

Le norme della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006) in materia di personale delle pubbliche amministrazioni*

di Gianfranco D'Alessio

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università "Roma Tre"

Sommario: -1. Premessa. -2. Determinazione delle risorse per la contrattazione collettiva nel settore pubblico. -3. Misure di contenimento della spesa per il personale. -4. La "vicedirigenza". -5. Mobilità del personale. -6. Proroga di contratti a tempo indeterminato. -7. Assunzioni di personale..

1. Premessa

Le norme della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), ed in particolare quelle riguardanti la disciplina del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, sono - elemento, questo, comune ad analoghe previsioni contenute nelle precedenti leggi finanziarie - estremamente frammentarie, farraginose e, quindi, di difficile lettura e interpretazione, anche a causa della tormentata vicenda che ha condotto all'approvazione del provvedimento e della tecnica legislativa adottata (la legge è costituita da un unico articolo, composto di centinaia di commi, contenenti una congerie di disposizioni di peso e di valore assai diverso, che richiamano o emendano altre norme, a volte di non semplice identificazione): non è, pertanto, facile coglierne il valore e il significato complessivo, e tanto meno darne un giudizio di ordine generale, salvo rilevarne, appunto, il carattere disorganico e, si potrebbe dire, "rapsodico".

Si possono, comunque, segnalare alcuni ambiti del testo normativo che forniscono - in parte confermando o ricollegandosi a scelte effettuate dalle finanziarie degli scorsi anni, ed in parte introducendo elementi di novità - indicazioni destinate ad incidere sulle dimensioni quantitative e sull'assetto normativo e retributivo dei dipendenti pubblici (visti nel loro insieme o con riferimento a specifiche categorie).

Queste indicazioni riguardano, in particolare: le risorse per gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva, una serie di misure di contenimento della spesa per il personale, la vicedirigenza, la mobilità, la proroga dei contratti a tempo determinato e le assunzioni.

Di esse ci si limiterà qui ad effettuare una sintetica ricognizione, accompagnata da alcune brevi annotazioni e riflessioni problematiche.

* Relazione presentata al seminario su "La legge finanziaria 2006", organizzato dal Centro di Ricerca interdipartimentale di Economia delle Istituzioni dell'Università Roma Tre (Roma, 10 gennaio 2006).

2. Determinazione delle risorse per la contrattazione collettiva nel settore pubblico

Nel *comma 176* dell'articolo unico della legge sono incrementate (di 390 milioni di euro a decorrere dal 2006) le risorse a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale riguardante il biennio 2004-05, in relazione al beneficio aggiuntivo (rispetto alla legge finanziaria 2005) derivante dal protocollo d'intesa stipulato fra il Governo e le parti sociali il 27 maggio 2005 (l'incremento complessivo delle retribuzioni passa dal 4,3% al 5,01%, con una crescita dello 0,7%): conformemente a quanto indicato dal medesimo protocollo d'intesa, si prescrive esplicitamente (seppure genericamente) che tali risorse devono essere destinate anche all'incentivazione della produttività.

Analogamente, il *comma 177* incrementa di 155 milioni di euro (di cui 136 destinati al personale delle forze armate e dei corpi di polizia) le risorse per i miglioramenti economici e per l'incentivazione della produttività del personale statale in regime di diritto pubblico.

I maggiori oneri di spesa per il personale relativi al biennio contrattuale 2004-05 (pari a 220 milioni di euro) derivanti dall'attuazione dell'intesa del 27 maggio 2005 per i dipendenti di amministrazioni, istituzioni o enti diversi dall'amministrazione statale sono posti, ai sensi del *comma 178*, a carico del bilancio statale (derogando a quanto previsto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale pone tali oneri a carico dei rispettivi bilanci degli enti e degli altri organismi pubblici in questione). Il riparto delle risorse fra i diversi comparti e fra le varie amministrazioni interessate avviene, dopo la sottoscrizione dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica (*comma 179*).

A tale norma si collega quella del successivo *comma 182*, in base al quale il concorso statale al finanziamento della spesa degli enti del Servizio Sanitario Nazionale è incrementato di 213 milioni di euro, sempre dal 2006.

In ordine a queste previsioni, si deve anzitutto rilevare la singolarità di norme di legge che richiamano, ponendosi rispetto ad esse in una posizione attuativa, un atto "concertativo" (si usa questo termine, perché tale è la sua natura sostanziale, anche se esso può risultare sgradito alla parte governativa che lo ha sottoscritto), politicamente significativo, ma formalmente privo di rilevanza giuridica, quale è il ricordato "protocollo d'intesa".

Quanto al merito, si può affermare che gli stanziamenti aggiuntivi contemplati dalle disposizioni richiamate sono piuttosto significativi: si tratta, però, di vedere se, quando e in che misura tali previsioni normative potranno trovare un concreto riscontro applicativo. Infatti, va ricordato che tuttora permangono problemi per l'attribuzione a tutti i dipendenti pubblici

interessati dei 6,5 miliardi di euro già stanziati dalla legge finanziaria del 2005 (non sono stati completati gli adempimenti contabili per accordi già intervenuti, e in alcuni comparti i contratti sono ancora in corso di definizione).

I commi seguenti si occupano, invece, degli oneri per il personale riferibili al biennio contrattuale 2006-07.

Essi sono determinati dal *comma 183*, per quanto riguarda il personale “contrattualizzato”, in 220 milioni di euro per il 2006 e 322 milioni a decorrere dal 2007. Invece, ai sensi del *comma 184*, ai miglioramenti del personale statale in regime pubblicistico sono destinati 108 milioni (75 per forze armate e polizia) per il 2006 e 183 milioni (105 per forze armate e polizia) a decorrere dal 2007.

In realtà, le somme indicate sembrano in grado di coprire solo l’onere a legislazione vigente per l’“indennità di vacanza contrattuale”, mentre poco o nulla resterebbe per eventuali nuovi accordi sindacali da definirsi nel prossimo biennio (che dovrebbero tener conto del recupero della maggiore inflazione e di una quota diretta a premiare la produttività).

Quanto ai dipendenti di amministrazioni non statali, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il 2006-07 e quelli riguardanti il relativo personale “non privatizzato”, sono posti dal *comma 186* a carico dei rispettivi bilanci (in linea con il già citato art. 48, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001): i comitati di settore di volta in volta interessati quantificheranno tali risorse, seguendo i criteri previsti per il personale statale di cui al *comma 183*.

3. Misure di contenimento della spesa per il personale

La manovra in esame si pone l’obiettivo generale di ridurre la spesa per il personale pubblico, riportando, attraverso tutta una serie di interventi, la spesa 2006 a quella del 2004 diminuita dell’1%, con il risparmio – secondo calcoli di fonte sindacale - di circa 1 miliardo di euro (ai quali vanno aggiunti 800 milioni di taglio per il personale della sanità).

Per misurare il valore ed il significato di questi interventi occorre ragionare, in via preliminare, sulla visione alla quale essi sembrano essere ispirati, e che è riconducibile ad una impostazione diffusa “trasversalmente”, se non prevalente, in molti ambienti politici ed accademici (e, in particolare, nell’ambito delle scienze economiche). Si tratta di una visione che guarda ai dipendenti pubblici solo come una realtà ipertrofica, composta di soggetti generalmente improduttivi, il cui mantenimento appesantirebbe senza motivo i bilanci: una realtà, quindi, che allo scopo di risanare le finanze pubbliche potrebbe e, anzi, dovrebbe essere decisamente “sfoltita” e “alleggerita”, incidendo sulla dimensione quantitativa dell’impiego pubblico e, comunque, riducendone in misura drastica il peso finanziario.

Tale impostazione appare quantomeno semplicistica, quando non legata ad una forma ideologica di massimalismo “privatistico”. Naturalmente, questa affermazione richiederebbe di essere adeguatamente approfondita ed argomentata: in questa sede, ci si può limitare a ricordare a quanti, nelle diverse sedi (di studio ed operative) maneggiano le categorie economiche e gli strumenti di finanza pubblica, che i dipendenti pubblici non dovrebbero essere visti solo come un fattore di aggravio e di squilibrio per i conti pubblici, ma anche – se non soprattutto - come lavoratori, produttori di servizi e consumatori; che il numero degli addetti alle pubbliche amministrazioni italiane, in rapporto alla popolazione, non solo non è superiore, ma in molti casi è decisamente inferiore a quello di altri paesi avanzati (ad esempio, per citare un ordinamento che frequentemente nelle discussioni di casa nostra è preso come punto di riferimento ed additato come un modello al quale ispirarsi, è quasi la metà rispetto alle amministrazioni della Francia); che, nel momento in cui si afferma che per ridurre i costi del sistema pubblico è opportuno, se non necessario, eliminare decine o centinaia di migliaia di unità di personale (ma nel dibattito non manca chi arriva addirittura a prospettare interventi riduttivi che fanno riferimento a numeri a sei zeri), si dovrebbe avere cura di spiegare come è possibile affrontare i costi sociali di proposte di questo tipo; che, forse, prima di avvicinarsi al mondo del pubblico impiego con il piglio dei “tagliatori di teste”, certi di avere a che fare con un mondo di fannulloni, retrogradi e tardigradi, sarebbe utile qualche indagine comparativa sulla qualità media del *management* pubblico rispetto a quello privato (la quale, probabilmente, riserverebbe non poche sorprese a quanti partono da un pregiudizio sfavorevole nei confronti del primo).

Quindi, il discorso andrebbe meglio articolato, guardando al di là del mero parametro quantitativo complessivo, e rivolgendo l’attenzione (pur senza negare, naturalmente, l’opportunità di incidere sulle situazioni di effettiva eccedenza del personale di determinate amministrazioni rispetto alle competenze assegnate ed ai servizi erogati) a interventi di tipo qualitativo che, in prospettiva, consentano di migliorare il tasso di produttività dei lavoratori pubblici, come quelli riguardanti la riqualificazione professionale dei dirigenti e degli impiegati, una migliore distribuzione (fra le diverse unità amministrative e sul territorio) delle risorse umane, la costruzione di più efficaci raccordi fra la gestione del personale e la dimensione organizzativa e funzionale degli apparati pubblici, la valorizzazione di istituti volti a monitorare e valutare le prestazioni degli uffici e dei loro addetti, e così via.

Si può anche rilevare, criticamente, che nella realtà attuale, mentre si tende a (o si dichiara di voler) tagliare in generale le spese sul personale, ci si imbatte in situazioni emblematiche che indicano una controtendenza. Spicca, ad esempio, il caso degli uffici di *staff* dei ministri (gabinetti, segreterie, uffici stampa e legislativi): questi, in alcuni dicasteri – a cominciare proprio da quello

preposto al governo dell'economia – sono composti di centinaia di soggetti (tra l'altro, di nomina fiduciaria, e che di recente si è cercato di “stabilizzare” per via legislativa), ivi comprese decine di dirigenti, con una spesa, negli ultimi anni, costantemente e consistentemente in crescita. Altrettanto significativo, per la sua contraddittorietà, è l'aumento del numero dei direttori generali dei ministeri: un aumento che ha ormai superato le cento unità, proprio nel periodo nel quale gli stessi ministeri (dopo la riforma introdotta nel 1999 ed attuata nel 2001) si riducevano da più di 20 a 14 e cedevano una quota rilevante delle loro funzioni a regioni ed enti locali. Senza parlare, poi, dei riflessi negativi, anche di ordine finanziario, del c.d. *spoils system*. Tutto ciò induce a pensare che, per far fronte all'obiettiva esigenza di razionalizzare la spesa per il personale, i decisori dovrebbero rivolgere prioritariamente l'attenzione a situazioni e soggetti a loro particolarmente vicini (in tutti i sensi!).

Al di là di queste, e di altre possibili considerazioni di ordine generale, venendo al testo della legge finanziaria 2006 si rileva che gli strumenti volti a conseguire il risultato della diminuzione della spesa per il personale sono diversi, e di differente peso e qualità.

a) Riduzione della spesa per il lavoro precario

Il *comma 187* impone a tutte le amministrazioni “nazionali” (ministeri, agenzie, enti pubblici non economici e di ricerca, università, ecc.) una riduzione della spesa per forme di lavoro “precarie” (contratti a tempo determinato, convenzioni, co.co.co., ecc.), fissando un tetto del 60% rispetto alla spesa del 2003; fanno eccezione le istituzioni scolastiche e gli istituti di alta formazione artistica e musicale (AFAM), per i quali valgono regole specifiche. Va sottolineato che la violazione del limite, avente carattere cogente, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Nel *comma 188* sono previste deroghe a tale limite per alcuni enti (enti di ricerca, Istituto superiore di sanità-ISS, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro-ISPEL, Agenzia statale per i servizi sanitari-ASSR, Agenzia italiana del farmaco-AIFA, Agenzia spaziale italiana-ASI, Ente per le nuove tecnologie, Ente per le nuove tecnologia, l'energia e l'ambiente-ENEA, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA, università, scuole superiori ad ordinamento speciale e istituti zooprofilattici sperimentali): per essi sono fatte salve le assunzioni a tempo determinato e la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca e innovazione tecnologica volti al miglioramento dei servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti medesimi o del fondo di finanziamento ordinario delle università.

Tornando al “taglio” del 40% valido per la generalità delle altre amministrazioni, ne deriveranno, chiaramente, numerosi “licenziamenti” o, per meglio dire, mancati rinnovi di contratti ai lavoratori non legati alle amministrazioni da un rapporto stabile (che, secondo alcune fonti, sarebbero quantificabili in 74.000 unità, di cui 42.000 nelle amministrazioni locali, mentre, a parere della Corte dei Conti, dovrebbero essere comunque consistenti), dai quali è inevitabile che, in qualche misura, consegua una riduzione dei servizi resi ai cittadini: ciò, a meno di non voler ipotizzare, poco realisticamente, che il “precariato” derivi solo da disfunzioni organizzative immediatamente recuperabili e che, quindi, un suo drastico ridimensionamento sia privo di qualunque effetto sul funzionamento delle strutture pubbliche.

Non va dimenticato che la previsione va a calarsi in una situazione nella quale permane nel settore pubblico il regime di blocco delle assunzioni (salvo deroghe), il quale, secondo una diffusa opinione, è nella realtà la principale causa della recente espansione del lavoro precario nelle pubbliche amministrazioni (soprattutto negli enti territoriali) registratasi negli ultimi anni¹.

b) Contenimento dei fondi per la contrattazione integrativa

L'ammontare del finanziamento della contrattazione integrativa nel 2006, in base ai *commi 189 e 191* della legge finanziaria, dovrà essere contenuto entro quello del 2004, aumentato delle risorse previste dai contratti nazionali, se non già confluite nei fondi del 2004.

La regola riguarda le amministrazioni “nazionali” (ministeri, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università, ecc.). Le somme vanno certificate dagli organi di revisione contabile e dagli altri organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria della spesa per il personale indicati dall'art. 48, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, e va accertato che la compatibilità sia stata garantita nel biennio precedente (*commi 189 e 190*). Detti organi di controllo interno vigilano sulla corretta applicazione delle norme in questione, così come di quella seguente relativa ai limiti allo straordinario (*comma 196*).

I commi successivi contengono ulteriori specificazioni: le eventuali risorse aggiuntive destinate ai fondi per la contrattazione integrativa devono coprire tutti gli oneri accessori, anche pertinenti ad altri capitoli di spesa (*comma 192*); gli importi per le spese riguardanti le progressioni all'interno delle aree professionali restano a carico dei pertinenti fondi e sono utilizzati di

¹ In base al Conto annuale del Ministro delle Economia e delle Finanze risulta che nel 2003 presso enti locali, regioni e sanità operavano 63.000 dipendenti a tempo determinato e 55.000 co.co.co., e nei due anni successivi il numero è sicuramente cresciuto (per cui è da attendersi una riduzione reale maggiore di quella calcolabile tagliando il 40% sul totale del 2003). In documenti delle confederazioni sindacali si trovano indicazioni diverse: si afferma che nel 2003 la Ragioneria Generale dello Stato rilevava nell'insieme delle amministrazioni (compresi regioni ed enti locali) 99.000 unità annue di personale a tempo determinato e con contratti di formazione lavoro, 57.000 unità annue impiegate di personale estraneo alla pubblica amministrazione (11.000 lavoratori interinali e 46.000 LSU) e 98.000 contratti di collaborazione (qui viene calcolato il numero dei contratti e non il dato sull'anno).

conseguenza (*comma 193*); e, soprattutto, dal 2006 le amministrazioni, per il finanziamento della contrattazione integrativa, devono tenere conto della rideterminazione delle dotazioni organiche e degli effetti delle limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (*comma 194*).

La norma, si è notato in senso critico, finisce per operare una discriminazione nei confronti delle amministrazioni che hanno già stipulato accordi integrativi e, soprattutto, costituisce un limite alla contrattazione integrativa, laddove il d. lgs. n. 165 del 2001 (art. 40, comma 3) affida ai contratti collettivi nazionali il compito di definire l'oggetto ed i limiti della contrattazione di secondo livello: ci sarebbe, quindi, un contrasto con il principio di distinzione fra lo spazio regolativo demandato, in materia di lavoro pubblico, alle fonti legislative e quello riservato alle fonti negoziali. Si deve, peraltro, rammentare che la stessa norma del d. lgs. n. 165 del 2001 prescrive che le pubbliche amministrazioni non possano sottoscrivere contratti collettivi integrativi comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Va, inoltre, considerato che, ai sensi del *comma 195*, le somme risparmiate sono destinate a migliorare i saldi di bilancio delle amministrazioni, e quindi non potranno incrementare i fondi contrattuali negli anni successivi.

c) Riduzione degli stanziamenti per il lavoro straordinario

Per il triennio 2006-08, secondo quanto stabilito nel *comma 197*, le amministrazioni statali e le agenzie fiscali dovranno ridurre del 10% rispetto al 2004 le somme destinate al lavoro straordinario.

Sono esclusi gli stanziamenti riguardanti attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei vigili del fuoco, della protezione civile, dell'ispettorato repressione frodi, delle forze armate (settori operativi), della giustizia per il settore penitenziario e per i procedimenti penali riguardanti la criminalità organizzata.

d) Contenimento degli oneri per il personale delle regioni e degli enti locali

Per regioni ed enti locali la legge statale, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 417/2005, ma in proposito si vedano già le sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 36/2004 e 390/2004) può fissare limiti generali al disavanzo alla spesa corrente, ma non stabilire vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei loro bilanci, che non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, e comportano una ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, ledendone l'autonomia

finanziaria garantita dall'art. 119 della Costituzione. Detti vincoli, per essere rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così la sentenza n. 36/2004).

Quindi, la legge finanziaria per il 2006, nel *comma 198*, si limita ad affermare che regioni, enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale concorrono a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese per il personale (compreso quello a tempo determinato, con contratti di collaborazione o con altre forme di rapporto flessibile) non superino in ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1% (al netto delle spese derivanti da rinnovi di contratti collettivi nazionali di lavoro successivi al 2004, ma anche al netto per il 2004 di spese per arretrati relativi a contratti precedenti, come recita il *comma 199*).

Il *comma 200* aggiunge, peraltro, che gli enti in questione possono fare riferimento, nella loro autonomia, alle misure della stessa legge finanziaria sui limiti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo di personale "precario" (v. sopra), nonché alle altre specifiche misure sul personale, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di cui al *comma 198*.

Inoltre, in base al *comma 201*, gli enti locali possono concorrere al perseguimento degli stessi obiettivi riducendo i costi di funzionamento degli organi istituzionali (indennità di funzione, gettoni di presenza), analogamente a quanto previsto dalla stessa legge per gli organi nazionali.

Per regioni ed enti locali le economie derivanti dai provvedimenti di cui sopra restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi (*comma 205*), mentre per gli enti del settore sanitario le disposizioni in esame rafforzano l'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 e sono valutati ai fini degli adempimenti di tale intesa e del concorso di detti enti al rispetto degli obblighi comunitari e degli obiettivi di finanza pubblica di cui alla legge finanziaria per il 2005 (*comma 203*).

Le misure in questione (*comma 198* e seguenti) sono dichiarate dal *comma 206* principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

e) Misure ulteriori di contenimento della spesa per il personale

Nella legge ci sono altre, specifiche norme volte alla riduzione degli oneri per il personale.

Così, nel *comma 210* si stabilisce che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a partire dalle domande presentate dall'inizio del 2006 (*comma 211*), ai fini della determinazione dell'equo indennizzo spettante per la perdita dell'integrità fisica riconosciuta dipendente da causa di servizio si considera unicamente l'importo dello stipendio tabellare in godimento al momento della domanda, "con esclusione di tutte le altre voci retributive anche aventi carattere fisso e continuativo". Si eliminano, poi, le norme che prevedevano prestazioni aggiuntive o diverse dall'equo indennizzo per le infermità per cause di servizio, ed in particolare la copertura delle spese di cura, compresi ricoveri e protesi (*commi 219, 220 e 221*); restano solo le prestazioni a favore di membri delle forze armate o dei corpi di polizia per infermità contratte durante missioni all'estero.

Il *comma 212* rinnova per il triennio 2006-08 il blocco (introdotto dalla legge finanziaria per il 2003 relativamente al triennio 2003-05) dei trattamenti economici accessori (indennità, compensi, emolumenti, gratifiche, rimborsi spesa) soggetti ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita, compreso l'aggiornamento delle somme erogate a titolo di indennità relative al trattamento di trasferimento.

A sua volta, il *comma 213* sopprime le "diarie" e le altre indennità di trasferta per motivi di servizio (previste da disposizioni legislative o contrattuali); le amministrazioni dotate di autonomia organizzativa, alle quali la norma non si applica direttamente, assumono le conseguenti determinazioni, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge e contrattuali (*comma 214*).

A queste, infine, si aggiungono misure contemplate da altre disposizioni minori (sul calcolo delle festività ricadenti di domenica, sulla generalizzazione del rimborso della sola classe economica per le trasferte dei dipendenti all'estero con viaggio aereo, ecc.) o settoriali (ad esempio, sul personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola), tutte non derogabili da contratti o accordi collettivi.

4. La "vicedirigenza"

Il *comma 227* prevede lo stanziamento di 15 milioni di euro nel 2006, e di 20 milioni a decorrere dal 2007, per l'attuazione di quanto disposto dall'art. 17 *bis* del d. lgs. n. 165/2001 (introdotto dalla legge n. 145 del 2002, e da ultimo modificato dalla legge n. 168 del 2005, di conversione del d.l. n. 115 del 2005), sulla istituzione della c.d. "vicedirigenza" nel comparto dei Ministeri, attraverso la creazione di una apposita area "separata" nell'ambito del contratto di comparto.

Non è questa la sede per sviluppare un discorso di merito, sufficientemente articolato e compiuto, sulla natura e sulle caratteristiche dell'istituto della "vicedirigenza", e sulle ragioni -

quelle dichiarate e quelle reali - che stanno alla base della sua creazione (o, meglio, della sua prefigurazione, visto che l'effettiva istituzione è demandata alla contrattazione): non si può, però, evitare di ribadire tutte le perplessità, già espresse e argomentate in altre occasioni, in ordine alla opportunità di dar vita – affermando di volere in tal modo “decongestionare” l'attività dirigenziale e valorizzare la professionalità di funzionari qualificati ed esperti - ad una figura, quale il “vicedirigente”, poco limpida e probabilmente di scarsa utilità pratica, che si interpone fra i dirigenti ed il restante personale e crea confusione nel sistema del lavoro pubblico, rifacendosi ad una concezione tradizionale del pubblico impiego, incentrata sulla attribuzione formale di uno *status* a determinati soggetti, in contrasto con una più moderna impostazione di carattere funzionale, ispirata alla flessibilità dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni.

Non può, quindi, essere accolta con favore la scelta, compiuta dalla legge finanziaria in esame, di destinare somme tutt'altro che irrilevanti – e senza riferimenti, diversamente da quanto avviene nel caso della contrattazione integrativa, al rispetto delle regole di compatibilità economica - ad una finalità che risponde, più che altro, a pulsioni di ordine settoriale, se non clientelare, proprio mentre si punta a realizzare complessivamente una politica di risparmio nella spesa per il personale, incidendo in prospettiva anche sulla possibilità di finanziare in misura adeguata i prossimi rinnovi contrattuali.

Oltretutto, la norma in questione, così come quella del d. lgs. n. 165 del 2001 alla quale si ricollega, va ad ingerirsi indebitamente (come rilevato anche dalla Corte dei conti) nella sfera propria della negoziazione.

4. Mobilità del personale

Il tema della mobilità del personale fra le diverse amministrazioni era trattato e valorizzato anche dalle precedenti leggi finanziarie, come misura di razionalizzazione nell'uso delle risorse umane nel settore pubblico e come forma di “compensazione” o di “rimedio” al blocco del *turnover*.

Ora, il *comma* 228 della legge n. 266 del 2005, per potenziare l'attuazione della mobilità costituisce un fondo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con uno stanziamento annuale di 20 milioni a partire dal 2006, destinato a Stato, agenzie, enti non economici, enti di ricerca e altri enti pubblici, che attivino mobilità di personale non dirigenziale attraverso bandi e avvisi o per mobilità collettiva, con il vincolo di destinazione a sedi che presentino vacanze di organico superiori al 40%.

I criteri per l'assegnazione delle risorse sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, e l'assegnazione

avviene con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica, subordinatamente all'effettivo perfezionamento dei trasferimenti per mobilità (*comma 229*).

Il *comma 230* aggiunge un nuovo *comma 5 bis* nell'art. 35 del d. lgs. n. 165 del 2001, che impone (con norma non derogabile dalla contrattazione) la permanenza dei vincitori di concorso nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore ai cinque anni.

Le previsioni dirette a favorire, ad a regolare in termini più precisi, il ricorso alla mobilità da parte delle strutture pubbliche possono essere accolte con favore, anche in considerazione di quanto affermato in proposito dalla Corte Costituzionale, secondo la quale essa risponde non solo allo scopo di contenere la spesa per lo personale, ma anche a quello di "evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro" di lavoratori in esubero e, in tal modo, "promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost." (così la sentenza n. 388/2004).

Anche qui, ovviamente, si pone la questione di una concreta attuabilità e funzionalità del meccanismo, che richiede una opportuna strumentazione e, prima ancora, un'azione di corretta informazione e di sensibilizzazione nei confronti sia delle amministrazioni che degli stessi soggetti interessati.

6. Proroga di contratti a tempo determinato

Nei *commi* da 237 a 242 viene consentita ad una serie di amministrazioni la proroga per il 2006 di contratti di lavoro a termine (in deroga al limite sopra definito del 60% rispetto al 2003), secondo modalità e condizioni differenti caso per caso: si tratta dei Ministeri per i Beni e le Attività Culturali, della giustizia (in part. il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), della Salute, dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia del territorio; inoltre, degli organi della magistratura amministrativa, dell'INPS, dell'INAIL, dell'INPDAP (con oneri a carico dei rispettivi bilanci), dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), del CNIPA, dell'ENPALS, del Corpo forestale dello Stato.

Inoltre, si prorogano per il 2006 i contratti di formazione e lavoro, le cui procedure di conversione in rapporti a tempo indeterminato sono condizionate dal blocco delle assunzioni (*comma 243*).

7. Assunzioni di personale

In deroga al generale “blocco” previsto dall’art. 34 *bis* del d. lgs. n. 165 del 2001, che viene confermato anche per il nuovo anno, si prevede nella finanziaria una limitata, ma significativa (anche se non del tutto condivisibile nel merito), quota di assunzioni.

In particolare, il *comma 246* riguarda l’assunzione di 2.500 unità di personale da impiegare direttamente in compiti di ordine e sicurezza pubblica, di cui 1.500 per la Polizia di Stato.

Invece, il *comma 247* consente alle amministrazioni autorizzate a prorogare i rapporti a tempo indeterminato (di cui al *comma 237* e seguenti) di avviare, “al fine di assicurare con carattere di continuità la prosecuzione delle attività svolte dal personale” interessato, procedure concorsuali per titoli ed esami per il reclutamento di un contingente non superiore a 7.000 unità di personale a tempo indeterminato. Nella valutazione dei titoli vanno considerati prioritariamente i servizi effettivamente svolti presso le amministrazioni, e in particolare presso quelle che bandiscono i concorsi. Le amministrazioni in questione possono continuare ad avvalersi anche nel 2007 e nel 2008 del personale “precario”, fino alla sostituzione con i vincitori dei concorsi (*comma 249*), che avverrà secondo piani predisposti dalle medesime amministrazioni e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi del *comma 250*.

Per consentire l’operazione (proroghe e assunzioni) si istituisce presso il Ministero delle Economia e delle Finanze, a decorrere dal 2007, un fondo di 180 milioni; gli enti con autonomia di bilancio provvedono nello stesso senso nell’ambito delle loro risorse (*comma 251*). A decorrere dall’avvio delle procedure di assunzione dei vincitori dei concorsi le amministrazioni non possono più avvalersi di personale a tempo determinato per coprire le relative funzioni (*comma 252*). Il monitoraggio dell’attuazione del meccanismo concorsuale compete alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell’Economia e delle Finanze ed al Dipartimento della Funzione Pubblica (*comma 253*)².

Tutto il sistema è di un certo interesse, come testimonianza dell’esigenza di affrontare il tema del “recupero” del precariato nel settore pubblico.

Peraltro, il meccanismo è rinviato al 2007 (il che, per la verità, ne rende poco comprensibile l’inclusione nella legge finanziaria riguardante il 2006). E, soprattutto, si tratta di misure parziali, poco chiare e di carattere “emergenziale”, ben lontane da un discorso organico sul ripensamento complessivo dei sistemi di reclutamento del personale amministrativo. Resta, comunque, sullo

² Nella legge finanziaria si ritrovano anche altre norme che includono l’espletamento di concorsi (oltre a promozioni) per particolari tipi di personale: v., ad esempio, il *comma 259* e seguenti, in tema di miglioramento del funzionamento della Polizia di Stato.

sfondo il discutibile blocco delle assunzioni, che andrebbe sostituito da una razionale programmazione degli accessi.