

Amministrazioni, ai quali s'è fatto riferimento più sopra, potrebbero essere utilizzati anche per effettuare controlli "mirati" sulla contrattazione decentrata;

- *incrementi retributivi riservati alla contrattazione integrativa "per l'aumento della produttività"*: in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, tali incrementi si traducono in erogazioni largamente svincolate dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle Amministrazioni e dai loro addetti. Ne discende l'urgenza di mettere a punto sistemi di controllo della produttività individuale e collettiva, sulla base di indicatori – omogenei per insiemi di enti – da elaborare con il concorso di tutte le Amministrazioni (eventualmente con il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997).

9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale

9.1. La politica di blocco delle assunzioni – per quanto accompagnata da consistenti deroghe – ha comportato, a tutti i livelli di governo, incrementi di personale relativamente contenuti nel lungo periodo (+3,6 per cento fra il 1997 e il 2007) e ancor più modesti nel medio periodo (+1,7 fra il 2001 e il 2007) (Tavole 8.3 e 8.4). Gli incrementi sono distribuiti, peraltro, in maniera diseguale fra "Amministrazioni centrali" (che identificano le Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche) e "Amministrazioni locali" (comprehensive di Regioni, Province e Comuni), a seconda del periodo considerato. Se, infatti, nel periodo 2001-2007 le Amministrazioni locali hanno registrato una percentuale di aumento superiore a quella delle Amministrazioni centrali (2,1 rispetto all'1,6), nel periodo 1997-2007 l'aumento di personale delle Amministrazioni centrali è stato superiore rispetto a quello delle Amministrazioni locali (5,4 per cento delle prime, a fronte dell'1,4 per cento delle seconde), anche per effetto del passaggio di un'intera categoria di dipendenti (quella del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola) dagli Enti locali allo Stato.

In termini assoluti, il personale pubblico è aumentato, fra il 1997 e il 2007, di circa 126.000 unità, di cui 106.000 nelle Amministrazioni centrali e 21.000 nelle Amministrazioni locali. Fra il 2001 e il 2007, invece, l'incremento è stato di 32.700 unità nelle Amministrazioni centrali e di circa 31.000 unità nelle Amministrazioni locali. A queste unità va aggiunto il personale delle società pubbliche, che gestiscono *local utilities* e altre attività, soprattutto in collegamento con le Amministrazioni regionali e locali: per il 2005, si tratta – secondo una

recente indagine⁴⁴ – di oltre 215.000 unità nelle sole società interamente controllate (+11 per cento circa rispetto al 2003)⁴⁵.

Questi dati si prestano ad alcune considerazioni. Anzitutto, essi provano che i due processi di decentramento amministrativo – avviati, rispettivamente, nel 1997 e nel 2001 – non hanno determinato significativi effetti di riallocazione del personale fra Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali. In secondo luogo, le Amministrazioni locali hanno accresciuto, in corrispondenza delle nuove funzioni ricevute, le proprie dotazioni di personale. In terzo luogo, anche l'Amministrazione centrale, malgrado la riduzione delle sue competenze, ha accresciuto la consistenza dei propri addetti e l'unica riduzione (non del personale in servizio e della relativa spesa, ma degli organici) è attesa dall'attuazione delle norme sul riordino dei Ministeri contenute nella legge finanziaria 2007 (v. il cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.).

Del resto, il riordino delle Amministrazioni centrali a seguito dei trasferimenti di funzioni del 1997 e del 2001 è stato affidato – come più volte sottolineato dalla Corte – a procedimenti amministrativi (culminanti in atti regolamentari⁴⁶) interamente rimessi all'iniziativa degli stessi Ministri i cui apparati avrebbero dovuto essere riorganizzati; con la conseguenza di aver dato luogo ad una situazione nella quale la resistenza delle burocrazie alla perdita di funzioni e personale ha favorito l'emanazione di regolamenti largamente ispirati alla conservazione dello *status quo*. Ne è scaturita la decisione di procedere con un atto normativo primario – appunto, la legge finanziaria 2007 – ad imporre riduzioni di apparati e diminuzioni di personale (dirigente e non dirigente)⁴⁷, salvo precisare che ciò è avvenuto richiedendo ai Ministeri di applicare i "tagli" in misura predeterminata e per tutti uniforme (il 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale e il 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale), piuttosto che sulla base di un'analisi delle funzioni e di una valutazione oggettiva circa la congruenza tra i compiti da esercitare e le strutture organizzative ad essi necessarie.

Quanto, in particolare, all'Amministrazione periferica dello Stato, la Corte ha più volte rilevato⁴⁸ come essa sia stata, per un verso, potenziata da provvedimenti organizzativi successivi alla regionalizzazione del 1997⁴⁹ e, per altro verso, limitata nelle sue capacità operative nei

⁴⁴ Unioncamere, *Le società partecipate dagli Enti locali. Rapporto 2007*, Roma, 2008, tab. 8.

⁴⁵ Nelle società partecipate con quote superiori al 10 per cento, il personale ammontava, nel 2005, a oltre 240.000 unità (+9 per cento rispetto al 2003): Unioncamere, *ibidem*.

⁴⁶ A norma dell'art. 13 legge n. 59/1997, che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 17 della l. n. 400/1988.

⁴⁷ Cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.

⁴⁸ Da ultimo, in Corte dei conti, *Elementi per l'audizione [sui costi della politica] dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 20 novembre 2007.

⁴⁹ Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, Roma, 2006, vol. I, cap. VIII, par. 3.

confronti dei poteri regionali e locali, con la conseguenza che i rapporti e i raccordi fra Amministrazioni dello Stato e autonomie sono il risultato, per lo più, di decisioni assunte a livello centrale, rispetto alle quali gli organi periferici svolgono un ruolo secondario o di meri esecutori. Inoltre, le resistenze opposte dalle Amministrazioni al ruolo unificante inizialmente attribuito agli UTG hanno fatto sì che gli uffici periferici dello Stato abbiano addirittura accentuato la loro “individualità”, mentre non appare neppure avviata una riflessione circa l’opportunità di conferire le funzioni statali periferiche ad altri livelli di governo, secondo la prescrizione dell’art. 118, comma 1, Cost. (salvo il ruolo di coordinamento e sovrintendenza degli UTG sulle funzioni statali conferite alle Amministrazioni regionali e locali); il che comporterebbe la progressiva confluenza del personale periferico dello Stato nei ruoli delle Amministrazioni regionali-locali, con significative economie di spesa e con una rilevante semplificazione – pur essa economicamente apprezzabile – dei rapporti fra cittadini e pubbliche Amministrazioni⁵⁰.

9.2. Altre informazioni tratte dal Conto annuale 2006 contribuiscono a richiamare l’attenzione sull’esigenza di iniziative per pervenire ad un più profondo riordino dell’Amministrazione statale, anche in funzione di contenimento della relativa spesa.

Il personale statale (esclusi il personale insegnante, i magistrati, il personale militare e quello delle forze di Polizia) è dislocato nelle Regioni del Nord, del Centro e del Sud secondo quanto risulta dalle Tavole 8.5-8.8 *bis*⁵¹.

Dalla tavola 8 *bis*, in particolare, si ricava che il numero di dipendenti per 1000 abitanti varia – in media – dai 4,2 del Sud ai 2,6 del Nord (escludendo il Centro, che include il dato relativo ai dipendenti dell’Amministrazione centrale). Inoltre, per quanto la densità dei dipendenti sia diminuita – fra il 2001 e il 2006 – sia al Nord che al Sud, il divario fra le due aree si è solo lievemente ridotto (essendo passato da 1,7 in favore del Sud nel 2001 a 1,6 – sempre a favore del Sud – nel 2006).

Con riguardo al personale periferico dei Ministeri, la relativa dotazione è – come detto – sensibilmente diminuita negli ultimi anni, ma si è rafforzata, nello stesso tempo, la presenza di personale e uffici di livello dirigenziale (soprattutto generale, con un aumento del 21 per cento fra il 2001 e il 2005, seguito da una lieve diminuzione – pari a circa il 4 per cento – fra il 2005 e

⁵⁰ Anche su questi temi v. cap. VII, “L’organizzazione”, par. 3.2.1., 3.3.

⁵¹ Le Tavole da 8.7 a 8.8-*bis* non considerano i diplomatici e i prefetti, che sono invece inclusi nella Tavole 8.5 e 8.6.

il 2006), risultandone perciò accresciuto il rilievo organizzativo dell'Amministrazione statale in ambito regionale. Sulle motivazioni di tale fenomeno appare utile che – anche in sede di *spending review* – il Governo avvii una riflessione circa l'esistenza di margini per procedere ad opportune razionalizzazioni, tanto più che neppure l'unificazione delle “strutture di supporto” delle Amministrazioni periferiche è stata realizzata dai regolamenti di riordino organizzativo previsti dalla legge finanziaria 2007⁵².

10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008

10.1. Come accennato, la legge finanziaria 2008 prosegue ed amplia il programma di stabilizzazione dei lavoratori “precari”, avviato dalla legge finanziaria 2007. La prima ha, infatti, esteso sia l'ambito soggettivo degli interessati alla stabilizzazione (non solo i dipendenti a tempo determinato, ma anche i lavoratori con contratti di co.co.co.), sia l'arco di tempo utile alla maturazione dei requisiti per la stabilizzazione (dal 29 settembre 2006 al 28 settembre 2007). Inoltre, mentre le stabilizzazioni previste dalla seconda configuravano, per lo più, diritti soggettivi (nascenti, nelle Amministrazioni dello Stato, direttamente dalla legge e, nelle Amministrazioni regionali e locali, dalla decisione degli enti di procedere alla stabilizzazione), quelle di cui alla legge finanziaria 2008 sono collegate a procedimenti selettivi e, quindi, a veri e propri concorsi pubblici di accesso a posti di lavoro presso pubbliche Amministrazioni.

Secondo la legge finanziaria 2008, le Amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli Enti pubblici, nonché le Regioni e gli Enti locali possono ammettere alle procedure di stabilizzazione i dipendenti a tempo determinato e i lavoratori con contratti di co.co.co., che siano stati assunti mediante procedure selettive e abbiano maturato tre anni di anzianità di servizio (anche non continuativi, nell'arco dei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della legge) alla data del 28 settembre 2007 (per i Vigili del fuoco, il requisito dell'anzianità è fissato in 120 giorni di servizio nel quinquennio)⁵³.

La stabilizzazione avverrà in maniera progressiva (e cioè, fra l'altro, tenendo conto delle disponibilità finanziarie), sulla base di appositi piani predisposti dalle Amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli

⁵² Cap. VII, “L'organizzazione”, par. 3.2.2..

⁵³ Le procedure di stabilizzazione sono estese, con alcuni adattamenti, al personale a tempo determinato della Croce rossa (art. 2, comma 367, l. n. 244/2007) e degli istituti zooprofilattici sperimentali (art. 2, comma 375, l. n. 244/2007).

anni 2008, 2009 e 2010⁵⁴.

In ogni caso, il personale verrà assunto, come detto, mediante “procedure selettive”, onde sarà necessario che, sulla base dei fabbisogni rilevati dalle Amministrazioni, i concorsi di accesso (le “procedure selettive”) siano aperti – affinché non si determinino immissioni in ruolo senza l’osservanza del principio del concorso pubblico riaffermato dalla stessa legge finanziaria – alla partecipazione di esterni, riservando una quota dei posti al personale da stabilizzare⁵⁵. Per altro verso, le Regioni e gli Enti locali che decidessero di far luogo alle stabilizzazioni non sono autorizzati a derogare la disciplina del patto di stabilità interno, essendo comunque tenuti a rispettare i limiti posti all’“incremento sostenibile” della spesa corrente⁵⁶.

Una distinta procedura di stabilizzazione è prevista per i rapporti di lavoro flessibile diversi da quelli a tempo determinato e dai rapporti di co.co.co., sempre che i loro titolari abbiano maturato un’esperienza professionale, presso la stessa Amministrazione, di durata non inferiore a tre anni, anche non continuativi, alla data di entrata in vigore della legge⁵⁷.

Ancora, i Comuni potranno godere di finanziamenti statali per stabilizzare o, a seconda dei casi, per assumere a tempo determinato il personale precario utilizzato “a convenzione”, già impiegato in lavori socialmente utili⁵⁸.

E’ comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale di diretta collaborazione degli organi politici (a tutti i livelli di Governo), nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli Enti di ricerca.

Procedure particolari sono previste per la stabilizzazione dei volontari delle Forze Armate (mediante trasferimento nei ruoli delle forze di Polizia) e del personale dei Vigili del fuoco; del personale appartenente a Poste italiane S.p.A. e all’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., comandato presso altre Amministrazioni; del personale selezionato dal Ministero

⁵⁴ Modalità applicative delle norme di cui si parla sono state dettate dal Dipartimento della funzione pubblica con la circolare 18 aprile 2008, n. 5, “Linee di indirizzo in merito all’interpretazione ed all’applicazione dell’art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)”.

⁵⁵ Ciò potrebbe richiedere che i bandi di concorso, per poter soddisfare le aspettative degli interessati alla stabilizzazione, riguardino un elevato numero di posti, al momento inesistenti nei ruoli delle amministrazioni. Donde il rischio di consistenti ampliamenti delle piante organiche.

⁵⁶ Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le Amministrazioni continueranno ad avvalersi dei lavoratori interessati, i cui contratti restano prorogati fino all’esaurimento delle procedure medesime. Si tratta, in pratica, di una “stabilizzazione provvisoria”, oggetto di un preciso diritto soggettivo degli interessati.

⁵⁷ E’ previsto che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previo confronto con le organizzazioni sindacali) definisca, entro il marzo 2008, i requisiti per la stabilizzazione, i criteri di selezione e le modalità di valutazione. All’esito positivo della valutazione, gli interessati vengono assimilati al personale a tempo determinato avente titolo alla stabilizzazione.

⁵⁸ Art. 2, commi 550-552, l. n. 244/2007.

dell'ambiente e destinato a Regioni ed Enti locali, nonché alle agenzie regionali per l'ambiente, per l'attuazione di taluni programmi comunitari; di personale delle Regioni, degli Enti locali e del servizio sanitario nazionale, subordinatamente al rispetto delle regole del Patto di stabilità interno e del Patto di stabilità sanitario, nonché di altri parametri a presidio della sana gestione degli Enti.

Un giudizio circa la congruità delle risorse finanziarie destinate alle stabilizzazioni (20 milioni annui a partire dal 2008, oltre a stanziamenti per specifiche Amministrazioni ed Enti) non può che essere subordinato alla verifica del numero dei beneficiari, dei livelli o delle qualifiche in cui essi verranno inquadrati, delle retribuzioni di accesso a tali livelli e qualifiche, dei contratti collettivi di volta in volta ad essi applicabili. Si tratta di un'analisi che avrebbe dovuto precedere l'approvazione della complessa normativa e che, invece, è mancato. Si rende, perciò, necessario che il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettuino un accurato monitoraggio sull'attuazione della disciplina, considerato che sussistono incertezze persino sul numero dei potenziali beneficiari delle procedure di stabilizzazione.

Valutazioni orientative stimano, comunque, che le stabilizzazioni previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 coinvolgeranno, complessivamente, non meno di 180.000 persone (la metà delle quali per effetto della legge finanziaria 2008). Si tratta, peraltro, di una stima approssimativa, considerato che le collaborazioni coordinate e continuative – cui si deve una quota piuttosto ampia di precariato – non sono classificate, a fini statistici, come unità di lavoro. Peraltro, le complicazioni e le incertezze presenti nella disciplina delle stabilizzazioni – accresciute dalle differenti caratteristiche delle stabilizzazioni regolate dalla legge finanziaria 2008 rispetto a quelle previste dalla legge finanziaria 2007 – costringeranno le Amministrazioni ad investire in tali procedure risorse consistenti (a parte quelle necessarie a sostenere il probabile contenzioso cui daranno luogo le richiamate incertezze interpretative), finora non calcolate.

Al riguardo, i dati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, riportati dal Conto annuale del personale (tavola 8.9), espongono che, al 2006, i dipendenti a tempo determinato in servizio nelle pubbliche Amministrazioni ammontavano a 127.500 unità circa (per lo più concentrate nel SSN, con 34.600 unità, e nel comparto Regioni-autonomie locali, con circa 44.000 unità, che superano le 50.000 se si considerano le Regioni a statuto speciale), mentre il numero dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ammontava a oltre 89.400 (per lo più concentrati nei comparti Regioni-autonomie locali, con 43.750 contratti, nel

comparto delle università, con 26.130 contratti, e nel SSN, con 13.900 contratti); a queste due categorie vanno aggiunti i titolari di contratti di formazione e lavoro (circa 6.300), i lavoratori a rapporto di lavoro interinale (circa 10.000) e i lavoratori socialmente utili (circa 30.600). Peraltro, non tutto il personale con contratto a tempo determinato o con contratto di co.co.co. è investito dalle procedure di stabilizzazione (non lo sono, ad esempio, i consulenti e, in genere, gli appartenenti ad uffici di diretta collaborazione degli organi di vertice politico); inoltre, i requisiti per accedere alla stabilizzazione variano a seconda delle diverse categorie e, d'altro canto, la stabilizzazione avviene a domanda degli interessati. Ciò determina una relativa incertezza sull'entità dei precari che hanno titolo alla stabilizzazione e, quindi, sulla spesa a questa connessa.

In ogni caso, le stabilizzazioni, una volta completate, avranno l'effetto di colmare i ruoli organici delle Amministrazioni, che non potranno disporre, per molti anni, di alcun margine per effettuare nuove assunzioni (a meno di ampliare gli organici e, quindi, la spesa per il personale). Inoltre, considerata la complessità delle procedure di stabilizzazione, le Amministrazioni dovranno dedicare ad esse risorse consistenti (finora non calcolate e, comunque, in controtendenza rispetto all'obbligo di riduzione del personale addetto alle "strutture di supporto": v. il cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.), che dovranno essere distolte dall'attività di servizio ai cittadini.

Sulla disciplina delle stabilizzazioni sono state proposte, sotto vari profili, questioni di legittimità costituzionale.

10.2. Le procedure di mobilità del personale hanno sempre rappresentato un aspetto fra i più critici nella gestione delle Amministrazioni italiane. Secondo i dati forniti dall'annuale "Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione", il personale che, nel 2006, è transitato da una ad altra Amministrazione non ha raggiunto le cento unità (compresi ottantadue dipendenti che, dopo la trasformazione in ente pubblico economico dell'Agenzia del demanio, hanno optato per la conservazione del rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche Amministrazioni)⁵⁹.

Di qui, l'esigenza, periodicamente avvertita, di ridisegnare gli istituti che dovrebbero agevolare la circolazione del personale fra Amministrazioni, in ragione del mutare delle loro

⁵⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione. Anno 2006*, Roma, 2007, cap. IV, par. 4, in "www.innovazionepa.it"

esigenze. In questa direzione, la legge finanziaria 2008 si propone di coprire il fabbisogno di personale di alcune Amministrazioni statali mediante accordi di mobilità, anche intercompartimentale, a struttura plurilaterale, vale a dire fra il Governo (il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), le Amministrazioni “cedenti” e le Amministrazioni “riceventi”, ovvero fra Amministrazioni e sindacati. La stipula di questi accordi dovrebbe essere favorita dall’assenza dei vincoli (come quelli che impedivano accordi fra Amministrazioni soggette a regole differenziate in materia di assunzioni) che, in passato, hanno sostanzialmente impedito qualunque processo di mobilità. Tali vincoli non risultano, tuttavia, espressamente aboliti, con conseguente incertezza circa la possibile portata dei futuri accordi.

Ad ogni modo, gli accordi di cui si parla dovrebbero sopperire, nel triennio 2008-2010, alle gravi carenze di personale degli uffici giudiziari (ma il Ministero della giustizia potrà ricorrere anche alla mobilità individuale e all’utilizzazione di personale in posizione di comando da altre Amministrazioni, secondo i vigenti contratti collettivi).

Allo scopo di agevolare la mobilità volontaria, viene istituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la “banca dati informatica finalizzata all’incontro tra la domanda e l’offerta di mobilità” (peraltro già prevista, con carattere di facoltatività, dall’art. 9, legge n. 80/2006). La banca costituisce, ai sensi del codice dell’amministrazione digitale, una “base dati di interesse nazionale” e la sua realizzazione avverrà secondo le regole tecniche per il funzionamento del sistema pubblico di connettività⁶⁰, definite d’intesa fra lo Stato e la Conferenza unificata di cui all’art. 8 d.lgs. n. 281/1997; sempre d’intesa fra lo Stato e la Conferenza unificata dovranno essere stabilite le sue caratteristiche tecniche e le modalità di gestione. Non sembra, quindi, che la banca possa divenire operativa in tempi brevi.

Istruzioni per l’applicazione delle nuove norme in materia di mobilità sono state emanate dal Ministro per l’innovazione e le riforme nella Pubblica Amministrazione con circolare 18 aprile 2008, n. 4⁶¹.

⁶⁰ ... che l’art. 2, comma 2, d.lgs. n. 42/2005 definisce come “l’insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l’integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l’interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l’autonomia del patrimonio informativo di ciascuna Pubblica Amministrazione”.

⁶¹ “Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). Linee guida ed indirizzi in materia di mobilità”.

10.3. A fronte delle immissioni straordinarie nei ruoli permanenti delle Amministrazioni, il sistema ordinario di assunzioni dovrebbe essere ripristinato, nelle Amministrazioni dello Stato, a partire dall'anno 2010, quando esse potranno reclutare, previo svolgimento delle procedure di mobilità, personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente⁶². Le assunzioni saranno oggetto di un procedimento autorizzativo, culminante in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Sempre nel 2010, ma solo “per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza”, le Amministrazioni statali potranno procedere ad ulteriori assunzioni, nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda di 75 milioni a regime⁶³.

A partire dal 2011, infine, le Amministrazioni potranno effettuare, previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente⁶⁴.

Assunzioni straordinarie sono, comunque, fin d'ora autorizzate per una serie piuttosto numerosa di Amministrazioni: circa la metà Ministeri e loro agenzie⁶⁵, l'Alto commissariato per la lotta alla corruzione, Enti pubblici (Unioncamere e camere di commercio, istituti zooprofilattici, CNEL). Si tratta, sovente, di autorizzazioni all'assunzione di soggetti riconosciuti “idonei” in precedenti concorsi⁶⁶, dando luogo ad un'operazione di reclutamento che prevale sull'utilità di realizzare nuove selezioni fondate sul merito (analoga osservazione va fatta per la norma della legge finanziaria 2008 che proroga a tre anni dalla data di pubblicazione

⁶² Art. 3, comma 102, l. n. 244/2007.

⁶³ Art. 3, comma 104, l. n. 244/2007. Il procedimento autorizzativo è, però, diverso da quello di cui s'è detto in precedenza, poiché le Amministrazioni dovranno dimostrare la coerenza delle assunzioni con “gli obiettivi di riforma organizzativa e riqualificazione funzionale” delle stesse Amministrazioni; per il che, le richieste di autorizzazione ad assumere dovranno essere corredate da una “relazione illustrativa delle iniziative di riordino e riqualificazione, adottate o in corso, finalizzate alla definizione di modelli organizzativi rispondenti ai principi di semplificazione e di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi, con specifico riferimento, eventualmente, anche a nuove funzioni e qualificati servizi da fornire all'utenza”. Le richieste saranno sottoposte al Consiglio dei Ministri, previa istruttoria del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia, “diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna”.

⁶⁴ Art. 3, comma 105, l. n. 244/2007.

⁶⁵ ... dal Ministero dell'interno al Ministero degli affari esteri; dal Ministero del lavoro (con riguardo agli ispettori del lavoro), al Ministero per i beni e le attività culturali, al Ministero delle politiche agricole; dal Ministero della difesa (con riguardo alle assunzioni nelle forze armate) al Ministero della giustizia (v. *infra*, nel testo), alle agenzie fiscali e all'Apat.

⁶⁶ Art. 1, commi 345 e 346, l. n. 244/2007.

l'efficacia delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le pubbliche Amministrazioni, salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali⁶⁷). Altre disposizioni riguardano assunzioni di personale civile già alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica e assunzioni nel ruolo degli educatori professionali del Ministero della giustizia. Nel Ministero dell'economia e delle finanze è consentito il conferimento (eventualmente ad esterni) di quattro incarichi dirigenziali, in aggiunta a quelli previsti in organico, al fine di potenziare il contrasto all'evasione fiscale e l'azione di monitoraggio della spesa pubblica.

Le assunzioni di personale a tempo pieno dovranno essere precedute, in ogni caso, dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta⁶⁸.

10.4. Le nuove misure di stabilizzazione del personale, dopo quelle adottate dalla legge finanziaria 2007, hanno costituito l'occasione per riordinare l'assetto che, a partire dal 1993 e, poi, nel 1998, era stato dato alla materia dei contratti di lavoro flessibile nelle pubbliche Amministrazioni⁶⁹. Questa disciplina consentiva ai datori di lavoro pubblico di utilizzare – nella logica della loro equiparazione ai datori di lavoro privati – tutte le forme di flessibilità previste dal codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa.

Nel 2006⁷⁰, per contenere l'incremento della spesa dovuto al diffondersi di questi contratti (e impedire alle Amministrazioni di aggirare il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato), la loro stipula era stata subordinata a tre condizioni: l'esistenza di esigenze "temporanee ed eccezionali"; l'avvenuto esperimento di procedure per ricoprire posti vacanti con personale già dipendente da pubbliche Amministrazioni; la previa valutazione dell'opportunità di attivare contratti di somministrazione con agenzie per il lavoro⁷¹, ovvero di esternalizzare o appaltare servizi.

Ora, la legge finanziaria 2008 ha ulteriormente ridimensionato la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro flessibile.

⁶⁷ Art. 3, comma 87, l. n. 244/2007, che inserisce il comma 5-ter nell'art. 35 d.lgs. n. 165/2001.

⁶⁸ Art. 1, comma 359, l. n. 244/2007.

⁶⁹ Art. 36 d.lgs. n. 29/1993; poi, art. 22 d.lgs. 80/1998; quindi, art. 36 d.lgs. n. 165/2001.

⁷⁰ DL n. 4/2006 (convertito dalla l. n. 80/2006), il cui art. 4, comma 2, introdusse il comma 1-bis nell'art. 36 d.lgs. n. 165/2001.

⁷¹ Ex art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003.

La nuova disciplina si ispira a quattro principi. Anzitutto, le assunzioni con contratti di lavoro flessibile costituiscono una misura di carattere eccezionale, poiché “le pubbliche Amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”. In secondo luogo, le Amministrazioni “non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità” (che sono ammesse – non è chiaro il perché – soltanto nelle Regioni e negli Enti locali). In terzo luogo, alla scadenza di un contratto di lavoro flessibile, è vietato alle Amministrazioni di utilizzare il medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale. Infine, le esigenze temporanee ed eccezionali debbono essere fronteggiate mediante l’assegnazione temporanea (per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile) di personale di altre Amministrazioni⁷².

Le situazioni e i presupposti che legittimano la stipula di contratti di lavoro flessibile sono stati rideterminati in base alla circostanza che tali contratti sono stati utilizzati, nell’arco di un decennio, anche per eludere – come accennato – il blocco delle assunzioni e si sono, perciò, trasformati in una fonte di lavoro precario e di lunga durata. Donde il disfavore per la loro ammissibilità e il criterio di tipo “casistico” (per specie di Amministrazioni o di dipendenti) seguito dal legislatore per circoscrivere le situazioni in cui essi potranno essere, d’ora in avanti, legittimamente stipulati.

Vi sono, nondimeno, alcune Amministrazioni specificamente (e, a volte, nominalmente) autorizzate a stipulare o a rinnovare contratti a tempo determinato: gli Enti locali non sottoposti al Patto di stabilità interno e quelli che, comunque, abbiano una dotazione organica non superiore a quindici unità, il parco nazionale dell’arcipelago della Maddalena e gli Enti gestori di aree marine protette; gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, in relazione al personale medico (ma “con esclusivo riferimento alle figure infungibili”), al personale infermieristico e al personale di supporto (“limitatamente ai casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei Livelli essenziali di assistenza”), compatibilmente con i vincoli del “Patto di stabilità sanitario” recepito dalla legge finanziaria 2007⁷³; la Croce rossa⁷⁴. L’Agenzia

⁷² Ha valore di chiusura la regola per cui i contratti flessibili in atto non possono essere rinnovati. E’ anche stabilito che, qualora la violazione delle norme sull’utilizzo dei contratti di lavoro flessibile sia dovuta a dolo o colpa grave, le Amministrazioni hanno l’obbligo di rivalersi nei confronti dei dirigenti responsabili. Inoltre, le Amministrazioni nelle quali si siano verificate le violazioni non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo.

⁷³ Art. 1, comma 565, l. n. 296/2006.

⁷⁴ Art. 2, comma 366, l. n. 244/2007.

delle dogane e l'Agenzia delle entrate sono autorizzate a stipulare contratti di formazione e lavoro anche in deroga all'art. 36 d.lgs. n. 165/2001⁷⁵.

Ancora, contratti di lavoro flessibile sono consentiti alle Amministrazioni i cui programmi o attività siano finanziati (o cofinanziati) dall'Unione europea e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (che eroga ausili finanziari a sostegno dei comparti produttivi); alle università e agli Enti di ricerca, per lo svolgimento di progetti di ricerca e innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei loro bilanci o di quello dello Stato; agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, per la realizzazione di programmi di ricerca dotati di finanziamenti pubblici *ad hoc*, nonché di progetti di ricerca finanziati a carico dell'Unione Europea o di privati⁷⁶.

Contratti di lavoro flessibile sono pure previsti a favore di personale che non può godere della stabilizzazione (per mancanza di requisiti, per non aver superato la selezione o per insufficienza di risorse disponibili nei bilanci delle Amministrazioni). Così, è stabilito, da una parte, che i contratti di formazione e lavoro non convertiti entro il 31 dicembre 2007 siano prorogati al 31 dicembre 2008; dall'altra che, nel triennio 2007-2009, il sessanta per cento dei posti disponibili per assunzioni a tempo determinato venga riservato – previo espletamento di “prove selettive” – a personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.), che abbia prestato almeno un anno di servizio, anche in maniera saltuaria⁷⁷.

Pure con riguardo alle norme fin qui illustrate si rende necessario un attento monitoraggio della spesa che deriverà dalla loro attuazione.

Sono previste, infine, due deroghe alle limitazioni imposte dalla nuova disciplina alla stipula di contratti di lavoro flessibile. La prima è quella per cui, a partire dal 2008, le Amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli Enti non economici (compresi gli enti di ricerca) e le università possono avvalersi di personale a tempo determinato o “a convenzione”⁷⁸, ovvero di personale a contratto di co.co.co., nel limite del trentacinque per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2003.

⁷⁵ Art. 1, comma 345, l. n. 244/2007.

⁷⁶ Sono, quindi, le forme di finanziamento a condizionare la legittimità dei contratti. A sua volta, il finanziamento deve essere costituito da fondi che non gravano sul bilancio statale o di altri enti, con le sole eccezioni del Fondo per le aree sottoutilizzate, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, e dei fondi statali destinati a specifici programmi di ricerca sanitaria.

⁷⁷ La legge nulla dice della sorte di coloro che non siano stati assunti a tempo determinato entro la fine del 2009 o che non abbiano superato la selezione di accesso. A rigore, il loro rapporto con l'Amministrazione dovrebbe cessare *ex lege*, essendo venute meno le condizioni normative della proroga.

⁷⁸ Si tratta delle convenzioni con società di capitale, cooperative di produzione e lavoro e consorzi di artigiani, ai sensi dell'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 468/1997, sulla disciplina dei lavori socialmente utili.

La seconda deroga riguarda l'utilizzazione dei "lavoratori socialmente utili". Com'è noto, la prestazione di lavori socialmente utili non dà luogo ad un servizio prestato con rapporto d'impiego, avendo una matrice di natura assistenziale, sebbene comporti l'applicazione di alcuni tipici istituti lavoristici. Nella realtà, si tratta di una forma di lavoro che si è aggiunta alle altre opportunità di cui dispongono le Amministrazioni per sopperire alle loro carenze di personale, e la legge finanziaria 2008 conferma che le Amministrazioni sono autorizzate ad avvalersi di questi lavoratori anche in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa⁷⁹.

Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato nelle pubbliche Amministrazioni, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008 all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, sono contenute nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica 19 marzo 2008, n. 3⁸⁰.

⁷⁹ Da segnalare, altresì, che l'art. 36, comma 1-ter (introdotto dall'art. 4, comma 2, DL n. 4/2006, convertito dalla l. n. 80/2006), richiede alle Amministrazioni di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

⁸⁰ G.U., serie gen., 19 maggio 2008, n. 116.

PAGINA BIANCA

Tavole

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2007

SPESE PER IL PERSONALE STATALE

(milioni di euro, valori correnti)

COMPETENZA						RESIDUI ANNI PRECEDENTI								CASSA		RIEPILOGO				
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)
	TOTALE	Residui stanz. nuova form. (lett. F)	EFFETTIVI				TOTALE	lett. F	lett. C		TOTALE	lett. F	lett. C				TOTALE	lett. F	lett. C	
			Residui propri nuova form. (lett. C)	Pagamenti																
a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = i + l	i	l	m	n = o + p	o	p	q = h - (m + n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati in migliaia di euro

1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155	4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769	67.598.412	60.315.507	1.493.475	264.861	1.228.614	6.098.846
1998	64.956.044	60.850.758	6.196	857.940	59.986.623	4.105.286	864.135	1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025	65.575.153	63.716.996	1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262
1999	68.616.452	67.055.302	461.541	5.588.023	61.005.739	1.561.149	6.049.563	1.178.029	6.582	1.171.447	2.593.379	325.893	82	325.811	-1.741.242	67.500.345	63.599.118	6.375.456	461.623	5.913.834	-180.093
2000	70.989.245	66.517.568	744.589	1.989.871	63.783.108	4.471.676	2.734.460	2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167	71.561.889	68.026.344	2.662.121	1.140	2.660.981	2.233.510
2001	71.365.804	72.364.629	536.618	1.747.277	70.080.734	-998.825	2.283.895	3.653.840	745.839	2.908.001	4.845.092	1.096.166	4.629	1.091.538	-2.287.418	72.729.714	74.925.826	2.843.443	4.629	2.838.815	-3.286.243
2002	76.404.315	74.696.835	2.248.232	1.966.004	70.482.599	1.707.481	4.214.235	4.221.074	433.647	3.787.428	3.261.344	1.184.208	23.818	1.160.389	-224.478	77.492.027	73.743.943	3.150.211	23.818	3.126.393	1.483.003
2003	80.197.298	80.691.132	1.729.214	1.738.833	77.223.084	-493.834	3.468.047	6.655.081	1.478.143	5.176.939	3.492.241	964.630	46.953	917.677	2.198.210	81.036.977	80.715.326	2.703.463	46.953	2.656.510	1.704.376
2004	83.535.066	83.105.232	2.928.160	1.716.657	78.460.416	429.833	4.644.817	4.561.245	1.776.167	2.785.078	2.249.438	671.646	1.712	669.934	1.640.161	84.893.534	80.709.853	2.388.303	1.712	2.386.591	2.069.994
2005	86.641.114	85.609.013	3.907.247	946.441	80.755.325	1.032.101	4.853.688	5.403.673	2.914.372	2.489.301	2.299.055	2.392.893	1.724.467	668.426	711.725	87.357.287	83.054.381	3.339.334	1.724.467	1.614.867	1.743.826
2006	89.790.042	98.326.881	2.019.713	6.641.161	89.666.007	-8.536.838	8.660.874	7.337.403	5.647.544	1.689.859	1.513.872	466.880	112.040	354.840	5.356.651	90.467.210	91.179.879	7.108.041	112.040	6.996.001	-3.180.188
2007	91.591.051	89.607.185	3.316.626	1.057.924	85.232.635	1.983.866	4.374.550	3.337.624	2.128.687	1.208.937	1.194.922	853.664	476.090	377.574	1.289.039	92.315.174	86.427.556	1.911.588	476.090	1.435.498	3.272.905

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente

1997	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,87	-67,66	27,71	-13,54	-81,51	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-34,80	127,27	7456,43	86,09	63,62	106,28	1291,16	105,98	28,54	6,02	6,96	-58,24	-99,75	-55,00	-1340,20
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	33,40	14,18	63,06	306,16	62,65	2,20	1,63	10,14	6,81	306,16	6,68	-247,13
2002	7,06	3,22	318,96	12,52	0,57	-270,95	84,52	15,52	-41,86	30,24	-32,69	8,03	414,58	6,31	-90,19	6,55	-1,58	10,79	414,58	10,13	-145,13
2003	4,96	8,02	-23,09	-11,55	9,56	-128,92	-17,71	57,66	240,86	36,69	7,08	-18,54	97,13	-20,92	-1079,26	4,57	9,45	-14,18	97,13	-15,03	14,93
2004	4,16	2,99	69,33	-1,28	1,60	-187,04	33,93	-31,46	20,16	-46,20	-35,59	-30,37	-96,35	-27,00	-25,39	4,76	-0,01	-11,66	-96,35	-10,16	21,45
2005	3,72	3,01	33,44	-44,87	2,92	140,12	4,50	18,47	64,08	-10,62	2,21	256,27	100623,46	-0,23	-56,61	2,90	2,90	39,82	100623,46	-32,34	-15,76
2006	3,63	14,86	-48,31	601,70	11,03	-927,13	78,44	35,79	93,78	-32,12	-34,15	-80,49	-93,50	-46,91	652,63	3,56	9,78	112,86	-93,50	333,22	-282,37
2007	2,01	-8,87	64,21	-84,07	-4,94	-123,24	-49,49	-54,51	-62,31	-28,46	-21,07	82,84	324,93	6,41	-75,94	2,04	-5,21	-73,11	324,93	-79,48	-202,92

Tavola 8.1

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

Fonte: elaborazioni Corre dei conti su dati R.G.S.