

Capitolo VIII

Il personale

1. Considerazioni di sintesi
2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005. Rinvio
3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il “*Memorandum d’intesa*” del gennaio 2007
4. L’evoluzione della spesa per il personale
5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali
6. La contrattazione integrativa
7. La stabilizzazione del personale precario
8. Problematiche emerse nell’esperienza di “contrattualizzazione” del lavoro pubblico
9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale
10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008

Tavole

1. Considerazioni di sintesi

La materia del personale pubblico continua ad essere attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l’assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l’esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

Sotto il primo profilo, il 2007 ha visto il susseguirsi di una serie di intese fra Governo e organizzazioni sindacali, mediante le quali sono stati definiti aspetti problematici della contrattazione collettiva che avrebbero dovuto trovare, peraltro, ordinaria collocazione in

accordi stipulati (non dal Governo, ma) dall'agenzia negoziale di parte pubblica, l'ARAN; al contrario, quest'ultima risulta, sempre più frequentemente, emarginata dal sistema di relazioni sindacali pubbliche, ponendosi così in discussione la tenuta di un assetto normativo che individua l'agenzia come centro di riferimento unitario della contrattazione collettiva per l'insieme delle pubbliche Amministrazioni, sulla base di indirizzi ad essa canalizzati dalle strutture rappresentative dei soggetti pubblici inquadrati nei diversi comparti negoziali. La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, fatta palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione collettiva e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

Sotto il secondo profilo, la stipula di un “*Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*” (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l'instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008. Inoltre, la massiccia stabilizzazione dei dipendenti a tempo determinato e a contratto di collaborazione (co.co.co.), nonché di quelli assunti con altre tipologie di contratto di lavoro flessibile, rischia di incrementare i costi del personale senza alcuna correlazione con le esigenze funzionali delle Amministrazioni e con quelle di razionalizzazione delle strutture organizzative.

2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005.

Rinvio

2.1. Nel maggio 2007 la Corte ha presentato al Parlamento – a norma dell'art. 60 d.lgs. n. 165/2001 – la relazione su “Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005”. La relazione esamina l'intero arco delle tematiche concernenti la struttura e l'articolazione della contrattazione collettiva nel settore pubblico, la spesa per i rinnovi contrattuali e le ragioni degli scostamenti fra dati previsionali e dati di consuntivo, gli andamenti delle retribuzioni e della spesa nei diversi comparti di contrattazione e nelle aree tuttora in regime di diritto pubblico. Inoltre, contiene una serie di riflessioni e valutazioni circa le problematiche derivanti dall'innesto nel settore pubblico, ormai da oltre un decennio, della contrattazione collettiva di diritto comune, soprattutto con riguardo alle implicazioni dei suoi meccanismi di funzionamento sui generali equilibri di finanza pubblica.

A tale relazione si rinvia per l'approfondimento delle menzionate problematiche, sulle quali la Corte auspica un utile confronto con il Parlamento anche nella prospettiva di possibili modifiche legislative che tengano conto, congiuntamente, delle esigenze di coesione del sistema finanziario e del maggior potere negoziale spettante – rispetto al passato – al sistema delle autonomie.

2.2. In questa sede, mette conto richiamare l'attenzione su di un tema di carattere generale e preliminare, che è quello – affrontato anche nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2001 e 2002 – della coerenza e dell'armonizzazione, fra le diverse fonti istituzionali (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ISTAT, ARAN ed altri), delle metodologie in base alle quali vengono elaborati i dati quantitativi sui quali si fondano – da una parte – le previsioni circa le risorse da destinare alla contrattazione, e – dall'altra – le verifiche di copertura e di sostenibilità degli oneri derivanti dai contratti stipulati. Ci si riferisce, in particolare, ai dati concernenti il numero di dipendenti per Amministrazione (anche distinguendo fra le diverse tipologie dei rapporti di lavoro), la distribuzione dei dipendenti per qualifiche e fasce stipendiali, le retribuzioni contrattuali e di fatto, la proiezione della spesa a legislazione invariata.

Tali dati rispondono, com'è noto, a finalità diverse, a seconda che essi siano costruiti secondo i criteri della contabilità finanziaria (fondata sui principi della competenza giuridica e di cassa) o secondo i criteri della competenza economica elaborati in sede EUROSTAT (Sec'95). Ciò nondimeno, è essenziale, per ragioni di chiarezza e trasparenza delle analisi previsionali e di quelle a consuntivo, che i dati di cui si parla vengano rappresentati – nei documenti di bilancio, negli atti istruttori delle decisioni dei comitati di settore, nella documentazione che accompagna le ipotesi di accordo – in maniera coerente e confrontabile, onde consentire la ricostruzione del percorso che, partendo dalla programmazione delle risorse, giunge alle autorizzazioni di spesa per i singoli contratti e alla valutazione *ex post* dei costi contrattuali effettivamente sostenuti a carico dei bilanci. Assai utile, a tal fine, sarebbe anche la formale pubblicazione del “Conto annuale generale”, che ad oggi costituisce un documento altamente “instabile”, a causa delle continue revisioni cui esso è per lungo tempo sottoposto dopo la sua pubblicazione in rete.

Per altro verso, l'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento amministrativo richiede – come si è avuto modo di sottolineare nelle più recenti relazioni sul costo del lavoro

pubblico – una efficace cooperazione fra i sistemi informativi operanti ai diversi livelli di governo, anche attraverso la condivisione delle metodologie di elaborazione applicate. A ciò dovrebbe accompagnarsi la revisione delle procedure di programmazione (sia generali che di settore, sia esterne che interne alle pubbliche Amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate.

Sotto altro profilo, la Corte deve continuare a segnalare come sia tuttora disattesa la prescrizione normativa che richiede ad ogni Amministrazione di accompagnare il proprio Conto annuale con una “relazione illustrativa”, cui spetterebbe di riferire circa i risultati complessivi della gestione del personale, posti a raffronto con gli obiettivi che ciascuna Amministrazione è impegnata a conseguire (art. 60, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Altrettanto è a dire del “conto della previdenza” delle Amministrazioni statali, mai predisposto dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993 (art. 60, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il “*Memorandum d’intesa*” del gennaio 2007

3.1. Le relazioni sindacali nel settore pubblico registrano, all’inizio del 2007, la sottoscrizione, fra Governo e organizzazioni sindacali, del “*Memorandum d’intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*” (18 gennaio 2007). Si tratta di un accordo quadro, inteso a fissare le condizioni per orientare l’azione delle parti sociali verso tre obiettivi principali: il miglioramento della qualità dei servizi, l’accrescimento della produttività del lavoro, il riordino delle strutture organizzative a tutti i livelli di governo (anche in rapporto all’articolazione delle funzioni amministrative disegnata dalla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione). In questo modo, il *memorandum* intende avviare – come ha dichiarato in Parlamento il Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – “la correzione di una serie di disfunzioni che hanno negativamente influito, negli anni passati, sul funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e sul successo delle politiche di riforma, quali la moltiplicazione delle strutture organizzative, realizzatasi in gran parte per soddisfare aspettative di carriera o retributive del personale coinvolto, ovvero l’adozione di sistemi di valutazione del personale, formalistici e inutili”¹.

¹ Camera dei deputati, Commissione XI, Comunicazioni sul *Memorandum d’intesa sul lavoro pubblico*, seduta del 21 febbraio 2007.

La realizzazione dei menzionati obiettivi è connessa, dal *memorandum*, a quattro linee d'intervento: la gestione delle pubbliche Amministrazioni come aziende di servizi, talché questi debbono essere misurati – in qualità e quantità – con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la funzionalità della contrattazione collettiva – nazionale e integrativa – alla modernizzazione delle “aziende pubbliche”, con l'uso flessibile delle risorse umane, la valorizzazione delle professionalità degli operatori, la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività *no core* e la stabilizzazione del personale precario, come condizioni per l'erogazione di efficienti servizi ai cittadini.

Significativa, in particolare, l'indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, per un verso, “la base dell'intero impianto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione” e, per altro verso, il metodo con cui “valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini”. Al conseguimento di tali obiettivi va, pertanto, rapportata l'erogazione, in base alla contrattazione integrativa, dei trattamenti accessori.

Quanto alla contrattazione collettiva, l'intento del *memorandum* sarebbe quello di dare – secondo le affermazioni del Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – “forte impulso alla razionalizzazione e semplificazione delle sedi negoziali e di contrastare la tendenza alla frammentazione della contrattazione integrativa, che è fonte di appesantimenti gestionali e di lievitazione della spesa pubblica”².

Inoltre, il *memorandum* conferma l'adesione ad alcuni principi fondamentali dell'ordinamento, come l'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, la selezione per merito dei dirigenti e la loro effettiva responsabilizzazione rispetto agli obiettivi da conseguire, anche mediante l'attribuzione ad essi di una reale autonomia gestionale e di bilancio e, comunque, con valutazione dei risultati conseguiti e riduzione degli automatismi legati alla progressione di carriera.

Sempre con riguardo alla dirigenza, sono rilevanti le affermazioni per cui *a)* “il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa”, *b)* “il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai contratti

² *Ibidem*.

collettivi, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti", e c) "l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale deve avvenire attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità", mentre d) "l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi" e f) lo *spoils system* deve essere "rigorosamente limitato [...] alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di Governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione".

Infine, per agevolare la mobilità del personale in esito a processi di riorganizzazione e trasferimento di funzioni da uno ad altro livello istituzionale, il *memorandum* prevede l'adozione di meccanismi incentivanti e di altre agevolazioni economiche, dirette e indirette, compresi "incentivi all'uscita" per i casi di accertato esubero di personale non ricollocabile mediante il ricorso a procedure di mobilità.

Al di là della congruenza, non sempre evidente, fra obiettivi da perseguire e strumenti ad essi preordinati (non è dato comprendere, ad esempio, la relazione fra l'obiettivo di maggiore efficienza delle strutture amministrative e la stabilizzazione del personale precario), le proposizioni del *memorandum* appaiono indicative della consapevolezza che il progressivo decentramento di funzioni statali al sistema delle autonomie sia destinato ad incidere sensibilmente sull'assetto organizzativo di tutte le Amministrazioni, sia centrali che regionali e locali, anche sul piano della mobilità fra Amministrazioni dei diversi comparti e, se necessario, favorendo l'esodo del personale in esubero.

3.2. In presenza delle impegnative proposizioni contenute nel *memorandum*, occorre riscontrare che i loro seguiti operativi sono rimasti, in larga misura, inespressi. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione men che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, onde i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad elevare, per la generalità dei dipendenti, i trattamenti fissi e continuativi (v. *infra*, par. 5.3.). Inoltre, mancano, in tutti i contratti, impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni e della produttività del lavoro.

Quanto alla dirigenza e alle tematiche dello *spoils system*, gli interventi della Corte costituzionale³ hanno indotto il Dipartimento della funzione pubblica ad emettere – con riguardo alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici nazionali – una circolare che richiama le Amministrazioni all’osservanza dei principi del “giusto procedimento” nel conferimento e nella revoca degli incarichi dirigenziali⁴, ma resta la necessità di individuare con precisione le figure apicali cui, in una disciplina legislativa più restrittiva di quella censurata dalla Corte costituzionale, resta applicabile la decadenza automatica dagli incarichi al mutamento della maggioranza di Governo.

Sul piano del “riequilibrio organizzativo” fra Amministrazione centrale e Amministrazioni regionali-locali, la situazione è rimasta, invece, sostanzialmente immutata, la riorganizzazione di Ministeri essendo stata effettuata sulla base degli obiettivi (di riduzione degli uffici e del personale dirigenziale) stabiliti dalla legge finanziaria 2007, ma al di fuori di una riflessione complessiva circa le possibili formule – ordinariamente sperimentate in altri ordinamenti a base autonomistica – del riparto di funzioni amministrative fra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie o, in altri termini, circa l’attuazione, in chiave di organizzazione amministrativa, del principio di sussidiarietà stabilito dall’art. 118 Cost.⁵.

Più in generale, mette conto richiamare l’attenzione, da un lato, sulla mancata previsione del concorso pubblico per le stabilizzazioni del personale precario previste dalla legge finanziaria 2007 (come sarebbe stato richiesto dalla regola, pur fortemente sottolineata dal *memorandum*, dell’accesso ai pubblici uffici mediante concorso); dall’altro, sulla circostanza che il *memorandum* stabilisce il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in tutti i processi di riorganizzazione amministrativa (compresa la concertazione di provvedimenti normativi), e ciò in evidente contrasto con l’esclusiva spettanza all’Amministrazione del potere di autodeterminarsi nell’esercizio della funzione organizzativa.

Non minori perplessità desta, infine, la circostanza che, attraverso il *memorandum*, siano stati concordati, fra governo e organizzazioni sindacali, gli indirizzi che il primo impartirà all’ARAN ai fini della negoziazione dei contratti collettivi. In tal modo sembra determinarsi, infatti, il sostanziale superamento dell’assetto che aveva improntato le relazioni negoziali nel settore pubblico a partire dal d.lgs. n. 29/1993; assetto nel quale il ruolo di soggetto negoziale è

³ Sentenze 23 marzo 2007, n. 103 e 104.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Direttiva 19 dicembre 2007, n. 10, “Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali”, in G.U., serie gen., 25 febbraio 2008, n. 47.

⁵ V. pure il cap. VII, “L’organizzazione”, par. 3.2., 3.4..

rimesso, sulla base di direttive del Governo, ad un organo tecnico – l'ARAN – e non al Governo stesso.

4. L'evoluzione della spesa per il personale

4.1. Il conto delle “Amministrazioni pubbliche”, che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

Amministrazioni pubbliche Conto economico consolidato 2000-2008 (*) Redditi da lavoro dipendente					
	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
2000	123,3	-	512,6	-	24,1
2001	131,1	6,1	541,7	5,7	24,2
2002	136,4	4,1	557,3	2,9	24,5
2003	143,8	5,5	581,8	4,4	24,7
2004	148,2	3,0	599,2	3,0	24,7
2005	156,5	5,6	633,6	5,7	24,7
2006	162,9	4,0	655,5	3,5	24,8
2007	164,6	1,0	684,9	4,5	24,0
2008 (stime)	175,0	6,3	719,1	4,5	24,3

(*) Fonti: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico [2001-2006]*; *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica [2007-2008]*.

All'interno del positivo risultato che ha registrato nel 2007 l'indebitamento netto (1,9 per cento del Pil⁶), l'aumento dei redditi da lavoro dipendente (+1,0 per cento rispetto al 2006) ha inciso sulle componenti di “uscita” per il 24 per cento, con una diminuzione, quindi, di quasi un punto rispetto all'anno precedente. L'incidenza delle retribuzioni sul Pil è, a sua volta, leggermente inferiore rispetto al 2006, essendo passata dall'11 al 10,7 per cento.

Per il 2008, invece, la crescita dei redditi da lavoro dipendente si attesterebbe sul 6,3 per cento rispetto al 2007, dovuto per il 5,1 per cento al rinnovo dei contratti (equivalente ad un

⁶ Si tratta del valore più basso degli ultimi dieci anni, inferiore dello 0,9 all'iniziale obiettivo concordato in sede europea.

ammontare di 10.410 milioni, comprensivi di oneri per arretrati riferiti ai bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007), mentre la parte restante deriverebbe principalmente da due fattori: il contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento), in continuità con la tendenza già emersa nel 2007 e malgrado lo slittamento al 2008 di parte delle assunzioni in deroga previste nel 2007, alle quali vanno aggiunte le nuove assunzioni previste dalla legge finanziaria 2008; gli effetti retributivi connessi alla stabilizzazione del personale precario, benché non sia chiaro – come già rilevato dalla Corte in una precedente occasione⁷ – se la previsione comprenda oppure no le stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2007 e non attuate nello stesso anno, ovvero le sole stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2008.

Quanto al rinnovo dei contratti collettivi per il biennio 2008-2009, la legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non ha indicato quelle necessarie alla stipula dei contratti. Tale scelta viene motivata dalla Relazione unificata con la volontà di avviare una trattativa con le organizzazioni sindacali, “che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione”, nonché con l'obiettivo di giungere ad un'intesa sull'allungamento di un anno dell'attuale durata biennale dei contratti collettivi (parte economica); il che consentirebbe, nelle intenzioni del Governo, di disporre dei “necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico”⁸. Peraltro, considerato l'attuale stato di sospensione del processo di negoziazione e considerato che le risorse economiche per i rinnovi contrattuali debbono essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, il Governo non prevede “spese aggiuntive per i rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno”⁹.

A tali condizioni, la spesa del 2008 per redditi da lavoro dipendente si collocherebbe, in percentuale del Pil, sullo stesso livello del 2006 (11 per cento), con un lieve aumento (0,3 per cento) rispetto al 2007.

Da segnalare, ad ogni modo, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate o da pagare in

⁷ Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/Contr/Rq, *Relazione sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre settembre-dicembre 2007*, par. 29.

⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008*, Roma, 2008, par. 3.2.1..

⁹ *Ibidem*.

ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel “settore pubblico”: v. *infra*).¹⁰

4.2. A livello di “settore pubblico”, l’incidenza sui pagamenti della spesa per lavoro dipendente risulta ridotta del 4,5 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno dei miglioramenti – comprensivi di arretrati – connessi ai rinnovi contrattuali 2004-2005, in parte sottoscritti sul finire del 2005. Per il 2008, la crescita dei pagamenti allo stesso titolo è, invece, stimata nell’ordine dell’8 per cento rispetto al 2007, a causa dei rinnovi contrattuali 2006-2007, in buona misura concentrati nel 2007 e nei primi mesi del 2008, nonché della liquidazione nel 2008 di oneri del contratto “scuola”, stipulato nel 2007, e della chiusura di “code contrattuali” relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005¹¹.

4.3. In decisa flessione i pagamenti per redditi da lavoro dipendente nel “settore statale”: -4,9 per cento rispetto al 2006, dovuto allo slittamento al 2006 della liquidazione dei miglioramenti economici, comprensivi di arretrati, riconosciuti da alcuni rinnovi contrattuali perfezionati sul finire del 2005¹². La stima per il 2008 è, peraltro, di un aumento del 7,8 per cento, che riflette il pagamento nel 2008 degli aumenti, comprensivi di arretrati, per il rinnovo contrattuale del personale della scuola definito nel 2007¹³.

4.4. Infine, al livello del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente registrano un decremento del 4,8 per cento rispetto all’esercizio 2006, nel quale si erano concentrati un incremento di circa 3.000 milioni dovuto al pagamento di emolumenti arretrati relativi ai contratti collettivi 2004-2005 e il versamento di contributi per oneri sociali pregressi nella misura di ulteriori 1.000 milioni circa per il comparto “scuola”. Al risultato hanno contribuito, essenzialmente, il rinvio al 2008 – per 2.200 milioni circa – dell’erogazione delle ulteriori risorse stanziata nel 2007 per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quello del comparto “scuola”, nonché il rinvio delle “code” della contrattazione precedente (900 milioni) e delle

¹⁰ *Ibidem*, par. 5.2.1..

¹¹ *Ibidem*, par. 5.2.2..

¹² *Ibidem*, par. 5.3.1..

¹³ *Ibidem*.

assunzioni in deroga al blocco del *turn-over* del personale statale (300 milioni)¹⁴.

La Tavola 8.1. riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2007. Ne risulta, per il 2007, una diminuzione sia degli impegni che dei pagamenti, nella misura, rispettivamente, del 4,9 per cento e del 5,2 per cento rispetto all'anno precedente, pur a fronte di un incremento (+ 2 per cento circa) sia delle previsioni definitive di competenza che delle autorizzazioni di cassa per i previsti, ma solo in parte avvenuti, rinnovi contrattuali.

4.5. Il conto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2007, un decremento dei pagamenti per il personale pari al 4,1 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno – come detto – dei miglioramenti, comprensivi di arretrati, connessi al rinnovo contrattuale del comparto per il biennio 2004-2005, e una previsione di crescita per il 2008 del 4,8 per cento, che sconta la corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007¹⁵.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2007, una riduzione dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente del 3,1 per cento rispetto all'anno precedente, a seguito dell'applicazione nel 2006 del contratto collettivo per il biennio 2004-2005 e alla corresponsione dei relativi arretrati, mentre per il 2008 è prevista una crescita del 9,5 per cento, in dipendenza della corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007¹⁶.

Il conto consolidato dei Comuni e delle Province espone, per il 2007, una diminuzione del 6,2 per cento delle spese di personale rispetto al 2006, nel quale si erano concentrati gli incrementi retributivi, con i relativi arretrati, derivanti dall'applicazione del contratto collettivo per il biennio 2004-2005.

Per tutti tali settori, le stime 2008 scontano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, talché l'evoluzione della spesa per il personale costituisce un fattore determinante al fine di contenere l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche entro il livello previsto dalla manovra finanziaria 2008.

¹⁴ *Ibidem*, par. A.5.

¹⁵ *Ibidem*, par. 5.4.2.

¹⁶ *Ibidem*, par. 5.4.3.

4.6. In termini più generali, va osservato come i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultino, da tempo, sistematicamente inosservati, per effetto di meccanismi d'incremento retributivo che hanno reso del tutto fittizi i tetti programmati.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano, invero, come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche

differenze sull'anno precedente

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Previsioni (*)</i>	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033	+11.631	-1.662	+8.688	+14.752
<i>Consuntivo</i>	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378	+3.894	+6.391	+3.032	

variazioni percentuali sull'anno precedente

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Previsioni (*)</i>	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9	+8	-1	+5,6	+9
<i>Consuntivo</i>	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3	+2,5	+4	+1,9	

(*) Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, pertanto, di valori programmatici definiti dopo la presentazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del settore statale.

Secondo le analisi compiute dalla Corte in sede di “Relazione sul costo del lavoro pubblico”, oltre che dall'ISTAT e da altri istituti di ricerca, tale scarto è dovuto, essenzialmente, a una dinamica retributiva che sfugge alla contrattazione collettiva di livello nazionale, derivando in larga misura dagli oneri della contrattazione integrativa. E' a questa, infatti, che i contratti nazionali rimettono la disciplina di istituti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità e altre competenze accessorie) la cui portata economico-finanziaria finisce – appunto – per dipendere, al di là di pur attendibili quantificazioni in sede di stipula dei contratti nazionali, dagli accordi decentrati e aziendali (*infra*, par. 6).

Ad accrescere gli oneri negoziali contribuiscono, nella contrattazione nazionale e in quella decentrata, clausole dalla formulazione “aperta”, che attribuiscono – cioè – diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa.

Altri elementi che incidono sull'esorbitanza dei consuntivi rispetto alle previsioni sono costituiti da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che vengono

imputati, in contabilità nazionale, all'anno di stipula del contratto), ovvero da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende la conferma di un'osservazione già formulata dalla Corte in precedenti occasioni e, cioè, che l'aggancio delle retribuzioni *pro capite* al tasso d'inflazione programmato costituisce un vincolo privo di effettiva tenuta e un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale, a meno che non vengano introdotte sostanziali modifiche nei rotismi degli incrementi retributivi contrattuali e che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti (v. pure *infra*).

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti “non statali” (Regioni-Enti locali, servizio sanitario), la stessa “certificazione” di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai “comitati di settore” degli enti interessati (in sostanza, dai loro stessi organismi rappresentativi) e, dall'altra parte, sono privi di oggettivi riscontri – nelle sedi decisionali della spesa – circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è soggetta a controlli interni – quelli dei revisori dei conti – che non hanno, a differenza di quelli sulla contrattazione integrativa dei comparti “statali”, valenza autorizzatoria alla stipula degli accordi (v. pure *infra*, par. 6.1.).

4.7. La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, l'impiego di alcuni rimedi o accorgimenti per accrescere la responsabilità delle Amministrazioni nel momento in cui queste si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, è stato proposto che le spese di personale non siano più rivestite del carattere della obbligatorietà, il quale ne legittima il trattamento contabile alla stregua di spese che, ove eccedano le previsioni annuali, sono rese comunque sostenibili mediante il ricorso a fondi speciali (per lo Stato, al “Fondo speciale per le spese obbligatorie e d'ordine”). Tale ricorso avviene, ad oggi, per via amministrativa, mentre sarebbe auspicabile, per ovvie ragioni di trasparenza, che esso avvenisse sulla base di una decisione parlamentare o, comunque, previa un'informativa dei governi alle assemblee rappresentative.

La Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei “fondi speciali negativi” (eventualmente modificando la disciplina

contenuta nell'art. 11-*bis*, commi 2 e 3, legge n. 468/1978) (v. pure *infra*, par. 5.2.); il che renderebbe in concreto verificabile il rapporto fra maggiore economicità della gestione, “liberazione” di risorse finanziarie e decisioni di spesa per il personale.

Tali proposte la Corte rimette ancor oggi al Parlamento, per ogni utile valutazione.

4.8. Allo stato della legislazione vigente, sono previste, ad ogni modo, talune misure contro l’“esorbitanza” dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

Quando si riscontrino tali evenienze, spetta al Governo di adottare gli “interventi correttivi del costo del personale”, che consistono in un percorso procedimentale culminante nell’iniziativa legislativa necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, “l’equilibrio del bilancio” (art. 61, comma 1, d.lgs. n. 165/2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165/2001).

Il procedimento è mutuato dall’art. 11-*ter*, comma 7, legge n. 468/1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell’economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell’interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.

Con riguardo alla spesa di personale, il d.lgs. n. 165/2001 stabilisce, quindi, che, ove si verificano o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell’economia, dietro segnalazione della competente Amministrazione, ne riferisca al Parlamento, proponendo, nel contempo, l’adozione delle “misure correttive idonee a ripristinare l’equilibrio di bilancio”; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.

Non risultano, peraltro, iniziative del Governo in riferimento a esorbitanze non previste dei costi contrattuali.

Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell'economia – sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica – specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall'altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, “le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto” (art. 40-*bis*, c. 3, d.lgs. n. 165/2001). Ma non risulta che tale sanzione sia stata mai applicata, né che la sua applicazione sia stata richiesta dalle Amministrazioni o dagli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che partecipano al processo di determinazione delle risorse finanziarie e alla stipula dei contratti. Proprio tale partecipazione rende, del resto, improbabile l'esercizio della facoltà consistente nell'impugnare e nel far dichiarare nulle le clausole stipulate; donde l'esigenza che l'eventuale nullità sia fatta valere da soggetti anche estranei al negoziato e diversi dai destinatari di ciascun contratto, perciò diversi dai soggetti formalmente legittimati nelle controversie sull'applicazione del contratto stesso.

5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali

5.1. Gli stanziamenti per il rinnovo dei contratti nazionali relativi al biennio 2006-2007 vennero stabiliti dalla legge finanziaria 2006 con esclusivo riferimento all'indennità di vacanza contrattuale, secondo il prospetto che segue:

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006	2007	Totale a regime
Stato	222	100	322
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	108	75	183
Totale Stato	330	175	505
Settore non statale	320	230	550
Totale generale	650	405	1.055

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 ha integrato gli stanziamenti per il 2007 e il 2008, fissati, con riguardo al personale contrattualizzato, nella misura di 807 milioni per il 2007 e 2.193 milioni dal 2008, e, con riguardo al personale in regime di diritto pubblico, nella misura

di 374+40 milioni per il 2007 e di 1.032+80 milioni a decorrere dal 2008 (di cui rispettivamente 304+40 e 805+80 destinati alle Forze Armate e ai Corpi di Polizia).

Le risorse complessivamente stanziare dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 consentivano un incremento complessivo delle retribuzioni del 4,46 per cento per il biennio economico 2006-2007 (corrispondenti ad un aumento medio mensile di 92-93 euro lordi). Di tale incremento, peraltro, il 2,46 per cento veniva riconosciuto, dalla legge finanziaria 2007, a decorrere dal 31 dicembre 2007.

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006		2007			2008	
	L.F. 2006	Tot. 2006	L.F. 2006	L.F. 2007	Tot. 2007	L.F. 2007	Tot. a regime
Stato	222	222	100	807	907	1.386	2.515
Stato-non contratt.	108	108	75	414	486	698	1.295
Totale Stato	330	330	175	1.221	1.396	2.084	3.810
Settore non statale	320	320	230	871	1.101	1.667	3.088
Totale generale	650	650	405	2.092	2.497	3.751	6.898

Dopo l'approvazione della legge finanziaria 2007, è stata stipulata un'intesa fra Governo e organizzazioni sindacali, che ha previsto – fra l'altro – l'impegno del Governo ad “integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal 1° gennaio 2007”¹⁷ (e non dal 31 dicembre 2007). Di conseguenza, l'ammontare delle risorse da erogare per il 2007 sarebbe stato elevato allo stesso livello di quelle da erogare per il 2008: quindi, 3.751 milioni (rispetto ai 2.092 previsti in precedenza), di cui 2.084 destinati al personale statale e 1.667 al personale non statale.

Un nuovo accordo fra Governo e organizzazioni sindacali (29 maggio 2007) ha previsto che l'aumento medio *pro-capite* fosse pari a 101 euro lordi mensili, ma con decorrenza posticipata – rispetto al precedente accordo – al 1° febbraio 2007, lasciando sostanzialmente invariata, per il 2007, la spesa derivante dall'“intesa” dell'aprile 2007. Per il 2008, invece, il conseguente maggior onere sarebbe stato, per il solo mese di gennaio, pari a circa 530 milioni¹⁸.

Lo stesso accordo prospettava l'opportunità di estendere da due a tre anni la durata dei contratti nazionali, modificando con un apposito accordo la struttura della contrattazione.

¹⁷ Così il “protocollo” allegato all' “Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”, sottoscritto il 6 aprile 2007.

¹⁸ corrispondenti a un tredicesimo di 6.898 milioni della spesa complessiva a regime.

Nella seconda parte del 2007, due provvedimenti hanno ulteriormente integrato la disponibilità delle risorse per i rinnovi contrattuali 2005-2006.

Il primo è stato il DL n. 159/2007 (convertito dalla legge 222/2007), che ha autorizzato una spesa massima di 1.000 milioni (al lordo di IRAP e contributi) allo scopo di far retroagire al 1° febbraio 2007 gli incrementi stipendiali riconosciuti al personale contrattualizzato (statale e non statale) e al personale in regime di diritto pubblico, relativamente ai contratti stipulati entro il 1° dicembre del 2007. Una scelta, questa, dettata dalla necessità, da un lato, di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il 1° dicembre 2007.

Il secondo è stato la legge finanziaria 2008, che ha attribuito – fra l'altro – specifiche risorse ai contratti per il personale della scuola (774 milioni nel 2008, 210 dal 2009), dell'università (205 milioni nel 2008, 39 dal 2009), della sanità (661 milioni nel 2008, 398 dal 2009), nonché al personale delle Forze Armate e dei Corpi di P

olizia (381 milioni nel 2008, 280 dal 2009).

**Contratti collettivi 2006-2007
Ulteriore finanziamento della L.f. 2008**

	2008	2009	Tot. a regime
Stato	1.291	430	430
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	554,5	321,5	321,5
Totale Stato	1.845,5	751,5	751,5
Settore non statale	933	456	456
Totale generale	2.778,5	1.207,5	1.207,5

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Relativamente ai contratti per il biennio 2008-2009, è invece prevista la sola spesa per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, nella misura di 240 milioni per il 2008 e 335 milioni per il 2009, mentre, per il personale non contrattualizzato, sono stanziati 131 milioni per il 2008 (di cui 78 per le Forze armate e i Corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia) e 243 milioni per il 2009 (di cui 116 per le Forze armate e i corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia).

La Tavola 8.2 ricostruisce il quadro complessivo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, esaminati dalla Corte fra il maggio 2007 e l'aprile 2008, con l'indicazione della

consistenza del personale interessato e degli importi che, secondo le relazioni tecniche sottoposte alla Corte, sono stati erogati nel 2007 o dovranno essere erogati nel 2008 per i trattamenti a regime e per arretrati. Nella stessa Tavola sono riportati i dati relativi alle “code contrattuali” dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritte tra il 2007 e il 2008.

5.2. Quanto alla scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti collettivi, deve essere valutato positivamente l'intento di evitare che l'iscrizione in legge finanziaria delle risorse disponibili per i rinnovi si traduca, come sempre è avvenuto in passato, nella “base di partenza” di ulteriori trattative per l'incremento delle risorse medesime. Ciò richiederà, verosimilmente, la revisione – mediante appositi accordi – del sistema di relazioni negoziali nel settore pubblico e la valorizzazione degli elementi retributivi fondati sull'esigenza del datore di lavoro pubblico di acquisire più elevati livelli di produttività del lavoro. Al riguardo, la Corte ribadisce l'ipotesi, più volte avanzata in passato, di utilizzare la tecnica dei “fondi negativi” (v. pure *retro*, par. 4.7.), così da collegare una quota degli aumenti retributivi alla razionalizzazione e alla maggiore funzionalità delle strutture amministrative; con la conseguenza che gli aumenti retributivi verrebbero finanziati – almeno in parte – con i “fondi positivi” derivanti dai risparmi di spesa realizzati con le operazioni di miglioramento organizzativo. Un'altra proposta potrebbe consistere nel rispettare la cadenza naturale dei tempi negoziali, in modo che – senza necessità di predeterminare le risorse disponibili – le trattative giungano a termine in tempo utile per far sì che il loro esito venga recepito nel disegno di legge finanziaria, con lo stanziamento delle risorse necessarie ad attuare gli accordi raggiunti.

Ciò detto, se è condivisibile la scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti, non può essere, per altro verso, sottovalutato come essa appaia suscettibile di determinare conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel *Libro verde sulla spesa pubblica*¹⁹.

¹⁹ Ministero dell'economia e delle finanze. Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma, settembre 2007, par. 2.4.1.. Vi si osserva, in particolare, che la Pubblica Amministrazione ha una quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale sistematicamente doppia rispetto alla media dell'intera economia e una vacanza contrattuale che ha superato, nel 2005, i diciotto mesi di attesa; ritardi che “possono innescare un meccanismo per cui l'accordo contrattuale incorpora un “premio” sul ritardo, come se si verificasse una sorta di “scambio” tra ritardo nella chiusura del contratto ed entità del contratto successivo”.

La stessa Corte ha più volte descritto e quantificato il costo, in termini di maggiori benefici concessi agli interessati, del ritardo nella definizione degli assetti economici²⁰.

5.3. Va, poi, sottolineato che, sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2007, stipulati fino ad aprile 2008, evidenzia – come già rappresentato dalla Corte²¹ – tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità, da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente²².

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali (essenzialmente incentrate su “verifiche di professionalità” non selettive né indipendenti), è quello di trasformare i predetti istituti – e, in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

Più in generale, si deve constatare – come del resto già rilevato (*retro*, 3.2.) – la mancata instaurazione, malgrado le impegnative proposizioni del *memorandum* sul lavoro pubblico, di un rapporto soddisfacente fra aumenti delle retribuzioni reali e incrementi della produttività del lavoro, come anche delle connessioni fra produttività del lavoro, assetti organizzativi delle Amministrazioni (pur essi largamente condizionati, in fatto, dalle esigenze retributive e di carriera del personale) ed efficaci meccanismi di valutazione dei dirigenti.

Gli stessi contratti collettivi per il personale dirigenziale non favoriscono l'introduzione di tali meccanismi e, del resto, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali viene fatta dipendere non tanto dalle esigenze organizzative specificamente riscontrabili nelle singole Amministrazioni, quanto dal numero di dirigenti dei quali dispone l'Amministrazione o l'Ente.

Non si sottrae a tali censure il recente accordo per i funzionari in servizio metropolitano della carriera diplomatica²³, che ha previsto incrementi retributivi finanziati con risorse *ad hoc*²⁴,

²⁰ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, cit., cap. II, par. 3.

²¹ Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/contr/rq, par. 31.

²² Sez. riunite, del. 29 ottobre 2007, n. 32/contr/cl.

²³ D.P.R. 24 aprile 2008, n. 94 (in G.U., serie gen., 28 maggio 2008, n. 124). Si tratta dell'accordo relativo al periodo 2006-2007 e, cioè, al secondo dei bienni che compongono, per il personale di cui si parla, la tornata 2004-2007, la

senza alcun collegamento – tanto più necessario data la collocazione dei menzionati funzionari ai vertici dell'Amministrazione statale – con l'importanza dell'incarico rivestito e con l'impegno ad essi richiesto per il raggiungimento di obiettivi prefissati.

6. La contrattazione integrativa

6.1. Come già più volte accennato, un fattore di rilevante criticità nelle politiche di contenimento della spesa per il personale è costituito dalla contrattazione integrativa, dato il ruolo da essa assunto nella effettiva determinazione degli aumenti stipendiali. Tale ruolo è evidenziato dal confronto fra la dinamica delle retribuzioni contrattuali e quella delle retribuzioni di fatto: nel periodo fra il 2000 (base 100) e il 2006, la velocità di crescita delle seconde (128,7) è risultata, infatti, quasi doppia rispetto alle prime (117)²⁵ e la retribuzione d'ingresso nella tornata contrattuale 2002-2005, calcolata al momento di avvio della contrattazione, è stata, in media, superiore del 4,7 per cento a quella di uscita dal precedente biennio²⁶.

In effetti, il finanziamento della contrattazione integrativa avviene attraverso i c.d. Fondi unici di amministrazione, che sono alimentati, in parte, dai fondi stanziati nelle leggi finanziarie (per le Amministrazioni del settore statale e, in minor misura, per gli Enti del settore non statale) a fini di incremento della produttività, in parte dalle c.d. risorse storiche²⁷ e da una serie eterogenea di altre fonti: economie di spesa conseguenti a riduzione di organici e blocco delle assunzioni, retribuzione di anzianità dei dipendenti cessati dal servizio, minori spese dovute a processi di riordino organizzativo e alla trasformazione di rapporti a tempo pieno in rapporti *part time*, quote dei proventi di attività svolte per conto di terzi o da contratti di sponsorizzazione, percentuali della minor spesa corrente derivante da processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale. Per gli Enti locali, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo, che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive, correlate al raggiungimento di predeterminati

quale risulta, perciò, sfalsata di due anni rispetto alla cadenza (2002-2005 e 2006-2009) della contrattazione collettiva per il resto del pubblico impiego.

²⁴ L'incremento è pari, nel biennio 2006-2007, al 14,4 per cento, in virtù dello stanziamento di 9 milioni disposto dall'art. 14 l. n. 246/2007, in aggiunta alle risorse di cui alle leggi finanziarie dal 2006 al 2008. Per il precedente biennio, alle risorse previste dalle leggi finanziarie 2004 e 2005 (corrispondenti ad un aumento del 5,01 per cento), si erano aggiunte quelle stanziate dalla l. n. 168/2005, garantendo un aumento complessivo di circa il 17 per cento.

²⁵ Isae, *Rapporto Isae. Finanza pubblica e istituzioni*, Roma, maggio 2007, par. 1.4.d).

²⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005. Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*, Roma, maggio 2007, 49 s.

²⁷ Si tratta di risorse finalizzate, prima dell'istituzione dei fondi unici, a specifici istituti di retribuzione accessoria.

parametri di virtuosità gestionale (sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve²⁸).

Nell'impostazione originaria, le risorse così raccolte avrebbero dovuto essere destinate – entro la cornice delle generali compatibilità economiche – alla remunerazione della produttività individuale e collettiva, ma esse, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, si sono tradotte in erogazioni largamente svincolate – come detto – dalla verifica di un'accresciuta qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni; con la conseguenza che i fondi sono stati di norma utilizzati per sostenere aumenti generalizzati delle retribuzioni, nonché il costo delle progressioni orizzontali e verticali all'interno dei vari comparti, anche da qualifiche non dirigenziali verso qualifiche dirigenziali o pseudo-dirigenziali (è a queste progressioni che si deve, fra il 2001 e il 2005, un aumento del 2 per cento delle retribuzioni di fatto²⁹).

Ne sono derivati mutamenti nella composizione del personale per aree professionali e posizioni retributive, i quali hanno contribuito in maniera determinante – oltre che alla crescita della spesa complessiva – ad elevare le retribuzioni medie *pro capite* e, quindi, i valori di riferimento utilizzati per calcolare i successivi incrementi percentuali delle retribuzioni contrattuali (e il relativo fabbisogno di risorse)³⁰. Ne è derivato, altresì, un addensamento del personale nelle posizioni retributive e nelle qualifiche professionali medio-alte, che ha a sua volta favorito l'assunzione di personale precario nelle posizioni medio-basse rimaste vacanti³¹.

Infine, la contrattazione integrativa ha prodotto, con l'incremento dei trattamenti fissi e continuativi, un volume di spesa che, ove impiegato per la remunerazione della produttività, avrebbe potuto contribuire a ridurre stabilmente i costi degli apparati amministrativi.

Soltanto con la legge finanziaria 2006 è stato fissato il principio che le somme affluite ai fondi unici di amministrazione costituiscono, ove eccedenti la misura della compatibilità economico-finanziaria, economie di bilancio per le Amministrazioni dello Stato e concorrono, per gli enti diversi dalle Amministrazioni statali, al miglioramento dei saldi di bilancio; inoltre,

²⁸ Sez. riunite, del. 24 novembre 2006, n. 46.

²⁹ Isae, *Ibidem*, 13.

³⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, Roma, 2007, 105.

³¹ Così, all'interno della nuova classificazione del personale per "aree professionali" e "fasce retributive" (in sostituzione della precedente classificazione per "livelli funzionali" e "qualifiche professionali-retributive"), il CCNL per il personale del comparto "Ministeri" – che costituisce il "contratto di riferimento" per tutti i comparti di contrattazione – ha previsto che le progressioni da una fascia retributiva a quella superiore si verificano a prescindere da ogni pur sommario percorso selettivo e che i passaggi da un'area a quella superiore avvengano sulla base di una generica "verifica di professionalità" e solo eventualmente mediante l'effettuazione di specifiche prove concorsuali volte ad accertare l'effettiva idoneità allo svolgimento delle mansioni superiori; inoltre, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, il CCNL prevede il passaggio, senza limiti predefiniti, del personale della prima area a quella successiva, con onere a carico dei fondi unici di amministrazione. Su tale contratto la Corte si è pronunciata criticamente con del. Sez. riunite, III collegio, del. 17 ottobre 2007, n. 30.

non possono essere utilizzate per incrementare i fondi negli anni successivi (art. 1, comma 195, legge 266/2005).

Sul piano dei controlli, la compatibilità economica e finanziaria dei contratti integrativi statali è oggetto di una verifica *a priori* ad opera del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria; all'esito dell'accertamento positivo (o alla scadenza del termine di trenta giorni) il contratto può essere sottoscritto³². Per i comparti non statali, è, invece, previsto che siano i revisori dei conti a verificare la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio³³.

E' evidente, peraltro, il diverso grado di intensità delle due specie di controllo: il primo, condizionando – con un procedimento di tipo autorizzativo – la stipula del contratto, è decisamente più penetrante, pur insistendo su di un numero più ristretto di Amministrazioni; il secondo è privo del medesimo effetto impeditivo, benché capillarmente esteso alla totalità degli enti non statali. Inoltre, il primo è affidato ad un unico ufficio centrale, esterno alle Amministrazioni; il secondo è rimesso a organismi interni degli stessi enti. Infine, per i comparti “statali”, ma non per gli altri comparti, specifici controlli ispettivi – anche al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti delle Amministrazioni – sono affidati alla Ragioneria generale dello Stato e all'Ispettorato della funzione pubblica³⁴, ora potenziato e posto alle dirette dipendenze del Ministro per l'innovazione e le riforme nelle pubbliche Amministrazioni.

6.2. Per altro verso, la legge finanziaria 2002 aveva previsto, per tutti i comparti di contrattazione (“statali” e “non statali”), “verifiche congiunte” dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni rimesse agli organismi di controllo interno; inoltre, ove fosse risultato che i costi per l'attuazione di determinate clausole fossero incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole sarebbero diventate “nulle di diritto” (art. 17, comma 2, legge n. 448/2001). Ancora, gli organi di revisione contabile degli Enti locali venivano chiamati ad accertare che la

³² Art. 39, comma 3-ter l. n. 449/1997, inserito dall'art. 20, comma 1, l. n. 488/1999 e successivamente modificato dall'art. 33, comma 5, l. n. 289/2002.

³³ Art. 40-bis d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 17, comma 2, legge n. 448/2002, il quale precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni previste evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

³⁴ Art. 60 d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 14-septies, comma 1, DL n. 115/2005 (convertito dalla l. n. 168/2005) e dall'art. 10-bis, comma 1, DL n. 203/2005 (convertito dalla l. n. 248/2005).

programmazione del “fabbisogno di personale” degli enti fosse improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998³⁵ e che eventuali deroghe fossero analiticamente motivate (art. 19, comma 8). Le esigenze cui tali norme si proponevano di soddisfare sono state, poi, riconosciute dalla Corte costituzionale, che, pur in un assetto di accresciuti poteri delle autonomie regionali e locali, ha ritenuto la conformità a Costituzione delle menzionate disposizioni in quanto strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione collettiva³⁶.

Su queste basi, il Governo è attualmente legittimato ad esercitare ogni utile e opportuno monitoraggio dei flussi di spesa che siano destinati, anche per il tramite della contrattazione integrativa, ai dipendenti di tutte le Amministrazioni. Le relative verifiche non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi ogni anno stipulati dalle oltre 10.000 unità organizzative dei diversi comparti; il che impone di adottare metodologie di analisi calibrate su campioni significativi di Amministrazioni. Al momento, tuttavia, non risultano analisi diverse da quelle che culminano nella rilevazione sistematica, ad opera dell’ISTAT, degli incrementi registrati dalle retribuzioni contrattuali e dalle retribuzioni di fatto, oltre ad alcune ricerche effettuate dall’ARAN.

Ulteriore fattore di aggiramento della disciplina che rimette alla contrattazione collettiva la determinazione dei trattamenti economici del personale pubblico è costituito dalla tendenza delle leggi finanziarie, sempre più accentuata negli ultimi anni, a disporre autorizzazioni di spesa per il finanziamento di contratti relativi a specifiche categorie di personale, con ciò contribuendo – fra l’altro – ad irrigidire ulteriormente la struttura della contrattazione.

7. La stabilizzazione del personale precario

Un fattore di incremento del personale pubblico e della relativa spesa è costituito dall’avvio del processo di “stabilizzazione” del personale precario, previsto dalla legge finanziaria 2007 con un ambito applicativo esteso alle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, delle Regioni e degli Enti locali. L’intervento legislativo era stato suggerito – come affermato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni –

³⁵ Art. 39 l. n. 449/1997.

³⁶ Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4.

dall'esigenza di "sanare situazioni che si protraevano da lungo tempo e che avevano disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche Amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001"³⁷.

In attuazione di tali norme sono state autorizzate, nelle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, oltre 11.000 stabilizzazioni³⁸, cui vanno aggiunte quelle autorizzate, unitamente a nuove assunzioni (in totale, 801), negli Enti di ricerca³⁹. Non risultano, al momento, dati ufficiali sulle stabilizzazioni effettuate nelle Amministrazioni locali⁴⁰.

Le incertezze applicative della disciplina sono state, peraltro, accentuate dalla legge finanziaria 2008, che ha esteso il beneficio della stabilizzazione a dipendenti prima esclusi (art. 3, comma 9) e ad altre categorie di personale (art. 3, comma 94, lett. *b*), i cui requisiti di accesso alla stabilizzazione saranno definiti con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 30 giugno 2008⁴¹.

I problemi applicativi riguardano, in particolare, l'esistenza, per il personale a tempo determinato che abbia già sostenuto una selezione di accesso, di un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione, e le modalità di assunzione, mediante concorso riservato o aperto al pubblico, del personale a tempo determinato che non abbia sostenuto prove selettive di accesso e del personale utilizzato con contratti di co.co.co. (salvo individuare, per quest'ultimo, l'area di inquadramento, dato che i contratti di lavoro autonomo non fanno riferimento ad alcuna area). Peraltro, la legge finanziaria 2008 non ha contribuito a risolvere tali problemi, pur avendo sensibilmente innovato il meccanismo di stabilizzazione operante in precedenza (v. *infra*, par. 10.1.).

Nel frattempo, la proroga dei contratti in corso, assicurata agli interessati nelle more delle procedure di stabilizzazione, contribuisce a determinare rilevanti effetti di spesa e rischia di rendere permanenti situazioni che dovrebbero, invece, essere definite nel senso della stabilizzazione o della risoluzione dei rapporti in essere.

³⁷ Direttiva 30 aprile 2007, n. 7, "Applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione".

³⁸ DPCM 21 febbraio 2007, in G.U., serie gen., 29 maggio 2007, n. 123; d.P.R. 29 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14; d.P.R. 29 dicembre 2007, in G.U., serie gen., 21 febbraio 2008, n. 44.

³⁹ DPCM 16 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14.

⁴⁰ Sulla riduzione del precariato nella scuola, v., nel vol. II, il cap. su "L'istruzione scolastica", par. 3.3.6.

⁴¹ Art. 25 DL n. 248/2007, convertito dalla l. n. 31/2008.

E' stata avviata, altresì, l'assunzione di oltre 6.000 lavoratori socialmente utili (art. 1, comma 1156, legge finanziaria 2006 e art. 2, comma 550, legge finanziaria 2008).

Da segnalare, infine, che il Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni ha richiesto che, sulle procedure di stabilizzazione in corso in alcuni enti, effettui verifiche l'Alto commissario per la lotta alla corruzione.

8. Problematiche emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico

In ogni caso, considerato che l'evoluzione degli andamenti di spesa per il personale pubblico rappresenta un elemento di rilevante importanza ai fini dei generali equilibri di finanza pubblica, l'attuale momento di "pausa negoziale" potrebbe offrire l'opportunità di riflettere su alcune problematiche, specificamente relative alle condizioni per il rispetto di tali equilibri, emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico e largamente presenti nel dibattito in materia.

Tali problematiche, ad alcune delle quali si è già in parte accennato, possono essere così sintetizzate:

- *indirizzi all'ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all'ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire "atti di prerogativa" dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell'organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell'aprile e del maggio 2007 (*retro*, par. 5.1.) e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 (*retro*, par. 3.) – fra Governo e sindacati;

- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri "dichiarati" dai contratti di ciascuna tornata. E', pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio della spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all'incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;

- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all'ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l'innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli

incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle “retribuzioni di fatto”, comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa⁴². A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di “paradigma” per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti⁴³, ma persistono incertezze sull’applicazione di tale misura;

- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l’onere dei contratti collettivi è definito dall’ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. “percorsi professionali di carriera” realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell’ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);

- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle “attestazioni” dei comitati di settore, sia nelle analisi dell’ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;

- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – di essere estesi a tutte le Amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 Amministrazioni dei diversi comparti. I campioni rappresentativi di

⁴² Cfr. Sez. riunite, III collegio, del. 9 novembre 2006, n. 46/contr/cl.

⁴³ Art. 1, comma 556, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007); art. 3, comma 142, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

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.