

Organizzazione, dirigenza e personale delle pubbliche amministrazioni nella legge finanziaria 2007¹

Gianfranco D'Alessio

Università degli Studi Roma Tre

Sommario: -1. *Premessa.* – 2. *Disposizioni in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni.* -2.1. *Riorganizzazione degli apparati amministrativi.* -2.2. *Creazione, ristrutturazione e soppressione di organismi pubblici.* -2.3. *Altre previsioni in tema di organizzazione pubblica.* -3. *Disposizioni in materia di dirigenza e management pubblico.* 4. *Disposizioni in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.* – 4.1. *Modifiche alle procedure di contrattazione collettiva.* -4.2. *Contenimento delle spese per il personale e norme sul riassorbimento del precariato.* – 4.3. *Blocco del turnover, deroghe ed altre norme sulle assunzioni e sulla gestione del personale.* – 4.4. *Norme sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti.* – 5. *La riforma del sistema della formazione della dirigenza e del personale delle pubbliche amministrazioni.* – 6. *Considerazioni conclusive.*

1. Premessa.

Nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), si ritrova un numero di disposizioni riguardanti, a vario titolo, le pubbliche amministrazioni che risulta particolarmente ampio ed articolato, se lo si pone a confronto con il pur consistente spazio dedicato a previsioni dello stesso tipo dalle leggi finanziarie degli anni precedenti. Tali disposizioni, chiaramente, presentano natura, spessore e rilevanza istituzionale differenti: si tratta, di volta in volta, di norme ordinamentali che investono l'insieme delle amministrazioni (ed è questa la novità più significativa scaturita dall'ultima sessione di bilancio del Parlamento), di regole aventi ad oggetto specifici organismi o determinati settori e categorie di personale, di veri e propri provvedimenti di spesa (e, in particolare, di taglio e/o rimodulazione della stessa). Ad esse, poi, vanno logicamente affiancate quelle contenute nel decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in legge

¹ Relazione presentata al convegno su “La legge finanziaria 2007” (Roma, Università Roma Tre, 10 gennaio 2007), in corso di pubblicazione negli atti del convegno, a cura di G. Trupiano.

24 novembre 2006, n. 286, che si configura come un atto legislativo complementare o, come alcuni lo hanno definito, di “accompagnamento” della stessa legge finanziaria.

All’analisi di questo insieme di prescrizioni normative dedicate dai recenti interventi del legislatore al “comparto” amministrativo andrebbero premesse alcune considerazioni di ordine generale – riprendendo, in tal senso, le acute riflessioni proposte da diversi osservatori politici, ma anche da autorevoli giuristi - sul “gigantismo” della legge finanziaria, che da qualche anno cresce continuamente nelle sue dimensioni; sulle tecniche di redazione e sulla configurazione formale del testo (la legge si presenta come un unico articolo, composto di innumerevoli commi, spesso assai lunghi e complessi, e di lettura ed interpretazione tutt’altro che agevoli); sulle sue modalità di approvazione (voto unico di fiducia su un maxi-emendamento governativo, che riscrive ampiamente il progetto originario, e solo in parte raccoglie gli esiti della discussione parlamentare). Ma qui, ovviamente, se ne deve prescindere, essendo questa esposizione essenzialmente finalizzata ad una prima ricognizione del quadro delle indicazioni ricavabili dalla legislazione in questione in ordine agli aspetti strutturali delle amministrazioni pubbliche ed alla disciplina della dirigenza e del personale operante (a vario titolo) alle loro dipendenze.

Si procederà, quindi, dando sinteticamente conto dei contenuti e degli aspetti salienti dei testi normativi sottoposti ad esame, per poi svolgere qualche sintetica riflessione su di essi, cercando di collocarli nell’attuale fase di discussione – e di elaborazione di ipotesi di riforma - sui temi riguardanti le amministrazioni e i dipendenti pubblici, che continuano ad essere oggetto, come è noto, di un animato dibattito, sia in sede politica che in sede culturale, e di varie iniziative volte ad introdurre innovazioni nella loro disciplina legislativa.

Ci si intratterà soprattutto sulle previsioni della l. 296/2006 (e, come detto, del d. l. 262/2006) concernenti: l’assetto organizzativo del sistema amministrativo (riorganizzazione, istituzione, riforma o soppressione di strutture o organi, iniziative di “ridimensionamento” degli apparati burocratici, ecc.); la disciplina della dirigenza e del *management* pubblico (revisione della consistenza degli uffici di direzione e del numero di funzionari pubblici con qualifica dirigenziale, trattamento retributivo degli stessi dirigenti, *spoils system*, ecc.); la regolazione del personale amministrativo (contenimento del numero dei dipendenti e della spesa ad essi destinata, stabilizzazione di precari, norme in tema di assunzioni, procedure della contrattazione

collettiva e stanziamenti di risorse per i contratti, interventi sul personale “non contrattualizzato”, riordino del sistema della formazione, ecc.). Dall’esame sono, invece, escluse (salvo qualche cenno a profili di ordine organizzativo) le disposizioni riguardanti interventi nei settori della scuola, dell’università e della ricerca; inoltre, non ci si occuperà in questa sede delle questioni attinenti alla regolazione delle modalità di pagamento degli stipendi ai dipendenti e di acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni; né ci si soffermerà sulle norme che impongono a queste ultime accantonamenti di somme e “tagli” alle autorizzazioni di spesa.

2. Disposizioni in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Probabilmente, le disposizioni di maggiore rilievo ospitate dalla legge finanziaria 2007, per ciò che attiene ai profili di ordine strutturale del sistema amministrativo pubblico, sono quelle aventi ad oggetto la riorganizzazione degli apparati ministeriali, e quelle di analogo tenore riguardanti le agenzie e gli enti pubblici non economici, come pure le amministrazioni regionali e locali e quelle del settore sanitario. Ma non mancano e, anzi, sono piuttosto numerose le previsioni concernenti la creazione, la ristrutturazione, la soppressione di specifici organismi pubblici, di differente consistenza e natura, o riguardanti altri aspetti della dimensione organizzativa delle pubbliche amministrazioni.

2.1. Riorganizzazione degli apparati amministrativi.

Quanto al tema generale della riorganizzazione, il riferimento è, in primo luogo, alla norma del *comma 404* (ovviamente, del primo e unico articolo della legge), dove si stabilisce che, allo scopo di razionalizzare e ottimizzare l’organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, tramite appositi regolamenti - da emanarsi entro il 30 aprile 2007, sulla base di schemi preventivamente predisposti dalle amministrazioni e corredati da relazioni tecniche sulle riduzioni di spesa previste e da analitici piani operativi con indicazione degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da porre in essere e dei relativi tempi e termini (*comma 407*) - i quali vanno a sostituire tutte le previgenti disposizioni regolatrici delle materie in essi trattate (*comma 406*), si provvede: alla riorganizzazione degli uffici dirigenziali,

procedendo ad una loro riduzione (del 10% per quelli di livello generale, del 5% per gli altri) ed alla eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti, ma garantendo in prospettiva l'immissione di nuovi dirigenti; alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica; alla rideterminazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali, con una loro riduzione e, ove possibile, con la costituzione di uffici a scala regionale (non più provinciale) o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo (UTG), se ciò risulta più rispondente a principi di efficienza ed economicità, attraverso l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica; alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo; alla riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione; alla riduzione, infine, delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale utilizzato per le "funzioni di supporto" - cioè, per la gestione delle risorse umane, i sistemi informativi, i servizi manutentivi e logistici, gli affari generali, provveditorati e contabilità - non superi il 15% delle risorse umane complessive di ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto a tali funzioni che consentano riduzioni almeno dell'8% all'anno fino al raggiungimento del limite predetto (a tale scopo, ai sensi del *comma 407*, le amministrazioni statali sono chiamate ad attivare immediatamente, previa consultazione delle organizzazioni sindacali, piani di riallocazione del personale in servizio, in attesa dei quali non possono essere disposte nuove assunzioni).

I processi di riassetto organizzativo, secondo quanto stabilito dal *comma 405*, dovrebbero essere completati entro diciotto mesi dall'emanazione dei regolamenti; il *comma 410* precisa che alle amministrazioni che non abbiano tempestivamente predisposto gli schemi regolamentari è fatto divieto di assumere personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, negli anni 2007 e 2008. L'attuazione dei programmi e piani di riorganizzazione (da definire anche attraverso le direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione emanate annualmente dai Ministri, come recita il *comma 413*) è monitorata e verificata dagli organi di controllo delle amministrazioni (*comma 411*), ed è sottoposta a verifica semestrale da parte del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione (*comma 409*), i quali, unitamente al Ministro dell'interno, coordinano il processo attuativo - dal quale dovrebbe scaturire, in base a quanto previsto dal

comma 416, un risparmio di spesa non inferiore a 41 miliardi complessivi nel triennio 2007-2009 – nell’ambito di una apposita “Unità per la riorganizzazione” (istituita dal *comma 415*).

Come accennato, analoghi processi di riorganizzazione (e di formazione e riconversione del personale), finalizzati al ridimensionamento della quota di dipendenti destinata a funzioni di supporto entro il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate, vengono previsti anche per le agenzie – fatta eccezione per l’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANAV) e per le Agenzie fiscali - e per gli enti pubblici non economici nazionali (*commi 440-442*): i processi riorganizzativi devono essere portati a compimento entro un anno dall’entrata in vigore della stessa l. 296/2007 (*comma 443*). La mancata adozione nel termine previsto dei provvedimenti di riorganizzazione e riallocazione delle risorse, o il mancato rispetto, a partire dal 1° gennaio 2008, del citato parametro del 15% per il personale con compiti di supporto, in questo caso comportano una conseguenza estremamente grave, ben più pesante rispetto a quanto stabilito per le amministrazioni statali: infatti, il *comma 445* prevede la revoca o lo scioglimento degli organi di governo dell’ente o dell’agenzia inadempiente e la nomina con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di un commissario straordinario, avente il compito di procedere, tra l’altro, all’attuazione di quanto stabilito dai commi precedenti.

Anche le autonomie regionali e locali sono chiamate, in relazione al rispetto del patto di stabilità interno, a dare il loro contributo al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la riduzione delle spese per il personale, con il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, “anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative” (*comma 557*). Lo stesso discorso vale per gli enti del Servizio sanitario nazionale, in attuazione del protocollo d’intesa fra Governo, regioni e province autonome per un “patto nazionale per la salute” (*comma 565*, sul quale si tornerà in seguito)

2.2. Creazione, ristrutturazione e soppressione di organismi pubblici.

Vi sono, poi, una serie di disposizioni dedicate alla ridefinizione dell’assetto di alcune importanti strutture periferiche delle

amministrazioni centrali, al di là del riferimento all'opzione generale – alla quale si è già fatto cenno - in favore della riduzione di dette strutture, con la creazione di uffici regionali o il riaccorpamento presso le prefetture-UTG, nell'ambito dei processi di riorganizzazione di cui al *comma 404* e seguenti. In particolare, nel *comma 425* si dettano i criteri ed indirizzi da seguire per l'individuazione, tramite regolamento governativo, degli ambiti territoriali per l'esercizio delle funzioni degli uffici periferici dell'Amministrazione dell'interno, in coerenza con la revisione del Titolo V della Costituzione e con il conferimento di nuove funzioni agli enti locali (fra tali criteri si segnalano la semplificazione e la riduzione dei tempi delle procedure amministrative e il contenimento dei relativi costi, la realizzazione di economie di scala evitando duplicazioni funzionali, l'ottimale impiego delle risorse, la determinazione della dimensione territoriale in base a parametri di ordine economico, sociale, etnico-linguistico, di ordine e sicurezza pubblica, la considerazione delle specificità dell'ambito territoriale di riferimento e l'esigenza di garantire la prossimità dei servizi resi al cittadino). Un ridisegno su base regionale - e, ove sia ritenuto opportuno, interregionale e interprovinciale - dell'articolazione periferica degli uffici, al fine di conseguire economie di gestione e di migliorare i servizi resi all'utenza, è previsto, inoltre, per il Ministero dell'economia e delle finanze (*commi 426-428*, dove, tra l'altro, si prefigura la soppressione degli organismi operanti a livello provinciale e la ridefinizione delle competenze e delle strutture dei dipartimenti centrali).

Altri interventi di razionalizzazione (e riduzione dei costi) riguardano l'organizzazione sul territorio delle Forze di polizia, nell'ambito di un insieme di rilevanti modifiche concernenti l'Amministrazione della pubblica sicurezza e i suoi dirigenti (*commi 430-435*). In materia è interessante anche l'indicazione del *comma 439*, secondo la quale per realizzare programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'interno e i prefetti da lui delegati possono stipulare convenzioni con le regioni e le amministrazioni locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria degli enti territoriali all'attuazione di detti programmi.

Una novità normativa di particolare significato, e piuttosto ambiziosa, sul piano della ristrutturazione delle organizzazioni amministrative è quella contenuta nel *comma 482*, il quale – modificando in senso rafforzativo il dettato dell'art. 28 della l. 448/2001 (legge finanziaria 2002) – assegna ad un regolamento governativo da emanarsi entro il 30 giugno 2007 il compito di

procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione di enti e altre strutture amministrative di natura pubblica, al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, ridurre la spesa di funzionamento delle amministrazioni, incrementare l'efficienza e migliorare la qualità dei servizi: l'operazione dovrebbe dar luogo alla fusione degli organismi pubblici che svolgono attività analoghe o complementari, alla trasformazione in soggetti di diritto privato o alla eliminazione di quelli che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico con conseguente abrogazione delle disposizioni che ne prescrivono il finanziamento a carico del bilancio dello Stato, ed alla razionalizzazione e riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi. Queste indicazioni si muovono nella stessa direzione delle misure di contenimento della spesa per comitati ed altri organismi collegiali, ma anche monocratici, delle amministrazioni, contemplate dall'art. 29 del d. l. 233/2006, convertito in l. 248/2006.

A questa previsione di ordine complessivo nell'ambito del d. l. 262/2006 e della l. 296/2006 se ne affiancano altre, più specifiche, che hanno ad oggetto la riforma, la parziale ristrutturazione, la soppressione o altri interventi – in parte definiti dalle stesse fonti legislative, in parte demandati a provvedimenti attuativi - riguardanti specifici organi, amministrazioni, enti, aziende e società pubbliche. Il decreto legge si occupa, infatti, di: Agenzie fiscali e Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (delle quali si prevede il riordino con il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze), e di organismi collegiali dell'amministrazione finanziaria (*art. 1, commi 15-19*), Ministero per i beni e le attività culturali (*art. 2, commi 94-96*, che dettano le linee di una complessiva ridefinizione della configurazione del dicastero), Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) (*art. 2, comma 109*, che ne modifica l'assetto organizzativo), Ministero dell'università e della ricerca (*art. 2, comma 137*), enti pubblici di ricerca a carattere non strumentale (*art. 2, commi 143-145*, che ne prescrivono il riordino attraverso regolamenti del Governo, i quali possono disporre anche lo scorporo di strutture e l'attribuzione di personalità giuridica, l'accorpamento, la fusione e la soppressione), Registro italiano dighe (RID) (*art. 2, commi 170-175*).

A sua volta, la legge finanziaria detta norme riguardanti: il Consiglio superiore delle comunicazioni (*comma 423*), l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione della Presidenza del Consiglio (*comma 424*), l'ENEL (*comma 459*), la società Sviluppo Italia (che diviene "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa" (*commi 460-464*), le società

non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e le società controllate o collegate (*commi 465-467*, che prevedono per esse la riduzione dei membri dei consigli di amministrazione, limiti ai compensi dei dirigenti, incarichi di consulenza relativi all'impostazione di processi di dismissione), gli organismi preposti alla definizione dei ricorsi in materia pensionistica (che, ai sensi del *comma 469*, devono essere semplificati e razionalizzati), l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (*commi 471-472*), l'Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti della Ragioneria dello Stato (che viene soppresso dal *comma 486*), l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) (*commi 612-615*). Si possono aggiungere le previsioni concernenti il trasferimento alla società FINTECNA, o a società da essa interamente controllata, dei patrimoni dell'EFIM e delle società in liquidazione coatta amministrativa da esso interamente controllate, nonché della società ITALTRADE (*commi 488-497*) e la trasformazione della società SOGESID in soggetto strumentale alle esigenze e finalità del Ministro dell'ambiente (*commi 503-504*).

I due provvedimenti legislativi in esame procedono anche alla creazione di nuovi soggetti o organismi amministrativi. Il d. l. 262/2006 provvede all'istituzione del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (*art. 2, comma 98*), di strutture di missione, unità di coordinamento interdipartimentale e altri organi di natura tecnica sempre nell'ambito della Presidenza del Consiglio (*art. 2, commi 155-157*), dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) (*art. 2, commi 138-142*). Dal canto suo, la l. 296/2006 costituisce la Commissione tecnica per la finanza pubblica presso il Ministero dell'economia e delle finanze, che la utilizza nel 2007 per realizzare un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, oltre che per lo svolgimento, a regime, di una serie assai ampia di compiti di proposta, studio, analisi, ricerca e valutazione (*commi 474-480*), l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione (*commi 580-586*, sui quali ci si intratterà più avanti) e l'Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, che subentra nelle funzioni attualmente svolte dagli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dall'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE) (*commi 610-611*).

2.3. Altre previsioni in tema di organizzazione pubblica.

Appare opportuno, ancora, menzionare le disposizioni della legge finanziaria 296/2006 (*commi 587-591*) che impongono alle amministrazioni statali, regionali e locali di comunicare annualmente (entro il 30 aprile) al Dipartimento della funzione pubblica – che rende pubblici i dati, esponendoli nel suo sito *web* - l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società alle quali partecipano totalmente o parzialmente, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere gravante sul bilancio dell'amministrazione, il numero e il trattamento economico dei rappresentanti di questa negli organi di governo, e vietano nel caso di mancata o incompleta comunicazione l'erogazione di somme da parte dell'amministrazione a favore del consorzio o della società o dei suoi rappresentanti negli organi di governo degli stessi, con la sanzione della detrazione dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti nel medesimo anno dallo Stato di una cifra pari alle spese sostenute da ciascuna amministrazione in violazione di tali prescrizioni.

Da ultimo, merita un cenno l'indicazione normativa relativa all'esclusione di una copertura con fondi derivanti da trasferimenti statali delle spese sostenute dalle regioni per l'acquisto o la gestione di sedi di rappresentanza all'estero (fatta eccezione per gli uffici di rappresentanza regionali presso l'Unione Europea), o per l'istituzione di uffici o di strutture per la promozione economica, commerciale e turistica (*comma 594*); anche la violazione del divieto – che si configura come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità europeo (*comma 596*) - comporta la detrazione di quanto speso dalla regione dai fondi ad essa trasferiti dallo Stato (*comma 595*). Analoghi limiti si applicano alla costituzione o gestione di sedi di rappresentanza e di uffici e strutture di promozione in Paesi esteri da parte dei comuni e delle province (*commi 597-599*).

3. Disposizioni in materia di dirigenza e *management* pubblico.

Va segnalata, innanzitutto, la disposizione dell'*art. 2, comma 159*, del d. l. 262/2006, convertito in l. 286/2006, che estende a tutti dirigenti dei ministeri nominati ai sensi dei commi 5 *bis* e 6 dell'*art. 19* del d. lgs. 165/2001 (quelli scelti all'esterno dei ruoli dirigenziali delle amministrazioni interessate) il meccanismo di *spoils system* già

previsto dal comma 8 dello stesso art. 19 per i dirigenti chiamati a ricoprire gli uffici dirigenziali di cui al precedente comma 3 (cioè, le funzioni “apicali”, come quelle di segretario generale o di capo dipartimento): quindi, anche per essi gli incarichi cessano automaticamente decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo; il meccanismo viene esteso dal *comma 160* anche ai direttori delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali. Inoltre, il successivo *comma 161* stabilisce che in sede di prima applicazione gli incarichi in questione conferiti prima del 17 maggio 2006 (cioè, prima dell’entrata in carica del Governo scaturito dalle elezioni politiche dello scorso anno) cessano se non confermati entro sessanta giorni dall’entrata in vigore dello stesso d. l. 262/2006, fatti salvi, per gli incarichi attribuiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere. Si tratta, come è stato da più parti rilevato, di previsioni normative che senza dubbio trovano un fondamento ed una giustificazione nell’uso abnorme e distorto che delle nomine effettuate all’esterno della dirigenza amministrativa era stato fatto negli anni precedenti: ma sul piano sistematico esse suscitano forti perplessità, sia perché investono anche posizioni dirigenziali “di seconda fascia” (e non solo quelle di maggiore rilievo, di snodo fra politica ed amministrazione), sia perché fanno pensare all’attribuzione di un carattere tendenzialmente “fiduciario” a tutti i casi di affidamento di incarichi di direzione a soggetti individuati al di fuori della dirigenza di ruolo, che non corrisponde – al di là delle ricordate “perversioni” e delle forzature registratesi nella prassi – né alla realtà né, tanto meno, alle intenzioni originarie del legislatore che (nel d. lgs. 80/1998, poi confluito nel d. lgs. 165/2001) aveva introdotto tale possibilità.

Il medesimo *art. 2, comma 161*, del d. l. 262/2006, afferma la necessità di realizzare una riduzione dei nuovi incarichi dirigenziali attribuiti pari al 10% per i dirigenti di prima fascia ed al 5% per quelli di seconda fascia (si rileva qui una formulazione quantomeno imprecisa che, come troppo spesso avviene, confonde fasce della qualifica dirigenziale e livelli degli incarichi, tra i quali non c’è necessariamente corrispondenza), rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere. Il tema, come già visto, viene poi ripreso dal *comma 404* della legge finanziaria 2007, che pone la riduzione (nelle stesse percentuali) degli uffici dirigenziali fra gli obiettivi della prevista riorganizzazione delle strutture ministeriali, pur accompagnando a tale indicazione quella sulla immissione di una quota non inferiore al 10% degli uffici dirigenziali di nuovi dirigenti reclutati con le procedure dell’art. 28 del d. lgs. 165/2001.

Nello stesso contesto dell'attuazione dei piani di riorganizzazione si colloca anche la norma contenuta nel *comma 414*, che impone la valutazione del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti da detti piani ai fini della corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato e della responsabilità dirigenziale.

In prospettiva, le previsioni più significative della l. 296/2007 in materia di dirigenza sono quelle che riguardano l'ambito funzionale della già menzionata "Agenzia per la formazione", istituita e regolata in base al *comma 580* e seguenti: fra i compiti affidati alla nuova Agenzia, infatti, spiccano proprio quelli relativi al reclutamento ed alla formazione dei dirigenti statali. Ma il discorso verrà ripreso più oltre, nel contesto di un esame complessivo del riassetto delle attività e delle istituzioni formative delle pubbliche amministrazioni.

Da ultimo, vanno citate alcune norme che intervengono, in senso riduttivo o limitativo, sulle retribuzioni dei dirigenti pubblici. Il *comma 557* della legge finanziaria rimette al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri al quale, ai sensi dell'art. 24, comma 2, del d. lgs. 165/2001, come integrato dall'art. 34, comma 1, del d. l. 223/2006, convertito in l. 248/2006, è demandata la definizione dei criteri per l'individuazione – secondo principi di contenimento della spesa e di uniformità e perequazione - dei trattamenti accessori massimi dei dirigenti attributari, nelle amministrazioni statali, di uffici apicali o di livello generale, anche la disciplina dei criteri applicativi dell'art. 22 *bis*, comma 1, dello stesso d. l. 223/2006, che prevede una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva derivante dagli incarichi dirigenziali in questione; lo stesso comma precisa che il decreto del Presidente del Consiglio trova applicazione anche nei confronti delle figure di vertice della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena e della Direzione generale per l'economia montana e per le foreste, nonché nei confronti degli ufficiali generali e ammiragli delle Forze armate.

A sua volta, il *comma 593* statuisce che la retribuzione dei dirigenti reclutati all'"esterno" delle amministrazioni o, per meglio dire, al di fuori del ruolo dirigenziale dell'amministrazione interessata (cioè quelli disciplinati dal già citato art. 19, comma 6, del d. lgs. 165/2001), e quelle dei consulenti, dei membri di commissioni e di collegi e dei titolari di altri incarichi, di qualunque tipo, corrisposti dallo Stato, da enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa (fermi restando per gli amministratori delle società facenti capo al Ministero dell'economia e delle finanze le regole e i

limiti posti dal precedente *comma 466*) non può superare quella del primo presidente della Corte di cassazione; degli atti comportanti queste spese deve essere data pubblicità preventiva; in caso di violazione, chi ha disposto il pagamento e il destinatario sono tenuti a rimborsare in solido, a titolo di danno erariale, una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita.

4. Disposizioni in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.

Le disposizioni della legge finanziaria 2007 che si occupano del personale pubblico sono, come sempre, estremamente numerose e molto frammentate: la loro individuazione, classificazione ed analisi, tra l'altro, è resa difficile dal fatto che esse si susseguono nel testo della legge in modo piuttosto confuso e disordinato, senza alcuna sequenza logica; il lettore e l'interprete, inoltre, sono ostacolati nella comprensione e nell'analisi del dettato normativo di tali disposizioni dal numero ingente di richiami e rinvii ad altre fonti (identificate solo attraverso i riferimenti numerici) che le caratterizza.

Rispetto agli anni precedenti, comunque, nel testo della l. 296/2006 spiccano alcune previsioni che intervengono sulla disciplina dell'attività negoziale relativa al lavoro pubblico, istituiscono una connessione fra regolazione del personale e interventi sull'organizzazione degli uffici e, soprattutto, impostano un'operazione – complessa e da verificare nei suoi effetti concreti – di riassorbimento del personale con rapporti di lavoro precari. Non mancano, naturalmente, diverse norme in tema di definizione di risorse finanziarie destinate alle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni, ed altre dirette a regolare vari aspetti ed istituti del loro trattamento economico.

Prima di passare rapidamente in rassegna questo insieme di indicazioni normative, è opportuno mettere in evidenza una sorta di “norma di chiusura” della parte della legge finanziaria dedicata alle tematiche relative alla pubblica amministrazione, che impronta tutta la dimensione applicativa delle previsioni in essa contenute ad una logica di dialogo e confronto con i sindacati che rappresentano i lavoratori del settore pubblico: ci si riferisce è al *comma 579*, il quale, appunto, dispone che sui provvedimenti di attuazione dei commi della l. 296/2006 attinenti al quadro organizzativo, alla dirigenza e al personale

delle amministrazioni, che abbiano riflessi sull'organizzazione e sulla gestione dei rapporti di lavoro o sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti, debbano essere consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

4.1. Modifiche alle procedure di contrattazione collettiva.

La legge finanziaria 2007 apporta una importante modifica alle norme generali in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, quali definite con il d. lgs. 165/2001: nel *comma 548*, infatti, si introduce una significativa correzione del testo dell'art. 47, comma 7, del decreto legislativo del 2001, in ordine ai meccanismi procedurali della contrattazione collettiva nazionale per i pubblici dipendenti, che tende a renderne certi i tempi di conclusione. Si prescrive, in tal senso, che la procedura di certificazione dei contratti collettivi deve di regola concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti acquistano efficacia.

Il termine oltre il quale scatta automaticamente l'efficacia del contratto può arrivare al massimo a cinquantacinque giorni da detta sottoscrizione laddove, ai fini dell'esame del testo dell'accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il termine venga sospeso (il che è possibile per una sola volta e per non più di quindici giorni), per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio: in tale ipotesi, l'ARAN deve fornire i chiarimenti richiesti entro sette giorni, ed il Consiglio dei Ministri deve deliberare entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti o dalla scadenza del termine assegnato all'ARAN, fatta salva l'autonomia delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali.

Si aggiunge, inoltre, che resta escluso comunque dall'applicazione dello stesso art. 47 del d. lgs. 165/2001 (come riformato) ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato, anche nel caso in cui i comitati di settore non si esprimano sull'accordo sottoscritto dall'ARAN nel termine di cinque giorni dalla comunicazione, fissato sempre dall'art. 47, al comma 3.

4.2. Contenimento delle spese per il personale e norme sul riassorbimento del precariato.

Le disposizioni, in precedenza richiamate, relative alla riorganizzazione ed alla razionalizzazione di molte amministrazioni pubbliche (ministeri, agenzie, enti pubblici, regioni ed enti locali, strutture del servizio sanitario) hanno fra i loro principali obiettivi – se non come scopo principale, più o meno dichiarato - il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il personale: in tal senso va, tra l’altro, la limitazione (progressiva) al 15% della quota di dipendenti destinata a funzioni di supporto e la sua riallocazione, con divieto di nuove assunzioni nel caso di mancato avvio delle iniziative di ristrutturazione a ciò intese.

Accanto a queste, altre previsioni – conformemente ad una tendenza già chiaramente manifestatasi in occasione delle precedenti leggi finanziarie, e sulla quale si tornerà nelle conclusioni – sono ispirate ad una logica di riduzione dell’entità dimensionale e, soprattutto, del costo del personale. Appaiono significative, tra le altre, quelle che indicano i principi da seguire in proposito da parte delle regioni e degli enti locali, specie in ordine ai riflessi sul personale del riassetto organizzativo ed al finanziamento della contrattazione integrativa (*comma 557*), e quelle riguardanti l’obbligo per gli enti del Servizio sanitario nazionale di rispettare, nella politica delle risorse umane, il “patto nazionale per la salute” stipulato dal Governo con le regioni e le province autonome e ratificato il 28 settembre 2006, con quanto ne consegue sul piano della riduzione della spesa destinata da detti enti al personale, anche in relazione alla ricognizione, ed alla conseguente revisione, della consistenza quantitativa e qualitativa dei loro dipendenti con contratto a tempo indeterminato o con altro tipo di rapporto (*comma 565*).

La l. 296/2006 comprende, peraltro, diverse altre disposizioni le quali sono, invece, dirette all’assorbimento del personale c. d. “precario”, ed alla creazione delle condizioni perché tale fenomeno non abbia a riprodursi (almeno, nelle forme e nelle dimensioni che ha assunto negli scorsi anni) nel prossimo futuro: proprio qui sta, anzi, una delle novità più rilevanti, e più discusse, dell’intero testo normativo.

In tale direzione va, innanzitutto, la creazione, ad opera del *comma 417*, di un “Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni” (da finanziare, secondo quanto stabilito nel *comma 420*, oltre che con i 5 milioni di euro previsti dalla stessa

norma, anche con una quota delle somme giacenti su conti bancari e con versamenti a titolo di dividendi derivanti da società pubbliche) finalizzato alla realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso altre tipologie contrattuali. Le risorse disponibili sono assegnate, sulla base di criteri e procedure definite con decreto del Presidente del Consiglio, alle amministrazioni che ne facciano richiesta (*comma 418*); alle amministrazioni interessate dal finanziamento è fatto divieto di ricorrere a nuovo lavoro precario per un periodo di cinque anni (*comma 419*).

Il *comma 519*, a sua volta, destina una quota del 20% del fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze in base all'art. 1, comma 96, della l. 311/2004 (legge finanziaria 2005) - che contemplava uno stanziamento pari a 280 milioni di euro per l'anno 2007 e a 360 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, ora incrementati nella misura di 31,1 milioni per gli anni 2007, 2008 e 2009 - alla stabilizzazione a domanda di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso amministrazioni statali, compresi i Corpi di polizia e i Vigili del fuoco, agenzie ed enti pubblici da almeno un triennio, o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente all'entrata in vigore della legge finanziaria 2007, oppure consegua tale requisito successivamente in base a contratti anteriori al 29 settembre 2006, purché sia stato assunto con procedure selettive di natura concorsuale o previste da leggi (altrimenti, occorre dar luogo ad apposite procedure selettive); in attesa della stabilizzazione, rimangono in piedi i rapporti in atto. Le stesse modalità e gli stessi requisiti per l'assunzione si applicano, in base al *comma 521*, anche al personale in servizio presso le varie amministrazioni autorizzate ad avvalersi, o a continuare ad avvalersi, di "precari" in base ai commi da 237 a 242 dell'art. 1 della l. 266/2005 (legge finanziaria 2006). Un analogo meccanismo di stabilizzazione di dipendenti con contratti a tempo determinato, nei limiti dei posti disponibili in organico, è stabilito dal *comma 558* per gli enti (autonomie regionali e locali) sottoposti al patto di stabilità interno. E la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale o precario in posizioni di lavoro a tempo determinato è pure prevista dal citato *comma 565 (lettera c), n. 3*) in relazione alla revisione delle dotazioni del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

E' data, inoltre, la possibilità alle amministrazioni dello Stato, alle agenzie ed agli enti pubblici nazionali di procedere, negli anni 2008 e 2009, alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale in

possesso dei requisiti stabiliti dal *comma 519*, nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa del 40% di quella relativa alle cessazioni dell'anno precedente (*comma 526*). Si aggiunge la costituzione (nel *comma 520*) di un apposito fondo per la stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca degli enti di ricerca (sempre tenendo conto dei requisiti di ordine temporale e relativi alla necessità di un momento selettivo di cui al *comma 519*); il fondo è utilizzabile anche per l'assunzione, da parte degli stessi enti di ricerca, di vincitori di concorso.

Tali indicazioni sono completate da quelle di altri commi, nei quali si prevede, in particolare: la conversione dei contratti di formazione e lavoro in essere al 29 settembre 2006, o prorogati dalla legge finanziaria 2006, in rapporti a tempo indeterminato nel limite dei posti disponibili in organico e, nell'attesa, il prolungamento di tali contratti fino al termine del 2007 (*comma 528*); l'obbligo nel triennio 2007-2009 per le amministrazioni che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato di riservare il 60% dei posti a soggetti con cui hanno stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) della durata di almeno un anno, attraverso i quali si sono fronteggiate esigenze ordinarie di servizio (*comma 529* per le amministrazioni statali, le agenzie e gli enti nazionali e, negli stessi termini, *comma 560* per le regioni e gli enti locali).

Altre proroghe di rapporti in corso sono previste dal *comma 535*, con riferimento ai contratti di collaborazione attivati dall'Istat ai fini della rilevazione statistica delle forze di lavoro del settore pubblico e privato, e dal *comma 1160*, per quanto attiene ai lavoratori impiegati dagli enti locali in attività socialmente utili (in connessione con questa norma, va ricordato anche il *comma 1156, lettera f*), che consente ai comuni con meno di 5.000 abitanti con vuoti in organico di procedere all'assunzione di soggetti impegnati in dette attività nel limite massimo di 2.450 unità).

A fronte di tutte queste previsioni dirette al recupero di situazioni pregresse e alla proroga di situazioni in atto, si registra nella legge finanziaria un orientamento in senso restrittivo per quanto attiene alla futura attivazione di contratti a tempo determinato, convenzioni e forme di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici, università ed enti di ricerca: il *comma 538*, infatti, pone per tali forme di lavoro flessibile il limite del 40% - più severo di quello del 60%, stabilito nella

finanziaria precedente - della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2003.

4.3. Blocco del *turnover*, deroghe ed altre norme sulle assunzioni e sulla gestione del personale.

Lasciando da parte le disposizioni dirette ad affrontare il fenomeno del precariato, e volte alla (parziale) prevenzione della ricostituzione dello stesso, la l. 296/2006 conferma in linea di principio il “blocco” del *turnover* del personale pubblico, ed anzi nel *comma 537* sposta in avanti nel tempo – dal 2008 al 2010 – il momento nel quale le amministrazioni potranno di nuovo effettuare, sia pure previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell’anno precedente.

Questo vincolo viene temperato dalla concessione, prevista dal *comma 523*, di uno “sblocco” parziale, con la possibilità per amministrazioni dello Stato, agenzie (incluse quelle fiscali) ed enti pubblici di assumere per ciascuno dei due anni 2008 e 2009 personale a tempo indeterminato – anche appartenente a categorie “non contrattualizzate” - per una spesa pari al 20% di quella per le cessazioni dell’anno precedente (il limite non si applica alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate). Va precisato che, come recita il *comma 536*, queste assunzioni e quelle autorizzate da altre norme della stessa legge, come pure le già ricordate stabilizzazioni disciplinate dal *comma 526* e le conversioni di contratti di formazione e lavoro in rapporti a tempo indeterminato disciplinate dal *comma 528*, devono seguire le modalità di cui all’art. 35, comma 4, del d. lgs. 165/2001 (cioè, l’avvio delle procedure di reclutamento deve tenere conto della programmazione triennale del fabbisogno di personale e, per le amministrazioni statali, le agenzie e gli enti nazionali è subordinato all’approvazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri); viene, altresì, ulteriormente prorogata fino a tutto l’anno 2008 la validità delle graduatorie per le assunzioni.

Inoltre, secondo quanto indicato dal *comma 527*, le amministrazioni non interessate al processo di stabilizzazione dei precari sono abilitate ad effettuare nel 2008 e nel 2009, per fronteggiare indifferibili e rilevanti esigenze di servizio (e valendosi di un fondo istituito *ad hoc*),

ulteriori assunzioni, sempre previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, nei limiti di una spesa complessiva annua lorda pari a 75 miliardi di euro a regime.

Va aggiunto che anche l'ultima legge finanziaria, come quelle che l'hanno preceduta, contiene tutta una serie di autorizzazioni all'assunzione nel 2007 in deroga al "blocco" (secondo criteri e con modalità differenti) di determinati contingenti di personale, in ragione di specifiche finalità pubbliche, da parte di varie amministrazioni: Corpi di polizia (*comma 513*), Vigili del fuoco (*comma 514*), Arma dei carabinieri (*comma 515*), Corpo della guardia di finanza (*comma 516*), magistratura ordinaria, amministrativa e contabile e avvocatura dello Stato (*commi 517 e 518*), Corpo forestale dello Stato (*comma 522*, che permette, in particolare, l'assunzione di idonei non vincitori di concorso), Corpo di polizia penitenziaria (*comma 525*, che consente l'utilizzazione di vacanze organiche nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori per l'assunzione di agenti anche in eccesso rispetto agli organici, reclutati fra gli agenti ausiliari), Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (*comma 524*, che autorizza l'AGES a bandire il corso-concorso per l'accesso in carriera dei segretari), Amministrazione economico-finanziaria e agenzie fiscali (*comma 530*, dove si richiama la finalità di potenziare l'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, nonché l'attività di monitoraggio e contenimento della spesa), Ministero del lavoro e della previdenza sociale (*commi 544 e 545*, che fanno riferimento alle esigenze connesse all'attuazione delle politiche di contrasto del lavoro sommerso e di prevenzione degli incidenti sul lavoro e del fenomeno delle morti bianche), Istituti zooprofilattici sperimentali (*comma 566*); viene, inoltre, estesa ad ulteriori categorie di dipendenti pubblici (dirigenti della Presidenza del Consiglio, personale del Ministero degli affari esteri, personale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile-ENAC, magistrati della giustizia amministrativa) la possibilità di reclutamento per far fronte ad indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza, di cui all'art. 1, comma 97, della l. 311/2004 (legge finanziaria 2005) (*comma 540*). In altri casi la legge autorizza incrementi delle dotazioni organiche di certe amministrazioni (in particolare, si tratta di autorità indipendenti): così è per il Garante per la protezione dei dati personali (*comma 542*) e per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (*comma 543*).

In generale è, invece, fatto divieto agli enti che non abbiano rispettato nel 2006 le regole del patto di stabilità interno di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (*comma 561*). Gli enti non sottoposti al patto di stabilità, dal canto loro, non

possono superare per le spese per il personale, esclusi gli oneri derivanti da rinnovi contrattuali, il corrispondente ammontare del 2004; essi possono assumere nel limite delle cessazioni dei rapporti a tempo indeterminato dell'anno precedente, ivi compresa la stabilizzazione di "precari" (*comma 562*).

Altre norme, di vario tenore e di diverso rilievo, sono dedicate a specifici tipi o categorie di personale: assegnazione nei ruoli degli enti presso i quali prestano al momento servizio dei dipendenti in esubero dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ricollocati presso uffici delle pubbliche amministrazioni (*comma 563*), destinazione di parte dei proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni al codice della strada ad assunzioni di lavoratori "stagionali" da parte degli enti locali (*comma 564*), incentivazione della produttività del personale del Ministero degli affari esteri in relazione all'incremento dei compiti ad esso assegnati e connessi a missioni umanitarie, di stabilizzazione e di ricostruzione (*comma 567*), potenziamento del personale delle unità operative dell'Arma dei carabinieri impegnate in attività ispettive per la tutela del lavoro (*commi 571-573*), e di quelle utilizzate dal Ministero dell'ambiente per lotta all'ecomafia e alle altre forme di criminalità in campo ambientale (*comma 574*).

Suscita, infine, qualche perplessità la scelta adottata dal legislatore della legge finanziaria 2007 (nel *comma 539*), e palesemente motivata soltanto da esigenze di risparmio di spesa, relativa alla eliminazione del fondo per la mobilità, istituito con i commi 228 e 229 dell'art. 1 della l. 266/2005 (legge finanziaria 2006), ai fini dell'agevolazione della mobilità del personale fra le amministrazioni: anche se le somme ivi stanziare non erano particolarmente rilevanti, ed anche se dette norme non avevano avuto un'applicazione corrispondente alle aspettative, la decisione di abrogarle risulta piuttosto sorprendente, nel contesto di un provvedimento legislativo largamente ispirato ad una logica di razionalizzazione e di "flessibilizzazione" nell'uso delle risorse umane.

4.4. Norme sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Passando alle previsioni concernenti il trattamento economico del personale delle amministrazioni, ed ai relativi profili finanziari, va citato per primo il *comma 546* dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, che incrementa - nella misura di 807 milioni di

euro nel 2007 e di 2.193 milioni a decorrere dal 2008 – le risorse per la contrattazione collettiva nazionale dei dipendenti pubblici, da rendere esigibili con le linee generali di indirizzo per la contrattazione del biennio 2006-2007 (*comma 547*).

In base al successivo *comma 549*, invece, lo stanziamento aggiuntivo per il personale statale in regime di diritto pubblico, sempre in riferimento al biennio 2006-2007, è fissato in di 374 milioni per il 2007 e di 1.032 milioni a decorrere dal 2008: la quota prevalente di tali importi è specificamente destinata al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, al quale sono assegnate ulteriori somme a titolo di trattamento accessorio, in relazione alle speciali esigenze connesse con le funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di difesa nazionale da esso svolte. La legge, al *comma 576*, prevede anche la limitazione al 70% degli adeguamenti retributivi da corrispondere negli anni 2007 e 2008 al personale non contrattualizzato che abbia retribuzioni superiori a 53.000 euro annui.

Altri finanziamenti sono destinati, in particolare: al fondo di amministrazione per il miglioramento dei servizi istituzionali del Ministro dell'interno (*comma 550*); al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle funzioni statali in campo infrastrutturale, con specifico riferimento alle attività di programmazione, indirizzo, vigilanza tecnica ed operativa e controllo sull'ANAS e sui concessionari autostradali (*comma 551*); ai dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, in riferimento alle attività di supporto della realizzazione della riforma degli ordinamenti scolastici (*comma 553*).

Per il personale di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti nazionali per il biennio 2006-2007 e dalla corresponsione di miglioramenti al personale in regime pubblicistico sono posti, come sancito dal *comma 556*, a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del d. lgs. 165/2001; in sede di deliberazione degli indirizzi all'ARAN i comitati i settore devono provvedere alla quantificazione delle risorse per i contratti attenendosi ai criteri dettati per gli stanziamenti riguardanti il personale statale.

Sempre in tema di retribuzioni dei pubblici dipendenti, merita una menzione anche il *comma 508*, secondo il quale i ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possono effettuare accantonamenti aggiuntivi delle dotazioni delle proprie unità previsionali di base da destinare, per una quota non superiore al 30%,

ad appositi fondi per l'incentivazione, mediante contrattazione integrativa, del personale dirigente e non dirigente che abbia contribuito direttamente al conseguimento degli obiettivi di efficienza e razionalizzazione dei processi di spesa.

5. La riforma del sistema di formazione della dirigenza e del personale delle pubbliche amministrazioni

Si è già avuto modo di accennare alla definizione, ad opera della legge finanziaria 2007, di un nuovo assetto complessivo del sistema delle strutture preposte alla formazione dei dipendenti pubblici, e del quadro delle funzioni ad esse affidate.

Il perno della riforma, come detto, sta nella istituzione (prevista dal *comma 580*) dell'Agenda per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri: contestualmente viene soppressa, e assorbita dall'Agenda con le sue dotazioni finanziarie, strumentali e di personale, la Scuola superiore della pubblica amministrazione; entrano a far parte della nuova Agenda, pur mantenendo la loro autonomia organizzativa e l'inquadramento nelle rispettive amministrazioni, anche le altre principali istituzioni formative presenti nell'amministrazione statale, cioè l'Istituto diplomatico, la Scuola superiore dell'interno e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze; a sé restano le Scuole speciali costituite per il reclutamento e la formazione del personale militare e dei Corpi di polizia, come pure la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, preposta alla selezione ed alla formazione dei segretari comunali e provinciali, e della quale gli enti locali possono avvalersi per la formazione dei loro dirigenti (*comma 582*).

Il quadro, potenzialmente assai ricco ed articolato, dei compiti dell'Agenda per la formazione è delineato dal *comma 581*: raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative; ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; accreditamento delle strutture di formazione; cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; supporto, consulenza e assistenza alle amministrazioni nell'analisi dei fabbisogni

formativi, nello sviluppo e trasferimento dei modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi.

Deve essere data particolare evidenza soprattutto a due fra queste numerose funzioni. Da un lato, assume rilievo l'attribuzione – è da intendersi, in via generale ed esclusiva, se si prescinde dal personale militare e delle forze dell'ordine – all'Agenzia del compito di reclutare e di formare i dirigenti delle amministrazioni statali (*comma 582*): questo significa, in prospettiva, il superamento dei concorsi per l'accesso alla qualifica dirigenziale riservati agli interni ed espletati dalle singole amministrazioni e la generalizzazione, in sostanza, del modello del corso-concorso (anche se il “doppio canale”, non viene soppresso, in quanto, secondo quanto stabilito nel *comma 584*, il Consiglio dei Ministri provvede annualmente a stabilire il numero dei posti di dirigente dello Stato e degli enti pubblici nazionali messi a concorso dell'Agenzia per la formazione, ripartendoli tra il concorso riservato a dipendenti pubblici in possesso dei requisiti di cui all'art. 28, comma 2, del d. lgs. 165/2001, ed il concorso aperto a tutti i soggetti in possesso di qualificata formazione universitaria); e si apre la strada ad un discorso sul rinnovamento di strumenti e metodi formativi dei quadri più qualificati dell'amministrazione, che dovrebbe contribuire al definitivo superamento della tradizionale impostazione di stampo burocratico-legalistico in favore di una concezione *manageriale* del ruolo della dirigenza pubblica.

Dall'altro lato, appare estremamente importante, per il suo carattere innovativo e per il peso positivo che può avere ai fini della creazione di un “mercato della formazione” più trasparente e qualificato, la prescrizione alle amministrazioni di avvalersi, per la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri dipendenti, esclusivamente di istituzioni e organismi pubblici o privati inseriti in un apposito elenco nazionale tenuto dall'Agenzia, previo accreditamento e certificazione ad opera di quest'ultima, e scelti di volta in volta dall'amministrazione interessata mediante procedura competitiva (*comma 583*).

All'attuazione di questo insieme di previsioni si provvede, sulla base di una serie di principi fissati dal *comma 585*, mediante uno o più regolamenti governativi, che possono modificare le disposizioni legislative vigenti, e che hanno il compito, tra l'altro, di riordinare - anche mediante soppressioni, scorpori e accorpamenti - il complesso delle strutture pubbliche o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa (è il caso, ad esempio, del FORMEZ), interessate alle attività concernenti la formazione dei dipendenti pubblici ed il sostegno all'innovazione ed alla modernizzazione delle amministrazioni:

dall'operazione ci si attende, oltre al miglioramento nella qualità e nei risultati di dette attività, anche una razionalizzazione ed una riduzione della spesa (*comma 586*).

6. Considerazioni conclusive

La legge finanziaria per il 2007 (che, come si è più volte rilevato, va letta unitamente al d. l. 262/2006) in ordine alle tematiche riguardanti le strutture amministrative pubbliche ed il loro personale presenta molti elementi di continuità, ma anche non pochi spunti innovativi rispetto alle leggi finanziarie del recente passato: alle quali, peraltro, resta ancora accomunata da una certa visione del ruolo e dei problemi delle amministrazioni e dei dipendenti pubblici che tiene insieme, in modo trasversale, una parte consistente della cultura economica e giuridica (con riflessi importanti sul dibattito politico e sul “comune sentire” dell'opinione pubblica, quale espresso dai mezzi di comunicazione), e sulla quale si è già avuto modo di soffermarsi in termini critici in sede di analisi degli aspetti di rilievo amministrativo della legge finanziaria 2006.

Gli aspetti di novità che meritano di essere evidenziati attengono soprattutto alle previsioni relative ai programmi e piani di riorganizzazione di ministeri, agenzie ed enti pubblici (ed a quelle che dettano principi volti alla realizzazione di analoghe iniziative nelle autonomie regionali e locali e nelle strutture della sanità pubblica): infatti, si esce – anche se con strumenti che non sono pienamente convincenti, in quanto tendono ad omologare realtà istituzionali tra loro molto diverse (si pensi all'obiettivo, imposto uniformemente a tutte le amministrazioni, di restringere entro la percentuale del 15% il numero dei dipendenti assegnati alle funzioni di supporto) – da una logica di breve respiro, e si intravede un tentativo di inquadrare interventi sul personale, sulla sua distribuzione e sulle funzioni ad esso attribuite, all'interno dell'attivazione di processi di razionalizzazione delle strutture. Chiaramente, si tratta di iniziative ancora embrionali, segnate da non pochi difetti sul piano della formulazione tecnica, oltre che da una non sufficiente chiarezza degli obiettivi, e poco realistiche rispetto alla scansione temporale della loro attuazione: ma, forse, esse consentono di impostare un ragionamento che potrebbe essere molto proficuo, specie in ordine alla definizione di una connessione razionale fra politica dell'innovazione amministrativa e politica delle risorse umane.

In particolare, si fa apprezzare lo sforzo (sia pure tradottosi, in sede normativa, in risultati soltanto parziali e preliminari) di avviare una riflessione critica e di prospettare soluzioni “semplificatrici” riguardo al disegno dell’amministrazione periferica dello Stato: quella sopravvissuta all’impatto della regionalizzazione e del federalismo amministrativo e quella riesumata, dopo il fallimento o lo stravolgimento di precedenti tentativi di razionalizzazione (si pensi alla vicenda degli UTG, o alla “seconda vita” dei provveditorati agli Studi, prima nelle vesti dei Centri dei servizi amministrativi, e poi in quelle degli Uffici scolastici provinciali).

Restando all’organizzazione, sulla creazione di nuovi apparati pubblici la valutazione va, inevitabilmente, articolata: per limitarsi a considerare alcuni fra gli organismi di maggiore rilievo, il giudizio può essere senz’altro positivo, in linea di principio, sull’Agenzia sulla valutazione del sistema universitario e, soprattutto, sull’Agenzia per la formazione della dirigenza e dei dipendenti pubblici; decisamente critico, invece, deve essere quello in ordine alla costituzione del Dipartimento per il turismo, in quanto essa contribuisce ad alterare lo schema distintivo – definito con i dd.lgs. 300/1999 e 303/1999, sulla scorta dei principi della l. 59/1997 - fra la natura e le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento proprie della Presidenza del Consiglio e quelle di amministrazione e gestione proprie dei ministeri; mentre non può che essere dubitativo per quello che riguarda l’Agenzia di supporto all’autonomia scolastica, che si fa, probabilmente, apprezzare per le intenzioni che ne hanno motivato l’istituzione, ma rischia di appesantire ulteriormente, affiancandosi agli uffici già esistenti (a cominciare dai risorti organi periferici, dei quali si è appena detto), l’assetto burocratico della pubblica istruzione.

Interessante (anche se bisognerà verificarne i risultati sul piano attuativo) è la scelta di procedere – riprendendo e rilanciando in forme nuove un tema già proposto da altre leggi finanziarie, ed anche da interventi legislativi di pochi mesi precedenti – ad una razionalizzazione/riduzione del quadro degli enti e degli altri organismi pubblici; così come sono condivisibili le previsioni che tendono a realizzare una maggiore trasparenza (ed a porre sotto controllo i costi per la direzione e il *management*) nel sistema dei consorzi e delle società a partecipazione pubblica.

Sul tema della dirigenza, è discutibile (anche se comprensibile, come risposta ad un uso smodato della possibilità di affidare incarichi di direzione ad estranei ai ruoli dirigenziali) la norma del d. l. 262/2006 sulla introduzione di una forma di *spoils system* – a regime, ma con una

prima applicazione immediata - nei confronti dirigenti scelti in base ai commi 5 *bis* e 6 dell'art. 19 del d. lgs. 165/2001. Invece, appare positiva la decisione di istituire un collegamento fra la retribuzione dei dirigenti e l'esercizio, da parte degli stessi, di un'azione intesa alla riorganizzazione delle strutture, così come l'intenzione di ridurre il numero uffici dirigenziali (troppo cresciuti nel recente passato), ma dando spazio, al tempo stesso, al reclutamento di una significativa quota di dirigenti nuovi (da selezionare, nel prossimo futuro, attraverso le procedure affidate alla nuova Agenzia per la formazione).

In ordine all'insieme delle questioni riguardanti il personale, è da approvare il fatto che si avvii il superamento della logica del "blocco" del *turnover*, accompagnato da deroghe di vario peso e natura: in realtà, questo dato rimane anche nel 2007, ma a partire dal 2008 c'è un'apertura a nuove assunzioni, sia pure nel contesto di una tendenza complessiva alla riduzione del personale. Il meccanismo del "blocco" – rigido e al tempo stesso poco leggibile nei suoi effetti reali, a causa del numero ampio ed estremamente frammentario delle deroghe – ha prodotto esiti non positivi, essendo tra l'altro una delle cause del fenomeno dell'estensione del precariato: ad esso dovrebbe auspicabilmente subentrare – riprendendo, in tal senso, i principi che presiedono alla disciplina generale sul lavoro pubblico definita nello scorso decennio - un sistema di programmazione degli accessi, in relazione alle esigenze rilevate dalle amministrazioni anche in esito ai processi di riorganizzazione.

La legge finanziaria 2007, lo si è visto, avvia anche un processo di riassorbimento del precariato: questa scelta è in sé positiva o, quantomeno, giustificata (in primo luogo, per venire incontro all'attesa di tanti soggetti, soprattutto giovani, che in questi anni di fatto hanno "retto" pezzi importanti della macchina amministrativa): ma, da un lato, andrebbe gestito con prudenza ed accortezza, specie in relazione ai vincoli finanziari, e dovrebbe essere accompagnato da garanzie di ordine qualitativo nell'ammissione del personale interessato nei ruoli delle amministrazioni; dall'altro, non mancano dubbi e perplessità riguardo all'inquadramento giuridico della vicenda (per quanto attiene, in particolare, alla chiara identificazione delle categorie effettivamente interessate dalla stabilizzazione, alla natura delle situazioni soggettive che sorgono in capo ai soggetti coinvolti a vario titolo dalla vicenda, alle forme della tutela contro abusi e distorsioni che abbiano a registrarsi in sede attuativa). Inoltre, bisogna guardarsi dal rischio che l'operazione – per i modi in cui è stata delineata in sede normativa, per gli ostacoli di natura finanziaria che possono emergere e per le incapacità e i ritardi operativi che possono verificarsi – dia risultati

assai inferiori alle attese ed alle aspettative degli interessati (o, al contrario, si traduca in una prevaricazione rispetto ad altri soggetti, che aspirano ad accedere ai pubblici impieghi secondo i canali ordinari). Ed è importante, guardando in avanti, che alla stabilizzazione dei precari faccia seguito una politica diretta ad impedire, o a frenare, il riprodursi del fenomeno (i rapporti di lavoro flessibile nel settore pubblico dovrebbero avere un carattere eccezionale, ed essere giustificati da specifiche esigenze come l'adibizione ad attività "stagionali", mentre non dovrebbero essere usati per lo svolgimento "ordinario" di compiti istituzionali).

Al di là della molteplicità e della varietà dei temi affrontati dalla legislazione qui esaminata, resta, comunque, l'impressione che anche i recenti provvedimenti, e segnatamente la legge finanziaria per il 2007, continuino ad avere come ipotesi di fondo che ne tiene insieme l'ordito – per la parte che attiene agli interventi in campo amministrativo – l'idea che le amministrazioni e i loro dipendenti siano troppi e pesino troppo (e inutilmente, stante il loro carattere "improduttivo") sui bilanci pubblici. In fin dei conti pure quest'ultima finanziaria, nonostante le aperture ad una prospettiva diversa e ad un ragionamento più articolato, in ultima istanza continua a prospettare come finalità essenziale da perseguire – anche quando sembra voler affrontare problemi più generali di riassetto strutturale – la riduzione degli organici e degli addetti agli uffici pubblici: una riduzione che appare ancora come un fatto positivo in sé, a prescindere dal contesto organizzativo e funzionale nel quale si colloca.

Non è il caso di insistere ancora sulla erroneità o, perlomeno, sul carattere semplicistico e unilaterale di questa impostazione, anche se il tema è tornato di attualità a seguito dei recenti progetti intesi alla creazione di strumenti in grado di individuare e colpire i "fannulloni" o "nullafacenti" presenti negli uffici pubblici (ed alle polemiche che ne sono scaturite). Si può solo precisare che il giudizio critico che si ritiene di dover dare su quanti si propongono di riformare le pubbliche amministrazioni anzitutto assumendo l'atteggiamento dei "tagliatori di teste" nei confronti di un personale pubblico incapace, poco volenteroso e troppo numeroso, non nasce dal disconoscimento o dalla sottovalutazione degli aspetti fortemente negativi che connotano il mondo del pubblico impiego, sul piano dell'assetto generale e per quanto attiene alle logiche perseguite dai soggetti che, a vario titolo, contribuiscono a gestire o "cogestire" il settore (politici, dirigenti e sindacati), così come su quello dei comportamenti e della "mentalità" dei singoli dipendenti: occorre, però, mettere in luce l'illusorietà di proposte che tendono ad applicare meccanicamente ricette di tipo

“aziendalistico” - emblematico è il caso delle proposte di dar luogo a dosi consistenti di “prepensionamenti”, che se applicati nel settore pubblico, a differenza di quanto avviene nel caso delle imprese private, non avrebbero un significativo effetto di alleggerimento degli oneri che gravano sui datori di lavoro, giacché i conseguenti trattamenti previdenziali continuerebbero a pesare sulla finanza pubblica - partendo da una impostazione ideologica, che vede il pubblico impiegato non come una “risorsa” da valorizzare e riqualificare, ma solo come un fattore di costo da tagliare.

Soluzioni rapide ed onnicomprensive, in realtà, non ci sono: si tratta di impegnarsi, piuttosto, in un percorso arduo e complicato, che deve vedere insieme momenti di intervento sulla normativa (a cominciare da una revisione complessiva, seppure “leggera”, del d. lgs. 165/2001, ponendo fine al succedersi di interventi episodici e sconsiderati su tale testo legislativo) e di tipo negoziale-consensuale (a partire dal c. d. “memorandum” concordato da Governo e organizzazioni sindacali sul lavoro pubblico, e dalla successiva fase di definizione degli indirizzi per la contrattazione collettiva), alla ricerca di meccanismi che favoriscano un migliore utilizzo e una migliore distribuzione del personale, si propongano di motivarlo e di valutarne le prestazioni, e ne accrescano il livello qualitativo (grazie anche alla revisione dei sistemi di reclutamento e di quelli di formazione).