

Il costo del personale è pari, nel 2007, a 143,5 miliardi, con una diminuzione del 4% rispetto a quello registrato nel 2006, che evidenziava, peraltro, un picco dovuto alla sottoscrizione in quell'anno di quasi tutti contratti collettivi relativi al precedente biennio 2004-2005.

4. In lieve aumento (+0,8%) nel 2007 rispetto al biennio precedente il numero dei **dirigenti**, pari a 165.425 unità; tendenza, questa, dovuta esclusivamente alla dinamica registrata nell'ambito degli appartenenti al Servizio sanitario nazionale e dei dirigenti scolastici (+22% con circa 3.400 assunti nel 2007). Il numero dei restanti dirigenti amministrativi evidenzia, infatti, una tendenziale diminuzione.

Con riferimento ai dati di spesa va sottolineato il ritardo nella contrattazione collettiva, ferma per i dirigenti amministrativi al biennio 2004-2005. I dati rilevati al termine del 2007 evidenziano un calo della spesa per retribuzioni, dovuto, oltre che alla diminuzione di personale, all'assenza di rinnovi contrattuali nella maggior parte delle aree.

Tale tendenza è particolarmente evidente per le componenti fisse della retribuzione, influenzate esclusivamente dalla fisiologica cadenza dei contratti collettivi nazionali, mentre il *trend* delle componenti accessorie risulta legato alla dinamica dei relativi fondi e a variazioni nel tasso di copertura degli incarichi di maggior importanza.

Nel 2007, anno in cui soltanto l'area II ha provveduto al rinnovo contrattuale, la parte fissa della spesa media per retribuzioni si attesta in linea di massima su quella del 2006; la parte accessoria, invece, aumenta, con percentuali in media più marcate, specie per le aree I, V, VII e VIII (dal 12% al 21%).

In sede di certificazione dei contratti collettivi relativi al biennio economico 2004-2005 per tutte le aree dirigenziali, la Corte aveva manifestato perplessità sulla cosiddetta clausola di salvaguardia concernente il mantenimento del valore economico della retribuzione di posizione in godimento anche in caso di successiva attribuzione di un incarico di minore importanza.

In questa sede va ribadito che la norma all'esame introduce una forte deroga alla necessaria sinallagmatica correlazione tra le funzioni esercitate e correlativo trattamento economico, in contrasto con il principio cardine di riforma della dirigenza, il quale è incentrato sulla temporaneità dei trattamenti accessori e sul collegamento di questi alle particolari responsabilità connesse con lo svolgimento effettivo degli incarichi in concreto conferiti.

In esito ad una specifica indagine effettuata dalla Sezione di controllo sulla gestione relativamente all'area I sugli effetti connessi con l'attuazione della predetta clausola, emergono al momento ancor limitati effetti economici in relazione ai pochi casi in cui la norma ha trovato applicazione, casi che confermano peraltro gli effetti distorsivi sopra rilevati.

Permangono, comunque, rilevanti criticità e problematiche di interpretazione con conseguente necessità di formulare univoci indirizzi applicativi.

5. L'analisi disaggregata dei dati evidenzia per il **personale non dirigenziale** una diminuzione delle unità in servizio pari all'1,7% rispetto al 2005 e del 3% rispetto al 2001, quale limitata conseguenza della disciplina in materia di programmazione del fabbisogno introdotta a partire dal 1998 e incentrata sull'individuazione di limiti alle nuove assunzioni. Scarsa, viceversa, l'incidenza

delle norme introdotte, a partire dalla legge finanziaria per il 2001, relative alla prevista riduzione delle piante organiche.

Particolarmente rilevante risulta il fenomeno della riqualificazione del personale. Nel triennio 2005-2007 si sono verificati oltre 520.000 passaggi orizzontali che hanno interessato circa il 20% del personale e 215.000 passaggi verticali relativi a una percentuale dell'8,2% dei dipendenti. Considerando anche i dati registrati nel precedente periodo 2001-2004 la riqualificazione ha riguardato pressoché tutto il personale, nonostante l'affermazione, più volte ribadita nei documenti programmatici e negli atti di indirizzo, di evitare progressioni di massa per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto delle effettive esigenze delle amministrazioni.

I vincoli posti nel tempo dal legislatore alla crescita del personale pubblico hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate fino al 2005, con successivo inevitabile avvio di un processo di stabilizzazione degli interessati.

Il personale assunto con contratto a tempo determinato (al netto dei precari della scuola) mostra una spiccata e progressiva crescita (4,3% rispetto al 2005; 3,7% rispetto al 2001), mentre risulta ancora poco diffuso, seppure in crescita, il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro).

In diminuzione il numero dei lavoratori socialmente utili - concentrati in particolare nel comparto regioni ed autonomie locali - che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione (25.213 nel 2007).

Su un totale di quasi 100.000 unità di personale a tempo determinato rilevate nel 2006, la stabilizzazione ha riguardato, nell'anno successivo, 10.982 dipendenti in gran parte in servizio presso le amministrazioni regionali.

La spesa per le retribuzioni del personale non dirigente evidenzia una forte crescita nel 2006, anno in cui sono stati sottoscritti i contratti relativi al biennio 2004-2005, attestandosi su un valore pari a 73,5 miliardi (+9,8%), con una diminuzione del 5,3% nell'esercizio successivo (69,5 miliardi).

L'incremento ha riguardato in particolare le componenti fisse della retribuzione, mentre i trattamenti accessori registrati al termine del 2007 evidenziano complessivamente un regresso del 4,9 rispetto al 2005.

Complessivamente le voci accessorie rappresentano circa un quinto della retribuzione complessiva.

6. Alcune categorie di personale sono assoggettate al regime di diritto pubblico, che peraltro non identifica una categoria omogenea, attesa la diversa disciplina del rapporto di lavoro.

Per il personale di magistratura ed Avvocatura e per il personale docente delle università è la legge che regola interamente il rapporto di lavoro, con la previsione di meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni, triennale per i magistrati e gli avvocati dello Stato, annuale per i docenti.

E', invece, oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali la definizione di taluni aspetti giuridici ed economici del personale della

carriera prefettizia e diplomatica, del personale appartenente ai Corpi di polizia e delle Forze armate.

Ancora diverso è il procedimento seguito per gli accordi contrattuali relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al quale si applica una disciplina simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze armate. L'accordo intervenuto tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali è prima sottoposto a certificazione di compatibilità della Corte dei conti e successivamente recepito con decreto del Presidente della Repubblica, a sua volta inviato alla Corte per essere sottoposto a controllo di legittimità. E' l'unico caso di compresenza di due procedure di controllo, sostanzialmente sul medesimo accordo contrattuale, al quale, peraltro, si applicano due diversi parametri, di compatibilità economico-finanziaria e di legittimità.

Le retribuzioni degli appartenenti alla magistratura ed all'Avvocatura dello Stato, soggette ad adeguamento automatico, nel biennio 2006-2007 registrano un incremento dell'8%, percentuale di crescita analoga a quella della spesa per il personale docente delle università (professori e ricercatori) che è passato da 3,5 miliardi nel 2005 a 3,8 nel 2007.

La consistenza del personale in servizio presso la magistratura e l'Avvocatura conferma la difficoltà di coprire i posti in organico. Particolarmente significativa è la progressiva riduzione del personale in servizio presso la magistratura ordinaria (passata da 9.188 unità nel 2005 a 8.865 nel 2007, su una dotazione organica di 10.109 unità), anche se, percentualmente, la maggiore carenza si riscontra nella Corte dei conti, che ha visto la copertura dell'84,18% dell'organico previsto.

In flessione la spesa per retribuzioni degli appartenenti alla carriera prefettizia rispetto al 2006, anno in cui si è verificato un picco dovuto alla corresponsione di un'elevata quota di competenze arretrate a seguito dell'emanazione dei decreti presidenziali di recepimento delle intese con le organizzazioni sindacali per la determinazione del trattamento economico relativo al biennio economico 2004-2005.

Analogo andamento con riferimento agli appartenenti alla "carriera diplomatica", con una maggiore spesa nel 2006 dovuta alla corresponsione di emolumenti arretrati.

La spesa per retribuzioni lorde dei Corpi di polizia cresce del 2,6% nel 2007 rispetto al 2005 (da 11,5 a 11,8 miliardi), a fronte di una costante riduzione delle presenze in servizio, nonostante le reiterate previsioni di incremento degli organici.

In diminuzione anche gli appartenenti alle Forze armate (-4,8%), mentre la spesa complessiva per retribuzioni lorde registra un incremento di circa 554 milioni (10,2%).

Nei primi mesi del 2006 si è completato il complesso ciclo di riforme che ha interessato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco fin dal 2002, e che ha ricondotto al regime di diritto pubblico il rapporto d'impiego del personale permanente del Corpo. Il d.lgs. n. 217 del 2005 ha previsto una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli appartenenti ai Corpi di polizia ed alle Forze armate.

L'organico ha subito dal 2005 al 2007 un incremento dell'1,3%, al quale si contrappone una diminuzione del personale in servizio pari al 3,8%.

La spesa è cresciuta, in particolare nel 2006, per il pagamento di arretrati. La spesa complessiva lorda, nel 2007, è stata pari a 904 milioni.

7. Alla vigilia dell'avvio del nuovo quadro normativo e programmatico per la contrattazione collettiva dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'esame a consuntivo dei risultati conseguiti nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, in termini di coerenza tra la crescita della spesa per redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'andamento del fenomeno inflattivo ed il contesto macroeconomico di riferimento, pone in rilievo come le distorsioni segnalate nello svolgimento delle trattative per i rinnovi, abbiano impedito in pressoché tutte le tornate contrattuali, il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Emerge, quale dato particolarmente rimarchevole, una **crescita della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici** - quale registrata dall'ISTAT nell'ambito delle rilevazioni di contabilità nazionale - non coerente con l'andamento delle altre variabili macroeconomiche, di gran lunga superiore non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo nonché all'andamento del PIL, sia in termini nominali che reali. Quanto sopra in un contesto di accertata diminuita produttività del lavoro privato cui fa fronte la mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza nel settore pubblico.

Tale dinamica, risulta, inoltre imputabile quasi per intero all'andamento della contrattazione, nazionale e integrativa, considerato che nel periodo preso a riferimento le variazioni nel numero degli occupati risultano non particolarmente significative (-0,47% nel 2007 rispetto alla consistenza del 2001).

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE

1.1. Il quadro programmatico economico-finanziario – 1.2. I principi ispiratori delle politiche in materia di personale – 1.3. L'obiettivo del contenimento della spesa – 1.4. L'obiettivo della mobilità del personale – 1.5. L'obiettivo della stabilizzazione del personale precario – 1.6. L'obiettivo della riduzione del precariato: dall'esclusività rigorosa del lavoro a tempo indeterminato al recupero delle forme flessibili del lavoro – 1.7. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo della contrattazione collettiva integrativa

1.1. Il quadro programmatico economico-finanziario

L'accordo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi impegnava il Governo e i sindacati al contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali per favorire lo sviluppo e la crescita occupazionale.

La contrattazione collettiva, organizzata su due livelli (contratto nazionale e contratto aziendale o territoriale, entrambi di durata quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici), assumeva quindi come obiettivo comune la coerenza con i tassi di inflazione programmata.

In particolare, la dinamica degli effetti economici del contratto prendeva come punto di riferimento del negoziato la "comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettivamente intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio e del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni"¹.

Lo strumento principale previsto dall'ordinamento (art. 3 legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni) per attuare le finalità perseguite dall'accordo del luglio 1993 era il Documento di programmazione economico - finanziaria (DPEF).

In ordine ai contenuti dei DPEF, si rinvia alla *tabella 1* che riporta, in grassetto, le previsioni a legislazione vigente² dei redditi da lavoro dipendente³

¹ Accordo Governo – sindacati del 23 luglio 1993, punto 2.

² Ai sensi dell'art. 2 della legge 25 giugno 1999, n. 208, che ha modificato l'art. 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, le previsioni contenute nel DPEF non sono più "a politiche invariate" (espressione da intendere come "invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni"), ma, appunto, "a legislazione vigente". L'impostazione del DPEF a legislazione vigente comporta una scarsa significatività per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali viene a rappresentare più compiutamente gli effetti a conclusione della tornata contrattuale. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, Roma, luglio 2004, p. 19.

relative al primo esercizio di riferimento dei DPEF e, nei riquadri, i valori di consuntivo che ciascun DPEF stima con riferimento all'esercizio precedente (*pre-consuntivo*).

Tabella 1
(miliardi di euro)

Anno	Consuntivi ISTAT ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei DPEF									
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	2008/11	2009/13
1998	115,7										
1999	118,9	116,5									
2000	124,3	120,0	120,0								
2001	131,6	123,5	122,9	127,7							
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4						
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6					
2004	149,9		126,4	131,5	141,7	142,1	152,7				
2005	156,5			133,0	144,3	145,1	155,8	157,8			
2006	163,2			134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5		
2007	164,1					151,1	162,9	156,2	161,2	164,5	
2008							167,0	158,8	164,0	172,7	174,5
2009								161,6	168,0	174,6	177,8
2010									171,2	177,2	179,5
2011									174,1	180,5	181,4
2012											184,1
2013											187,1
differenza tra consuntivo ISTAT e previsione DPEF		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	media	4,08%
		4,27	8,78	8,35	5,36	7,74	0,74	8,77	2,83		5,86

Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun DPEF relativamente all'esercizio precedente (preconsuntivo). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun DPEF, relativamente al primo esercizio d

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla serie storica diffusa dall'ISTAT il 18 giugno 2008 per il periodo 1982-2007, anni 2005-2007 aggiornati il 2 marzo 2009.

Per tutto il periodo considerato i dati previsionali dei DPEF sono stati sottostimati. Come risulta infatti dalla *tabella 1*, i dati di consuntivo hanno registrato importi maggiori di quelli previsionali. Lo scostamento medio è pari al 4,08%. In termini assoluti, lo scostamento minimo, di appena 0,7 miliardi, concerne il DPEF 2005/2008; quello massimo, che ammonta a 8,7 miliardi⁴, riguarda i DPEF

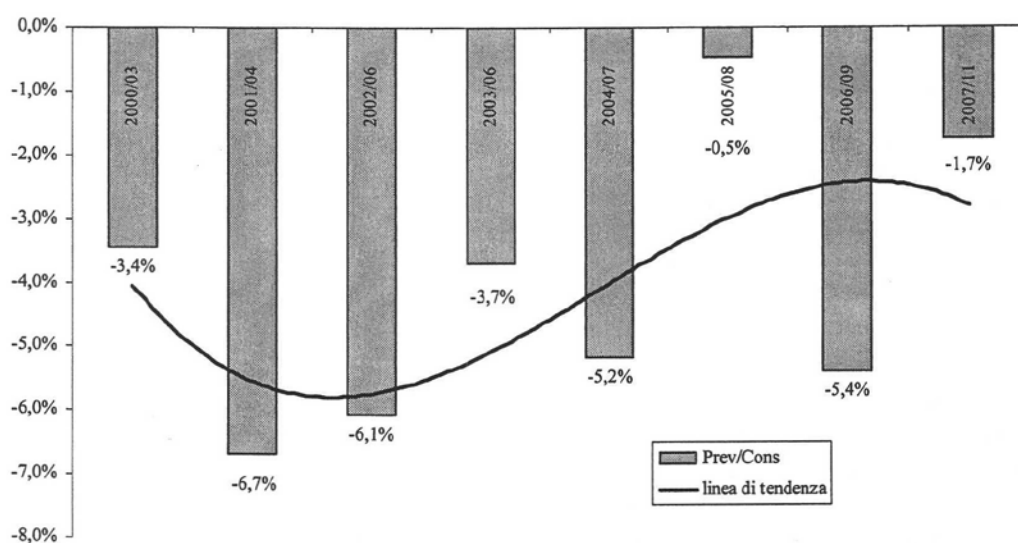
³ La locuzione indica i compensi complessivi riconosciuti dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento, risultanti dalla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali effettivi e figurativi. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex dipendenti o aventi diritto. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC '95 - anni 2004-2007. Statistiche in breve*, 18 luglio 2008, p. 15-16.

⁴ E' opportuno rilevare che nel dato 2005 (DPEF 2005-2008), che riporta lo scarto minimo (0,7 miliardi uguale allo 0,5% del dato di consuntivo), non sono presenti spese per rinnovi contrattuali,

2001/2004 e 2007/2011. I valori in questione assumono diverso significato se vengono però rapportati ai dati di consuntivo. Per mettere in evidenza il fenomeno è stato elaborato il grafico (figura 1) contenente istogrammi costruiti come rapporti percentuali tra lo scostamento in valore assoluto e il dato di consuntivo di riferimento. Alla luce di questa elaborazione emerge una differenza significativa tra il DPEF 2001/2004 e quello relativo al periodo 2007/2011: il primo registra un valore percentuale di 6,7; l'altro, di punti 5,4.

Figura 1

Scostamento percentuale della previsione
del primo anno del DPEF dal consuntivo ISTAT



Il grafico riporta anche, in sovrapposizione agli istogrammi, una linea continua che rappresenta, in forma approssimata, l'andamento nel tempo degli scostamenti delle previsioni effettuate per il primo anno dei DPEF rispetto ai dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT per il medesimo anno, evidenziandone i periodi di maggiore e minore differenza. La curva rimane costantemente negativa, a conferma della sottostima delle previsioni già evidenziate⁵.

La tabella 2 mette in evidenza i tassi di inflazione programmata (TIP) indicati nei diversi DPEF e l'andamento del tasso di inflazione reale (TIR), misurato a consuntivo secondo l'indice dei prezzi al consumo (NIC).

mentre nel successivo dato 2006 (DPEF 2006-2009), in cui lo scarto sale a 8,7 miliardi (5,4% del consuntivo ISTAT), vi ricade il 94% delle spese di rinnovo del biennio 2004-2005 sino ad ora siglato. Analogamente, il 2007, privo di consistenti spese di rinnovo, presenta una differenza bassa tra stime DPEF e consuntivo ISTAT (la differenza scende da 8,7 a 2,8 miliardi, pari all'1,7%). Per i dettagli sulla contrattazione collettiva dal 2004 ad oggi si rimanda al capitolo II.

⁵ Tuttavia, le ultime pubblicazioni ISTAT (marzo 2009) riportano una spesa provvisoria per redditi 2008 di 171,2 miliardi, mentre la stima DPEF per il 2008, aggiornata a febbraio 2009 con la Nota informativa, è 173,6 miliardi. In questo caso sembra esserci una prima sovrastima di 2,4 miliardi pari all'1,4% del consuntivo, seppure solo provvisorio.

Tabella 2

Confronto tra TIP e TIR

Anno	TIP	TIR ⁽¹⁾	Scarto
2000	1,2%	2,5%	-1,3%
2001	1,7%	2,7%	-1,0%
2002	1,7%	2,5%	-0,8%
2003	1,4%	2,7%	-1,3%
2004	1,7%	2,2%	-0,5%
2005	1,6%	1,9%	-0,3%
2006	1,7%	2,1%	-0,4%
2007	2,0%	1,8%	+0,2%
2008	1,7%	3,3%	-1,6%

⁽¹⁾ NIC compresi tabacchi.

Dal 2000 al 2008, il tasso d'inflazione programmata non ha superato il 2%, registrato nel 2007. Lo scarto con il valore minimo (1,2% nel 2000) è di 0,8%. Il tasso d'inflazione reale è stato superiore a quello programmatico in tutti gli anni della serie storica, tranne il 2007. Il maggior divario tra i due valori ha luogo nel 2008, con un valore del TIP pari quasi alla metà di quello del TIR.

In coerenza con le previsioni del DPEF la legge finanziaria per il primo anno successivo alla scadenza dei contratti, avrebbe dovuto stanziare risorse sufficienti a garantire incrementi retributivi pari al TIP, ipotizzando una tempestiva sottoscrizione dei contratti.

Tale previsione peraltro non è mai stata sufficiente a consentire l'avvio delle trattative, con la conseguente necessità, in occasione della legge finanziaria successiva, di una integrazione delle disponibilità concordata attraverso accordi diretti tra il Governo e le parti sociali.

Per l'anno 2006, la relativa legge finanziaria⁶, prendendo atto del costante ritardo dell'avvio delle trattative rispetto alla disponibilità delle risorse, ha stanziato esclusivamente quanto necessario a corrispondere l'indennità di vacanza contrattuale.

Anche in relazione al rinvio nella determinazione del quadro complessivo delle disponibilità, per la conclusione delle trattative riferite ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006 – 2007 sono state necessarie due successive integrazioni, l'ultima delle quali ad opera della legge finanziaria 2008⁷.

Pure per il successivo biennio di contrattazione (2008-2009) la citata legge finanziaria 2008 ipotizza la corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

Tale previsione, peraltro, va correlata ad un radicale cambiamento dell'atteggiamento nei confronti della controparte sindacale, volto ad evitare che la previa conoscenza dell'entità delle risorse già disponibili potesse costituire punto di partenza per ulteriori richieste di integrazione.

⁶ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

⁷ Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Risorse per i rinnovi contrattuali - bienni economici 2006-07 e 2008-09 (in milioni di euro)

Tabella 3

Atto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Destinazione
266/2005 (L.F. 2006)	390,0	390,0	390,0	390,0	390,0	390,0	Art. 1, c. 176 sett. statale (0,7% protocollo maggio 2005)
	136,0	136,0	136,0	136,0	136,0	136,0	Art. 1, c. 177 FF.AA. e Corpi di polizia (0,7% protocollo maggio 2005)
	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	Art. 1, c. 177 restante personale in regime di diritto pubblico
	(*) 220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	Art. 1, c. 178 settore non statale (0,7% prot. maggio 2005)
	(*) 213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	Art. 1, c. 182 sanità (0,7% protocollo maggio 2005) (*)
	222,0	322,0	322,0	322,0	322,0	322,0	Art. 1, c. 183 settore Stato (rinnovo 2006-07, vac. contr.)
	70,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	Art. 1, c. 184 FF.AA. e Corpi di polizia (rinnovo 2006-07 vac.contr.)
	38,0	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	Art. 1, c. 184 pers. diritto pubblico (rinnovo 2006-07 vac.contr.)
296/2006 (L.F. 2007)	320,0	550,0	550,0	550,0	550,0	550,0	Art. 1, c. 186 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
		807,0	2.193,0	2.193,0	2.193,0	2.193,0	Art. 1, c. 546 Settore Stato (rinnovo 2006-07, integrazione)
		304,0	805,0	805,0	805,0	805,0	Art. 1, c. 549 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
		70,0	227,0	227,0	227,0	227,0	Art. 1, c. 549 restante personale in regime di diritto pubblico
244/07 (L.F. 2008)		871,0	2.538,0	2.538,0	2.538,0	2.538,0	Art. 1, c. 556 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
			1.081,0	220,0	220,0	220,0	Art. 3 c. 131 settore Stato (rinnovo 2006-07)
			210,0	210,0	210,0	210,0	Art. 3, c.132 scuola
			181,0	80,0	80,0	80,0	Art. 3, c.133 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
			157,0	25,0	25,0	25,0	Art. 3 c. 133 restante personale in regime di diritto pubblico
			200,0	200,0	200,0	200,0	Art. 3 c.134 FF.AA. e Corpi di polizia (contratt. Integrat.)
			6,5	6,5	6,5	6,5	Art. 3 c.135 VV.FF.
		(*)	272,0	58,0	58,0	58,0	Art.3 c. 140 settore non statale (università, enti di ricerca ed EPNE).
			1.626,0	223,0	223,0	223,0	Art. 3, c.142 oneri stimati a carico dei bilanci Reg. e aut. locali e SSN
			240,0	355,0	355,0	355,0	Art. 3, c. 143 IVC biennio 2008-09 settore Stato
			78,0	116,0	116,0	116,0	Art. 3, c. 144 FF.AA. e Corpi di polizia IVC biennio 2008-09
203/08 (L.F. 2009)			39,0	113,0	113,0	113,0	Art. 3 c. 144 restante personale in regime di diritto pubblico
			320,0	587,0	587,0	587,0	Art. 3, c.146 oneri stimati a carico dei bilanci ammin. non statali per IVC
				1.560,0	1.560,0	1.560,0	Art. 2, c. 27 settore Stato (integrazione)
				586,0	586,0	586,0	Art. 2, c.28 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
				94,0	94,0	94,0	Art. 2 c. 28 restante personale in regime di diritto pubblico (integrazione)
				1.660,0	1.660,0	1.660,0	Art. 2, c.30 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
Nuovi stanziamenti	1.628,0	3.107,0	7.980,5	6.093,5			
Totale	1.628,0	4.085,0	12.206,5	13.889,5	13.889,5	13.889,5	

Nota: Sono evidenziati in grassetto gli importi in aumento stabiliti dall'articolo della legge finanziaria, in tondo gli importi a regime, in corsivo con asterisco gli importi afferenti il settore non statale, eccezionalmente posti a carico del bilancio dello Stato.

La *tabella 3*, ricostruisce il quadro delle risorse stanziare nelle diverse leggi finanziarie per i rinnovi contrattuali, relativamente sia al personale statale contrattualizzato che a quello in regime di diritto pubblico. La tabella riporta inoltre la stima dell'onere per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche non statali, tratta da ciascuna relazione tecnica allegata al relativo disegno di legge finanziaria.

I dati rendono immediatamente evidente il fenomeno sopradescritto di scollamento temporale tra la programmazione delle risorse e la conclusione dei contratti.

Il modello previsto dall'accordo di luglio 1993 prevedeva infatti che tutte le risorse necessarie ai rinnovi contrattuali fossero poste a carico della legge finanziaria relativa al primo anno di vigenza dei contratti. Risulta, viceversa, evidente dalla tabella il fenomeno della successiva rideterminazione delle disponibilità, fino a creare una sorta di circolo vizioso. A carico dell'esercizio 2006, infatti, come detto, viene ancora posta a carico l'integrazione relativa al precedente biennio di contrattazione non ancora avviato, con conseguente rinvio della determinazione delle disponibilità per il successivo biennio.

L'accordo quadro tra Governo e sindacati del 22 gennaio 2009 ha introdotto cambiamenti importanti all'assetto della contrattazione e alla dinamica retributiva, oggetto dell'accordo del luglio 1993.

Il contratto collettivo nazionale, di durata triennale tanto per la parte economica che normativa, avrà la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi per tutti i lavoratori del settore.

Per la dinamica degli effetti economici sarà individuato un indicatore della crescita dei prezzi al consumo, assumendo per il triennio – in sostituzione del tasso di inflazione programmata – l'IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, la cui elaborazione sarà affidata ad un soggetto terzo.

Si procederà alla verifica degli eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata. Il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale.

1.2. I principi ispiratori delle politiche in materia di personale

I principi ai quali devono ispirarsi le politiche di gestione del personale sono ancora quelli stabiliti dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, trasfuso, con parziale modifica, nella corrispondente norma del vigente d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165:

- (a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni;
- (b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- (c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

Queste enunciazioni specifiche delle politiche di gestione del personale trovano corrispondenza nei principi informatori della riforma amministrativa concernente gli altri elementi del sistema (controllo interno ed esterno, bilancio, organizzazione, procedure e devoluzione delle funzioni alle autonomie territoriali)⁸.

⁸ Si riportano i principi di maggiore rilievo concernenti gli elementi del sistema amministrativo diversi dal personale:

Alcuni dei criteri-cardine della riforma amministrativa, dettagliatamente riportati in nota, hanno trovato posto anche negli accordi sottoscritti direttamente tra il Governo e le Organizzazioni rappresentative del personale.

In particolare vanno in questa sede richiamati i contenuti del Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 18 gennaio 2007, risultati peraltro di difficile trasposizione nei contratti collettivi a tutt'oggi sottoscritti:

- funzionalizzazione della riorganizzazione della pubblica amministrazione all'obiettivo di far crescere la produttività;
- configurazione del conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative come base e riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza;
- finalizzazione dell'utilizzo dei fondi al conseguimento nella contrattazione integrativa di risultati mirati alla qualità ed alla quantità dei servizi⁹.

-
- contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa del pubblico impiego nonché miglioramento dell'efficienza e della produttività dell'azione amministrativa perseguiti attraverso la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (art. 2 legge 23 ottobre 1992, n. 421);
 - verifica della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 20 d.lgs. n. 29 del 1993);
 - accertamento della corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi predeterminati e valutazione comparativa di costi modi e tempi dello svolgimento dell'azione (art. 3, comma 4, legge 14 gennaio 1994, n. 20);
 - verifica (oltre che della legittimità e regolarità) dell'efficacia dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, della valutazione del personale dirigenziale e delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo dei Ministri, previsti dalla seconda riforma del controllo interno (artt. 1, 2, 5 e 6 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286);
 - definizione delle politiche pubbliche di settore e misurazione del prodotto delle attività amministrative e dei servizi finali resi ai cittadini da parte dello Stato (art. 4 legge 3 aprile 1997, n. 94);
 - principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, completezza, omogeneità e differenziazione delle funzioni, adeguatezza e autonomia organizzativa e copertura finanziaria nel conferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali (art. 4 legge 15 marzo 1997, n. 59);
 - istituzione di sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici e adozione della carta dei servizi (art. 17 legge n. 59 del 1997);
 - elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità (art. 4 d.lgs. n. 286 del 1999);
 - collegamento dell'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati all'allocatione annuale delle risorse (art. 17 legge n. 59 del 1997).

⁹ L'elencazione nel testo va integrata con i seguenti ulteriori principi posti in accordi fra il Governo e le organizzazioni sindacali:

- impegno del Governo, come datore di lavoro, a tenere un comportamento nella contrattazione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti coerente con gli obiettivi sui tassi di inflazione programmata (Accordo Governo-sindacati del 23 luglio 1993);
- riaffermazione dello spirito e dei contenuti delle riforme che, attraverso la contrattazione dei rapporti di lavoro, l'introduzione di logiche e criteri condivisi nei contratti basati sulla responsabilità e l'efficacia del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, la distinzione tra funzioni di indirizzo degli organi politici e funzioni di gestione dei dirigenti, hanno mirato a promuovere una maggiore efficienza, economicità ed efficacia delle pubbliche amministrazioni (Accordo Governo-OO.SS. del 4 febbraio 2002);
- impegno delle amministrazioni regionali e locali ad introdurre e a sviluppare strumenti che traducano gli obiettivi politico-amministrativi in programmi di lavoro corredati di indicatori di impatto e di risultato che costituiscano la base sia per le azioni di monitoraggio e di verifica dei risultati, sia per l'attività di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e del personale in generale

Quelli esposti non sono che un florilegio del vastissimo elenco di principi sulle finalità della riforma amministrativa italiana, che ha avuto avvio con la pubblicazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

Può essere interessante un confronto con l'analoga esperienza statunitense, avviata nello stesso periodo e finalizzata come quella italiana, a migliorare le *performances* delle amministrazioni, anche se con un ambito di intervento meno ampio e diversi strumenti operativi e approccio metodologico.

Dopo appena sei mesi dall'inizio della riforma, il Governo americano pubblicò il primo rapporto sui risultati conseguiti, con un titolo disadorno, ma proprio per questo efficace: "Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno"¹⁰.

Per contro, la riforma italiana ha prodotto un numero elevatissimo di enunciazioni, ma, a quindici anni dal suo esordio, non ha ancora trovato un'adeguata attuazione.

Di ciò dà conferma la recente "Legge Brunetta" che reitera con formulazioni più drastiche le enunciazioni prima riportate, prescrivendo per l'esercizio della delega legislativa i seguenti principi e criteri direttivi:

- assicurazione di elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza, tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture; obbligo, per le amministrazioni con indicatori di efficienza o produttività peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole¹¹;

- individuazione dei sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche, diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi *standard* di qualità, rilevati anche a livello internazionale¹²;

- possibilità per ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, nel caso in cui dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori; introduzione nell'organizzazione delle pubbliche

(Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche del 6 aprile 2007);

- decisione di aprire un negoziato avente come obiettivo lo snellimento delle procedure e la riduzione dei tempi dei procedimenti negoziali al fine, tra l'altro, di garantire maggiore prevedibilità e trasparenza nei flussi finanziari a carico dei bilanci pubblici e consentire comparazioni attendibili con l'andamento del costo del lavoro nei settori privati (Protocollo d'intesa del 30 ottobre 2008);

- perseguimento dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della produttività, l'efficiente dinamica retributiva e il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni (Accordo quadro. Riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009);

- necessità che vengano incrementate tutte le misure volte ad incentivare la contrattazione di secondo livello che colleghi incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati tra le parti (Accordo quadro. Riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009).

¹⁰ "From red tape to results: create a government that works better and costs less".

¹¹ Art. 4, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

¹² Art. 4, comma 2, legge n. 15 del 2009.

amministrazioni di strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa¹³.

Al riguardo, merita di essere segnalata l'iniziativa del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione relativa all'avvio di una consultazione pubblica telematica sull'attuazione della legge delega n. 15 del 2009, attraverso la richiesta di compilazione di un apposito questionario e di commenti rivolta a noti esperti delle varie discipline e a Centri studi e Think-tanks. Si tratta di un metodo cui fa ricorso normalmente la Commissione europea prima di esercitare l'iniziativa legislativa su tematiche complesse.

Con riferimento alla materia della contrattazione collettiva, si prospetta l'opportunità di ripristinare, inserendola nei decreti delegati, una statuizione già contenuta nel testo originario dell'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993, soppressa dalla legislazione successiva, e mai più reintrodotta, in base al quale la compatibilità economico-finanziaria degli incrementi contrattuali relativi a ciascuna tornata contrattuale va valutata. *“tenendo conto, tra l'altro degli effetti applicativi dei contratti collettivi anche decentrati relativi al precedente periodo contrattuale.”* L'utilità della norma è manifesta ove si consideri che la necessità di una preliminare valutazione dei risultati effettivamente conseguiti prima di avviare un nuovo ciclo di programmazione rappresenta uno dei paradigmi del controllo sulla gestione.

1.3. L'obiettivo del contenimento della spesa

La manovra di contenimento della spesa di personale è stata sin qui incentrata sulla previsione di un numero molto elevato di norme concernenti la programmazione del fabbisogno di personale (art. 39, comma 1, della legge finanziaria 1998¹⁴), la riduzione delle dotazioni organiche, il divieto o la limitazione delle assunzioni e il tetto alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa.

Più volte la Corte ha riferito sui limiti della normativa in materia di blocco delle assunzioni che, a fronte di drastiche enunciazioni di principio, ha sempre contestualmente previsto deroghe ed eccezioni di entità tale da svuotare di significato e contenuto le stesse previsioni¹⁵.

Coerentemente con il principio del blocco delle assunzioni (prescritto dall'art. 1, comma 95, della legge finanziaria 2005), che trovava applicazione anche per il 2007, l'art. 1, comma 537, della legge finanziaria 2007¹⁶ ha rinviato al 2010 l'esercizio della facoltà delle amministrazioni pubbliche¹⁷ di effettuare, previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente, prevista precedentemente per il 2008¹⁸.

Anche la finanziaria 2007, però, come le precedenti, ha previsto nel 2007 numerosissime deroghe al “blocco”, attraverso l'aumento delle dotazioni

¹³ Art. 4, comma 2, lettera e), legge n. 15 del 2009.

¹⁴ Legge 27 dicembre 1997, n. 449.

¹⁵ Per un dettagliato excursus della normativa meno recente in materia si rinvia alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2006.

¹⁶ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁷ Art. 1, comma 2, e art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

¹⁸ Art. 1, comma 103, legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311).

organiche¹⁹ e la previsione di autorizzazioni all'assunzione di contingenti di personale²⁰.

E' stata, inoltre, estesa ad altre categorie di dipendenti pubblici²¹ la possibilità di reclutamento prevista dal citato art. 1, comma 97, della legge finanziaria 2005 (comma 540)²².

In materia di politica di spesa per il personale, la finanziaria 2007 si segnala per una più moderna impostazione del rapporto con le autonomie territoriali. Il comma 557, in conseguenza della nuova disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 2007-2009²³, ha disposto la modifica della normativa sul contenimento delle spese per il personale nei confronti delle Regioni e degli enti locali sottoposti al vincolo del patto.

Il comma 557 stabiliva infatti che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno dovevano assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative²⁴. Cessavano conseguentemente di trovare applicazione nei confronti degli enti sottoposti al patto di stabilità le precedenti norme vincolistiche incentrate sui limiti di crescita della spesa²⁵.

¹⁹ L'incremento degli organici ha riguardato il Garante per la protezione dei dati personali (comma 542), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (comma 543), il Comando dei carabinieri per la tutela del lavoro (comma 571), il Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente (comma 574).

²⁰ Le autorizzazioni all'assunzione si riferivano alle seguenti amministrazioni e categorie di personale: Corpi di polizia (comma 513), Vigili del fuoco (comma 514), Arma dei carabinieri (comma 515), Corpo della guardia di finanza (comma 516), magistratura ordinaria, amministrativa e contabile e Avvocatura dello Stato (commi 517 e 518), Corpo forestale dello Stato (comma 522), Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (comma 524), Corpo di polizia penitenziaria (comma 525), amministrazione economico-finanziaria e agenzie fiscali (comma 530), Ministero del lavoro e della previdenza sociale (commi 544 e 545), istituti zooprofilattici sperimentali (comma 566), enti di ricerca (comma 643).

²¹ Dirigenti della Presidenza del Consiglio, personale del Ministero degli affari esteri, personale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, magistrati amministrativi.

²² La finanziaria ha infine stabilito (comma 523) che per gli anni 2008 e 2009 le amministrazioni e gli enti del settore statale, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, potevano procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Il limite non si applicava alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate.

²³ Contenuta nei commi da 655 a 693.

²⁴ A tal fine, nell'ambito della propria autonomia, potevano fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni:

a) commi da 513 a 543, per quanto attiene al riassetto organizzativo;

b) articolo 1, citati commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria 2006, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale.

²⁵ Con il comma 557, il legislatore, secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, ha inteso operare "un cambio di rotta rispetto al passato, privilegiando - in luogo dei puntuali limiti numerici e di spesa previsti in precedenza - un approccio di carattere sistematico, incentrato sul più ampio concetto di 'politiche del personale', maggiormente rispettoso dei profili di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti ma volto ad associare all'autonomia connessi e significativi impegni in termini di assunzione di responsabilità (...). La norma deve essere intesa, altresì, come indice di corretto comportamento organizzativo-gestionale da parte degli enti. In particolare - a fronte di un ingiustificato aumento delle spese di personale, senza un adeguato significativo

Era, invece, fatto divieto agli enti locali che non avessero rispettato nel 2006 le regole del patto di stabilità interno di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (comma 561).

Quanto agli enti non sottoposti al patto di stabilità, essi non potevano superare per le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap e con esclusione degli oneri derivanti da rinnovi contrattuali, il corrispondente ammontare del 2004; essi potevano assumere personale nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato dell'anno precedente, ivi compresa la stabilizzazione di precari (comma 562).

Un'altra disposizione funzionale al contenimento delle spese di personale era quella dell'art. 1, comma 565, secondo cui gli enti del Servizio sanitario nazionale erano tenuti ad adottare²⁶ le misure necessarie a garantire che le spese del personale, sempre al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superassero per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%. A tale fine si consideravano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che prestava servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

Analogamente alle precedenti, anche la legge finanziaria 2008 ha introdotto nuovi vincoli nell'assunzione di personale da parte delle amministrazioni ed enti del settore statale, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'art. 1, comma 103, della legge finanziaria 2005 attribuiva a tali amministrazioni la facoltà di assumere, a decorrere dal 2008, personale a tempo indeterminato, previo esperimento delle procedure di mobilità, entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

La legge finanziaria 2007 aveva limitato, per gli anni 2008 e 2009, la facoltà di assunzione ad un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 523)²⁷, rinviando al 2010 il termine della piena facoltà di procedere al *turnover*, effettuando assunzioni entro i limiti del totale delle cessazioni dell'anno precedente (comma 537).

La nuova legge finanziaria relativa al 2008, ha disposto, con il comma 102 dell'art. 3, che, per il 2010, tali amministrazioni, potevano procedere al *turnover*, sempre previo svolgimento delle procedure di mobilità, soltanto in misura del 60% della spesa sostenuta per le cessazioni avvenute nell'anno precedente e rinviava

miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, senza un intervento di razionalizzazione dell'assetto interno, soprattutto con riferimento alla riduzione dei c.d. uffici di *back-office*, e senza una riflessione sui costi, nonché sulle risultanze in termini di produttività ed efficienza dei servizi, della contrattazione di secondo livello – difficilmente un ente sarebbe esente da profili di censurabilità del proprio operato (Parere del Ragioniere generale dello Stato n. 0060145/2007).

²⁶ Fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della finanziaria 2005 per gli anni 2005 e 2006 e dall'articolo 1, comma 198, della legge finanziaria 2007 per l'anno 2006.

²⁷ Inoltre, le stesse amministrazioni non interessate a processi di stabilizzazione, potevano essere autorizzate ad effettuare, per ciascuno degli anni 2008 e 2009, ulteriori assunzioni, in aggiunta a quelle previste dal comma 523, nei limiti di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime (comma 527).

ulteriormente al 2011 il termine della piena facoltà di procedere al *turnover* (precedentemente prorogato al 2010).

Il comma 104 della finanziaria 2008 stabiliva che, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza, per l'anno 2010 le amministrazioni in questione potevano altresì essere autorizzate a procedere ad ulteriori assunzioni nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime.

Quanto alla disciplina della materia per le autonomie territoriali, la legge finanziaria 2008 confermava la disciplina introdotta dalla precedente finanziaria, apportando solamente lievi modifiche²⁸.

Una analoga disposizione della stessa finanziaria 2008 è quella contenuta nel comma 121 del medesimo art. 3²⁹, relativo agli enti locali esenti dal rispetto del patto di stabilità interno.

Infine, l'art. 3, comma 95 della finanziaria 2008 stabiliva che le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, potevano continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dai commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007. Queste norme prevedevano, per i collaboratori coordinati e continuativi, una riserva del 60% dei posti programmati nell'ambito delle procedure selettive per assunzioni a tempo determinato effettuate dalle pubbliche amministrazioni³⁰.

Per l'esercizio 2009, la novità di rilievo è che la manovra finanziaria, comprensiva della normativa sul personale, è stata anticipata rispetto alla tradizionale cadenza della finanziaria annuale, avendo trovato posto nella cosiddetta finanziaria d'estate (decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008, n. 133) che dedica al tema le numerosissime disposizioni concernenti principalmente:

- la progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali³¹;

- l'adozione, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, di interventi e misure per incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente e l'accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei (art. 64, comma 1);

- la riduzione nel triennio 2009/2011 del 17% della dotazione organica del personale ATA³² determinata per l'anno scolastico 2007/08 (art. 64, comma 2);

²⁸ L'articolo 3, comma 120, integrava la disciplina contenuta nel citato art. 1, comma 557, della legge finanziaria 2007, subordinando le possibilità di assunzione di personale da parte degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno alla prescrizione di ulteriori limiti rispetto allo stesso patto. La norma stabiliva infatti che le eventuali deroghe al principio di riduzione della spesa di personale, previsto dall'art. 19, comma 8, della legge finanziaria 2002, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, dovevano comunque assicurare il rispetto di ulteriori condizioni limitative.

²⁹ Modificativo del comma 562 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

³⁰ Per la scuola, l'art. 2 della legge finanziaria recava misure di razionalizzazione della rete scolastica, con particolare riferimento alla formazione delle classi ed alla riconversione del personale docente (comma 411). Inoltre, procedeva (comma 412) alla quantificazione delle economie di spesa discendenti da tali interventi nonché dall'attuazione delle misure previste dall'art. 1, commi 605-619, della legge finanziaria 2007.

³¹ I relativi risparmi di spesa saranno destinati al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni del settore statale e delle università (art. 46-bis).

³² Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.