenziare che le Fondazioni lirico-sinfoniche, pur dopo la loro trasformazione, continuerebbero sostanzialmente a conservare una «*marcata impronta pubblicistica*» e che la nuova natura giuridica di diritto privato acquisita costituirebbe, piuttosto, una «*veste giuridica formale*»<sup>252</sup>.

Dall'articolato quadro ordinamentale delineato dal legislatore relativamente alle procedure di contrattazione delle Fondazioni lirico-sinfoniche, l'attività di controllo-certificazione della Corte si inserisce sia nel procedimento di contrattazione collettiva nazionale<sup>253</sup> che in quello della contrattazione integrativa aziendale<sup>254</sup>.

Preliminarmente, si ricorda che, come ampiamente esposto nel Capitolo IV, il rinnovo del CCNL delle fondazioni lirico - sinfoniche è avvenuto soltanto nel 2024 ed è stato certificato dalla Corte dei conti a SSRR in sede di controllo con delibera n. 58/2024. Il rinnovo della disciplina contrattuale nazionale delle Fondazioni lirico-sinfoniche è, dunque, intervenuto dopo oltre vent'anni di vuoto contrattuale considerato che l'ultimo contratto valido risulta sottoscritto in data 1° giugno 2000, poi rinnovato il 29 luglio del 2003.

Analogamente a quanto già previsto dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 per l'ordinaria ma diversa fattispecie della certificazione dei contratti collettivi di livello nazionale del pubblico impiego, il controllo-certificazione della Corte si esplica anche in tali diversi contesti contrattuali, sempre mediante la previa valutazione degli oneri contrattuali secondo i parametri dell'attendibilità delle quantificazioni dei costi e della compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e bilancio<sup>255</sup>.

<sup>250</sup> Cfr., in particolare, il decreto-legge n. 64 del 2010, recante «*Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*» con cui si è provveduto al riordino degli enti lirici con la modifica del decreto-legge n. 7/2005.

<sup>251</sup> Sul punto, cfr. C. cost., sentenza n. 153 del 2011, la quale, nell'ambito della decisione di non fondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate in relazione al decreto-legge n. 64/2010, di riordino di tali enti, per violazione dell'art. 117, commi 3 e 6, e dell'art. 118, Cost., ha evidenziato che, «*pur nella nuova forma privata assunta*», permangono elementi pubblicistici che connotano la qualificazione delle Fondazioni lirico-sinfoniche, quali: assolvimento a compiti di interesse nazionale; rilevanza dei finanziamenti statali; assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 15, comma 5 del d.lgs. n. 367 del 1996, recante «*Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato*», nel quale è disposto che «*La gestione finanziaria delle fondazioni è soggetta al controllo della Corte dei conti alle condizioni e con le modalità di cui alla legge 21 marzo 1958, n. 259*»; patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; organismo di diritto pubblico, secondo gli elementi individuati dalla normativa comunitaria, soggetto alla disciplina del Codice degli appalti pubblici; carattere nazionale in ragione delle loro finalità.

<sup>252</sup> C. cost. s. n. 153/2011 cit., nella quale la Corte ha riconosciuto che l'ambito operativo del decreto-legge n. 64/2010 sia da ricondursi più propriamente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*» di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., evidenziando che per gli aspetti privatistici le Fondazioni lirico-sinfoniche sono disciplinate all'interno della materia «*ordinamento civile*» di competenza esclusiva statale. Cfr. anche, C. conti, Del. n. 58/SSRRCO/CCN/2024 di certificazione dell'Ipotesi di rinnovo del contratto nazionale di lavoro delle Fondazioni lirico-sinfoniche ai sensi dell'art. 2 della legge n. 100/2010, triennio 2019/2021. Inoltre, cfr., *ex multis*, C. conti, SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, sulla ricostruzione del contesto normativo di riferimento per quanto attiene sia alla contrattazione nazionale e sia a quella integrativa e, più recentemente, SRC Puglia Del. n. 15 del 2023, che ha avuto specifico riferimento alle vicende legate al Teatro Petruzzelli -Teatri riuniti di Bari.

<sup>253</sup> Decreto-legge n. 64/2010, cit.

<sup>254</sup> Decreto-legge n. 91/2013, recante «*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*», art. 11, comma 1, lett. g) in ambito dei Piani di risanamento; art. 11, comma 19 e art. 11, comma 21-bis.

<sup>255</sup> C. conti, Del. n. 58/SSRRCO/CCN/2024, cit. Cfr., *ex pluribus*, anche SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR che ha evidenziato che in tale contesto, l'art. 11, comma 19 «*[...] individua chiaramente l'oggetto del controllo preordinato alla certificazione con riferimento ai parametri (attendibilità delle quantificazioni, compatibilità con gli strumenti della programmazione e bilancio) che l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 prevede per la diversa fattispecie della certificazione di contratti collettivi di livello nazionale di competenza delle Sezioni Riunite della Corte, ove le relative pre-intese debbono risultare compatibili con gli strumenti della programmazione di livello nazionale sia sotto il profilo della compatibilità economica sia sotto il profilo di quella finanziaria. Inoltre, le valutazioni di compatibilità che competono alla Corte dei conti presuppongono una previa valutazione in ordine all'attendibilità delle quantificazioni dei costi*».

Il decreto-legge n. 64 del 2010, all'art. 2, nel disciplinare la procedura di contrattazione collettiva nazionale delle fondazioni e nel conferire alla Corte dei conti le funzioni di controllo sul contratto nazionale medesimo, richiama, sebbene in maniera “*non perfettamente coincidente*”<sup>256</sup>, proprio la procedura ordinaria di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001<sup>257</sup>. E, in tal senso, appare emblematica la pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo che, in occasione della certificazione del rinnovo del contratto collettivo nazionale delle Fondazioni lirico-sinfoniche (cioè contrattazione di I livello) per il triennio 2019-21, ha osservato che “*a differenza di quanto solitamente accade nel procedimento di contrattazione collettiva nazionale disciplinato dall'art. 47 del decreto legislativo marzo 2001, n. 165, nel caso di specie non è presente un atto che indichi a monte gli indirizzi relativi al rinnovo, né il quadro finanziario di riferimento per le risorse occorrenti*”<sup>258</sup>.

Ulteriore aspetto che emerge dalla disciplina ordinamentale è quello del delicato tema del rapporto tra il contratto nazionale e il contratto integrativo delle fondazioni. La questione è sottesa al principio della sovraordinazione della disciplina stabilita a livello di contrattazione collettiva nazionale rispetto a quella della contrattazione integrativa aziendale. Principio questo valevole per tutte le pubbliche amministrazioni e che, di fatto, è ribadito nella disciplina introdotta dal decreto-legge n. 64 del 2010<sup>259</sup> con la previsione, tra l'altro, della rinegoziazione dei contratti integrativi aziendali che siano stipulati con clausole ed istituti risultanti in contrasto con i principi fissati dalla legge o in violazione dei limiti fissati o esulando dalle materie rientranti nella disciplina del contratto collettivo nazionale. In tali ipotesi è infatti disposto che il rinnovo degli eventuali contratti integrativi, ancora “in essere”, sia subordinato alla stipula del nuovo CCNL<sup>260</sup>, nonché l'automatica disapplicazione *ex lege*, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo

<sup>256</sup> Ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 64 del 2010 è disposto che “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 [...] il contratto collettivo nazionale di lavoro delle fondazioni è sottoscritto, per la parte datoriale, da una delegazione rappresentativa individuata dalle Fondazioni lirico-sinfoniche e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori dipendenti dalle fondazioni. La delegazione datoriale si avvale dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni (ARAN). Le competenze inerenti alla contrattazione collettiva del personale dipendente dalle Fondazioni lirico-sinfoniche sono esercitate dal Ministro per i beni e le attività culturali. L'accordo è sottoposto al controllo della Corte dei conti, previo parere del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze [...]*”.

<sup>257</sup> Cfr. C. conti, SSRRCO, Del. 58/2024, cit., di certificazione del rinnovo del contratto collettivo nazionale delle fondazioni, nella quale le SSRRCO in tale occasione hanno ritenuto di applicare la procedura di cui all'art. 47, comma 5 del d.lgs. n. 165/2001, in quanto compatibile

<sup>258</sup> In tale occasione, la Corte ha desunto come soggetto intestatario della “funzione di indirizzo” il Ministero della cultura, il quale nella nota del 13 marzo 2024 rappresentava la copertura degli oneri dell'Ipotesi “*nell'incremento del Fondo nazionale per lo spettacolo dal vivo disposto per l'anno 2023, mentre per il 2024 sia in ragione dell'incremento del Fondo spettacolo 2023 (quota erogata ma non consumata ed accantonata) sia attraverso ulteriori leve gestionali, attivate autonomamente dalle Fondazioni con l'acquisizione di ulteriori entrate*”.

<sup>259</sup> In particolare, gli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 64. Tali disposizioni hanno modificato l'art. 3-ter, comma 5, decreto-legge n. 7/2005 e, in merito, la giurisprudenza contabile ha rilevato: “*Entrambe le disposizioni hanno connotato di elementi pubblicistici la disciplina del rapporto di lavoro del settore lirico sinfonico: la prima, attraendo la contrattazione collettiva nazionale nell'alveo delle procedure di contrattazione pubblica e stabilendo, tra l'altro, che la delegazione datoriale si avvalga dell'ARAN, che le inerenti competenze siano esercitate dal MIBACT e che l'accordo sia sottoposto al controllo della Corte dei conti; la seconda, rafforzando il principio, ordinariamente previsto per le pubbliche amministrazioni dall'art. 40, comma 3 quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, della coerenza, sostanziale ed economico finanziaria, che le disposizioni dei contratti aziendali debbono presentare rispetto a quelle del contratto collettivo nazionale, cui spetta l'individuazione dei criteri e dei limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. L'art. 3, al comma 3, prevede in particolare l'inapplicabilità e l'obbligo di rinegoziazione delle clausole dei contratti integrativi aziendali stipulati in contrasto con i principi previsti dalla legge e con il contratto collettivo nazionale di lavoro<sup>2</sup>, stabilendo anche (comma 3-bis) che “i contratti integrativi aziendali in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinnovati solo successivamente alla stipulazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro”.* SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, 8 aprile 2015. Ribadita, *ex multis*, da SRC per l'Emilia-Romagna, del. n. 66/2024/CCN.

<sup>260</sup> Art. 3-bis, decreto-legge n. 64/2010 cit.

contratto collettivo nazionale, dei contratti integrativi stipulati in contrasto con i limiti e con le misure di contenimento della spesa posti dalla disciplina del contratto nazionale<sup>261</sup>.

A tal proposito, di rilievo è la disciplina di cui all'art. 11, comma 1, lett. g) del decreto-legge n. 91 del 2013<sup>262</sup> con la quale il legislatore ha appunto inteso fronteggiare lo stato di grave crisi del settore delle Fondazioni lirico-sinfoniche, richiedendo l'adozione di Piani di risanamento e il rispetto dei limiti finanziari da questi imposti<sup>263</sup>.

Contestualmente, con il comma 19 dell'art. 11, a tali enti è stata concessa, prima del rinnovo del contratto collettivo nazionale, la possibilità di stipulare e applicare nuovi contratti integrativi aziendali, ferma restando la procedura di controllo-certificazione intestata alle Sezioni regionali di controllo competenti della Corte dei conti<sup>264</sup> per le preliminari valutazioni di attendibilità dei costi quantificati e di compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio<sup>265</sup>, ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva degli stessi accordi integrativi.

Sempre con riguardo alla disciplina di cui al decreto-legge n. 91 del 2013, recentemente in una pronuncia di certificazione dell'ipotesi di accordo integrativo aziendale di una fondazione lirico-sinfonica dotata di forma organizzativa speciale<sup>266</sup>, è stato preliminarmente rilevato come

<sup>261</sup> Art. 3, comma 3, decreto-legge n. 64 cit. che, allo stesso tempo, ne prevede la rinegoziazione tra le parti e disponendo, comunque, la nullità e l'improduttività di effetti di preaccordi o di intese non formalmente qualificabili come contratti integrativi aziendali ai sensi del comma 4 del medesimo articolo. Inoltre, l'art. 4 dispone il riconoscimento di eventuali trattamenti economici aggiuntivi solo in caso di pareggio di bilancio, fatti salvi i diritti acquisiti.

<sup>262</sup> Il decreto-legge n. 91/2013, all'art. 11, comma 1, lett. g), dispone che: *“Al fine di fare fronte allo stato di grave crisi del settore e di pervenire al risanamento delle gestioni e al rilancio delle attività delle Fondazioni lirico-sinfoniche, gli enti di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 e successive modificazioni, di seguito denominati «fondazioni», che versino nelle condizioni di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, ovvero non possano far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte dei terzi, ovvero che siano stati in regime di amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi, ma non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione, presentano, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al commissario straordinario di cui al comma 3, un piano di risanamento che intervenga su tutte le voci di bilancio non compatibili con la necessità di assicurare il pareggio economico, in ciascun esercizio, ed il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari [...]”*.

<sup>263</sup> Nello specifico, l'art. 11 ha disposto per le Fondazioni l'obbligo di presentare un piano di risanamento (nel rispetto dei contenuti inderogabili come ampliati e innovati dall'art. 5, comma 1, lett. a), d.l. n. 83 del 2014, recante *“Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”*), al commissario straordinario (con l'approvazione entro trenta giorni dalla loro presentazione, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), ogni qualvolta le stesse: versino in situazioni di gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie nonché abbiano presentato bilancio preventivo in perdita; non possano far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte dei terzi, ovvero che siano stati in regime di amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi, ma non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione. Pertanto, la funzione fondamentale svolta dal Piano di risanamento è quella di intervenire sulle voci di bilancio che non assicurino l'equilibrio strutturale del bilancio stesso, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario.

<sup>264</sup> Il decreto-legge n. 91/2013, all'art. 11, comma 19, dispone infatti che: *“[...] Nelle more della definizione del procedimento di contrattazione collettiva nel settore lirico-sinfonico di cui all'articolo 2 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, le Fondazioni lirico-sinfoniche che hanno presentato il piano di risanamento ai sensi del presente articolo possono negoziare ed applicare nuovi contratti integrativi aziendali, compatibili con i vincoli finanziari stabiliti dal piano, purché tali nuovi contratti prevedano l'assorbimento senza ulteriori costi per la fondazione di ogni eventuale incremento del trattamento economico conseguente al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) e ferma restando l'applicazione del procedimento di cui al comma 19 in materia di autorizzazione alla sottoscrizione degli accordi in caso di non conformità dei contratti aziendali con il contratto nazionale di lavoro”*.

<sup>265</sup> Il comma 19, art. 11, d.l. n. 91 del 2013, inoltre, dispone che la Sezione regionale di controllo della Corte competente per territorio delibera entro trenta giorni dalla ricezione dell'ipotesi contrattuale integrativa, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente; alla certificazione positiva rilasciata dalla Corte è subordinata la definitiva sottoscrizione dell'ipotesi. Pertanto, in caso di certificazione non positiva, saranno riaperte le trattative per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo. La disposizione ammette il ricorso delle parti interessate alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere di certificazione delle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012.

<sup>266</sup> In particolare, SRC Lazio, Del. n. 67/2025/CCN di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo CCL Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia, alla quale, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali, è stata riconosciuta la forma organizzativa speciale ex art. 11, comma 21-bis, d.l. n.91/2013.

l'accordo ricalchi *“il contenuto del rinnovo del CCNL del comparto Fondazioni liriche e sinfoniche certificato in sede di controllo centrale dalla Corte dei conti (delib. n. 58/SSRCO/CCN/2024)”*. Altresì, è stata considerata la previsione di cui all'art. 11, comma 21-bis<sup>267</sup> in virtù della quale è prevista la possibilità, per le fondazioni lirico-sinfoniche dotate di tali forme organizzative speciali, di stipulare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative contratti aziendali di lavoro autonomi. Di tale disciplina ne è stato evidenziato il *“carattere derogatorio”* rispetto a quella generale delle altre fondazioni lirico sinfoniche per il fatto che, simili contratti, disciplinando in maniera autonoma le materie regolate dal CCNL di settore e dagli accordi integrativi aziendali, costituirebbero un *“unico livello aziendale”* di contrattazione<sup>268</sup>.

### 3. Rassegna degli orientamenti della giurisprudenza contabile a livello territoriale

Si riportano di seguito alcune osservazioni della Corte dei conti nello svolgimento della funzione di certificazione a livello regionale.

#### 3.1. La funzione di certificazione della Corte dei conti

##### Natura giuridica

*“La certificazione [...] è una valutazione di conformità a valori e dati finanziari giuridicamente definitivi, e risulta finalizzata a dare, a quest'ultimi, certezza e corrispondenza in relazione ai parametri che sono alla base del controllo assegnato, nella subiecta materia, dal legislatore alla Corte dei conti. È proprio la natura giuridica della certificazione, nel caso di specie di compatibilità finanziaria rispetto agli strumenti di programmazione dell'Ente, che rende, dunque, giuridicamente inammissibile una valutazione di conformità/compatibilità su dati ed eventi futuri e incerti e/o condizionati a successive scelte discrezionali”*. **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024<sup>269</sup>; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024<sup>270</sup>.**

<sup>267</sup> Il comma 21-bis, art. 11, d.l. n. 91 del 2013 è stato inserito dall'art. 5, comma 1, lett. g), del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106. La disposizione prevede che: *“Le fondazioni dotate di forme organizzative speciali, non rientranti nella fattispecie di cui al comma 1, percepiscono a decorrere dal 2015 un contributo dello Stato a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, determinato in una percentuale con valenza triennale, e contrattano con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un autonomo contratto di lavoro che regola all'unico livello aziendale tutte le materie che sono regolate dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) di settore e dagli accordi integrativi aziendali, previa dimostrazione alle autorità vigilanti della compatibilità economico finanziaria degli istituti previsti e degli impegni assunti. Tali fondazioni sono individuate con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottarsi entro il 31 ottobre 2014, aggiornabile triennialmente, e adeguano i propri statuti, nei termini del comma 16, in deroga al comma 15, lettere a), numeri 2) e 3), e b), del presente articolo.”*

<sup>268</sup> Cfr., *ex multis*, C. conti, SRC Lazio, Del. n. 67/2025/CCN che in merito alla disciplina di cui all'art. 11, comma 21-bis, d.l. 91/2013 ha prospettato: *“il superamento della struttura piramidale della contrattazione collettiva prevista per le altre fondazioni dal comma 19 (in analogia a quanto previsto per il personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dall'art. 40 del d. lgs. n. 165/2001) nella quale il contratto aziendale di lavoro (o di secondo livello) deve “conformarsi” alle prescrizioni del contratto nazionale di lavoro di settore (di primo livello). La ratio non può che rinvenirsi proprio nella diversa conformazione soggettiva riconosciuta sia sotto il profilo finanziario che operativo alle fondazioni dotate di forme organizzative speciali”*.

<sup>269</sup> Deliberazione di certificazione non positiva per *“mancanza delle condizioni di compatibilità finanziaria ed economica con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione siciliana”* dell'Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021, sottoscritto in data 14 aprile 2024 dall'Agenda per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e modificato in data 9 maggio 2024.

<sup>270</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 - Triennio normativo ed economico 2019-2021 con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana.

**Oggetto**

È ribadito che: *“l’oggetto della certificazione postula: il riscontro dell’attendibilità della quantificazione dei costi, diretti e indiretti, derivanti dall’applicazione del contratto, sotto il profilo della verifica della razionalità e della congruità della metodologia utilizzata per le stime risultanti dalla relazione tecnica dell’ARAN; la valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri, sotto il profilo della loro effettiva copertura e sostenibilità con le risorse allocate negli stanziamenti di bilancio; la valutazione di compatibilità economica degli incrementi retributivi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, desunti dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria in materia di politica sui redditi da lavoro pubblico dipendente<sup>271</sup>. Con riguardo all’oggetto del controllo, è stato chiarito che «la certificazione dei contratti collettivi non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari contenuti in scritture contabili definitive, ma consiste in una valutazione dell’attendibilità della quantificazione degli oneri finanziari effettuata dall’ARAN»; ne consegue che «oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima ex ante delle spese contrattuali» [e] la delibazione dei contratti collettivi «prescinde da ogni valutazione circa i profili di legittimità delle singole clausole negoziali e del procedimento negoziale nel suo complesso»<sup>272</sup>, anche perché la brevità del termine non consentirebbe di procedere a un esame adeguato dei singoli istituti negoziali. Peraltro, non è escluso che la Corte dei conti possa anche sottoporre all’attenzione dell’Agenzia talune osservazioni sulla redazione dell’articolato normativo senza che ciò implichi l’indiretta conferma della correttezza delle clausole non sottoposte a censura [...]»<sup>273</sup>». **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025**<sup>274</sup>.*

*“Dato atto che il tipo di controllo intestato alla Corte non consente «di esprimere le valutazioni in ordine alla intrinseca legittimità delle specifiche clausole negoziali pattuite dalla parti, essendo rimessa a queste ultime la responsabilità esclusiva delle politiche contrattuali e della loro gestione (v. deliberazione n. 12/2000), è tuttavia innegabile che la funzione di certificazione rimessa alla Corte postula l’esame dei riflessi di ordine economico-finanziario delle singole clausole contrattuali, comprese quelle a contenuto non direttamente retributivo.» (cfr. SS.RR.CO/29/CONTR/CL/01)”. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 84/2024/CCR**<sup>275</sup>.*

È ribadito che *“Con riferimento all’esercizio della funzione di certificazione della quantificazione dei costi contrattuali – che la Corte dei conti svolge entro quindici giorni dalla trasmissione delle ipotesi di contratto, fermo restando che, come precisato dall’art. 47, c. 9, del d.lgs. n. 165/2001, dal computo dei termini sono esclusi i giorni considerati per legge festivi, nonché il sabato - le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella deliberazione 7/SSRRCO/CCN/22 del 4 maggio 2022, hanno osservato che detta competenza riguarda in particolare: a) l’attendibilità delle quantificazioni volte a definire l’effettiva entità dei costi contrattuali (diretti e indiretti) in termini di razionalità e congruità della metodologia usata per le stime; b) la compatibilità finanziaria degli oneri in termini della loro copertura e sostenibilità con le risorse allocate negli stanziamenti di bilancio; c) la compatibilità economica degli incrementi retributivi rispetto agli obiettivi di*

<sup>271</sup> Cfr. C. conti, SSRR per la Regione siciliana in sede di controllo, del. n. 2/2005/SSRR/CONTR.

<sup>272</sup> Cfr. C. conti, SSRR per la Regione siciliana in sede di controllo, del. n. 1/2006/SSRR/CONTR.

<sup>273</sup> Cfr., *ex multis*, SSRR in sede di controllo, del. n. 1/SSRRCO/CCN/18 e del. n. 6/SSRRCO/CCN/18.

<sup>274</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale dell’area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all’art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021, sottoscritta in data 27 novembre 2024 dall’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

<sup>275</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’attendibilità dei costi e della loro compatibilità finanziaria ed economica con le risorse disponibili nel bilancio della Provincia autonoma di Trento dell’Ipotesi di accordo in materia di orario di lavoro e di compensi per la flessibilizzazione oraria per il personale della Provincia inquadrato nella figura professionale di autista di rappresentanza assegnato all’autorimessa provinciale, siglata in data 17 ottobre 2024 dall’A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali.

*finanza pubblica desunti dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria in materia di politica sui redditi da lavoro pubblico dipendente (cfr., con particolare riguardo all'ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige Südtirol il parere n. 2/2023/CONS del 13 febbraio 2023, che precisa trattarsi di un «controllo finalizzato a prevenire squilibri di bilancio, che potrebbero negativamente incidere sulla integrità della complessiva finanza pubblica [...]»).* **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 2/2025/SCBOLZ/CCR, 7 gennaio 2025<sup>276</sup>.**

### **Finalità**

È ribadito che “*«la certificazione dei contratti collettivi non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari contenuti in scritture contabili definitive, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità della quantificazione degli oneri finanziari effettuata dall'ARAN»; ne consegue che «oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima ex ante delle spese contrattuali» [...]. In quella sede, è stato precisato, altresì, che la delibazione dei contratti collettivi «prescinde da ogni valutazione circa i profili di legittimità delle singole clausole negoziali e del procedimento negoziale nel suo complesso»<sup>277</sup>, anche perché la brevità del termine non consentirebbe di procedere ad un esame adeguato dei singoli istituti negoziali. Peraltro, non è escluso che la Corte dei conti possa anche sottoporre all'attenzione dell'Agenzia talune osservazioni sulla redazione dell'articolato normativo, come confermato anche dagli orientamenti delle Sezioni riunite centrali (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 1/SSRRCO/CCN/18 e n. 6/SSRRCO/CCN/18), senza che ciò implichi l'indiretta conferma della correttezza delle clausole non sottoposte a censura”.* **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 211/2024/CCR, n. 12 luglio 2024<sup>278</sup>. Cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024<sup>279</sup>.**

*“L'obiettivo dell'attribuzione della certificazione sull'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio in capo alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti si pone in linea con la prospettiva dell'interesse pubblico alla salvaguardia del sistema nazionale musicale di eccellenza, salvaguardia che passa necessariamente da una profonda, radicale riorganizzazione gestionale secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità”.* **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/14/2025/CCR, 28 marzo 2025<sup>280</sup>.**

<sup>276</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di “Terzo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale per il personale docente e educativo delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della provincia autonoma di Bolzano per il triennio 2022–2024” - approvato con deliberazione della giunta provinciale n. 1027 del 19 novembre 2024”.

<sup>277</sup> Cfr. C. conti, SS.RR. Sicilia, del. n. 1/2006/SSRR-CONTR.

<sup>278</sup> Deliberazione di certificazione negativa dell'Ipotesi di CCRL del comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021, sottoscritto in data 14 aprile 2024 dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e modificato in data 9 maggio 2024.

<sup>279</sup> Con tale pronuncia, la medesima Sezione regionale di controllo ha successivamente certificato la compatibilità finanziaria ed economica dell'Ipotesi di CCRL del personale del comparto non dirigenziale della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 - Triennio normativo ed economico 2019-2021 con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione siciliana, non certificata con Del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024 dopo aver accertato “*la mancanza delle condizioni di compatibilità finanziaria ed economica con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione siciliana*”.

<sup>280</sup> Deliberazione di certificazione della Richiesta di certificazione sull'Ipotesi di “Accordo sul premio di risultato da applicarsi al personale della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste per l'anno 2023” sottoscritto in data 17 febbraio 2025 dalla Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste con le rappresentanze sindacali territoriali di SLC-CGIL, FISTEL-CISL, UILCOM-UIL, CISAL-FIALS.

### Procedimento di certificazione

Nel ribadire il recente orientamento della giurisprudenza costituzionale<sup>281</sup> e della giurisprudenza contabile consolidate<sup>282</sup> circa gli elementi caratterizzanti il procedimento di certificazione e analizzando la disciplina posta dall'art. 47, commi da 5 a 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 27, commi da 7 a 9, della legge regionale per la Sicilia n. 10 del 2000, sono stati evidenziati i seguenti profili: “a) in relazione al parametro di riferimento per la dichiarazione di certificazione (positiva/non positiva), la funzione del magistrato contabile si connota per l'applicazione obiettiva del diritto [...]; b) in merito allo scopo, la funzione è strumentale alla salvaguardia dei preminenti interessi costituzionali di legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico, della necessaria previa copertura e degli equilibri di bilancio [...]; c) in relazione agli esiti del procedimento, la funzione presenta carattere dicotomico (certificazione positiva/non positiva) e, in carenza di un positivo riscontro finale, è produttiva di effetti a carattere impeditivo/interdittivo espressamente riconosciuti dall'ordinamento [...]; d) circa la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive incise dagli esiti negativi della declaratoria di “certificazione non positiva”, il contenuto della pronuncia conclusiva del procedimento adottato dalla Sezione regionale di controllo ha carattere di stabilità e definitività e, pertanto, è soggetto al mezzo di impugnazione indicato dall'art. 11, comma 6, lettera e), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile [...]; e) quanto, infine, alla salvaguardia del complessivo sistema costituzionale di controllo delle leggi, è stata ribadita la necessità di impedire che taluni atti normativi, in ragione della specifica natura, possano sottrarsi al sindacato di legittimità costituzionale. Per tale via, dunque, è stata riconosciuta al magistrato contabile la qualità di soggetto abilitato ad introdurre il giudizio di costituzionalità in via incidentale nell'esercizio della funzione di certificazione dei contratti collettivi del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”. Cfr. **C. conti, SRC Sicilia, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025**<sup>283</sup>.

### Procedimento di certificazione

È stata sottolineata la necessità che il procedimento di certificazione si svolga “sulla base di un'interpretazione logico sistematica che valorizz[i] il chiaro intendimento del legislatore di prevedere un incisivo intervento della Corte dei conti con riferimento a fattispecie (contrattazione integrativa aziendale) per le quali non è ordinariamente previsto. [...] Va infatti considerato da un lato che l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che la Corte dei conti certifichi solo i contratti collettivi nazionali di lavoro e, dall'altro, che l'art. 40, comma 3 quinquies, dello stesso decreto legislativo, come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. n. 150/2009, prevede in generale la possibilità di un esercizio da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti di un controllo sui contratti integrativi aziendali diverso da quello finalizzato alla certificazione”<sup>284</sup>. **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 44 /2015/CCR, 8 aprile 2015**<sup>285</sup>.

### Procedimento di certificazione

È ribadito che: “l'esame nel merito dei contratti «prescinde dai profili di legittimità del provvedimento di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto e dalla intrinseca legittimità delle singole clausole negoziali. Il controllo sugli accordi predetti include, infatti, secondo la giurisprudenza costante di queste Sezioni riunite soltanto valutazioni sulla corretta

<sup>281</sup> C. cost., sentenza n. 89 del 2023.

<sup>282</sup> Cfr. *ex multis*, SSRR n. 17/1998 cit.

<sup>283</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del personale dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021.

<sup>284</sup> Di fatto, nell'ipotesi in cui sia accertato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze che il contratto decentrato integrativo oltrepassi i vincoli finanziari posti dal CCNL l'amministrazione è obbligata a conformarsi nella sessione negoziale successiva.

<sup>285</sup> Deliberazione di certificazione positiva sull'Ipotesi di contratto integrativo aziendale sottoscritto in data 10 marzo 2015 dalla Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste.

quantificazione degli oneri, sulla compatibilità finanziaria e sulla compatibilità economica» (cfr. ex plurimis deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 42/CONTR/CL/2001, con specifico riguardo a contratti collettivi della Provincia autonoma di Trento). La giurisprudenza contabile ha fatto presente, altresì, che, in questa sede, la Corte dei conti: «è chiamata a soffermarsi sui soli aspetti attinenti ai riflessi di ordine economico-finanziario delle clausole contrattuali, poiché il ruolo assegnatole non consente valutazioni riguardanti la intrinseca legittimità delle specifiche clausole negoziali pattuite dalle parti, essendo rimesse queste ultime la responsabilità esclusiva delle politiche contrattuali e della loro gestione.» (cfr. delibera delle Sezioni riunite in sede referente n. 12/2000/C.L.).” **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 2/2025/SCBOLZ/CCR, 7 gennaio 2025<sup>286</sup>; del n. 3/2025/SCBOLZ/CCR<sup>287</sup>, 7 gennaio 2025; del n. 8/2025/SCBOLZ/CCR, 26 febbraio 2025.**

È stato, a tal proposito, osservato che “il giudizio di certificazione «non consente valutazioni riguardanti la intrinseca legittimità delle specifiche clausole pattuite dalle parti» (deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente della Corte dei conti n. 12/2000) e considerato che la delibazione dei contratti collettivi «prescinde da ogni valutazione circa i profili di legittimità delle singole clausole negoziali e del procedimento negoziale nel suo complesso», anche perché la brevità del termine non consentirebbe di procedere ad un esame adeguato dei singoli istituti negoziali. Peraltro non è escluso che la Corte dei conti possa anche sottoporre all'attenzione dell'Agenzia talune osservazioni sulla redazione dell'articolato normativo, come confermato anche dagli orientamenti delle Sezioni riunite centrali (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n.1/SSRR/CCN/18 e n. 6/SSRR/CCN/18), senza che ciò implichi l'indiretta conferma della correttezza delle clausole non sottoposte a censura” (deliberazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana della Corte dei conti n. 1/2006/SSRR-CONTR. richiamata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana deliberazione n. 76/2019/CCR)<sup>288</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 9/2022/SCBOLZ/Provincia/AFC, 28 dicembre 2022<sup>289</sup> e del. n. 8/2023/SCBOLZ/AFC, 1°**

<sup>286</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di “Terzo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale per il personale docente e educativo delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della provincia autonoma di Bolzano per il triennio 2022 – 2024” - approvato con deliberazione della giunta provinciale n. 1027 del 19 novembre 2024.

<sup>287</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di “Quarto accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale per il personale docente e educativo delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della provincia autonoma di Bolzano per il triennio 2022 – 2024” - approvato con deliberazione della giunta provinciale n. 1047 del 26 novembre 2024”.

<sup>288</sup> In merito, C. conti, SSRR per la Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol, decisione n. 2/2022/PARI del 27 giugno 2022 hanno evidenziato: “[...] la certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale del pubblico impiego, rientrando nell'ambito della normativa di principio in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, esige un unitario e generalizzato monitoraggio, finalizzato alla tenuta degli equilibri dei bilanci pubblici, considerata la rilevanza dei costi del personale rispetto al totale della spesa pubblica. Tale diverso controllo, comunque inteso ad assicurare - in ragione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica - la sana gestione finanziaria e il raggiungimento degli obiettivi di governo concordati in sede europea, è affidato alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013). La Consulta, tra l'altro, ha affermato che la norma di attuazione statutaria (d.lgs. n. 266/1992) non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico finanziaria, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, 119 e 120 Cost.; controlli esterni da tenere distinti rispetto a quelli interni e dai poteri di vigilanza svolti dalla Provincia, in quanto gli stessi si pongono su piani diversi e, come tali, tra di loro non sono incompatibili (Corte 26 cost. n. 60 del 2013). Conclusivamente, affermata la competenza della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro, poiché riconducibile alla tutela dei medesimi interessi costituzionalmente tutelati, appare indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla Provincia, della disciplina prevista dall'art. 47, c. 5, del d.lgs. 165 del 2001 vada ricondotto nell'ambito della normativa di dettaglio e, quindi, sia riferito alle modalità procedurali finalizzate ad assicurare un percorso strutturato tra Provincia e Corte dei conti, idoneo ad attenuare la rigidità del modello principio-dettaglio, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale si configura la cedevolezza di eventuali disposizioni statali di dettaglio, rispetto a successivi interventi del legislatore”.

<sup>289</sup> Deliberazione di certificazione positiva delle quattro Ipotesi di modifica del contratto di comparto per il personale

agosto 2023<sup>290</sup>. In senso conforme, Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 8/2024/SCBOLZ/CCR, 3 maggio 2024<sup>291</sup>.

#### Procedimento di certificazione

*“La certificazione del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti costituisce una fase terminale necessaria del procedimento di contrattazione collettiva disciplinato dall’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall’art. 27 della l. reg. n. 10 del 2000. In merito all’applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 al procedimento di certificazione dei contratti collettivi relativi al personale del comparto negoziale regionale, con qualifica dirigenziale e non, deve essere considerato il rinvio dinamico atto a integrare il testo normativo della l. reg. n. 10 del 2000, come da consolidato orientamento delle Sezioni riunite per la Regione siciliana (deliberazione n. 1/2006/SSRR/CONTR), pienamente accolto dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 89 del 2023”<sup>292</sup>. Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025<sup>293</sup>.*

#### Procedimento di certificazione

Mediante richiamo dei principi dell’ordinamento relativi alla sottoscrizione del contratto, è ritenuto che *“in sede istruttoria, alla carenza di sottoscrizione possa porsi eccezionalmente rimedio (in presenza di precise circostanze) attraverso la concessione della sottoscrizione tardiva. Tuttavia, la sottoscrizione successiva deve essere pedissequamente confermativa della volontà già raggiunta precedentemente e di cui il testo su cui si appone costituisce, appunto, l’oggetto su cui le Parti si sono a suo tempo accordate. Solo così si perviene ad un effetto sanante coerente con il principio di conservazione dei negozi giuridici (art. 1367 c.c.). Viceversa, del tutto irrimediabile è la modifica dell’ipotesi di accordo, perché - a tacer d’altro - dimostra che l’ipotesi originaria non era stata per nulla condivisa o quanto meno che ci sia un ripensamento sui contenuti il che [...] fa venire meno un elemento essenziale su cui è stata eretta l’ipotesi di accordo (cfr. art. 1325 c.c., art. 1418, c. 2, c.c.)”*. Pertanto, è stato ritenuto che: *“una volta che viene cristallizzato il perimetro della “domanda” su cui [la] Sezione è chiamata a decidere non è possibile modificare il contenuto della questione sottoposta al suo esame. In realtà, secondo l’insegnamento della giurisprudenza, la modificazione della questione è parzialmente ammessa quando, ad esempio, si tratti di formulare una migliore interpretazione del “fatto costitutivo del diritto” ma non quando “l’innovazione” che si intende introdurre è finalizzata a spostare i termini della questione o ad inserire elementi radicalmente innovativi rispetto alla tematica originaria (ex multis, Cass. civ., Sez. II<sup>^</sup>, sent. n.21821 del 2024; Corte d’App. Napoli, Sez. I<sup>^</sup>, sent., n. 4308 del 2022)”*. **Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024.**

del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008 e anche dell’Ipotesi di contratto di comparto per il personale dirigenziale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per il triennio 2020-2022.

<sup>290</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi Contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale per il triennio 2020-2022.

<sup>291</sup> Deliberazione di restituzione degli atti al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per mancanza dei presupposti necessari ai fini della certificazione richiesta sull’Ipotesi di contratto di comparto concernente la concessione dei salari di produttività per l’anno 2023 - Definizione della procedura per il calcolo dell’assegnazione dei salari di produttività.

<sup>292</sup> La Consulta ha precisato che l’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo modificato dall’art. 67, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, «è applicabile anche alla certificazione della contrattazione collettiva regionale siciliana, per effetto del rinvio alla disciplina statale operato, per quanto qui rileva, dall’art. 27, comma 8, della legge regionale Siciliana n. 10 del 2000. Tale rinvio deve infatti ritenersi dinamico, alla luce dell’evidente intento del legislatore regionale che, come si è detto, si è in sostanza limitato a adeguare il proprio ordinamento alla disciplina statale; dal che consegue l’abrogazione tacita per incompatibilità del successivo comma 9 del citato art. 27 [...] (§ 4.5. del considerato in diritto)».

<sup>293</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale dell’area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all’art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021, sottoscritta in data 27 novembre 2024 dall’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

### Procedimento di certificazione

È stato ritenuto che *“non sussistono i presupposti per la certificazione ove difettino la prescritta autorizzazione dell’Ufficio di presidenza e la nomina degli esperti, che devono essere trasmesse alla Corte dei conti contestualmente alla richiesta di certificazione, anche in considerazione dei noti ristretti tempi previsti dall’ordinamento per l’istruttoria (15 giorni)”*. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, Del. n. 8/2024/SCBOLZ/CCR, 3 maggio 2024 – restituzione degli atti al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano e Del. n. 9/2024/SCBOLZ/CCR, 3 maggio 2024<sup>294</sup>.**

### 3.2. Affidabilità delle quantificazioni

È stato evidenziato: *“In ordine all’affidabilità della quantificazione degli incrementi contrattuali e dei conseguenti oneri finanziari, occorre premettere che la consistenza della massa salariale di partenza e i riferimenti circa il personale destinatario dei benefici economici costituiscono elementi indispensabili per la programmazione e il successivo svolgimento della dinamica negoziale.”* **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025.**

#### Affidabilità delle quantificazioni

*“In ordine all’attendibilità delle quantificazioni, giova ribadire che la quantificazione corretta dei costi e degli oneri finanziari derivanti dall’applicazione del contratto riveste fondamentale importanza, non solo in quanto presupposto ed oggetto delle valutazioni di compatibilità di spettanza dell’Organo di controllo, ma preliminarmente, e soprattutto, perché, solo una base conoscitiva adeguata rende praticabile una programmazione ed una capacità di manovra della dinamica di spesa. Appare evidente come i predetti strumenti risultino imprescindibili, in particolare, nell’ambito di un comparto nel quale, in virtù della riconosciuta autonomia di contrattazione e dell’attuazione del sistema integrato Regione – Enti locali, riveste essenziale rilevanza il potere/dovere dei soggetti cui è intestata l’attività di programmazione, sia a livello legislativo che amministrativo, di gestire la dinamica contrattuale garantendo l’equilibrio del sistema. A questi fini risulta, quindi, necessario che l’Ufficio unico sia in grado di mettere a disposizione della Delegazione trattante un monitoraggio continuo e puntuale della situazione di tutti gli Enti che costituiscono il sistema integrato così da garantire un’informazione completa ed attendibile della situazione economica e finanziaria degli stessi”*. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/105/2023/CCR, 27 giugno 2023<sup>295</sup>.**

<sup>294</sup> Con tali deliberazioni la SRC TAA-BZ ha deliberato la restituzione degli atti al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per mancanza dei presupposti per rendere la certificazione sull’ipotesi di contratto di comparto concernente la concessione dei salari di produttività per l’anno 2023 - Definizione della procedura per il calcolo dell’assegnazione dei salari di produttività e sull’ipotesi di modifica del contratto di comparto per il personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008, allegato G “abbigliamento di servizio”. Sul punto, cfr. del. n. 10/2023/SCBZ/Provincia/CCR. La Sezione, in entrambe le deliberazioni ha rilevato che *“l’ipotesi contrattuale in esame, qualificata, come contratto di comparto, non corrisponde, allo stato attuale della regolamentazione consiliare, alle ipotesi normativamente previste, né è stata assunta secondo la procedura prevista per tale tipologia di contratto”*.

<sup>295</sup> Certificazione positiva dell’ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo regionale di lavoro del personale non dirigente del comparto unico della Regione Friuli-Venezia Giulia – Triennio normativo ed economico 2019-2021. In merito alla cessazione avvenuta nel 2021 del regime sperimentale e transitorio, previsto per il periodo dall’1.1.2018 al 31.12.2020, cfr. anche Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 39 /2020/CCR, 22 settembre 2021. Tale regime transitorio *“prevedeva l’utilizzo di quota parte dei risparmi strutturali conseguiti dal processo di riforma ordinamentale del sistema delle autonomie locali comportante il superamento delle Province, per il finanziamento dell’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di qualifica dirigenziale, delle Amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale. Tale disciplina era stabilita dall’art. 12, commi 6 e segg. della legge regionale 10 novembre 2017 n. 37 (la norma è stata oggetto di interpretazione autentica da parte dell’art. 11 comma 8 delle legge regionale 28 dicembre 2018 n. 28, a sua volta abrogato dall’art. 65 della legge regionale 14 maggio 2021, n. 6), all’art. 9 comma 37 della legge regionale n. 44/2017 (come sostituito dall’art. 4 comma 11 della legge regionale n. 12/2018) e alla deliberazione di Giunta regionale n. 751 del 21.3.2018”*.

### 3.3. Compatibilità finanziaria

Ai fini della verifica della compatibilità finanziaria è ribadito che *“la copertura deve riguardare l'intero triennio di riferimento del contratto e la successiva applicazione a regime, anche comprensiva degli oneri riflessi. Al riguardo, infatti, giova ricordare che [...] agli oneri contrattuali debbono essere aggiunti gli oneri riflessi e tenuto in considerazione che la vacanza contrattuale già erogata va riassorbita al momento della corresponsione degli aumenti contrattuali”*. È ribadito, inoltre, come *“l'applicazione di una medesima o simile percentuale di aumento alla retribuzione tabellare su una diversa base di calcolo generi, per il comparto regionale, aumenti monetari di maggiore entità”*<sup>296</sup>. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, Del. n. FVG/14/2024/CCR, 9 maggio 2024**<sup>297</sup>. **In senso conforme, cfr. Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/105/2023/CCR, 27 giugno 2023:** *“In merito a tale aspetto deve, altresì, essere ribadito che, anche alla luce del venir meno dei precedenti limiti di contenimento della spesa di personale, risulta necessario che la Regione, in quanto ente garante delle dinamiche di spesa del sistema integrato, adotti procedure adeguate a verificare le effettive disponibilità nei bilanci degli enti necessarie a garantire l'applicazione della nuova disciplina contrattuale”*. Inoltre: *“Appare evidente che, in relazione agli oneri conseguenti alle eventuali scelte facoltative comportanti incremento di spesa effettuate dagli enti (come ad esempio per l'aumento dell'indennità di posizione per le posizioni organizzative, o per l'aumento dello stanziamento delle risorse finalizzate allo straordinario), la verifica della compatibilità finanziaria dovrà avvenire in concreto e per il singolo Ente al momento dell'eventuale scelta di procedere all'applicazione delle specifiche disposizioni contrattuali”*.

Con riguardo all'approccio metodologico *“di basare la quantificazione degli incrementi sui dati relativi alla consistenza al 31 dicembre dell'anno che precede il triennio contrattuale di riferimento”*<sup>298</sup> la Sezione ha rilevato come: *“Tale approccio, laddove riguardi rinnovi contrattuali stipulati in ritardo, seppur risponda ad una esigenza di certezza dei dati da utilizzare ai fini del negoziato, richiederebbe un approfondimento con specifico riguardo ai dati più aggiornati a disposizione, al fine di mantenere integra l'attendibilità della quantificazione degli oneri e di conseguenza la garanzia di sostenibilità economico-finanziaria della spesa a regime. Pertanto, l'esigenza di certezza dei dati da utilizzare ai fini del negoziato deve confrontarsi con quella di tenere nella necessaria considerazione anche le variazioni, talvolta significative, che intervengono sulla consistenza del personale nel corso degli anni, alla sua distribuzione, alle eventuali modifiche organizzative previste nel comparto di riferimento e, conseguentemente, alla retribuzione cui si applica il contratto collettivo provinciale (Cfr. SS.RR.CO/2/2024/CCN)”*. **Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 60/2025/CCR, 19 maggio 2025; del. n. 2/2025/CCR, 16 gennaio 2025**<sup>299</sup>; **del. n. 16/2025/CCR, 19 febbraio 2025**<sup>300</sup>; **del. n. 17/2025/CCR, 19 febbraio 2025**<sup>301</sup>; **del. n. 18/2025/CCR, 19 febbraio 2025;**

<sup>296</sup> Cfr. C. conti, SRC per il FVG, Del. n. FVG/23/2020/CCR del 21 febbraio 2022, con riguardo alla ricostruzione formulata *“relativamente all'evoluzione della dinamica salariale che ha caratterizzato il comparto unico regionale, tale da determinare nel confronto tra il tabellare regionale e quello nazionale di partenza della singola tornata di rinnovo contrattuale un differenziale significativo a carico di quello regionale”*.

<sup>297</sup> Deliberazione di certificazione positiva sull'Ipotesi di contratto del Comparto unico regionale del personale dirigente relativo al “triennio normativo ed economico 2016-2018”.

<sup>298</sup> Ai sensi della legge provinciale per la Provincia autonoma di Trento, n. 7/1997, art. 60, comma 4-bis.

<sup>299</sup> Deliberazione di certificazione positiva: 1) dell'Ipotesi di accordo stralcio per la parte economica del triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto Scuola – area del personale docente delle scuole ed istituti di istruzione primaria e secondaria della Provincia autonoma di Trento. Corresponsione di acconti stipendiali per gli anni 2022 e 2023; 2) dell'Ipotesi di accordo stralcio per il triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto Scuola – area del personale docente delle scuole ed istituti di istruzione primaria e secondaria della Provincia autonoma di Trento. Modifica delle norme contrattuali relative al FUIS e altre disposizioni.

<sup>300</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto scuola – area della dirigenza scolastica, siglata dall'A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 23 dicembre 2024”.

<sup>301</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del CCPL 2022-2024 per il

del. n. 19/2025/CCR, 19 febbraio 2025<sup>302</sup>, nella quale è stato evidenziato, tra l'altro: "Tale raccomandazione riveste particolare importanza nei casi in cui [...] le risorse a disposizione risultino pressoché interamente assorbite dagli oneri connessi all'accordo".

### Compatibilità finanziaria

"In ordine alla verifica della compatibilità finanziaria degli oneri con riferimento al personale degli altri enti del comparto unico - enti locali [...] <sup>303</sup> la copertura è naturalmente da individuarsi nei bilanci dei singoli Enti, non essendo ravvisabili puntuali elementi di riscontro in ordine alla sussistenza effettiva delle risorse nei predetti bilanci". Contestualmente è stato ribadito che: "la necessità per i singoli enti di procedere a puntuali verifiche sulla effettiva esistenza di adeguate coperture di bilancio, che costituisce presupposto necessario per la concreta operatività della disposizione recata dall'articolo 2 della Pre-intesa [nonché] la raccomandazione ad effettuare un monitoraggio (continuo e sistematico) dei costi contrattuali degli enti locali ad opera delle competenti strutture regionali, affinché si possa avere la migliore contezza degli effetti delle norme introdotte, promuovendo altresì riscontri di sostenibilità per l'intero comparto". **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. 24/2022/CCR, 1° marzo 2022<sup>304</sup>.**

### Compatibilità finanziaria

È ribadito che "Ai fini della certificazione, la valutazione della compatibilità finanziaria deve prendere in esame l'intero arco temporale interessato dagli effetti economici della contrattazione, oltre che i successivi oneri a regime, in quanto l'efficacia dei nuovi trattamenti retributivi genera corrispondenti diritti soggettivi a carattere patrimoniale, la cui copertura deve rinvenire adeguata rappresentazione nei documenti contabili di programmazione e di previsione, redatti secondo i principi dell'armonizzazione contabile". **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024; Sezione di controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 222/2024/CCR, 16 dicembre 2024<sup>305</sup>**, nella quale è stato, tra l'altro, ribadito: "In base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011), per gli oneri relativi ai futuri rinnovi contrattuali devono essere accantonate le risorse necessarie in appositi capitoli di bilancio, non impegnabili"<sup>306</sup>. Sempre in merito alla valutazione di compatibilità finanziaria, cfr. anche **Sezione**

---

personale del comparto Sanità – area delle categorie, siglata dall'A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 23 dicembre 2024".

<sup>302</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto Ricerca - certificazione positiva. Lo scrutinio della Sezione di controllo ha avuto ad oggetto esclusivamente l'Accordo in esame che si riferisce alla parte economica del triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del Comparto Ricerca della Provincia autonoma di Trento. Gli incrementi previsti risultano dall'accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro 2019-2021 per il personale del Comparto Ricerca, sottoscritto in data 13 settembre 2022, non previamente sottoposto all'esame della Corte dei conti.

<sup>303</sup> La Sezione ha rilevato la seguente attestazione degli oneri "[...] per il periodo dal 2020 al 2024: 261.186 euro nel 2020, 310.441 euro nel 2021, 360.655 euro nel 2022, 411.843 euro nel 2023, 464.018 euro nel 2024[...]".

<sup>304</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di "Accordo sulla regolamentazione inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al fondo nazionale pensione complementare Perseo – Sirio, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore", sottoscritto dalle parti in data 3 dicembre 2021".

<sup>305</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale dipendente dell'amministrazione regionale, degli enti, istituti, aziende e agenzie regionali (parte economica – triennio 2022-2024).

<sup>306</sup> Come rilevato dalla Sezione di controllo per la Sardegna: "Al riguardo, il Piano dei conti integrato della Regione contempla una specifica voce di IV livello (Fondo rinnovi contrattuali – U.I.10.01.04.000) e, in caso di mancata sottoscrizione di nuovi contratti, le somme accantonate e non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo prevista dalla contrattazione collettiva regionale. Pertanto, in ossequio ai principi della prudenza e della competenza finanziaria, la Regione ha provveduto ad accantonare le relative risorse in ciascun anno di riferimento, anche in osservanza di quanto disposto dall'art. 9, comma 3 della L.R. n. 22 del 12 dicembre 2022, che recita: "L'Amministrazione regionale si impegna a rideterminare le risorse contrattuali

**del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 13/2025/CCR, 20 gennaio 2025<sup>307</sup>; del. n. 28/2025/CCR<sup>308</sup> e del. n. 29/2025/CCR del 3 febbraio 2025<sup>309</sup>; Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR<sup>310</sup>, 25 febbraio 2025.**

In linea con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile<sup>311</sup>, inoltre, è stato ribadito che: *“l’espressione di un giudizio idoneo ad esplorare l’ambito della compatibilità finanziaria non può prescindere da un attento scrutinio del contesto normativo che fa da cornice al frangente temporale in cui si innesta il procedimento di controllo volto alla certificazione, specialmente, valutando che, all’esito finale di una dichiarazione eventualmente positiva e della successiva sottoscrizione definitiva tra le parti dell’accordo, sul piano degli effetti, conseguirebbe l’esigibilità degli emolumenti determinati dal documento negoziale”*<sup>312</sup>. **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024.**

### **Compatibilità finanziaria come copertura giuridica della spesa**

*“In assenza [...] di un risultato di amministrazione accertato e verificato entro un termine ragionevole (ordinariamente entro i primi quattro mesi dell’anno), i vincoli al finanziamento della spesa, mediante l’applicazione di un risultato meramente presunto, sono funzionali al periodico riscontro da parte dell’ente che la copertura giuridica della spesa non sia puramente nominale, bensì possa qualificarsi anche in termini di sostenibilità finanziaria e che si presenti – come indicato dalla giurisprudenza costituzionale – credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”*<sup>313</sup>. **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024.**

---

*Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro Dipendenti della Regione, degli Enti, Istituti, Aziende e Agenzie qualora si registrino scostamenti del tasso d’inflazione programmato per gli anni 2023 e 2024 ed a seguito della definizione dell’indice dei prezzi al consumo armonizzato definitivo per l’anno 2022”.*

<sup>307</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Accordo per l’attuazione delle delibere della giunta regionale n. 17/58 del 19 maggio 2022, n. 24/8 del 13 luglio 2023, n. 38/51 del 17 novembre 2023 e n. 38/16 del 2 ottobre 2024 relative al transito del personale dipendente Arpas nel CCRL, sottoscritto in data 4 dicembre 2024 dal Co.Ra.N. e dalle organizzazioni rappresentative, con quorum pari a 57,47%”.

<sup>308</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi contratto collettivo regionale di lavoro del personale dirigente della regione e degli enti (del comparto unico) di cui all’art. 58 della legge regionale n. 31/1998, - azienda regionale per l’edilizia abitativa (AREA). Parte economica – Triennio 2022-2024.

<sup>309</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro contratto collettivo regionale di lavoro del personale dipendente della regione e degli enti di cui all’art. 58 della legge regionale n. 31/1998, - azienda regionale per l’edilizia abitativa (AREA). Parte economica – Triennio 2022-2024.

<sup>310</sup> Cfr., SRC Sicilia, del. n. 76/2019/CCR; del. n. 96/2021/CCR; del. n. 12/2022/CCR; del. n. 211/2024/CCR; del. n. 314/2024/CCR.

<sup>311</sup> Cfr. C. conti, SRC Sicilia, del. n. 23/2021/CCR e del. n. 96/2021/CCR.

<sup>312</sup> Nel caso di specie, la Sezione ha negato la certificazione accertando *“la mancanza delle condizioni di compatibilità finanziaria ed economica con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione siciliana”* cioè *“dell’assenza della formale e definitiva approvazione del rendiconto 2023, atteso che quest’ultimo costituisce presupposto per la copertura degli oneri contrattuali arretrati e in considerazione, altresì, del contenuto precettivo del principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria, che interdice l’utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione all’ente in ritardo nell’approvazione del proprio rendiconto ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, § 9.2.19”*. Dall’analisi della Sezione, dunque, era stata rilevata l’assenza dei *“presupposti giuridici che permettano di considerare i futuri accantonamenti sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali, parametri che sono, inevitabilmente, alla base della valutazione di questa Sezione sulla compatibilità finanziaria degli oneri, sotto il profilo della loro effettiva copertura e sostenibilità con le risorse allocate negli stanziamenti definitivi di bilancio”*.

<sup>313</sup> Cfr. C. cost., sentenza n. 110 del 2023, con riguardo all’art. 81, comma 3, Cost. il quale richiede che *“la copertura di nuove spese sia «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»”*.

### Salario accessorio

È stato osservato che “*giova, tuttavia, ricordare da un lato, che nell’ambito del comparto unico il valore più alto della massa salariale di partenza induce, comunque, la possibilità di arrivare ad una dinamica salariale più favorevole anche a parità di previsione di incremento percentuale*<sup>314</sup> e dall’altro, che gli aumenti del salario aggiuntivo per i dipendenti degli enti locali [...] generano, a loro volta, trattamenti più favorevoli che, in quanto disposti con legge<sup>315</sup>, non sono oggetto di certificazione”. Come evidenziato, inoltre, “*gli eventuali incrementi facoltativi incidenti sul salario accessorio risultano rimessi alla scelta e alla responsabilità dei singoli enti nell’assunto che le opportunità offerte dalle relative disposizioni contrattuali dovranno essere indirizzate a rappresentare un utile strumento di aumento dell’efficienza organizzativa e un positivo fattore di sviluppo in un’ottica di flessibilità e tempestiva risposta alle esigenze funzionali contingenti*”<sup>316</sup>. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/105/2023/CCR, 27 giugno 2023**<sup>317</sup>.

“*La compatibilità finanziaria è lo scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio; la compatibilità economica è una valutazione di coerenza degli incrementi retributivi con le grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi, direttamente o indirettamente richiamati dai predetti strumenti di programmazione (cfr. Corte Cost. sent. n. 60 e sent. n. 266 del 2013, sent. n. 39 del 2014, sent. n. 89 del 2023; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 1/2020)*”. **Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024.**

### Attendibilità dei costi contrattuali – accordo regionale di settore dei giornalisti

La giurisprudenza contabile ha preso atto che, in merito all’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali che “*costituiscono la provvista da utilizzare per la produttività, corrispond[ono], assumendola a parametro, alla somma quantificata in sede di contrattazione integrativa sottoscritta nel 2019, come allora certificata dall’organo competente con riferimento alle unità di personale interessate a quella data. In fase attuativa dovrà, peraltro, tenersi conto del personale effettivamente impegnato. Quanto alla compatibilità finanziaria, tale costo trova copertura nelle risorse [...] stanziate nel bilancio regionale 2022/2024 al capitolo SC08.9471 - Spese per la contrattazione collettiva regionale dei giornalisti, specificatamente istituito per l’attuazione del disposto di cui all’ art. 5, comma 1, L.R. 23 novembre 2021, n. 17, più volte*

<sup>314</sup> La Sezione ha evidenziato: “*In ordine alla compatibilità economica, si deve evidenziare che il parametro di riferimento a regime, individuato dalle direttive regionali è il 4,10% (d.g.r. n. 1885 del 2020 e d.g.r. n. 1994 del 2021), mentre quello nazionale, richiamato, comunque, quale riferimento, dalle direttive individuate per il comparto unico, era pari al 4,51% comprensivo della quota perequativa*”.

<sup>315</sup> In particolare, stabiliti con l’art. 9, comma 92 della legge regionale FVG, n. 22 del 2022.

<sup>316</sup> In particolare, la Sezione ha osservato che, dalla ricostruzione degli oneri contrattuali, è emerso che “*in conseguenza della pre-intesa in esame gli incrementi previsti determinano un aumento, a regime, rispetto alla massa salariale 2018, pari al 4,14%, di cui 3,45% per tabellare e salario aggiuntivo e 0,69% per il salario accessorio al netto delle componenti rimesse a scelte organizzative facoltative delle amministrazioni che, nelle ipotesi di quantificazione formulate in istruttoria, potrebbero incidere per un ulteriore 0,47%. Sul punto si deve in primo luogo sottolineare che va, comunque, apprezzato, in termini di possibile incremento dell’efficienza, l’effetto che può essere indotto da un virtuoso utilizzo dello strumento del salario accessorio. In tal senso, si deve considerare che, nell’ambito delle voci accessorie, l’aumento ipotizzato del +0,47% tiene conto, in particolare, di costi correlati a: a) costi imputabili alle facoltà di aumento dell’importo della retribuzione di posizione delle posizioni organizzative pari al 0,23%; b) costi imputabili alla facoltà di aumento dell’indennità di condizioni di lavoro e indennità di servizio esterno per il personale della Polizia locale pari al 0,06%; c) costi imputabili alla facoltà di aumento dell’indennità di posizione delle posizioni organizzative per il personale utilizzato a tempo parziale da altri enti pari al 0,01%; d) costi imputabili alla facoltà correlata al venir meno del limite dello straordinario pari al 0,17%*”.

<sup>317</sup> Deliberazione di certificazione positiva sull’ipotesi di contratto del Comparto unico regionale del personale non dirigente relativo al “*triennio normativo ed economico 2019-2021*”.

richiamato<sup>318</sup>. Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, Del. n. 29/2024/CCR, 20 marzo 2024<sup>319</sup>.

### 3.4. Compatibilità economica

In merito alla compatibilità economica è stato ribadito che: *“Le valutazioni sulla compatibilità economica prendono in esame gli obiettivi di finanza pubblica declinati nei documenti di programmazione economico-finanziaria regionale, in riferimento alle politiche pubbliche in materia di spesa del personale, dato che gli incrementi retributivi costituiscono costi incompressibili e che, pertanto, determinano rigidità nell’utilizzo delle risorse finanziarie*<sup>320</sup>. [...] Più nello specifico, occorre rilevare che la valutazione della compatibilità economica con gli strumenti di programmazione si basa su un raffronto tra la dinamica retributiva degli incrementi contrattuali, prevista dalle singole ipotesi di accordo e i principali aggregati di finanza pubblica (a titolo esemplificativo si citano: l’andamento degli indici dei prezzi al consumo, l’indice armonizzato dei prezzi al consumo-IPCA-NEI, il prodotto interno lordo-PIL), da considerarsi alla luce dei più recenti documenti di finanza pubblica”. Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 223/2024/CCR, 16 dicembre 2024<sup>321</sup>; del. n. 224/2024/CCR, 16 dicembre 2024<sup>322</sup>; del. n. 225/2024/CCR, 17 dicembre 2024<sup>323</sup>; del. n. 13/2025/CCR, 20 gennaio 2025<sup>324</sup>, del. n. 28/2025/CCR, 3 febbraio 2025<sup>325</sup>; del. n. 79/2025/CCR, 29 aprile 2025<sup>326</sup> e del. n. 94/2025/CCR, 22 maggio 2025<sup>327</sup>.

<sup>318</sup> L’ipotesi costituisce un nuovo accordo “stralcio” per l’annualità 2022 con validità fino alla sottoscrizione del contratto collettivo regionale di lavoro per il personale (ovvero dell’accordo caratterizzato da una disciplina contrattuale completa in quanto specifica per il personale giornalistico e che fino a tale ipotesi non è mai stato sottoscritto) con l’intento di disciplinare nello specifico la destinazione per la contrattazione collettiva delle risorse assegnate in maniera indistinta dall’art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17/2021 e di poterne disporre di una parte, “atteso che le stesse possono essere disponibili solo una volta intervenuta la sottoscrizione di un accordo”. Nelle more della sottoscrizione del contratto collettivo regionale di lavoro completo e specifico per il personale giornalistico, pertanto, la firma di ipotesi di accordo “stralcio” realizza una reiterazione della volontà contrattuale delle parti che già per il 2021 avevano sottoscritto il precedente accordo stralcio, poi definitivamente concluso nel 2023 nonché all’accordo stralcio anni 2016/2018, sottoscritto nel 2019.

<sup>319</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Contratto collettivo regionale di lavoro per il personale giornalistico operante presso l’Ufficio Stampa della RAS-Stralcio 2022”, sottoscritta in data 17 gennaio 2024.

<sup>320</sup> La SRC Sardegna richiamata ha ribadito quanto già evidenziato dalle SSRR in sede di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 3/2006/SSRR/CONTR secondo cui «nella certificazione dei contratti collettivi del comparto regionale non si potrebbe dare applicazione ai medesimi parametri che, secondo consolidate pronunce della Corte dei conti in sede di contrattazione nazionale, sono alla base della verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni del personale pubblico e le grandezze macroeconomiche di riferimento nei documenti (statali) di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, giacché nella fattispecie è più adeguato il riferimento agli strumenti di programmazione economico-finanziaria adottati dalla Regione siciliana».

<sup>321</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale dipendente del corpo forestale e di vigilanza ambientale (parte economica – triennio 2022-2024).

<sup>322</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale Dirigente dell’amministrazione regionale, degli enti, istituti, aziende e agenzie regionali (parte economica - triennio 2022-2024)

<sup>323</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro per il triennio 2022-2024 – stralcio parte economica - dei Dirigenti del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale.

<sup>324</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Accordo per l’attuazione delle delibere della giunta regionale n. 17/58 del 19 maggio 2022, n. 24/8 del 13 luglio 2023, n. 38/51 del 17 novembre 2023 e n. 38/16 del 2 ottobre 2024 relative al transito del personale dipendente Arpas nel CCRL, sottoscritto in data 4 dicembre 2024 dal Co.Ra.N. e dalle organizzazioni rappresentative, con quorum pari a 57,47%”.

<sup>325</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’attendibilità dei costi e della loro compatibilità finanziaria con il bilancio di AREA del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro per il triennio 2022-2024 - stralcio parte economica - dei Dirigenti dell’Amministrazione regionale, degli Enti, Istituti, Aziende ed Agenzie regionali”.

<sup>326</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “contratto collettivo regionale di lavoro relativo all’attuazione degli indirizzi contenuti nella d.g.r. 39/10 del 10 ottobre 2024 sottoscritto in data 14 marzo 2015 dal Co.Ra.N. e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative con un quorum del 100%”.

<sup>327</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Accordo per la modifica degli artt. 39, 40, 42, 43, 59 e per l’introduzione degli artt. 39-bis, 40-bis e 42-bis del CCRL 15 maggio 2001 per il personale dipendente dell’amministrazione regionale e agli enti strumentali”.

Sul punto, inoltre, cfr. **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, Del. n. 3/2025/SCBOLZ/CCR<sup>328</sup>, 7 gennaio 2025; del. n. 8/2025/SCBOLZ/CCR, 26 febbraio 2025 cit. Inoltre, anche Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 10/2024/CCR, 20 febbraio 2024<sup>329</sup>; del. n. 11/2024/CCR<sup>330</sup>; del. n. 12/2024/CCR<sup>331</sup>; del. n. 45/2024/CCR<sup>332</sup>; del. n. 24/2025/CCR, 7 marzo 2025<sup>333</sup>.**

### Compatibilità economica

*“Le valutazioni sulla compatibilità economica prendono in esame gli obiettivi di finanza pubblica declinati nei documenti di programmazione economico-finanziaria, in riferimento alle politiche pubbliche in materia di spesa del personale, nella considerazione che gli incrementi retributivi costituiscono costi incompressibili determinanti rigidità sul versante dell’utilizzo delle risorse finanziarie. Come rilevato già dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, infatti, nella certificazione dei contratti collettivi del comparto regionale non si potrebbe dare applicazione ai medesimi parametri che, secondo consolidate pronunce della Corte dei conti in sede di contrattazione nazionale, sono alla base della verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni del personale pubblico e le grandezze macroeconomiche di riferimento nei documenti (statali) di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, giacché nella fattispecie è più adeguato il riferimento agli strumenti di programmazione*

<sup>328</sup> Per quanto concerne la valutazione della compatibilità finanziaria, eseguita con il confronto le risorse stanziare con gli oneri derivanti dalle ipotesi contrattuali, l’art. 60, comma 4-bis, legge provinciale n. 7/1997 prevede che “la quantificazione dei costi dei contratti collettivi del personale degli enti a cui si applica la contrattazione collettiva provinciale in base all’articolo 54 è effettuata con riferimento al personale in servizio il 31 dicembre dell’anno che precede il triennio contrattuale di riferimento”.

<sup>329</sup> Deliberazione di certificazione positiva delle quattro Ipotesi di accordo per l’adeguamento del valore del buono pasto elettronico per il personale del Comparto Ricerca; per il personale del comparto Autonomie locali – area della dirigenza e segretari comunali; per il personale del comparto Autonomie locali – area del personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e degli Enti strumentali pubblici; per il personale del comparto Autonomie locali – area non dirigenziale. Tutte le Ipotesi sono state siglate dall’A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali rappresentative in data 10 gennaio 2024. La Sezione ha rilevato come nelle quattro ipotesi contrattuali esaminate: “L’adeguamento del valore del buono pasto [...] appare compatibile con l’andamento dei prezzi al consumo e con il tasso di inflazione registrato nel periodo intercorrente con l’ultimo aggiornamento disposto dalla contrattazione collettiva” e che “il riferimento temporale per la quantificazione dei buoni pasto differisce nei vari settori: per il comparto autonomie locali (ente Provincia ed Enti strumentali pubblici della Provincia, Consiglio della Provincia autonoma di Trento è stato preso in considerazione il periodo ottobre 2022 – settembre 2023, mentre per i Comuni, le Comunità di Valle, le APSP il periodo di riferimento è stato quello dell’anno solare 2022. Pertanto, la positiva certificazione è condizionata alla conferma dei dati rilevati.”

<sup>330</sup> Deliberazione di certificazione positiva per: 1) Ipotesi di accordo per l’adeguamento del valore del buono pasto elettronico per il personale del comparto Sanità – area dei dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari dell’Azienda provinciale per i servizi sanitari, compresi i dirigenti delle professioni sanitarie; 2) Ipotesi di accordo per l’adeguamento del valore del buono pasto elettronico per il personale del comparto Sanità – area delle categorie.

<sup>331</sup> Deliberazione di certificazione positiva per le tre Ipotesi relative all’adeguamento del valore del buono pasto elettronico per il personale: del comparto Scuola – area del personale docente delle Scuole ed Istituti di istruzione primaria e secondaria della Provincia autonoma di Trento; del comparto Scuola – area della dirigenza scolastica; del comparto Scuola – area del personale A.T.A. e assistente educatore, personale insegnante e coordinatori pedagogici delle scuole dell’infanzia e personale insegnante della formazione professionale. Tutte le suddette Ipotesi sono state siglate dall’A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali rappresentative in data 19 dicembre 2023 e 28 dicembre 2023.

<sup>332</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di accordo per l’integrazione della disciplina in materia di ferie per il personale insegnante delle scuole dell’infanzia provinciali di cui all’art. 38 "Ferie" del CCPL 17.10.2023 e successive modifiche del personale del Comparto Scuola - area del personale A.T.A. e assistente educatore, personale insegnante e coordinatori pedagogici delle scuole dell’infanzia, personale insegnante della formazione professionale.

<sup>333</sup> Cfr. Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Trento, deliberazione n. 92/2024/CCR di certificazione positiva dell’Ipotesi di accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo riguardante il personale dell’area non dirigenziale e dirigenziale della Regione Autonoma Trentino- Alto Adige e delle Camere di Commercio, industria, artigianato, turismo e agricoltura di Trento e Bolzano, riferito al triennio economico e giuridico 2022– 2024; nonché deliberazione n. 93/2024/CCR di certificazione positiva dell’ipotesi di accordo per il rinnovo del contratto collettivo riguardante il personale dell’area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato, Turismo e Agricoltura di Trento e Bolzano – triennio giuridico e economico 2022-2024 del 2 dicembre 2024.

economico-finanziaria adottati dalla Regione siciliana (deliberazione n. 3/2006/SSRR/CONTR)”. Sezione di controllo per la regione siciliana, Del. n. 211/2024/CCR, 12 luglio 2024; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024; Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025<sup>334</sup>.

### Compatibilità economica

#### Limiti alle spese per trattamento economico accessorio - contenimento della spesa di personale

È ribadito l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile che “per quanto concerne il rapporto tra i limiti posti dalle norme di coordinamento di finanza pubblica sulle spese relative al trattamento economico accessorio e gli incrementi contrattuali conseguenti al riavvio della contrattazione collettiva”, aveva già escluso che la clausola contrattuale relativa all'accrescimento in misura stabile del Fondo risorse decentrate del CCNL - Funzioni locali, sottoscritto il 21 maggio 2018, dovesse soggiacere al regime vincolistico vigente e, specificamente, al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, trattandosi di risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica<sup>335</sup>”. È stato dunque rilevato: “Pietra angolare per la disciplina della materia, dunque, è ancora oggi la previsione contenuta nell'art. 11, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, con cui è stato disposto che «[i]n ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale [...], il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non opera con riferimento [...] agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...]»”<sup>336</sup>. Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025.

### 3.5. Fondazioni lirico-sinfoniche

#### Principio della sovraordinazione del CCNL sul contratto integrativo aziendale

In merito alla disciplina introdotta dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 64 del 2010<sup>337</sup>, in materia di Fondazioni lirico-sinfoniche, la giurisprudenza contabile ha osservato come “Entrambe le disposizioni hanno connotato di elementi pubblicistici la disciplina del rapporto di lavoro del settore lirico sinfonico: la prima, attraendo la contrattazione collettiva nazionale nell'alveo delle procedure di contrattazione pubblica e stabilendo, tra l'altro, che la delegazione datoriale si avvalga dell'ARAN, che le inerenti competenze siano esercitate dal MIBACT e che l'accordo sia sottoposto al controllo della Corte dei conti; la seconda, rafforzando il principio, ordinariamente previsto per le pubbliche amministrazioni dall'art. 40, comma 3 quinquies, del decreto legislativo

<sup>334</sup> C. conti, SSRR per la Regione Siciliana in sede di controllo, del. n. 3/2006/SSRR/CONTR.

<sup>335</sup> C. conti, Sezione delle autonomie, del. n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, con la quale, in relazione alla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 221/2018/QMIG, è stato enunciato il principio di diritto secondo il quale «Gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lettere a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non sono assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017».

<sup>336</sup> La SRC Sicilia richiamata ha evidenziato, in particolare, che: “Sebbene tale disposizione non sia stata espressamente evocata nel testo dell'“Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo”, sottoscritto in data 16 ottobre 2023 in sostituzione del precedente Accordo del 14 gennaio 2021, essa – in quanto destinata alla generalità delle amministrazioni pubbliche – funge da basilare canone ermeneutico circa il contenuto del precetto che, nel ribadire il permanere del necessario contenimento della spesa di personale dipendente della Regione siciliana, incluso il trattamento accessorio, pone testualmente al di fuori di tale obbligo i «rinnovi contrattuali nei limiti previsti per il medesimo periodo a livello nazionale» (punto n. 10)”.

<sup>337</sup> Decreto-legge n. 64/2010 cit.

30 marzo 2001 n. 165, della coerenza, sostanziale ed economico finanziaria, che le disposizioni dei contratti aziendali debbono presentare rispetto a quelle del contratto collettivo nazionale, cui spetta l'individuazione dei criteri e dei limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. L'art. 3, al comma 3, prevede in particolare l'inapplicabilità e l'obbligo di rinegoziazione delle clausole dei contratti integrativi aziendali stipulati in contrasto con i principi previsti dalla legge e con il contratto collettivo nazionale di lavoro<sup>2</sup>, stabilendo anche (comma 3 bis) che "i contratti integrativi aziendali in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinnovati solo successivamente alla stipulazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro". **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 44 /2015/CCR, 8 aprile 2015<sup>338</sup>.**

### Fondazioni lirico-sinfoniche

#### Principio della sovraordinazione del CCNL sul contratto integrativo aziendale

È stato rimarcato che: "la legge impone anche che il contratto aziendale si conformi alle prescrizioni del contratto nazionale di lavoro, venendo in tal modo a configurare un ulteriore parametro per le verifiche da parte della Corte dei conti, con riferimento a eventuali profili per i quali la non conformità con il CCNL produca effetti rilevanti sulla compatibilità economica e/o finanziaria. Per lo stesso motivo compete alla Sezione anche una verifica dell'esistenza e dell'adeguatezza della clausola contrattuale, richiesta dalla legge, che preveda «l'assorbimento senza ulteriori costi per la Fondazione di ogni eventuale incremento del trattamento economico conseguente al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. [...] Il significato della certificazione della Sezione ne esce quindi circoscritto negli effetti e nella durata nel tempo e cioè valido fino all'entrata in vigore del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro, il quale, indipendentemente dal previsto assorbimento di ogni eventuale incremento del trattamento economico, potrebbe comportare la necessaria modifica delle previsioni del contratto integrativo aziendale»".<sup>339</sup> **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024<sup>340</sup> in senso conforme a Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 44 /2015/CCR, 8 aprile 2015.**

#### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

I "parametri di riferimento ai fini della certificazione non possono che individuarsi prioritariamente nel piano di risanamento e nei bilanci della Fondazione, dei quali, relativamente agli aspetti connessi al contratto integrativo aziendale, deve essere analizzata la portata e in relazione ai quali deve essere verificata la coerenza delle disposizioni del contratto integrativo aziendale. Sullo sfondo e cioè in concreto con un limitato effettivo valore di "parametro di riferimento" ai fini di quella valutazione di conformità richiesta dal comma 19, rimane invece il vigente contratto collettivo nazionale di lavoro, le cui disposizioni, ampiamente richiamate dal contratto integrativo, risultano talvolta derogate, in virtù delle innovative logiche organizzative di cui quest'ultimo è espressione. Il significato della certificazione della Sezione ne esce quindi circoscritto negli effetti e nella durata nel tempo sia perché eseguito con riferimento a un parametro (il piano di risanamento) non necessariamente stabile e definitivo<sup>341</sup> [...] sia perché limitato nel tempo e cioè valido fino all'entrata in vigore del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro, il quale, indipendentemente dal previsto assorbimento di ogni eventuale incremento del trattamento economico, potrebbe comportare la necessaria modifica delle previsioni del

<sup>338</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo sottoscritta in data 10 marzo 2015 e avente a oggetto il contratto integrativo aziendale della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste.

<sup>339</sup> In senso conforme a SRC per la Regione autonoma Siciliana, del. n. 323/2023/CCR.

<sup>340</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull'Ipotesi di Accordo "Premio di produttività" sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna con le Organizzazioni sindacali.

<sup>341</sup> Come evidenziato dalla SRC FVG cit. "[...] ai fini del conseguimento degli obiettivi, il piano di risanamento può essere integrato e modificato su iniziativa del Commissario straordinario del Governo -art. 11, comma 3, lett. c- il quale può adottare, anche in via sostitutiva, atti e provvedimenti necessari per assicurare la coerenza delle azioni di risanamento con i piani approvati -art. 11, comma 3, lett. e "[...].

*contratto integrativo aziendale [...]*". **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, 8 aprile 2015.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

Ai fini delle valutazioni di compatibilità dei costi quantificati per il contratto integrativo con gli strumenti di programmazione e di bilancio, è ribadito in via generale che *"il controllo della Corte si esercita su parametri economico-finanziari e implica la verifica delle stime dei costi degli incrementi o dei decrementi contrattuali, nonché dell'andamento delle risorse finanziarie disponibili per la loro effettiva copertura"*. **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 87/2024/SRCPIE/CCN, 24 aprile 2024<sup>342</sup>.**

È stato osservato che *"la deliberazione di non luogo a provvedere [...] discende dalla carenza di qualsiasi modificazione e/o integrazione sostanziale del già certificato e tuttora vigente contratto aziendale di lavoro e dalla conseguente carenza -negli atti pervenuti- di nuovi e futuri costi contrattuali, quantificati con certezza e determinazione analitica, in relazione ai quali esercitare la verifica di congruità sulla copertura finanziaria e di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio"* **Sezione di controllo per la regione autonoma Siciliana, del. n. 323/2023/CCR, 30 ottobre 2023<sup>343</sup>.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

È stato evidenziato come *"L'attribuzione della funzione certificatoria alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti da parte dell'art. 11, comma 19, del d.l. n. 91/2013 è «[...] segno evidente dell'attenzione che il legislatore riserva a una fattispecie che presenta aspetti di possibili criticità per la finanza pubblica, derivanti dalla combinazione dell'istituto del contratto integrativo di lavoro stipulato a livello aziendale con un settore, quello lirico sinfonico, che rinviene nella contribuzione pubblica la principale fonte di finanziamento e che presenta datati e finora irrisolti aspetti problematici nella gestione finanziaria ed economico patrimoniale. Sotto il primo profilo, è infatti appena il caso di ricordare che la principale causa dell'andamento incontrollato e disordinato della spesa di personale e della crescita retributiva complessiva, svincolata da qualunque riferimento a predeterminati parametri di compatibilità economica, era negli anni passati da imputare pressoché per intero all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti. Sotto il secondo profilo, il novero delle fondazioni lirico sinfoniche interessate dalle misure di risanamento e la dimensione delle loro difficoltà economiche, quali emergono anche dai referti della Corte dei conti, giustificano appieno una incisiva (caratterizzata cioè da un effetto certificatorio) presenza del controllo affidato alla magistratura contabile tra le misure predisposte dal legislatore ai fini di un'effettiva ed efficace azione di risanamento»"*. **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, 8 aprile 2015. In senso conforme, Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 15/2023/CCN del 1° marzo 2023<sup>344</sup>; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-**

<sup>342</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo relativo alle indennità a favore dei lavoratori dipendenti del Teatro Regio di Torino investiti di mansioni previste dal Piano Generale di Sicurezza Antincendio. In particolare, l'Ipotesi riconosce specifici compensi a chi svolge il ruolo di coordinatore della gestione emergenza e di addetto alla Squadra pronto intervento antincendio. Tale contratto, sostitutivo dei precedenti, aveva previsto la specifica misura che ha dato attuazione al piano di risanamento presentato dalla Fondazione Teatro Regio di Torino, in seguito alla nomina del Commissario straordinario da parte del Ministero competente e al piano di risanamento presentato in seguito alla riapertura dei termini disposta dall'art. 1, comma 590 della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Cfr. C. conti, SRC Piemonte, del. n. 69/2021/SRCPIE/CCN di certificazione dell'Ipotesi di contratto integrativo aziendale dei dipendenti della Fondazione Teatro Regio di Torino.

<sup>343</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull'Ipotesi di accordo aziendale per lo spostamento del giorno di riposo settimanale e conseguenti impegni economico finanziari per il personale della Fondazione Teatro Massimo di Palermo.

<sup>344</sup> Deliberazione di certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati in relazione alle Ipotesi di accordo sottoscritte il 26 ottobre 2022 e il 27 gennaio 2023 dalla Fondazione Lirico Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari con le organizzazioni sindacali e la compatibilità dei medesimi costi con gli strumenti di programmazione e bilancio.

**Romagna, del. n. 66/2024/CCN del 4 luglio 2024; Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/14/2025/CCR, 28 marzo 2025.**

**Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

È ribadita la *ratio* dell'attribuzione della funzione certificatoria intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte *“segno evidente dell'attenzione che il legislatore riserva a una fattispecie che presenta aspetti di possibili criticità per la finanza pubblica, derivanti dalla combinazione dell'istituto del contratto integrativo di lavoro stipulato a livello aziendale con un settore, quello lirico sinfonico, che rinviene nella contribuzione pubblica la principale fonte di finanziamento e che presenta datati e finora irrisolti aspetti problematici nella gestione finanziaria ed economico patrimoniale”*<sup>345</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 87/2024/SRCPIE/CCN, 24 aprile 2024**<sup>346</sup> in senso conforme a del. n. 69/2021/SRCPIE/CCN. In merito è stato ribadito il principio di diritto secondo cui: *“La previsione normativa dell'art. 11, comma 19, del d.l. n. 91 del 2013, pertanto, delinea precisamente l'oggetto del controllo preordinato alla certificazione con riferimento ai parametri costituiti dall'attendibilità delle quantificazioni dei costi e dalla compatibilità di essi con gli strumenti della programmazione e bilancio che rappresentano, quindi, anche gli snodi operativi e concettuali secondo i quali l'attività di controllo deve svolgersi”*. **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/14/2025/CCR, 28 marzo 2025**<sup>347</sup>.

**Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

In merito alla funzione di controllo-certificazione intestata alle Sezioni regionali di controllo di cui all'art. 11, comma 19, del decreto-legge n. 91 del 2013, è stato osservato che: *“l'attività di controllo attribuita alla Corte[...] è circoscritta alla sola verifica sull'attendibilità dei costi quantificati e alla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio rimanendo, quindi, esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente”*. **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Del. n. 281/2024/CCN, 2 agosto 2024**<sup>348</sup> e del. n. 289/2024/CCN, 14 agosto 2024<sup>349</sup>.

<sup>345</sup> C. conti, SRC Friuli-Venezia Giulia, delibera n. 44/2015/CCR cit. Sul punto, cfr. c. conti, Sezione centrale di controllo sugli enti, Del. n. 69 dell'8 giugno 2023, relativa alla gestione dell'esercizio 2020 delle Fondazioni lirico-sinfoniche di interesse nazionale e nella quale è messo in luce come *“il costo del personale di tali enti (orientati istituzionalmente alla produzione di un servizio di altissimo livello artistico e culturale) incida stabilmente (con poche eccezioni) per oltre il 50% dei costi complessivi. A tale constatazione si affianca quella per cui le entrate delle fondazioni in parola sono rappresentate, per la parte assolutamente preponderante, da contributi in conto esercizio provenienti dal F.U.S. erogato dallo Stato e da contributi degli enti territoriali soci, mentre l'apporto finanziario riconducibile a donatori, sponsor privati, e alla vendita di biglietti e abbonamenti, superi raramente il quinto delle entrate totali”*.

<sup>346</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo relativo alle indennità a favore dei lavoratori dipendenti del Teatro Regio di Torino investiti di mansioni previste dal Piano Generale di Sicurezza Antincendio. In particolare, l'Ipotesi riconosce specifici compensi a chi svolge il ruolo di coordinatore della gestione emergenza e di addetto alla Squadra pronto intervento antincendio. Tale contratto, sostitutivo dei precedenti, aveva previsto la specifica misura che ha dato attuazione al piano di risanamento presentato dalla Fondazione Teatro Regio di Torino, in seguito alla nomina del Commissario straordinario da parte del Ministero competente e al piano di risanamento presentato in seguito alla riapertura dei termini disposta dall'art. 1, comma 590 della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Cfr. C. conti, SRC Piemonte, del. n. 69/2021/SRCPIE/CCN di certificazione dell'ipotesi di contratto integrativo aziendale dei dipendenti della Fondazione Teatro Regio di Torino.

<sup>347</sup> Cfr. SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, cit.

<sup>348</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di Accordo *“Indennità IDES 2024”* per il personale tecnico della Fondazione Arena di Verona, sottoscritto in data 21 giugno 2024 dalla Fondazione medesima e dalle OO.SS. aziendali.

<sup>349</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio dell'ipotesi di Accordo *Premio di Produzione Aziendale Straordinario (PPAS) “101esimo festival”* sottoscritto dalla Fondazione Arena di Verona e dalle organizzazioni sindacali aziendali maggiormente rappresentative in data 26 giugno 2024.

### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

Ribadendo l'orientamento della Corte costituzionale che ha evidenziato come il procedimento di certificazione degli accordi contrattuali sia particolarmente funzionale a «prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio»<sup>350</sup> è riaffermata, in termini generali, «la chiarezza dell'obiettivo che il Legislatore si pone con l'attribuzione alla Sezione regionale di controllo della certificazione sull'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio [...] che va nella prospettiva dell'interesse alla salvaguardia del sistema nazionale musicale di eccellenza, salvaguardia che passa necessariamente da una profonda, radicale riorganizzazione gestionale secondo principi di efficienza, efficacia e ed economicità»<sup>351</sup>. **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024**<sup>352</sup>.

### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

«In una sequenza logica, le valutazioni di compatibilità che la Sezione deve svolgere si snoderanno attraverso una previa valutazione in ordine all'attendibilità delle quantificazioni dei costi, per poi passare alla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio a cui va aggiunto (se presente) il piano di risanamento alla luce del fatto che il nuovo contratto integrativo aziendale rileva anche come uno degli elementi costitutivi e obbligatori del piano medesimo (art. 11, c. 1, lett. c) e g) del d.l. n. 91/2013)». **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024**<sup>353</sup> in senso conforme a **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 44 /2015/CCR, 8 aprile 2015** nella quale, in merito alla disciplina di cui al comma 19 dell'art. 11 del decreto-legge n. 91 del 2013<sup>354</sup>, la giurisprudenza contabile ha evidenziato: «La disposizione individua chiaramente l'oggetto del controllo preordinato alla certificazione con riferimento ai parametri (attendibilità delle quantificazioni, compatibilità con gli strumenti della programmazione e bilancio) che l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 prevede per la diversa fattispecie della certificazione di contratti collettivi di livello nazionale di competenza delle Sezioni Riunite della Corte, ove le relative pre-intese debbono risultare compatibili con gli strumenti della programmazione di livello nazionale sia sotto il profilo della compatibilità economica sia sotto il profilo di quella finanziaria. Inoltre, le valutazioni di compatibilità che competono alla Corte dei conti presuppongono una previa valutazione in ordine all'attendibilità delle quantificazioni dei costi».

### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

In merito è ribadito il principio secondo cui «Il controllo della Corte si esercita su parametri economico-finanziari e implica la verifica della stima dei costi degli incrementi o dei decrementi contrattuali, nonché dell'andamento delle risorse finanziarie disponibili per la loro effettiva copertura [e] ai fini della sostenibilità dei costi, va anche valutata la positiva gestione finanziaria

<sup>350</sup> C. cost., sentenze n. 266 e n. 60 del 2013 e sentenza n. 39 del 2014.

<sup>351</sup> In senso conforme a SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR nella quale è evidenziata l'attenzione «che il legislatore riserva a una fattispecie che presenta aspetti di possibili criticità per la finanza pubblica, derivanti dalla combinazione dell'istituto del contratto integrativo di lavoro stipulato a livello aziendale con un settore, quello lirico sinfonico, che rinvia nella contribuzione pubblica la principale fonte di finanziamento e che presenta datati e finora irrisolti aspetti problematici nella gestione finanziaria ed economico patrimoniale».

<sup>352</sup> Deliberazione di inammissibilità della richiesta di certificazione ex art. 11, c. 19 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91 dell'ipotesi di accordo relativo al premio di produttività 2023 da erogarsi nel 2024.

<sup>353</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull'Ipotesi di Accordo «Premio di produttività» sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna con le Organizzazioni sindacali.

<sup>354</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, dall'art. 5, comma 1, lett. f), d.l. n. 83/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 106/2014 e, successivamente, dall'art. 1, comma 3, lett. a) e b), d.l. n. 59/2019, recante «Misure urgenti in materia di personale delle Fondazioni lirico-sinfoniche, di sostegno del settore del cinema e audiovisivo e finanziamento delle attività del Ministero per i beni e le attività culturali, di credito d'imposta per investimenti pubblicitari nei settori editoriale, televisivo e radiofonico, di normativa anticorruzione negli edifici scolastici e per lo svolgimento della manifestazione UEFA Euro 2020, nonché misure a favore degli istituti superiori musicali e delle accademie di belle arti non statali», convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2019.

della Fondazione”. Sezione regionale di controllo per il Lazio, del. n. 67/2025/CCN, 27 maggio 2025<sup>355</sup>.

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

*“Anche a livello decentrato [...] la Corte rende il conclusivo rapporto di certificazione che esprime, dunque, l’ampiezza del controllo-valutazione ad essa attribuito che, come detto, si fonda sull’attendibilità dei costi quantificati dall’ipotesi di contratto e la compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio, «ovvero con il Piano di risanamento, del quale l’ipotesi di Nuovo Contratto Integrativo Aziendale è uno degli elementi costitutivi e obbligatori, nel rispetto dei limiti finanziari da esso stabiliti e nel presupposto della cessazione dell’efficacia dei contratti integrativi aziendali in vigore, prevista dall’art. 11, comma 1 lett. g) [...]. La funzione di certificazione di una delle principali azioni di contenimento dei costi strutturali, affidata alla Sezione regionale di controllo, rappresenta, pertanto, una condizione essenziale della complessa procedura di risanamento e dell’accesso ai benefici previsti dalla riforma del 2013» (cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, del. n. 63/2015/CCR)”. Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024.*

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

In merito alla disposizione di cui all’art. 11 del decreto-legge n. 91/2013<sup>356</sup> che si esplica nella valutazione sull’attendibilità delle quantificazioni dei costi da questi derivanti nonché della relativa verifica sulla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio è ribadito che la ratio legis di siffatta attribuzione va ravvisata nella prevenzione di *“eventuali situazioni di criticità finanziaria nel settore lirico-sinfonico, il quale, notoriamente, riceve contributi finanziari dallo Stato. Tanto, in particolare, per quanto concerne il personale, uno dei settori che più risentono dell’incremento della spesa”*. È, infatti, ribadito quanto già disposto in via generale dalla legge in merito alla conformità del contratto integrativo con il CCNL, conformità che *“sia appurata allo scopo di evitare problemi di compatibilità finanziaria con quest’ultimo col quale ha un rapporto – se non di subordinazione – quantomeno di necessaria integrazione. In*

<sup>355</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di accordo di rinnovo del contratto collettivo di lavoro di unico livello aziendale 17 novembre 2016 della Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia per il triennio 2024-2026, siglato dalle Parti il 12 febbraio 2025.

<sup>356</sup> Decreto-legge n. 91 del 2013, recante *“Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”*, all’art. 11 contiene *“Disposizioni urgenti per il risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche e il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza”* e al comma 19 dispone: *“Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le Fondazioni lirico-sinfoniche è instaurato esclusivamente a mezzo di apposite procedure selettive pubbliche da svolgersi nel rispetto di quanto previsto dal comma 2 dell’articolo 22 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367. Per la certificazione, le conseguenti verifiche e le relative riduzioni del trattamento economico delle assenze per malattia o per infortunio non sul lavoro, si applicano le disposizioni vigenti per il pubblico impiego, intendendosi per trattamento fondamentale dei dipendenti delle Fondazioni lirico-sinfoniche il minimo retributivo, gli aumenti periodici di anzianità, gli aumenti di merito e l’indennità di contingenza. Tali riduzioni non possono in ogni caso essere superiori al 50 per cento di un ventiseiesimo dello stipendio di base. Il contratto aziendale di lavoro si conforma alle prescrizioni del contratto nazionale di lavoro ed è sottoscritto da ciascuna fondazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative mediante sottoscrizione di un’ipotesi di accordo da inviare alla Corte dei conti. L’ipotesi di accordo deve rappresentare chiaramente la quantificazione dei costi contrattuali. La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti competente certifica l’attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, deliberando entro trenta giorni dalla ricezione, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L’esito della certificazione è comunicato alla fondazione, al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dell’economia e delle finanze. Se la certificazione è positiva, la fondazione è autorizzata a sottoscrivere definitivamente l’accordo. In caso di certificazione non positiva della Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti competente, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell’ipotesi di accordo e la fondazione riapre le trattative per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, comunque sottoposta alla procedura di certificazione prevista dal presente comma. Avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo le parti interessate possono ricorrere alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione ai sensi dell’articolo 1, comma 169 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Le fondazioni, con apposita delibera dell’organo di indirizzo, da adottare entro il 30 settembre 2014, procedono a rideterminare l’organico necessario all’attività da realizzare nel triennio successivo”*.

*particolare, il raccordo che il contratto integrativo richiede tra l'erogazione degli emolumenti di parte variabile, gli obiettivi ed i risultati che si intendono conseguire in termini di produttività [...] va inteso nel senso che, ad una maggiore flessibilità dell'attività lavorativa resa, deve corrispondere (seppure non quantificabile in una grandezza numerica) un maggior rendimento in termini di efficienza ed efficacia del risultato finale*<sup>357</sup>. **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, Del. n. 117/2024/CCR, 19 luglio 2024**<sup>358</sup>.

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

È ritenuto come *“l'approssimazione con la quale, di volta in volta, viene quantificato tale personale a tempo determinato risponda alle caratteristiche di variabilità e (per certi aspetti) di imprevedibilità del numero dei collaboratori necessari per ogni singolo spettacolo. Va infatti considerato, tuttavia, che l'importo massimo delle spese previste per detto personale è garantito dalla clausola di salvaguardia che non consente di superare il limite di spesa stanziato. Deve peraltro raccomandarsi all'Amministrazione un'attenta e preventiva programmazione della necessità del personale prevista, onde evitare che, nell'imminenza della singola manifestazione artistica, possa essere chiamato personale in eccedenza. Deve quindi affermarsi che la rappresentazione dei costi contrattuali è caratterizzata da chiarezza e certezza”*. **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, Del. n. 160/2024/CCN, 9 ottobre 2024**<sup>359</sup>.

Sono ribaditi gli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile che in merito all'istituto delle fondazioni aveva rilevato che *«il legislatore riserva a una fattispecie che presenta aspetti di possibili criticità per la finanza pubblica, derivanti dalla combinazione dell'istituto del contratto integrativo di lavoro stipulato a livello aziendale con un settore, quello lirico sinfonico, che rinviene nella contribuzione pubblica la principale fonte di finanziamento e che presenta datati e finora irrisolti aspetti problematici nella gestione finanziaria ed economico patrimoniale»*<sup>360</sup>, sottolineando come *«la principale causa della crescita incontrollata della spesa di personale, non ancorata a parametri certi di compatibilità economica, era riconducibile «all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti» e che la dimensione delle difficoltà economiche palesate da molti enti lirico-sinfonici giustificavano appunto una presenza incisiva del controllo affidato al giudice contabile, caratterizzato da un effetto certificatorio “ai fini di un'effettiva ed efficace azione di risanamento»*<sup>361</sup>. **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024**<sup>362</sup>.

<sup>357</sup> Cfr. SRC Piemonte, del. n. 69/2021/CCN la quale, come osservato dalla SRC Sardegna, in merito alla *«indennità di flessibilità operativa»* ne evidenzierrebbe una *«natura corrispettiva»* in virtù delle *“innovazioni apportate con il contratto integrativo e consistenti nella possibilità di articolare in modo più flessibile l'orario di lavoro, a scapito di talune prerogative e vantaggi nell'articolazione oraria dell'attività lavorativa, accordati ai dipendenti [...]”*.

<sup>358</sup> Deliberazione di certificazione positiva *Ipotesi di Accordo per l'attuazione della deliberazione della Giunta regionale n.4/69 del 15 febbraio 2024 “Indirizzi al Co.Ra.N. Attuazione artt. 16 e 19 della legge regionale n. 17/2023”*, sottoscritta in data 19 giugno 2024 - Dirigenti Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale. L'ipotesi disciplina la destinazione delle risorse stanziato dalle disposizioni regionali e i costi che ne discendono. In particolare, con riguardo allo straordinario 2022 la sezione ha rilevato che l'accordo disciplina i costi derivanti da prestazioni effettive (e, pertanto, determinati nel loro ammontare) svolte nell'arco temporale 1° giugno - 7 novembre 2022. Tali prestazioni, costituirebbero *“la base di riferimento ai fini della previsione di stanziamento per la dotazione del Fondo integrativo per il triennio 2023-2025”*.

<sup>359</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'*Ipotesi di accordo di modifica di accordo*, sottoscritta in data 4 luglio 2024<sup>359</sup>, concernente la Flessibilità temporanea del personale del personale della Fondazione Teatro Lirico di Cagliari, per la certificazione autorizzativa prescritta dall'art. 11 del decreto-legge n. 91/2013, convertito nella legge n. 112/2013.

<sup>360</sup> Cfr. SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR.

<sup>361</sup> Cfr., *ex multis*, SRC Campania, del. n. 126/2023/CCN; SRC Piemonte, del. n. 69/2021/SRCPIE/CCN; SRC Sicilia, del. n. 323/2023/CCR.

<sup>362</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull'*Ipotesi di Accordo “Premio di produttività”* sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna con le Organizzazioni sindacali.

### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 11, comma 19 del decreto-legge n. 91 del 2013, è stato osservato che: *“il Legislatore parla di “ipotesi di accordo” da trasmettere alla Sezione regionale di controllo per le prescritte valutazioni normative per la certificazione rendendo palese come la norma assegni alla Corte dei conti un “potere” di intervento che va collocato nella fase antecedente la stipula stessa dell’accordo tra le parti, condizionandone, per questa via, la stessa efficacia finale. [...] L’unica interpretazione coerente con la lettera e lo “spirito” della disposizione assegna, quindi, alla decisione della Sezione regionale di controllo un carattere preliminare ed essenziale nel procedimento di che trattasi (in disparte il caso del “silenzio assenso” che trova altra giustificazione giuridica). È infatti di palmare evidenza come l’intenzione del Legislatore sia stata quella di predisporre un sistema preventivo di valutazione (mitigato solo dall’ipotesi del silenzio assenso) e di come - in vista dell’interesse pubblico protetto - questo sistema, nella sua sequenza temporale, sia assolutamente insuperabile.* <sup>363</sup> **Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024**<sup>364</sup>. **In senso conforme anche Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024**<sup>365</sup> la quale, in merito al caso in cui sia intervenuta un’innovazione delle clausole contrattuali dell’ipotesi di accordo già oggetto dello scrutinio finalizzato alla certificazione della Corte, ha rilevato: *“In termini estremamente sintetici, una volta che viene cristallizzato il perimetro della “domanda” su cui questa Sezione è chiamata a decidere non è possibile modificare il contenuto della questione sottoposta al suo esame. In realtà, secondo l’insegnamento della giurisprudenza, la modificazione della questione è parzialmente ammessa quando, ad esempio, si tratti di formulare una migliore interpretazione del “fatto costitutivo del diritto” ma non quando “l’innovazione” che si intende introdurre è finalizzata a spostare i termini della questione o ad inserire elementi radicalmente innovativi rispetto alla tematica originaria (ex multis, Cass. civ., Sez. II<sup>^</sup>, sent. n.21821 del 2024; Corte d’App. Napoli, Sez. I<sup>^</sup>, sent., n. 4308 del 2022)”*.

### **Fondazioni lirico-sinfoniche – premio di produttività**

È stato ribadito in via generale che *“ai fini della corresponsione di premi di produttività o altre misure previste negli accordi aziendali [...] le predisposizioni degli accantonamenti di bilancio vanno individuate con precisione e senza incertezze per assicurare la costante e reale liquidità nei flussi di cassa. È appena il caso di evidenziare come queste cautele rispondano al principio di prudenza nello svolgimento della gestione, rientrando nel novero delle azioni di salvaguardia della sostenibilità che devono essere poste alla base nell’analisi degli effetti conseguenti la*

<sup>363</sup> In particolare, la Sezione di controllo per l’Emilia-Romagna ha ritenuto inammissibile (deliberazione di non luogo a provvedere) la richiesta di certificazione ex art. 11, comma 19 del d.l. n. 91 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 dell’Accordo “Premio di produttività” sottoscritto tra la Fondazione Teatro Comunale di Bologna e le Organizzazioni sindacali il 29 marzo 2023 e trasmesso alla Sezione regionale di controllo soltanto il 12 giugno 2024 (dopo un anno e tre mesi dalla sottoscrizione). La Sezione ha deciso in tal senso dopo aver riscontrato, intanto, la “anomalia genetica” dell’atto perché carente degli elementi normativi che strutturano in chiave pubblicistica la fattispecie, chiarendo l’impossibilità di una “certificazione postuma, quasi a voler realizzare una sorta di “recupero” della attuale vigenza del contratto [...] che, si ribadisce, risulta da quanto dichiarato già stipulato nel 2023”, rappresentando ciò “un vulnus insuperabile per l’esercizio delle attribuzioni che la legge ha affidato a questa Sezione regionale di controllo. Ancora, si sottolinea che l’accordo è stato depositato già sottoscritto; un altro elemento di rilievo che, per quanto formale, va tenuto in attenta considerazione”. Inoltre, dall’analisi della documentazione, la Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna ha evidenziato un contesto documentale viziato da profili di illegittimità per quanto concerne la compatibilità finanziaria dei costi contrattuali, la copertura dei quali è “costruita ex-post tramite un’operazione straordinaria che consentirebbe di riallocare i risparmi derivanti dalla sospensione di una produzione artistica (che, peraltro, va rimarcato essere la missione principale della Fondazione) sui costi del personale, ai fini dell’integrale erogazione del premio di produttività”.

<sup>364</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull’Ipotesi di Accordo “Premio di produttività” sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna con le Organizzazioni sindacali.

<sup>365</sup> Deliberazione di inammissibilità della richiesta di certificazione ex art. 11, c. 19 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, dell’Ipotesi di accordo “Premio di produttività tra la Fondazione Teatro Comunale di Bologna e le Organizzazioni sindacali”.

*predisposizione dei prossimi accordi aziendali*”<sup>366</sup>. **Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024.**

#### **Fondazioni lirico-sinfoniche – premio di produttività**

*“In linea con la funzione ausiliaria e collaborativa attribuita alla Corte dei conti, giova ricordare il «fondamentale requisito temporale che vede le richieste di certificazione collocarsi in data anteriore all’applicazione dell’ipotesi dell’accordo» (cfr. Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Delibera n. FVG/8/2020/CCR, adottata sempre in relazione ad un’ipotesi di contrattazione aziendale della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste). Al riguardo, pertanto, la Sezione richiama la Fondazione alla necessità che l’ipotesi dell’accordo inoltrato ai fini della certificazione, con l’individuazione degli obiettivi e parametri per la corresponsione della componente incentivante che ne costituisce l’oggetto, venga definito prima del verificarsi dei presupposti degli obiettivi stessi, così da evitare una possibile inversione logica tra presupposti e fini incentivanti. Il premio, pertanto, data la sua natura incentivante, non dovrebbe risolversi in una sorta di “benefit” concordato a posteriori rispetto ad obiettivi già realizzati, conosciuti o facilmente conoscibili.”* **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/14/2025/CCR, 28 marzo 2025**<sup>367</sup>.

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

*“L’obiettivo dell’attribuzione della certificazione sull’attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio in capo alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti si pone in linea con la prospettiva dell’interesse pubblico alla salvaguardia del sistema nazionale musicale di eccellenza, salvaguardia che passa necessariamente da una profonda, radicale riorganizzazione gestionale secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità”.* **Sezione regionale di controllo per la regione Emilia-Romagna, del. n.66/2024/CCN, 4 luglio 2024.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

È ribadito il principio secondo cui: *“La previsione normativa dell’art. 11, comma 19, del d.l. n. 91 del 2013 delinea precisamente l’oggetto del controllo preordinato alla certificazione con riferimento ai parametri costituiti dall’attendibilità delle quantificazioni dei costi e dalla compatibilità di essi con gli strumenti della programmazione e bilancio che rappresentano, quindi, anche gli snodi operativi e concettuali secondo i quali l’attività di controllo deve svolgersi”.* **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/14/2025/CCR, 28 marzo 2025.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

##### **Carattere derogatorio della disciplina di cui all’art. 11, comma 21-bis, decreto-legge 91/2013**

È rilevato che la disciplina di cui all’art. 11, comma 21-bis, decreto-legge n. 91 del 2013 abbia *“carattere derogatorio rispetto a quella generale delle altre fondazioni lirico sinfoniche, prevedendo che il contratto collettivo, stipulato da dette fondazioni “dotate di forme organizzative speciali” sia autonomo e regoli all’unico livello aziendale tutte le materie*

<sup>366</sup> In tale contesto, la SRC per l’Emilia-Romagna ha raccomandato il pieno coinvolgimento degli organi di “garanzia” statutari (Consiglio di Indirizzo e Collegio dei Revisori dei conti) *“affinché, seguendo un percorso temporale corretto, possano procedere ad una valutazione piena degli accordi aziendali e valutare con estrema attenzione, alla luce delle regole di sana e prudente gestione, il profilo della simmetria tra quanto stabilito nell’accordo aziendale e le regole introdotte dal più volte citato ex art. 11, c. 19 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, conv. con modificazioni dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112, recante “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”.*

<sup>367</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Accordo sul premio di risultato da applicarsi al personale della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste per l’anno 2023” sottoscritto in data 17 febbraio 2025 dalla Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste con le rappresentanze sindacali territoriali di SLC-CGIL, FISTEL-CISL, UILCOM-UIL, CISAL-FIALS.

*disciplinate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di settore e dagli accordi integrativi aziendali. Ciò comporta il superamento della struttura piramidale della contrattazione collettiva prevista per le altre fondazioni dal comma 19 (in analogia a quanto previsto per il personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dall'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001) nella quale il contratto aziendale di lavoro (o di secondo livello) deve "conformarsi" alle prescrizioni del contratto nazionale di lavoro di settore (di primo livello). La ratio non può che rinvenirsi proprio nella diversa conformazione soggettiva riconosciuta sia sotto il profilo finanziario che operativo alle fondazioni dotate di forme organizzative speciali". Sezione regionale di controllo per il Lazio, Del. n. 67/2025/CCN, 27 maggio 2025<sup>368</sup>.*

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

La giurisprudenza contabile ha rilevato come *"la disposizione integrativa della lettera g) del primo comma dell'art. 11 del d.l. n. 91/2013, introdotta dall'art. 5, primo comma, lettera a) del d.l. n. 83/2014, convertito dalla legge n. 106/2014 [...] presenta indubbi caratteri di deroga al sopra descritto ordinario assetto normativo in cui si inseriva il disegno di risanamento, essendo all'evidenza finalizzata a un chiaro intento di accelerazione della stipula del contratto integrativo aziendale. Al riguardo è già stata sottolineata la «sussistenza di una differenza ontologica tra la disciplina interinale e speciale, di cui al secondo periodo della menzionata lettera g), e quella, a regime, prevista dal comma 19 cit., e dalle norme allo stesso collegate».*<sup>369</sup> *La novella introdotta dal citato art. 5 ha dunque svincolato la negoziazione e l'applicazione dei nuovi contratti integrativi aziendali da una previa definizione del procedimento di contrattazione collettiva. Ciò vale per i casi in cui la Fondazione abbia presentato il piano di risanamento e a condizione che il contratto aziendale sia compatibile con i vincoli finanziari stabiliti dal piano stesso. Il contratto medesimo deve inoltre prevedere l'assorbimento, senza ulteriori costi per la Fondazione, di ogni eventuale incremento del trattamento economico conseguente al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro". Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. 44/2015/CCR, 8 aprile 2015<sup>370</sup>.*

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

Sempre in merito alla disciplina di cui all'art. 11, comma 19, del decreto-legge n. 91 del 2013 sulle Fondazioni lirico-sinfoniche, è stato sottolineato come la stessa *"presuppone, ovviamente, una certificazione preventiva e non successiva [...] prevedendo espressamente che la Sezione regionale della Corte dei conti territorialmente competente addivenga ad una valutazione preventiva dell'accordo contrattuale oggetto di certificazione, di modo che la Fondazione lirica possa procedere alla sottoscrizione definitiva oppure, in caso di certificazione negativa, alla*

<sup>368</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo di rinnovo del contratto collettivo di lavoro di unico livello aziendale 17 novembre 2016 della Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia per il triennio 2024-2026, siglato dalle Parti il 12 febbraio 2025.

<sup>369</sup> Cfr. C. conti, SRC Campania, deliberazione n. 194/2014/CCN del 13 agosto 2014 nella quale, tra l'altro, era stato osservato: *"il tendenziale adattamento della contrattazione del settore lirico-sinfonico al modello utilizzato dalle amministrazioni pubbliche comporta che il controllo della Corte dei conti, sull'ipotesi di accordo nazionale, da esercitare previo parere del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica, rivesta carattere giuridicamente necessario e vincolante, dovendosi escludere che l'ipotesi di accordo, formulata in sede di stipula del contratto collettivo nazionale di lavoro, possa divenire efficace e giuridicamente vigente anteriormente alla conclusione (positiva) del controllo attribuito alla Corte dei conti (previo, lo si ripete, parere del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze) dall'art. 2 del decreto legge 30 aprile 2010 n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010 n. 100".*

<sup>370</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo sottoscritta in data 10 marzo 2015 e avente a oggetto il contratto integrativo aziendale della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste. È stato altresì evidenziato: *"problematica appare la precisazione contenuta nell'ultima parte della disposizione, secondo cui il procedimento di cui all'art. 19 è previsto «in caso di non conformità dei contratti aziendali con il contratto nazionale di lavoro». Una siffatta formulazione, che conclude una disciplina legislativa (di carattere derogatorio) basata sull'ipotesi di un CCNL non ancora perfezionato, potrebbe indurre l'interprete a ritenere che il presupposto della certificazione sia subordinato all'entrata in vigore del nuovo CCNL, il quale verrebbe quindi a costituire parametro al quale la Sezione dovrebbe preliminarmente riferire una valutazione circa la conformità del contratto aziendale previamente stipulato".*

riapertura delle trattative sindacali. Ne consegue che un accordo contrattuale, [che si fosse] dispiegato all'interno di un piano di complessiva riduzione dei costi e non [fosse] stato di ostacolo all'uscita dalla Fondazione dalla gestione commissariale, esula dal preventivo controllo che la Sezione è competente ad effettuare ai fini della certificazione, non potendosi in questa sede, stante il dettato normativo di riferimento, procedere ad una certificazione «in sanatoria»<sup>371</sup>. **Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, Del. n. FVG/8/2020/CCR del 7 febbraio 2020**<sup>372</sup>. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Del. n. 66/2024/CCN del 4 luglio 2024**<sup>373</sup> secondo la quale “L'unica interpretazione coerente con la lettera e lo “spirito” della disposizione assegna, quindi, alla decisione della Sezione regionale di controllo un carattere preliminare ed essenziale nel procedimento di che trattasi (in disparte il caso del “silenzio assenso” che trova altra giustificazione giuridica). È infatti di palmare evidenza come l'intenzione del Legislatore sia stata quella di predisporre un sistema preventivo di valutazione (mitigato solo dall'ipotesi del silenzio assenso) e di come - in vista dell'interesse pubblico protetto - questo sistema, nella sua sequenza temporale, sia assolutamente insuperabile”.

### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

In merito alla novella introdotta dall'art. 5, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 83 del 2014<sup>374</sup> all'art. 11, comma 1, lett. g) del decreto-legge n. 91 del 2013 in materia di Fondazioni Lirico-Sinfoniche è stato rilevato: “Al riguardo giova preliminarmente ricordare che i cardini dell'originario disegno di risanamento previsto dai primi commi del suddetto art. 11 del d.l. n. 91/2013 si rinvergono nell'inderogabile contenuto dello specifico “piano” previsto dal primo comma dell'articolo e [...] nella coerenza di fondo, tra il piano stesso, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro e il contratto integrativo aziendale, tutti teleologicamente preordinati a un efficace perseguimento delle logiche e delle finalità del risanamento previste dalla legge”. In particolare, “la disposizione integrativa della lettera g) [...] presenta indubbi caratteri di deroga al sopra descritto ordinario assetto normativo in cui si inseriva il disegno di risanamento, essendo all'evidenza finalizzata a un chiaro intento di accelerazione della stipula del contratto integrativo aziendale. Al riguardo è già stata sottolineata la «sussistenza di una differenza ontologica tra la disciplina interinale e speciale, di cui al secondo periodo della menzionata lettera g), e quella, a regime, prevista dal comma 19 cit., e dalle norme allo stesso collegate».<sup>375</sup> La novella introdotta dal citato art. 5 ha dunque svincolato la negoziazione e l'applicazione dei nuovi contratti integrativi aziendali da una previa definizione del procedimento di contrattazione collettiva. Ciò vale per i casi in cui la Fondazione abbia presentato il piano di risanamento e a condizione che il contratto aziendale sia compatibile con i vincoli finanziari stabiliti dal piano stesso. Il contratto medesimo deve inoltre prevedere l'assorbimento, senza ulteriori costi per la Fondazione, di ogni eventuale incremento del

<sup>371</sup> La Sezione ha evidenziato come “l'accordo del 2017 era connotato da una scadenza temporale e, in virtù di ciò, ha già esaurito la sua funzione, risultando pertanto improduttivo per il futuro anche sotto il profilo della generazione di eventuali costi”. Inoltre l'ipotesi di contratto integrativo aveva già avuto esecuzione nell'anno 2017 e 2018 senza una preventiva certificazione della Sezione regionale di controllo FVG, perciò in violazione del disposto normativo di cui al comma 19 dell'art. 11 del decreto-legge n. 91 del 2013.

<sup>372</sup> Deliberazione di inammissibilità della richiesta di certificazione dell'ipotesi di accordo del 24 ottobre 2017 della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste. In particolare, la Sezione evidenziava che l'accordo è “connotato da una scadenza temporale e, in virtù di ciò, ha già esaurito la sua funzione, risultando pertanto improduttivo per il futuro anche sotto il profilo della generazione di eventuali costi. Ne consegue che, ad avviso del collegio della Sezione riunito in adunanza plenaria, ci si deve arrestare in limine litis, non potendo affrontare il merito del contratto né, tantomeno, esaminare la documentazione pervenuta, anche in considerazione della circostanza che, per eventuali ulteriori iniziative future, la Fondazione fa riferimento a generiche “opportune ed eventuali sponsorizzazioni, come avvenuto in passato”, senza fornire ulteriori elementi concreti per procedere ad una esatta quantificazione”.

<sup>373</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere in relazione all'accordo “Premio di produttività” sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna sottoscritto con le Organizzazioni sindacali.

<sup>374</sup> Decreto-legge n. 83/2014, recante “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”.

<sup>375</sup> Cfr. C. conti, SRC Campania, deliberazione n. 194/2014/CCN del 13 agosto 2014.

*trattamento economico conseguente al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro”.*  
**Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/ 44 /2015/CCR, 8 aprile 2015.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

È ribadito che: *“Elemento necessario per valutare l’accordo sottoposto all’esame della Sezione, è il livello di chiarezza nella rappresentazione dei costi contrattuali, in quanto propedeutico alla valutazione della compatibilità finanziaria ed economica degli stessi con i vincoli derivanti dal quadro normativo [...] in conformità al principio rinvenibile nel comma 19 del citato art. 11 laddove dispone che “l’ipotesi di accordo deve rappresentare chiaramente la quantificazione dei costi contrattuali».”* **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Del. n. 67/2025/CCN, 27 maggio 2025**<sup>376</sup>.

In merito alla corretta interpretazione del comma 19 dell’art. 11, decreto-legge n. 91/2013, è stato affermato come tale disposizione normativa: *“preved[a] espressamente che la Sezione regionale della Corte dei conti territorialmente competente addivenga ad una valutazione preventiva dell’accordo contrattuale oggetto di certificazione, di modo che la Fondazione lirica possa procedere alla sottoscrizione definitiva oppure, in caso di certificazione negativa, alla riapertura delle trattative sindacali. Ne consegue che un accordo contrattuale come quello oggetto del presente esame, sebbene si sia dispiegato all’interno di un piano di complessiva riduzione dei costi e non sia stato di ostacolo all’uscita dalla Fondazione dalla gestione commissariale, esula dal preventivo controllo che la Sezione è competente ad effettuare ai fini della certificazione, non potendosi in questa sede, stante il dettato normativo di riferimento, procedere ad una certificazione “in sanatoria”*<sup>377</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Del. n. FVG/8/2020/CCR, 7 febbraio 2020.**

#### **Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale**

*“Dall’angolatura dell’oggetto del controllo relativo alla certificazione [...]”*<sup>378</sup> con riferimento ai parametri normativi individuati dal legislatore, la valutazione si deve svolgere attraverso una analisi dell’attendibilità delle quantificazioni dei costi, per poi passare alla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio a cui va aggiunto (se presente) il piano di risanamento alla luce del fatto che il nuovo contratto integrativo aziendale rileva anche come uno degli elementi costitutivi e obbligatori del piano medesimo (art. 11, c. 1, lett. c) e g) del d.l. n. 91/2013)<sup>379</sup>. **Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, del. n. 101/2024/CCN, 28 ottobre 2024**<sup>380</sup>.

<sup>376</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di accordo di rinnovo del contratto collettivo di lavoro di unico livello aziendale 17 novembre 2016 della Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia per il triennio 2024-2026, siglato dalle Parti il 12 febbraio 2025.

<sup>377</sup> Deliberazione di dichiarazione inammissibile della richiesta di certificazione sull’ipotesi accordo sottoscritto in data 24.10.2017 dalla Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste.

<sup>378</sup> Cfr. SRC per l’Emilia-Romagna, del. n. 66/2024/CCN, in senso conforme a SRC per la regione autonoma della Sicilia, del. n. 323/2023/CCR.

<sup>379</sup> In senso conforme all’orientamento consolidato della giurisprudenza contabile che aveva rilevato: *«Il rapporto di certificazione, dunque, si basa su due elementi valutativi: l’attendibilità dei costi quantificati dall’ipotesi di contratto e la compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio, ovvero con il Piano di risanamento, del quale l’ipotesi di Nuovo Contratto Integrativo Aziendale è uno degli elementi costitutivi e obbligatori, nel rispetto dei limiti finanziari da esso stabiliti e nel presupposto della cessazione dell’efficacia dei contratti integrativi aziendali in vigore, prevista dall’art. 11, comma 1 lett. g) citata. La funzione di certificazione di una delle principali azioni di contenimento dei costi strutturali, affidata alla Sezione regionale di controllo, rappresenta, pertanto, una condizione essenziale della complessa procedura di risanamento e dell’accesso ai benefici previsti dalla riforma del 2013».* Cfr. SRC Emilia-Romagna, del. n. 63/2015/CCR.

<sup>380</sup> Deliberazione di inammissibilità della richiesta di certificazione ex art. 11, c. 19 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91 dell’ipotesi di accordo relativo al premio di produttività 2023 da erogarsi nel 2024.

### Fondazioni - contrattazione integrativa aziendale

*“Il sistema si completa con l’indicazione dei termini temporali entro i quali la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti deve deliberare (entro 30 giorni) e con le “conseguenze” della mancata deliberazione basata sul meccanismo del silenzio assenso. In caso del diniego di certificazione, ferma restando la possibilità di ricorrere avverso la decisione presso le Sezioni riunite in speciale composizione (v. Sez. reg. controllo Veneto, del. n. 289/2024/CCN), la norma contempla espressamente le conseguenze gestionali e amministrative: riapertura delle trattative per un nuovo accordo, ridefinizione dell’organico da parte dell’ente”.*

### 3.6. Ulteriori aspetti esaminati

#### Nuovo meccanismo finanziamento indennità amministrazione – C. cost. 169 del 2024

È stato evidenziato l’orientamento della giurisprudenza costituzionale espresso con la sentenza n. 169/2024 in merito al sistema di finanziamento degli incrementi dell’indennità di amministrazione per il personale non dirigente regionale di cui all’ art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale Sicilia, n. 1 del 2024<sup>381</sup> e secondo la quale: *“In conformità alle disposizioni dei commi 869 e 959 dell’art. 1 della legge 30/12/2020 n. 178, gli incrementi di cui all’art- 87 del CCRL 2016-2018 del personale del comparto non dirigenziale [...] previsti in sostituzione dell’elemento perequativo [...] sono finanziati a regime nell’ambito del rinnovo per il triennio 2019-2021”.* Ad avviso del Giudice delle Leggi: *“tale norma non contiene una previsione di spesa, ma piuttosto una prescrizione contabile con cui si prevede il finanziamento «a regime» degli incrementi dell’indennità di amministrazione a decorrere dalla sottoscrizione del CCRL 2019/2021, superando il regime transitorio richiamato dall’art. 99 dell’ipotesi del citato CCRL, che, attraverso il rinvio all’art. 87 del CCRL 2016.2019, nelle more della conclusione del giudizio innanzi la Corte costituzionale, finanziava gli oneri relativi all’indennità di amministrazione mediante riduzione del Fondo risorse decentrate<sup>382</sup>. [...] A decorrere dalla sottoscrizione del CCRL 2019/2021, si prevede l’operatività della nuova modalità di finanziamento, che presuppone il riassorbimento nel trattamento retributivo tabellare del citato elemento attraverso lo specifico stanziamento previsto dal comma 2 del sopra citato art. 8 della legge regionale n. 1/2024 [...]. Più in particolare, ad avviso della Consulta, è stata concepita una «provista aggiuntiva di risorse finanziarie», il cui perimetro non comprende solo gli oneri relativi all’indennità di amministrazione ma si estende in generale ai rinnovi contrattuali comprensivi di oneri previdenziali e IRAP (punto 2.1 della sentenza). A seguito della citata sentenza della Corte costituzionale, la copertura dei costi relativi all’elemento sostitutivo del perequativo, come sopra evidenziato, non graverà sul FO.R.D., ma piuttosto sui pertinenti capitoli di spesa del personale.”*

**Sezione di controllo per la Regione siciliana, Del. n. 314/2024/CCR, 6 dicembre 2024.**

#### Corretta individuazione dei dati relativi al personale

È stato ribadito l’orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale si evidenzia che *“i dati relativi al personale interessato alla contrattazione (che gli enti devono sempre precisamente individuare), così come quelli concernenti la “massa retributiva” (costituita da tutte le voci*

<sup>381</sup> In particolare, con C. cost., sentenza n. 169/2024 è stata dichiarata inammissibile la censura sollevata dal Governo nazionale in relazione all’art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale n. 1/2024 per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97, commi 1 e 2, Cost. Come rilevato dalla Consulta, la disposizione sarebbe, “peraltro, simile nel contenuto all’art. 7, comma 11, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023) [...] già sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale (sentenza n. 68 del 2024)”.

<sup>382</sup> Come ricostruito nella deliberazione n. 314/2024/CCR: *“Il citato regime transitorio prevedeva un meccanismo di finanziamento della norma regionale, che è stato validamente riconosciuto anche dalla Sezione del controllo siciliana con la deliberazione n. 76/2019/CCRL, con cui è stata positivamente certificata l’ipotesi CCRL 2016-2019, in quanto, pur nella diversità strutturale con l’omologo meccanismo previsto a livello statale (elemento perequativo una tantum) al quale intendeva funzionalmente assimilarsi, non poneva problemi di copertura finanziaria, (poiché i costi del trattamento accessorio erano in linea con l’elemento perequativo che andava a sostituire)”.*

retributive riconosciute a titolo di trattamento fondamentale e accessorio), nonché, quelli riguardanti la “retribuzione media pro-capite”, sono dati fondamentali per le fasi concernenti la preliminare programmazione delle risorse e la successiva contrattazione. A tal fine i sistemi di calcolo di tutti gli enti pubblici, nell’ottica di tutela del principio di coordinamento della finanza pubblica, dovrebbero basarsi su strumenti adeguati fondati su banche dati (cfr. in primis, per esigenze di uniformità, il Sistema Conoscitivo del Personale Dipendente delle Amministrazioni pubbliche – SICO, gestito dal MEF), strutturalmente implementate <sup>383</sup>. **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 2/2025/SCBOLZ/CCR, 7 gennaio 2025<sup>384</sup>; del. n. 8/2025/SCBOLZ/CCR, 26 febbraio 2025<sup>385</sup>; del. n. 19/2024/SCBOLZ/CCR, 15 novembre 2024<sup>386</sup>; del. n. 36/2024/SCBOLZ/CCR<sup>387</sup> e del. n. 37/2024/SCBOLZ/CCR<sup>388</sup>, 13 dicembre 2024, in senso conforme a Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. 12/2023, 31 ottobre 2023<sup>389</sup>.**

### **Principio della coincidenza della vigenza giuridica e della vigenza economica - generale**

È ribadita “la necessità che i contratti collettivi garantiscano il rispetto del principio generale della coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica (cfr. art. 40, c. 3, del d.lgs. n. 165/2001), «limitando, altresì, a peculiari evenienze il ricorso a contratti stralcio» (cfr. ex plurimis la deliberazione n. 15/2023/SCBOLZ/CCR)”. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 19/2024/SCBOLZ/CCR, 15 novembre 2024; Del. n. 37/2024/SCBOLZ/CCR, del. n. 38/2024/SCBOLZ/CCR e del. n. 39/2024/SCBOLZ/CCR, 13 dicembre 2024<sup>390</sup>.**

<sup>383</sup> La Sezione ha evidenziato conclusivamente che “Si rileva, in sintesi, che la serie dei dati sopra riportati mostra una sostanziale coerenza della spesa relativa al personale destinatario della presente ipotesi di accordo con il trend delle principali grandezze macroeconomiche registrate a livello locale e prese a riferimento per valutare la compatibilità della spesa con gli strumenti di programmazione e di bilancio provinciali”.

<sup>384</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Terzo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale per il personale docente e educativo delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della provincia autonoma di Bolzano per il triennio 2022 – 2024” - approvato con deliberazione della giunta provinciale n. 1027 del 19 novembre 2024”.

<sup>385</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di contratto “Accordo di comparto per il personale dirigenziale dei comuni, delle comunità comprensoriali e delle A.P.S.P.”

<sup>386</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “contratto collettivo di comparto per il personale provinciale” per la chiusura del triennio 2019-2021.

<sup>387</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2022 – 2024”.

<sup>388</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “terzo contratto collettivo per il rinnovo del contratto collettivo provinciale per il comparto dell’area della dirigenza sanitaria del servizio sanitario provinciale chiusura triennio 2019 – 2021”.

<sup>389</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Primo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2022-2024”, nella quale, tra l’altro, è stato in particolare ribadito che “di regola, l’indicatore IPCA-NEI «è considerato come riferimento per la contrattazione collettiva dall’Accordo quadro tra le parti sociali per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009» (cfr. nota metodologica dell’ISTAT del 7 giugno 2023), trattandosi di indicatore «per verificare la convergenza delle economie dei paesi membri dell’Unione europea ai fini dell’accesso e della permanenza nell’Unione monetaria» (cfr. sito web dell’ ISTAT “Il sistema dei prezzi al consumo”).” Allo stesso tempo, è stato rilevato che “l’applicazione dell’indice NIC (registrato in provincia e calcolato al netto dei prodotti energetici), trova fondamento nella legge provinciale volta a salvaguardare il potere di acquisto delle retribuzioni (cfr. art. 4, c. 6, lett. a) della l.p. n. 6/2015)” e “il citato indice misura l’inflazione a livello dell’intero sistema economico e rappresenta per gli organi di governo «il parametro di riferimento per la realizzazione delle politiche economiche». [I] relativo utilizzo determina il riconoscimento al personale di un importo a saldo (+ 2,1%), del tutto diverso rispetto all’utilizzo di altri indicatori (il citato IPCA-NEI rileva nel triennio 2019-2021 uno scostamento di segno opposto)”.

<sup>390</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “contratto collettivo provinciale per i dirigenti scolastici e il personale ispettivo delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della provincia di Bolzano/ terzo accordo stralcio del triennio 2022 – 2024”.

### Prassi degli accordi stralcio

“Con riguardo alle attuali procedure di contrattazione poste in essere a livello locale, il Collegio rileva una successione ravvicinata di numerosi accordi per i diversi comparti che hanno ad oggetto singoli istituti, ovvero accordi stralcio sulla parte economica, accordi per il riconoscimento di una tantum, di anticipi, di acconti, ecc., negoziati in modo disgiunto dalla parte normativa, che generano una frammentazione delle disposizioni contrattuali che mal si concilia con gli obiettivi di unitarietà e globalità della disciplina del contratto collettivo di lavoro e che può dare origine ad un fenomeno di rincorsa salariale. Ciò determina un quadro di riferimento della contrattazione provinciale particolarmente complesso, certamente non utile a rispondere ai canoni di chiarezza e di semplificazione. Pur nel doveroso rispetto dell'autonomia delle parti negoziali, il Collegio auspica, pro futuro, un impegno delle stesse a considerare gli obiettivi di riduzione e di semplificazione degli accordi, per assicurare il perseguimento delle finalità più sopra rappresentate”. **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 60/2025/CCR<sup>391</sup>, 19 maggio 2025; del. n. 16/2025/CCR, 19 febbraio 2025<sup>392</sup>; del. n. 17/2025/CCR, 19 febbraio 2025<sup>393</sup>; del. n. 18/2025/CCR, 19 febbraio 2025<sup>394</sup>.**

In senso conforme, **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, Del. n. 3/2025/SCBOLZ/CCR, 7 gennaio 2025**, nella quale è ribadita, tra l'altro, “la necessità di limitare a «peculiari evenienze il ricorso a contratti stralcio» (cfr. ex plurimis la deliberazione n. 2/2025/SCBOLZ/CCR)”.

### Contrattazione integrativa di settore (personale provincia Trento) rinvio alla disciplina nazionale

È stato rilevato come “l'ordinamento provinciale non menzioni testualmente la contrattazione integrativa, quale tipologia di contrattazione collettiva connotata da ambiti tipologici e limiti economico-finanziari da contrattazione di livello superiore sebbene la contrattazione di settore e quella decentrata, appaiano per contenuti e finalità, ad essa assimilabili. Sotto altra angolazione, va però osservato come, in ragione del rinvio che l'art. 57, c. 2-bis della citata legge provinciale (in materia di trattamenti economici) opera a tutti i livelli di contrattazione collettiva provinciale, in ordine alla definizione della disciplina dell'incentivazione della produttività individuale e collettiva, rende, in concreto, anche tale assimilazione tutt'altro che certa ai fini che qui rilevano posto che tutti i livelli contrattuali richiamati paiono astrattamente idonei a determinare, attraverso l'introduzione e la quantificazione dei trattamenti economici, fondamentali o accessori, maggiori oneri finanziari. Ne consegue, in definitiva, come ciò che, ai fini del controllo intestato alla Corte dei conti, appare dirimente in ordine alla possibilità di ritenere sottoposto o meno un dato accordo collettivo attiene non soltanto al contenuto, più o meno puntuale e specifico, in relazione al tipo di misure (di carattere accessorio, di carattere premiale o incentivante per specifiche funzioni) quanto le concrete misure recate dall'accordo e le previsioni dei conseguenti oneri finanziari e delle relative coperture. Laddove queste ultime non siano predeterminati in modo rigido da un pregresso accordo di livello superiore, anche tramite la fissazione di apposite clausole di salvaguardia, va da sé che la relativa pattuizione, incidendo in modo diretto sulle risorse complessivamente stanziare per la sottoscrizione, è suscettibile di essere vagliata sotto il profilo della attendibilità dei relativi oneri, sussistendo, pertanto, il relativo potere-dovere di certificazione intestato alla Sezione. Del resto, proprio in

<sup>391</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo del 1° aprile 2025 per la parte economica del CCPL 2022-2024 per i direttori della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti strumentali pubblici”.

<sup>392</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del triennio contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto scuola – area della dirigenza scolastica, siglata dall'A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 23 dicembre 2024”.

<sup>393</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del CCPL 2022-2024 per il personale del comparto Sanità – area delle categorie, siglata dall'A.P.Ra.N. e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 23 dicembre 2024”.

<sup>394</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo per la parte economica del CCPL 2022-2024 per il personale del comparto Autonomie locali – area non dirigenziale e altre disposizioni”.

*tali casi, l'attendibilità delle quantificazioni compiute, alla cui verifica è preordinato il controllo, risulta cruciale a tutela dell'integrità del bilancio sulla quale verrebbero infatti ad incidere eventuali maggiori oneri, se non correttamente determinati*<sup>395</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 42/2024/CCR**<sup>396</sup>.

### **Ore di Straordinario**

È stato ritenuto che *“anche le ore di straordinario remunerate con compenso forfettario in linea di principio e fatte salve le deroghe tassative previste dalla legge rientrano nel conteggio per la verifica del rispetto del tetto annuale fissato dall'ordinamento, in quanto norma finalizzata ad assicurare la tutela della salute del lavoratore”*<sup>397</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 84/2024/CCR.**

### **Non riassorbibilità dell'assegnamento del personale assunto a seguito di mobilità volontaria**

È stato rilevato che l'inserimento in clausole contrattuali della previsione *“che qualifica esplicitamente come non riassorbibile l'assegnamento corrisposto al personale assunto a seguito di mobilità volontaria [sia] una previsione che determinerà, in prospettiva, riflessi di natura finanziaria in termini di maggiore onerosità degli aumenti disposti da futuri contratti collettivi applicabili al personale del Consiglio, ad oggi non facilmente stimabili. La non riassorbibilità dell'assegnamento perequativo costituisce una previsione derogatoria rispetto ai consolidati principi che disciplinano il trattamento economico nelle ipotesi di mobilità volontaria di personale fra pubbliche amministrazioni.*

*A livello nazionale viene infatti in rilievo l'art. 30, c. 2-quinques, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 16 della l. n. 246 del 2005, il quale stabilisce che al dipendente trasferito per mobilità si applica “esclusivamente” il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della amministrazione nella quale si è trasferito, “salvo diversa previsione”. A seguito della indicata modifica legislativa si è ritenuto come l'avverbio “esclusivamente” riferita al trattamento economico da riconoscersi e l'esplicito riferimento alla iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione debba condurre a ritenere che sia riconoscibile solo detto trattamento senza alcun adeguamento al pregresso percorso lavorativo del dipendente, e, in definitiva, ad un superamento del c.d. divieto di reformatio in peius (in tal senso, si v. ad es. Cass. Civ. sez. lav., n. 10266/2021, punto 3.4). A ciò si aggiunga che nei casi in cui il legislatore ha previsto possibilità di conservare il trattamento più favorevole - la norma fa infatti salve diverse previsione derogatorie del principio in questione - l'insegnamento consolidato del giudice ordinario è nel senso che l'assegnamento ad personam si giustifichi solo sino a quando non subentri, per i dipendenti della amministrazione di*

<sup>395</sup> Si rammenta che l'art. 54, comma 2-bis della legge provinciale n. 7/1997 indica l'articolazione della contrattazione collettiva provinciale in contrattazione collettiva quadro, di comparto, di settore e decentrata.

<sup>396</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di accordo integrativo dell'accordo di settore di data 21 ottobre 2021 del personale della Provincia e dei suoi enti strumentali pubblici, dell'accordo di data 3 giugno 2009 e successive modifiche inerente al trattamento accessorio del personale provinciale addetto alla manutenzione stradale e dell'accordo dei giornalisti della Provincia e dei suoi enti strumentali pubblici di data 26 novembre 2020.

<sup>397</sup> In particolare, la Sezione aveva espresso perplessità in relazione alla previsione contenuta nell'ipotesi contrattuale della riduzione a fine mese delle ore di straordinario di “fermo guida” (ore di attesa non guidate). Aveva infatti rilevato: *“In disparte la scelta di erogare un compenso mensile, anziché un'indennità su base giornaliera in ragione dell'effettiva presenza in servizio del personale interessato, non appare chiaro se le ore decurtate vengano poi conteggiate per il calcolo del limite delle 240 ore annue fissato dall'art. 45 del vigente CCPL per il personale del Comparto Autonomie locali – area non dirigenziale. Dal tenore letterale dell'art. 1, c. 1, dell'ipotesi di accordo, sembrerebbe evincersi una risposta negativa per il fatto che “le ore di lavoro straordinario rilevate a fine mese sono ridotte delle ore di “fermo guida” [...]. Come noto, per il superamento del limite annuo di ore straordinarie fissato dall'art. 5, c. 3, del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 (fatte salvi le ipotesi di deroga di carattere straordinario previste dalla legge), è prevista la sanzione amministrativa, a carico del datore di lavoro, da 25 a 154 euro, sanzione che sale da 154 a 1.032 euro nel caso in cui la violazione si riferisca a più di cinque lavoratori, ovvero si sia verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giornate lavorative (art. 18-bis, c. 6, del citato d.lgs. n. 66/2003)”*.

*destinazione, un miglioramento retributivo, del quale occorre tener conto nella quantificazione dell'assegno, poiché, altrimenti, il divario sarebbe privo di giustificazione (così, tra le tante, Cass. Civ. Sez. Lav, n. 10145/2018, id. 15372/1, id., ord. 11771/21). In sostanza, nei casi in cui il legislatore ha ammesso la possibilità di corrispondere un assegno perequativo al personale transitato in mobilità esso deve essere riassorbibile*<sup>398</sup>. **Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Trento, del. n. 87/2024/CCR**<sup>399</sup>.

In senso conforme, **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 13/2024/CCR, 20 gennaio 2025**<sup>400</sup> nella quale è stato ribadito come *“la previsione relativa alla non riassorbibilità dell'assegno “ad personam” non sia in linea con i principi affermati dalla Corte di cassazione civile, sezione lavoro (sentenze n. 18299 del 25/07/2017, n. 24122 del 3/10/2018, n. 15371 del 6/06/2019), secondo cui gli «assegni sono destinati ad essere riassorbiti negli incrementi del trattamento economico complessivo spettante ai dipendenti dell'Amministrazione cessionaria»*”.

È sottolineata *“l'esigenza, in un'ottica di maggiore chiarezza e completezza, che la Provincia dia evidenza nelle proprie delibere autorizzative delle previste spese di tutti gli enti dell'intercomparto facenti parte del sistema territoriale integrato [...] anche qualora gli oneri vengano posti a carico dei bilanci delle singole amministrazioni (cfr. deliberazione n. 19/2024/SCBOLZ/CCR)”*. **Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano, del. n. 8/2025/SCBOLZ/CCR, 26 febbraio 2025**<sup>401</sup>.

#### **Clausole salvaguardia – premio produttività**

È stato rilevato che l'inserimento nell'accordo di clausole di salvaguardia *“nel tentativo di subordinare il riconoscimento del premio alla necessaria compatibilità economico-finanziaria con il bilancio dell'Ente”*, sia mediante mero richiamo alla compatibilità finanziaria sia come riferimento al MOL (margine operativo lordo), *“risulta estremamente vago e generico (per non dire lacunoso) ove ci si limit[i] a prevedere che al verificarsi della ricorrenza dei parametri di produttività il premio verrà riconosciuto solo se dall'analisi del consuntivo di bilancio risulti un valore di detto margine che, al netto di accantonamenti specifici, consenta - in misura sufficiente - la copertura finanziaria”*. **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 66/2024/CCN, 4 luglio 2024**<sup>402</sup>.

#### **Lavoro agile e a distanza**

È stato evidenziato come il *“lavoro agile e a distanza siano espressamente considerati tra gli strumenti organizzativi essenziali per l'innovazione ed il miglioramento della Pubblica Amministrazione e del livello dei servizi da rendere a cittadini ed imprese, in un'ottica di accrescimento e rafforzamento del capitale umano dell'impiego pubblico a servizio dell'interesse generale e del Paese. [...] La nuova disciplina contrattuale sul lavoro agile e da remoto*

<sup>398</sup> La Sezione ha precisato che *“l'assegno non riassorbibile è stato sottoposto ad un meccanismo di cristallizzazione, vale a dire che lo stesso è escluso da ogni ulteriore incremento retributivo, e di neutralizzazione, e cioè l'esclusione da ogni base di calcolo, con un effetto, dunque, nel tempo, di sostanziale riassorbimento, sebbene in maniera più graduale)”*.

<sup>399</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di Accordo concernente la modifica degli articoli 31 e 70 del vigente contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

<sup>400</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di “Accordo per l'attuazione delle delibere della giunta regionale n. 17/58 del 19 maggio 2022, n. 24/8 del 13 luglio 2023, n. 38/51 del 17 novembre 2023 e n. 38/16 del 2 ottobre 2024 relative al transito del personale dipendente Arpas nel CCRL, sottoscritto in data 4 dicembre 2024 dal Co.Ra.N. e dalle organizzazioni rappresentative, con quorum pari a 57,47%”.

<sup>401</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell'Ipotesi di contratto “Accordo di comparto per il personale dirigenziale dei comuni, delle comunità comprensoriali e delle A.P.S.P.”

<sup>402</sup> Deliberazione di non luogo a provvedere sull'Ipotesi di Accordo “Premio di produttività” sottoscritto il 29 marzo 2023 dalla Fondazione Teatro Comunale di Bologna con le Organizzazioni sindacali.

*costituisce attuazione degli obiettivi negoziali posti dall'atto di indirizzo giuntale nell'ambito del patto per l'innovazione del lavoro pubblico, nella prospettiva di delineare le modalità applicative di tali istituti, superandone la gestione emergenziale, e orientandoli al servizio della flessibilità organizzativa e del miglioramento dell'azione amministrativa, in uno con l'esigenza di meglio conciliare i profili di vita professionale e personale dei lavoratori, rappresentando al momento per il comparto regionale un elemento di riferimento che sarà compiutamente definito e collegato agli altri istituti contrattuali nel prossimo contratto collettivo regionale di lavoro del personale non dirigenziale del comparto unico della Regione Friuli Venezia Giulia nel triennio normativo ed economico*<sup>403</sup>. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/44/2022/CCR, 19 luglio 2022**<sup>404</sup>.

### Fondo Perseo

In merito alla possibilità di adesione al Fondo Perseo mediante forme di silenzio-assenso a cui si accompagna un'apposita disciplina di recesso del lavoratore, è stato ribadito che: *“La ragione dell'introduzione di tale nuova modalità di adesione è esplicitamente individuata nella possibilità che tale meccanismo per la sua intrinseca natura automatica determini un incremento delle adesioni dei dipendenti al Fondo così da ampliare la platea dei soggetti destinatari della tutela previdenziale complementare (c.d. secondo pilastro del sistema pensionistico)*<sup>405</sup>. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. 24/2022/CCR, 1° marzo 2022**<sup>406</sup>.

### Obbligo contributo per saldo netto da finanziare

Con riguardo all'obbligo per la Regione di assicurare un contributo annuale in termini di saldo netto da finanziare di cui agli Accordi Stato-Regione recepiti dal d.lgs. n. 154 del 2019<sup>407</sup> in materia di concorso al coordinamento della finanza pubblica da parte del sistema integrato regionale, è stato rilevato che *“l'ottemperanza al predetto obbligo di concorso finanziario, pur esonerando la Regione dall'essere destinataria di singole disposizioni limitative dei poteri di*

<sup>403</sup> La Sezione ha evidenziato “portata potenzialmente molto positiva” della Pre-intesa e il ruolo fondamentale degli investimenti che “le amministrazioni dovranno continuare a fare per la messa a punto di sistemi informativi e di tecnologie che, oltre a gestire le diverse attività, consentano una costante revisione dei processi e dei procedimenti, al fine di migliorarne l'efficacia e l'accessibilità: per i primi utilizzatori, i lavoratori del comparto, e soprattutto per i cittadini e le imprese, destinatari dei servizi e delle prestazioni”. Come anche la “capacità dell'Amministrazione “committente” di dare impulso all'attuazione di tali processi con il necessario coinvolgimento di tutto il personale, interessato o meno nel lavoro a distanza, anche tramite i percorsi di formazione previsti dalla Pre-intesa”.

<sup>404</sup> Deliberazione di certificazione positiva sulla Pre-intesa relativa al lavoro agile e alle altre forme di lavoro a distanza nel comparto unico del pubblico impiego regionale e locale del Friuli-Venezia Giulia, sottoscritto dalla Delegazione trattante pubblica di comparto per la contrattazione del personale non dirigente e le parti sindacali l'11 maggio 2022.

<sup>405</sup> Cfr. C. conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 16 del 2021, con riguardo a all'interpretazione di Aran in sede di relazione tecnica dell'analogo accordo stipulato in sede nazionale sottoscritto in data 16 settembre 2021 che ha previsto la facoltà per i lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 2019 di aderire al Fondo mediante forme di silenzio-assenso, a cui si accompagna un'apposita disciplina di recesso del lavoratore. ARAN ne evidenziava «un effetto incrementale sul numero degli iscritti, poiché l'obbligo di fornire informazioni sulla previdenza complementare a carico delle amministrazioni, unitamente alla circostanza che, in caso di silenzio assenso, si determina un effetto di automatica adesione, avranno prevedibilmente, l'effetto di incrementare le adesioni». La Sezione ha osservato in merito: *“Pertanto, in considerazione dell'obbligo contributivo a carico dell'Amministrazione (pari all'1 per cento pro capite degli elementi del trattamento retributivo utili ai fini del T.F.R., oltre al contributo di solidarietà ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 124 del 1993 e dell'art. 16 del decreto legislativo n. 252 del 5 dicembre 2005, pari al 10 per cento sulle contribuzioni o somme a carico del datore di lavoro, diverse da quella costituita dalla quota di accantonamento al TFR, destinate a realizzare le finalità di previdenza pensionistica complementare, e dunque, complessivamente pari al 1,10% pro capite degli elementi del trattamento retributivo utili ai fini del T.F.R.), l'articolo 2 dell'accordo genera dunque un potenziale aumento degli oneri a carico delle Amministrazioni per effetto dell'aumento atteso delle adesioni al fondo.”*

<sup>406</sup> Deliberazione di certificazione positiva di *“Accordo sulla regolamentazione inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al fondo nazionale pensione complementare Perseo – Sirio, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore”, sottoscritto dalle parti in data 3 dicembre 2021”.*

<sup>407</sup> D.lgs. n. 154 del 25 novembre 2019, recante *“Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica”.*

*spesa stabilite a livello nazionale in un'ottica di contenimento della stessa, non può considerarsi esaustiva degli obblighi che permangono, comunque, in capo alla Regione in termini di rispetto anche di altre norme costituzionali in materia di finanza pubblica (come ad esempio l'art. 97 e l'art. 81) nonché, naturalmente, delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (come quella riconducibile all'ordinamento civile costituita, secondo la giurisprudenza costituzionale, dalla disciplina dei rapporti di pubblico impiego) e dei principi fondamentali che regolano la materia desumibili nel caso di specie desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001*<sup>408</sup>. **Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, del. n. FVG/23/2022/CCR, 1° marzo 2022**<sup>409</sup>

### **Progressioni professionali**

Con riguardo alla quantificazione dei costi per le progressioni professionali e delle risorse occorrenti, è stato osservato che *“il richiamo alla esigenza di omogeneizzare la consistenza del fondo per le progressioni professionali e garantire in misura omogenea al comparto Regione i transiti del personale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione Sardegna, dimostrerebbe che sia stata compiuta, per la finalità considerata, una valutazione circa la necessità di ulteriori fondi, che, uniti a quelli già a disposizione, costituirebbero il tetto entro il quale contenere la relativa spesa, in sede di contrattazione integrativa, nella fase di concreta attuazione dei procedimenti di progressione”*. **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 117/2024/CCR, 19 luglio 2024.**

### **Risorse fondo integrativo**

Conclusivamente è stato osservato che: *“Con l’istituzione, a decorrere dal 2023, del Fondo integrativo si mettono a disposizione ulteriori risorse per la corresponsione di compensi per la prestazione di lavoro straordinario. [...] L’istituzione del Fondo dovrebbe consentire di evitare [...] il ripetersi di situazioni [quali] l’espletamento di straordinario in assenza di disponibilità finanziarie. Nel caso, si raccomanda ogni possibile sollecita iniziativa volta a reperire, quanto prima, le somme occorrenti per la corresponsione degli emolumenti dovuti onde evitare come accaduto nella fattispecie, il trascorrere di tanto tempo dalla prestazione lavorativa resa e scongiurare, altresì, probabili contenziosi giurisdizionali. Resta, inoltre, impregiudicata la necessità che la concreta erogazione dei compensi di che trattasi avvenga previa verifica della sussistenza di tutte le condizioni normativamente e contrattualmente fissate”*. **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 117/2024/CCR, 19 luglio 2024.**

### **Permessi retribuiti - Ampliamento delle ipotesi di fruizione**

È stato osservato, sul piano sistematico, che: *“l’ampliamento delle ipotesi in cui è possibile usufruire di permessi retribuiti comporta, anzitutto, un costo indiretto per l’Amministrazione Regionale, come peraltro rilevato dallo stesso Co.Ra.N. Tale fenomeno si verifica in quanto l’Amministrazione Regionale e le sue strutture dovranno continuare a erogare la retribuzione dei dipendenti che usufruiscono dei permessi, pur in assenza dell’effettiva prestazione lavorativa. Tutto ciò è destinato, dunque, a tradursi in un incremento del costo del servizio, poiché le spese per il personale costituiscono una voce significativa delle spese correnti dell’ente, contribuendo alla rigidità del bilancio. Tale costo indiretto è, inoltre, astrattamente in grado di ripercuotersi in un’ulteriore spesa effettiva di carattere finanziario, qualora (a fronte dell’ampliamento della possibilità di consentire maggiori e più agevoli assenze dal lavoro), sorga l’esigenza di ricorrere*

<sup>408</sup> Cfr. C. conti, SRCFVG Del. n. 34/2021/PARI, paragrafo 1.2. della Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>409</sup> Deliberazione di certificazione non positiva dell’Ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo regionale di lavoro del personale dirigente del comparto unico della Regione Friuli-Venezia Giulia. Triennio normativo ed economico 2016-2018.

*a prestazioni di lavoro alternative o straordinarie per far fronte alle assenze dal lavoro del personale dipendente, come ammesso dal Co.Ra.N.*<sup>410</sup> Ciò in considerazione del fatto che “*il sistema complessivo impone non solo la tendenziale progressiva riduzione della spesa pubblica per il personale dipendente, ma anche l’incremento dell’efficienza e della produttività delle prestazioni di servizio pubblico, in applicazione dei principi del buon andamento (art. 97 della Costituzione e art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241) e del risultato (art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) dell’azione amministrativa.*” **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna, del. n. 94/2025/CCR, 22 maggio 2025**<sup>411</sup>.

### **Copertura assicurativa per responsabilità civile**

È richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile in base al quale “*le iniziative assunte dalle amministrazioni pubbliche per la copertura assicurativa della responsabilità civile, ivi compreso il patrocinio legale, fatte salve le ipotesi di dolo e colpa grave*», sono «*attuare nell’ambito delle risorse finanziarie destinate a tale finalità dai precedenti contratti. Nel caso in cui nelle relazioni tecniche non siano stimati gli oneri derivanti dall’attuazione delle correlate disposizioni contrattuali, gli organi di controllo delle amministrazioni sono tenuti ad accertare che il costo delle coperture assicurative in esame non ecceda le risorse finanziarie già destinate a tale finalità, in applicazione dei precedenti contratti*»<sup>412</sup>. **Sezione di controllo per la regione siciliana, del. n. 46/2025/CCR, 25 febbraio 2025**<sup>413</sup>.

<sup>410</sup> In particolare, l’Ipotesi sottoposta al controllo della Sezione aveva modificato in tal senso il CCRL del personale dipendente dell’amministrazione regionale, con rischi potenziali dell’incremento della spesa del personale.

<sup>411</sup> Deliberazione di certificazione positiva dell’Ipotesi di “Accordo per la modifica degli artt. 39, 40, 42, 43, 59 e per l’introduzione degli artt. 39-bis, 40-bis e 42-bis del CCRL 15 maggio 2001 per il personale dipendente dell’amministrazione regionale e degli enti strumentali”.

<sup>412</sup> C. conti, SSRR in sede di controllo, del. n. 2/SSRRCO/CCN/2024 di certificazione dell’Ipotesi di CCNL relativo al personale dell’Area delle Funzioni centrali per il triennio 2019-2021.

<sup>413</sup> Delibera di certificazione positiva dell’Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del personale dell’area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all’art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2019-2021.