

il 2005, 159.400 per il 2006 e 162.850 per il 2007. Il DPEF precisava che le retribuzioni erano state valutate incorporando gli effetti correlati del contratto per il biennio 2004 - 2005, in conformità a quanto previsto dalla Legge Finanziaria per il 2004, mentre, per gli anni successivi, coerentemente con il criterio della legislazione vigente⁴, incorporava solamente gli oneri connessi alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista. Il DPEF ipotizzava inoltre la sostanziale invarianza del numero dei dipendenti per l'intero periodo previsionale.

L'art. 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005), al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel citato DPEF⁵ prevedeva in generale che la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato⁶, non potesse superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno.

Quanto al personale, il comma 88 ha disposto l'incremento delle risorse per la contrattazione collettiva nazionale previste dall'art. 3, comma 46, della Legge Finanziaria relativa al 2004 di 292 milioni per il 2005 e di 396 milioni a decorrere dal 2006.

Sul punto è intervenuta anche la legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria per il 2006) che, con l'art. 1, comma 176, ha aumentato le risorse per la contrattazione per il biennio 2004 - 2005 già stanziata dalle leggi finanziarie per gli anni in questione di 390 milioni, a decorrere dal 2006, per dare copertura finanziaria al Protocollo d'intesa sottoscritto tra Governo e parti sociali il 27 maggio 2005, avente ad oggetto la rideterminazione delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del biennio 2004 - 2005 per il personale delle amministrazioni dello Stato, allo scopo di attribuire incrementi retributivi a regime del 5,01 per cento.

In ordine alle politiche di gestione del personale, la norma fondamentale era costituita dall'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria per il 2005 che prevedeva la riduzione delle

⁴ Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 208 del 1999, che ha modificato l'art. 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, le previsioni contenute nel DPEF non sono più "a politiche invariate" (espressione da intendere come "invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni"), ma, appunto, "a legislazione vigente". L'impostazione del DPEF a legislazione vigente comporta una scarsa significatività per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali viene a rappresentare più compiutamente gli effetti a conclusione della tornata contrattuale. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 19.

⁵ Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2005 stabiliti dal DPEF sono: l'indebitamento netto al 2,7 per cento del prodotto interno lordo (Pil), con un miglioramento rispetto al tendenziale di circa l'1,7 per cento; una manovra di circa 24 miliardi, di cui 7 miliardi per misure *una tantum*; l'avanzo primario del 2,6 per cento; il rapporto tra debito e Pil pari a 104,1 per cento.

⁶ Sul punto, ISTAT, *I conti degli italiani*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 164. L'elenco delle Amministrazioni statali e degli enti è riportato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 29.7.2005.

dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici⁷, sulla base dei principi e criteri di cui al citato art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 34, comma 1, della Legge Finanziaria per il 2003⁸, in misura "non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione". Il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle dotazioni comportava il divieto, posto dall'art. 6 decreto legislativo n. 165 del 2001, di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

Per conseguire l'obiettivo, le amministrazioni interessate dovevano adottare adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, anche sulla base di quanto previsto dal comma 192 (eliminazione di duplicazioni di carattere informatico nelle pubbliche amministrazioni), "mirate ad una rapida riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero dei dipendenti applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto".

Le Amministrazioni dovevano provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti. Per le amministrazioni dello Stato era prevista l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In relazione all'obiettivo di rideterminazione delle dotazioni organiche, occorre preliminarmente considerare che tale riduzione non produce necessariamente risparmi di spesa. In presenza di un elevato tasso di scopertura, destinato a permanere anche dopo i predetti interventi, per effetto del blocco delle assunzioni, la quantificazione dei risparmi attesi rischia di divenire un esercizio puramente teorico, non in grado di incidere sulle variabili che determinano la crescita della spesa (numero di dipendenti effettivamente in servizio, loro distribuzione nelle diverse qualifiche e livelli e ammontare della retribuzione base sulla quale applicare le previste percentuali di incremento).

Anzi, la rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto per alcune amministrazioni,

⁷ Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli artt. 62 sg. decreto legislativo n. 300 del 1999 e successive modificazioni; enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti di cui all'art. 70, comma 4, decreto legislativo n. 165 del 2001.

⁸ La norma stabiliva che la riduzione delle dotazioni organiche doveva tenere conto: (a) del processo di riforma delle amministrazioni previsto dalle leggi n. 59 del 1997 e n. 137 del 2002; (b) del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali; (c) di quanto previsto dal capo III del titolo III della legge n. 448 del 2001 (Legge Finanziaria 2002) relativo al Patto di stabilità degli Enti pubblici.

attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualificazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravii di spesa.

Lo stesso comma 93 stabilisce che al termine del triennio 2005 – 2007 le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici dovranno rideterminare ulteriormente le dotazioni organiche per tenere conto anche degli effetti di riduzione del personale derivanti dalle disposizioni dei commi da 94 a 106, concernenti le deroghe all'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche (comma 94)⁹, la prioritaria immissione in servizio di talune categorie di personale (comma 97), i limiti alle assunzioni per Regioni e Servizio Sanitario Nazionale (comma 98), la permanenza in servizio oltre i limiti di età (comma 99), la proroga dei termini di validità delle graduatorie per assunzioni presso le amministrazioni pubbliche (comma 100), il principio del contenimento della spesa per le amministrazioni diverse da quelle indicate nel comma 5 (comma 102), il *turn over* (comma 103), le modalità di avvio delle procedure concorsuali (comma 104¹⁰), i programmi di fabbisogno delle Università (comma 105) e il finanziamento del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (comma 106).

Tra le disposizioni cui rinvia il comma 93 merita considerazione quella prevista dal comma 95 che reitera anche per il triennio 2005–2007 il blocco delle assunzioni, salve le eccezioni (assunzioni delle categorie protette) e le esenzioni (assunzioni previste da norme speciali, quelle connesse alla professionalizzazione delle Forze armate e quelle autorizzate con determinati provvedimenti governativi) contemplate dallo stesso comma 95, nonché le deroghe e le esclusioni, previste dai successivi commi 96¹¹ e 101¹².

La Legge Finanziaria per il 2005 contiene ulteriori norme specifiche in materia di personale, tra le quali si segnalano quelle concernenti la copertura delle spese connesse alla responsabilità civile e amministrativa del personale delle Forze armate (comma 90), le piante organiche dell'ISFOL (comma 92), la proroga di contratti di lavoro a tempo determinato (commi 117 sg. e 161), la proroga di contratti di formazione e lavoro (comma 121), la salvezza

⁹ Forze armate, Corpi di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale delle carriere diplomatica e prefettizia, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, ordini e collegi professionali, università, scuola ed istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

¹⁰ Sul punto, v. art. 4-*bis* art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 80 del 2006, menzionato nel prossimo paragrafo.

¹¹ La norma prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza. Le assunzioni vengono autorizzate attraverso lo strumento delle autorizzazioni di cui all'art. 39, comma 3-*ter*, della Legge Finanziaria per il 1998.

¹² Scuola, università, ordini e collegi professionali e relativi consigli e federazioni.

di assunzioni a tempo determinato (comma 122), la proroga di comandi (comma 123), il trattamento economico del personale in servizio presso enti a seguito della privatizzazione di amministrazioni pubbliche (comma 124), l'area contrattuale dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (comma 125), il personale della scuola (commi 127 sg.), il divieto di estensione delle decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato in materia di personale (comma 132), gli oneri finanziari derivanti dalla soccombenza in giudizio di amministrazioni pubbliche (comma 133), l'intervento dell'ARAN nelle controversie relative al rapporto di lavoro (comma 134), i lavoratori socialmente utili (commi 126 e 262), l'impiego del poliziotto e del carabiniere di quartiere (comma 541), l'aumento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (comma 546) e l'utilizzo del personale degli Enti locali da parte di altre amministrazioni (comma 557).

La rassegna delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria per il 2005 (alle quali vanno aggiunte quelle contenute nella legislazione ordinaria che saranno illustrate nel paragrafo successivo) dimostra che la strategia per la gestione del personale si incentra da molti anni su due fondamentali linee di attacco, costituite dall'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche e dal divieto di assunzione, ognuna delle quali, a sua volta, tradotta operativamente in un coacervo di deroghe, esenzioni, esclusioni, autorizzazioni, limitazioni, priorità, proroghe.

E' di tutta evidenza come un siffatto dispositivo, minuzioso e ipertrofico, richieda notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischi di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro delle deroghe; depauperi il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacoli l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni.

In ordine a quest'ultimo punto, non va peraltro sottaciuto che la panoplia degli strumenti a disposizione delle amministrazioni per la gestione del personale è oggi molto variegata: esternalizzazione del servizio, fornitura di lavoro temporaneo, contratti di formazione e lavoro, utilizzo del part time, riqualificazione del personale, mobilità interna e intercompartimentale, progressione verticale, conferimento di mansioni superiori, conferimento di incarichi a personale di elevata professionalità, utilizzazione di persone idonee in precedenti concorsi, utilizzo delle graduatorie di altre amministrazioni, trattenimento in servizio, collaborazioni¹³.

¹³ In tema, ARAN, *La programmazione dei fabbisogni nella gestione delle risorse umane*, Newsletter, n. 3/2005, p. 18 sg.

La molteplicità di queste figure, se consente alle amministrazioni maggiore flessibilità, richiede, al contempo, responsabilizzazione e coerenza con gli indirizzi di contenimento e riqualificazione della spesa.

3. Il quadro normativo.

3.1. Le nuove disposizioni sul personale pubblico.

La materia del personale pubblico è stata interessata negli ultimi tempi da numerose norme di non secondaria importanza. Saranno qui di seguito esaminate prima quelle di ordine generale e, successivamente, le nuove disposizioni sulla dirigenza.

Il decreto legge n. 45 del 2005, convertito nella legge n. 89 dello stesso anno, contiene disposizioni per il miglioramento della funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco (assunzioni e mantenimento in servizio di personale della Polizia di Stato, rideterminazioni delle dotazioni organiche, benefici economici a favore dei dirigenti dei Corpi di polizia e delle Forze armate, potenziamento tecnologico dei Corpi di polizia, cooperazione internazionale, finanziamenti a favore del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agevolazioni al personale della carriera prefettizia).

Di maggiore rilievo, il decreto legge n. 4 del 2006, convertito nella legge n. 80 del 2006, del quale si riportano le modifiche più significative al pre-esistente quadro normativo:

- inserimento nell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, del comma 4-*bis*, che estende le modalità di avvio delle procedure concorsuali¹⁴, previste dal comma precedente (nel testo modificato dall'art. 1, comma 104, della Legge Finanziaria per il 2005) per il personale a tempo indeterminato, alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori a cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, con rinvio al successivo art. 36 il quale prevede, tra l'altro, che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori "non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro" (art. 4, comma 1);
- inserimento nell'art. 36 del decreto legislativo n. 165, del comma 1-*bis*, secondo cui le Amministrazioni possono attivare le forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale, di cui al comma 1, solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti all'assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con

¹⁴ Emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

- le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 276 del 2003, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi (art. 4, comma 2);
- proroga dei contratti a tempo determinato stipulati dalla Croce Rossa Italiana (art. 5) e dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (art. 5-bis);
 - monitoraggio della attuazione della legge n. 68 del 1999, concernente il collocamento obbligatorio (art. 7);
 - istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità dei dipendenti tra le amministrazioni pubbliche (art. 9);
 - aggiunta al primo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 di una disposizione in base alla quale "nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale" (art. 11);
 - proroga di assunzioni autorizzate con precedenti provvedimenti (art. 12).

Tra i provvedimenti legislativi entrati in vigore nel 2005 e in questo scorcio del 2006, che concernono direttamente o indirettamente la materia del personale, va anzitutto segnalato il decreto legge n. 181 del 2006, emanato dal nuovo Governo, che detta norma di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

Altri atti di natura normativa o amministrativa, per i quali si rinvia ai rispettivi capitoli sul personale, riguardano i ministeri della Difesa (decreto legislativo n. 216 del 2005), della Giustizia (legge n. 154 del 2005), delle Politiche agricole e forestali (d.P.R. n. 79 del 2005), delle Infrastrutture e Trasporti (d.m. 19 aprile 2005), della Salute (legge n. 244 del 2005, di conversione del decreto legge n. 202 del 2005).

3.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza.

Nel passaggio da una amministrazione per atti ad un'amministrazione di risultati, prefigurato dal legislatore dei primi anni '90 del secolo scorso, il tragitto di maggiore criticità era quello della dirigenza pubblica.

Si trattava infatti di un ceto amministrativo che si era formato culturalmente in un modello di amministrazione che assumeva la legalità formale quale unico parametro, unico

valore di riferimento, ossia in un'amministrazione strutturata come un'organizzazione verticistica, che utilizzava procedure standardizzate e complesse, controlli impeditivi e sanzionatori e un bilancio finanziario ispirato a criteri meramente organizzativi. Ne derivava un *identikit* del dirigente come persona, di formazione esclusivamente giuridica, che limitava il suo ruolo all'applicazione pedissequa della legge e delle circolari e al controllo formalistico dei comportamenti dei suoi subordinati.

Il nuovo sistema amministrativo, che nasce dalla temperie riformistica della seconda metà degli anni '90, è configurato dal legislatore come un'organizzazione potenzialmente flessibile, che utilizza procedure differenziate, moderni controlli dei risultati (in aggiunta a quelli tradizionali sugli atti), sulla base dei principi di efficacia ed efficienza, ed un bilancio pubblico organizzato, oltre che per Centri di Responsabilità, anche per funzioni-obiettivo, accanto ad un budget per centri di costo. Il profilo professionale del dirigente richiesto dall'amministrazione di risultati cambia in radice. E' quello di un soggetto di formazione manageriale, provvista di un'amplissima sfera di autonomia, fortemente tutelata nei confronti del ministro (art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 165 del 2001), che sappia impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi affidati all'unità organizzativa cui è preposto, utilizzando con sagacia le leve di cui dispone per stimolare i collaboratori.

Da qui, l'elaborazione di un complesso meccanismo di incentivazione/disincentivazione, incentrato sulla valutazione (art. 5 decreto legislativo n. 286 del 1999):

- se la valutazione è positiva (raggiungimento degli obiettivi, nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità), il dirigente ha vantaggi sia sul piano della carriera, perché ha diritto al rinnovo dell'incarico o al conferimento di uno di livello superiore (art. 19 decreto legislativo n. 165 del 2001), sia sul piano del trattamento economico, in quanto ha titolo alla percezione della retribuzione di risultato (art. 57 contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto dirigenza-area I, sottoscritto il 21 aprile 2006);
- se la valutazione è negativa (mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive: art. 21 decreto legislativo n. 165 del 2001), il dirigente ha svantaggi sia sul piano della carriera (impossibilità del rinnovo del contratto oppure, nei casi di particolare gravità, revoca dell'incarico e diritto dell'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro), sia sul piano del trattamento economico (in quanto non percepisce la retribuzione di risultato o la percepisce in misura inferiore).

Nella pratica, il meccanismo non ha funzionato. Ciò, essenzialmente, per due motivi.

Il primo attiene alla durata degli incarichi dirigenziali. All'origine, l'incarico aveva durata non inferiore a due anni e non superiore a sette (art. 19 decreto legislativo n. 29 del 1993, modificato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 80 del 1998, poi trasfuso nel corrispondente articolo del decreto legislativo n. 165 del 2001). La norma si esponeva a riserve, perché consentiva al Governo di conferire incarichi per la durata massima di sette anni anche in prossimità della scadenza della legislatura, sottraendo così il potere di nomina al nuovo Governo nominato a seguito delle elezioni.

La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002, il quale stabiliva che la durata massima non potesse eccedere, per gli incarichi dirigenziali di vertice (segretario generale e capo dipartimento) o per quelli di livello dirigenziale generale (direttore generale), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. La mancata previsione di una durata minima ha consentito ai ministri di conferire incarichi anche per pochi mesi.

La formulazione dell'art. 3 ha suscitato condivisibili perplessità, primo, perché una durata così breve è palesemente incompatibile con la funzione tipica dei dirigenti, che è quella di raggiungere gli obiettivi assegnati loro dal Ministro attraverso la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione (art. 14 decreto legislativo n. 165 del 2001), senza contare che un orizzonte temporale molto esiguo impedisce al dirigente persino la razionale impostazione della normale attività istituzionale; secondo, perché la breve o brevissima durata determina una situazione di "precarizzazione" del dirigente, esposto alla pressione del vertice politico per il rinnovo dell'incarico, con grave lesione della sua autonomia; terzo, perché incarichi effimeri non sono suscettibili di valutazione, dato che il citato art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 prevede la periodicità annuale.

La discussa norma è stata recentemente modificata dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168 del 2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia¹⁵) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni.

La legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002 era stata messa in dubbio dal Tribunale di Roma, che, con ordinanze del 1° aprile 2004, del 30 aprile 2004 e dell'11 maggio 2004, aveva investito del problema la Corte costituzionale, la quale ha, però, ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti (ord. n. 398 del 2005), omettendo di pronunciarsi, in quanto, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità

¹⁵ La differenza tra le due fasce, nelle quali si articola la qualifica dirigenziale (art. 23 decreto legislativo n. 165 del 2001), rileva, oltre che ai fini del conferimento dell'incarico, anche per il trattamento economico.

costituzionale, è entrato in vigore, come si è visto, l'art. 14-*sexies* del decreto legge 115 del 2005, che ha modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali.

In materia di incarichi dirigenziali è intervenuta una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 233 del 16 giugno 2006) che affronta il tema *spoils system*. Secondo la Corte, la regola, per cui le nomine conferite *intuitu personae* (nella fattispecie, gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione), cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici, “mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente”¹⁶.

La nuova disposizione, di cui, dopo quanto detto, è inutile sottolineare l'apprezzamento, è il risultato di una proposta emendativa di iniziativa parlamentare alla quale si è associato il Governo. E' auspicabile che la nuova normativa resti al riparo da contingenti iniziative legislative che prescindano da valutazioni di ordine funzionale.

Meno condivisibili appaiono invece le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 115 in materia di incarichi ad estranei e di vicedirigenza.

In ordine agli incarichi, si premette che l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 consente il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alle amministrazioni pubbliche, dotate di particolare qualificazione professionale, derivante dallo svolgimento di funzioni dirigenziali in aziende pubbliche o private, oppure specializzazione culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria o postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, “anche presso amministrazioni statali”.

Il citato art. 14-*sexies* del decreto legge n. 115, con il comma 3, aggiunge, dopo l'espressione virgolettata, le parole: “ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi”. Ciò significa che i vertici politici possono conferire incarichi dirigenziali, non solo a funzionari di altre amministrazioni provvisti, beninteso, dei requisiti richiesti dalla legge, ma anche a persone appartenenti alla stessa Amministrazioni e ovviamente prive di qualifica dirigenziale.

¹⁶ A diversa soluzione è invece pervenuta la Corte nel caso di un rapporto non fondato sull'*intuitus personae*. La Corte ha infatti dichiarato l'incostituzionalità di una norma (della legge regionale della Calabria n. 11 del 2004) la quale stabiliva che la nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali determinava la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali. “Così disponendo - ha affermato la Corte - la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.”.

L'innovazione non ha alcuna spiegazione razionale. Il ricorso ad estranei di particolare qualificazione o specializzazione tende infatti ad "internalizzare" conoscenze, saperi, culture, metodiche, pratiche, esperienze, professionalità, atteggiamenti mentali spesso assenti nell'amministrazione, presupposto che naturalmente non ricorre nel caso dell'incarico dato ad un funzionario interno. Si aggiunga che la facoltà prevista dalla norma comporta l'elusione delle regole generali per l'accesso alla dirigenza, regole che prevedono il concorso pubblico oppure la maturazione di una determinata anzianità e professionalità¹⁷. Tanto più l'innovazione appare discutibile, considerato che l'art. 3, comma 147, della Legge Finanziaria per il 2004 aveva già aumentato la quota di incarichi per la titolarità di uffici di livello dirigenziale conferibili a dirigenti di seconda fascia e ad estranei dal 50 al 70 per cento della relativa dotazione organica (art. 19, comma 4, decreto legislativo 165 del 2001).

Quanto alla vicedirigenza, l'art. 14-*octies* del decreto legge n. 115, a modifica dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale la contrattazione collettiva del comparto ministeri deve disciplinare l'istituzione di "un'apposita area", dispone l'inserimento, dopo la parola "apposita", dell'aggettivo "separata", statuendo così che l'area della vicedirigenza deve essere non solo apposita, ma anche separata. Se scopo della disposizione è di favorire il distacco della vicedirigenza dal comparto ministeri per farne una autonoma, *separata* appunto, altra area dirigenziale, allora il giudizio della Corte non può non essere decisamente negativo.

Il secondo motivo del mancato funzionamento del meccanismo incentivante/disincentivante consiste nel fatto che l'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999, concernente la valutazione dei dirigenti, è rimasto sostanzialmente inapplicato. Il problema riveste particolare gravità, in quanto, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive, le Amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato¹⁸.

Come ha rilevato il Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "questo modo di procedere, non solo appare iniquo e comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma rischia di tradursi in una forte

¹⁷ Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, parere n. 514/2003.

¹⁸ Ha osservato la Corte dei conti (deliberazione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 10 del 2006) che, "nonostante la quasi totalità delle amministrazioni abbia elaborato gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni del personale dirigenziale, deve registrarsi che molti sono entrati a regime solo nel 2005 essendosi ritenuto, per il passato, di dare ad essi attuazione solo in via sperimentale".

demotivazione, con risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa, invece, dovrebbe indurre nelle amministrazioni, secondo gli auspici del legislatore"¹⁹.

L'attuale prassi, a parte ogni valutazione di ordine giuridico, costituisce un rischio di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati. La percezione della retribuzione di risultato²⁰ (peraltro di importo notevolmente inferiore a quella di posizione²¹), senza che venga accertato il presupposto (raggiungimento degli obiettivi) alla cui sussistenza il legislatore subordina il beneficio economico, disincentiva i dirigenti dall'attivare il controllo di gestione, dato che la valutazione delle *performances* dei dirigenti non apicali deve tener conto dell'esito del controllo di gestione. A sua volta, l'assenza di quest'ultimo determina il depotenziamento della direttiva con la quale il Ministro, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, assegna gli obiettivi ai vari Centri di Responsabilità, riflettendosi negativamente sull'esercizio delle funzioni dei Servizi di controllo interno, deputati a valutare l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione della direttiva ministeriale, "in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (art. 6 decreto legislativo n. 286 del 1999).

Per quanto detto, è imperativo che venga attuato correttamente il disegno normativo nel suo complesso.

4. La contrattazione collettiva.

Ad oltre sette anni dall'avvio della cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego (realizzata con i decreti legislativi nn. 397 del 1997 e 80 e 387 del 1998), sulla base, quindi, dell'analisi di un'esperienza relativa a due quadrienni di contrattazione normativa e a quattro bienni di contrattazione economica, è possibile evidenziare le principali criticità del sistema.

Il primo elemento da prendere in considerazione riguarda il ruolo della contrattazione collettiva di livello nazionale, quale strumento per garantire la concreta attuazione delle decisioni programmatiche in materia di politica del personale ed assicurare una crescita retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento, come ricostruito nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

¹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, marzo 2006, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, p. 61.

²⁰ La tavola 1 espone la spesa complessiva della retribuzione di risultato e la relativa spesa pro-capite per i dirigenti dei ministeri per gli anni 2003 e 2004.

²¹ Come da risulta dalla tavola 2, la retribuzione di risultato è pari al 20 per cento della retribuzione di posizione. L'esiguità dell'indennità di risultato è da valutare negativamente. Secondo infatti l'OCSE, la bassa incidenza di tale retribuzione riduce notevolmente l'impatto sulla motivazione degli interessati. Sul punto, ARAN, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico*, Newsletter, cit., p. 15.

L'analisi dei dati disponibili, basata sul confronto, relativamente ai trienni 1999-2002 e 2003-2005, tra gli indici delle retribuzioni contrattuali (calcolate ipotizzando la corresponsione agli interessati dei soli benefici previsti nel contratto collettivo nazionale di lavoro), risultanti dall'apposita indagine ISTAT, e gli indici delle retribuzioni di fatto, che tengono conto anche degli aumenti concordati in sede di contrattazione collettiva integrativa (art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001), rilevati dalla contabilità nazionale (Settore istituzionale S13-Amministrazioni pubbliche), dimostra una progressiva maggior incidenza della contrattazione integrativa sulla dinamica delle retribuzioni.

Nel primo triennio la differenza tra l'indice delle retribuzioni contrattuali (10,01) e l'indice delle retribuzioni di fatto (12,30) è inferiore a punti 2,3; nel secondo triennio, la differenza tra le due serie di indici (rispettivamente: 7,2 e 13,3) è invece superiore a 6 punti. La marcata crescita del differenziale dimostra che il ruolo della contrattazione nazionale, con riferimento alla dinamica retributiva, è diventato recessivo.

In tale contesto l'attuale sistema di controllo appare incongruente. Infatti, la contrattazione nazionale, che ha visto ridursi la sua incidenza sulle dinamiche retributive, è soggetta al controllo esterno della Corte dei conti, abilitata a riferire al Parlamento "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (art. 48, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001), mentre, invece, la contrattazione integrativa, determinante ai fini delle dinamiche espansive della spesa, è soggetta al controllo interno "del collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno", incaricati di riferire sui costi della contrattazione al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 48, comma 6, e art. 40-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Tutto ciò premesso, nella più recente esperienza relativa agli ultimi due bienni economici, sono insorte numerose difficoltà nell'avvio delle trattative sulla base di quanto ipotizzato nell'accordo di luglio 1993 in materia di politica dei redditi, che prevedeva la corresponsione anticipata di incrementi pari al tasso di inflazione programmata, il successivo parziale recupero, a consuntivo, nel successivo biennio contrattuale, dell'eventuale differenziale con il tasso di inflazione reale e limitati incrementi nella retribuzione accessoria finalizzati ad incentivare la produttività del personale.

Le risorse stanziare con la prima Legge Finanziaria successiva alla naturale scadenza dei contratti, dimensionate in misura pari all'inflazione programmata, si sono rivelate insufficienti per consentire finanche l'inizio delle trattative inerenti ai rinnovi contrattuali.

L'avvio delle procedure di negoziazione è stato, quindi, preceduto da intese ed accordi intercorsi direttamente tra il Governo e le parti sociali finalizzati alla rideterminazione delle risorse disponibili, il cui contenuto, formalizzato in documenti vincolanti, ha finito per condizionare non solo l'attività negoziale, ma anche l'impostazione della manovra di bilancio per i successivi esercizi.

In relazione anche alla lunghezza della predetta fase precontrattuale la nuova determinazione delle disponibilità di fatto tiene conto del reale andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento e ricomprende ulteriori risorse da destinare, almeno nelle previsioni iniziali, al recupero di efficienza e produttività delle amministrazioni, attraverso incrementi delle componenti accessorie della retribuzione.

Già in partenza, dunque, il quadro programmatico delle compatibilità generali in materia di pubblico impiego è stato nella realtà ad essere fortemente condizionato dalle rivendicazioni sindacali²².

Si è ristretto, conseguentemente, lo spazio di manovra della contrattazione collettiva che, specie con riferimento ai bienni economici, si è limitata ad un'operazione di mero calcolo degli incrementi retributivi spettanti ai singoli sulla base della quota di risorse attribuita a ciascun comparto. Incrementi, oltretutto, riferiti in massima parte alle voci fisse della retribuzione, in quanto la crescita delle componenti accessorie è di fatto demandata alla contrattazione integrativa e ad una dinamica delle fonti di alimentazione dei diversi fondi legata ad evenienze generiche ed episodiche (risparmi di gestione, economie sulle spese di personale, processi di

²² Relativamente al biennio 2004 – 2005, la Legge Finanziaria per il 2004 quantificava le risorse necessarie al rinnovo dei contratti del personale delle pubbliche amministrazioni in base al tasso di inflazione programmata, indicato nei documenti di programmazione economico-finanziaria nella misura rispettivamente dell'1,7 e dell'1,2 per cento per ciascuno dei due anni di riferimento e di una quota di risorse aggiuntive pari allo 0,2 per cento del monte salari, da destinare al recupero di produttività. Tali risorse sono state incrementate con la Legge Finanziaria per il successivo esercizio 2005 di una percentuale pari ad un ulteriore 0,6 per cento. In quella sede è stato inoltre tenuto conto dell'intervenuto aggiornamento del dato relativo all'inflazione programmata per il 2004 (+ 0,1 per cento). Nonostante tale rideterminazione, per il concreto avvio delle trattative, è stata necessaria la stipula di un protocollo di intesa tra il Governo e le parti sociali (siglato il 27 maggio 2005) che prevedeva l'impegno di stanziare con la Legge Finanziaria per il 2006, le risorse necessarie a raggiungere un complessivo tasso di crescita delle retribuzioni pari al 5,01 per cento (in realtà 5,07 per cento se si considera l'effetto derivante dalla "composizione" nei due anni dei tassi di incremento). Nell'ambito di tale accordo veniva inoltre definita, nella misura complessiva dello 0,5 per cento la quota di risorse da destinare al finanziamento di istituti volti ad incrementare la produttività del personale. Su tali basi i documenti di programmazione successivamente redatti, ipotizzando la tempestiva stipula di tutti i contratti entro il 2005 (compresi quelli relativi al biennio 2002 – 2003, non ancora sottoscritti), stimavano una crescita della spesa di personale in termini di competenza economica pari al 6,5 per cento nel 2005 ed una diminuzione del 2,01 per cento nel successivo esercizio, per il venir meno, rispetto all'anno precedente, della componente relativa alla corresponsione di arretrati. Effetto quest'ultimo ottenuto, peraltro, istituzionalizzando il rinvio della contrattazione, considerato che nel bilancio del predetto esercizio 2006, che dovrebbe teoricamente già scontare gli effetti del contratto relativo al corrispondente biennio economico, risultano stanziate esclusivamente le risorse necessarie al pagamento della indennità di vacanza contrattuale. Di fatto, le trattative tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le organizzazioni sindacali sono state avviate solo a partire dal mese di giugno 2005, con la conseguenza che numerosi contratti sono stati definitivamente sottoscritti oltre la scadenza del biennio di riferimento.

riorganizzazione, quota parte di contratti attivi stipulati dall'amministrazione, recuperi di efficienza, miglior andamento delle poste di entrata gestite dalle diverse strutture), senza la predeterminazione di limiti vincolanti alla complessiva crescita retributiva.

Anche di recente (deliberazione n. 4/2006 della Sezione di controllo per la Regione Sardegna), la Corte dei conti non ha mancato di sottolineare l'anomalia di un procedimento di contrattazione in cui le parti sindacali non solo hanno piena contezza dell'entità delle risorse disponibili per i rinnovi, ma hanno esse stesse contribuito alla loro quantificazione, ottenendo quindi ampie garanzie circa il totale utilizzo.

E, tuttavia, nonostante la rideterminazione congiunta del Governo e dei sindacati delle disponibilità finanziarie, l'incremento della complessiva spesa di personale si è rivelato, anno dopo anno, a consuntivo, di gran lunga superiore al contenuto dei documenti di programmazione ed alle stime indicate nelle schede tecniche redatte dall'ARAN, relative ai costi di ciascun contratto collettivo.

In particolare, come già rilevato, risulta sempre più accentuato il divario tra le retribuzioni contrattuali e le retribuzioni di fatto in godimento agli interessati, divario che nel triennio 2002 - 2005 si è attestato su un valore superiore al 6 per cento.

In sintesi, rinviando per una analisi più approfondita dei singoli contratti alla relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 65 del decreto legislativo n. 165 del 2001, meritano di essere evidenziati, in questa sede i seguenti aspetti:

- nonostante la previsione della competenza esclusiva della fonte negoziale per la determinazione del trattamento del personale contrattualizzato, permane il fenomeno di leggi settoriali che attribuiscono benefici particolari a determinate categorie di dipendenti pubblici, decise per connessione ad importanti interventi di riforma di settori dell'amministrazione (scuola, sanità, fisco, eccetera) o, anche, più semplicemente, per acquiescenza alle richieste delle controparti.

In alcuni casi, il finanziamento degli istituti previsti per legge avviene tramite incremento del fondo per i rinnovi contrattuali, con la conseguenza che la concreta attuazione dei benefici previsti viene gestita attraverso le procedure negoziali; in altri casi, i due percorsi si svolgono in materia concomitante e parallela, con difficoltà di coordinamento e possibile sovrapposizione di benefici economici²³.

²³ Va segnalata in particolare la vicenda relativa al rapporto di lavoro degli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Con il decreto legislativo n. 217 del 2005, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 252 del 2004, il rapporto di lavoro dei vigili del fuoco è stato ricondotto in ambito pubblicistico con una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli altri Corpi di polizia ed alle Forze armate. La citata normativa prevedeva, a decorrere dal 1°

- la contrattazione collettiva relativa al biennio 2004 - 2005 ha evidenziato perduranti disallineamenti e disomogeneità tra i dati utilizzati per la quantificazione delle risorse disponibili e quelli presi in considerazione per il calcolo dei costi contrattuali.

Sotto il primo profilo, per quanto attiene ai comparti di contrattazione statale, la determinazione delle risorse disponibili effettuata con la prima Legge Finanziaria successiva alla scadenza dei contratti, e successivamente aggiornata, ha alla base dati quantitativi e retributivi desunti dall'ultima versione del conto annuale, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, riferita di regola a due esercizi precedenti, i cui contenuti risultano, quindi, ancor più inattuali al momento di effettivo avvio delle trattative.

In sede di contrattazione, le risorse finanziarie vengono considerate come interamente disponibili anche nella ipotesi di una diminuzione del personale interessato per effetto della politica di limitazione delle assunzioni, con conseguente distribuzione della somme previste ad un minor numero di persone, e, quindi, con l'attribuzione di incrementi retributivi maggiori di quelli ipotizzati dai documenti di programmazione, vanificando in tal modo i possibili effetti di riduzione della spesa legata al blocco del *turn over*.²⁴

Per il personale appartenente a comparti di contrattazione non statale, la determinazione delle disponibilità effettuata dai Comitati di settore (art. 41 decreto legislativo n. 165 del 2001) viene effettuata diversamente da quanto innanzi detto per i comparti statali, prendendo quale base di calcolo dati retributivi aggiornati alla attualità (e comprendenti, quindi, anche gli incrementi spesso rilevanti del trattamento accessorio derivanti dalla precedente contrattazione integrativa). La prevista percentuale di incremento si applica in tal modo, ad una base di partenza più alta rispetto ai comparti di contrattazione statale, con il rispetto solo formale del vincolo di omogeneità nella crescita retributiva, disattendendo perciò alle regole poste nell'accordo di luglio 1993, che prevedevano la corresponsione di incrementi retributivi da calcolarsi di volta in volta sulla sola retribuzione contrattuale (cioè

gennaio 2006, un nuovo ordinamento del personale, con l'istituzione di specifici ruoli e qualifiche professionali, una progressione stipendiale e di carriera a ruolo aperto, l'attribuzione di scatti retributivi convenzionali, le modalità per l'inquadramento degli interessati nei nuovi profili, l'ammontare a regime della retribuzione fondamentale per le diverse qualifiche, nonché la corresponsione a titolo di *una tantum* di emolumenti arretrati corrispondenti all'ammontare delle risorse stanziate nella legge delega per gli esercizi finanziari 2004 e 2005.

In pratica, il percorso di attuazione delle citate disposizioni si è svolto in maniera parallela e non coordinata con quello della contrattazione collettiva per tale personale relativa al biennio economico 2004 - 2005, conclusasi in data 21 aprile 2006, con la conseguenza che il personale appartenente al Corpo per il medesimo periodo di riferimento è risultato destinatario sia degli incrementi contrattuali, sia degli ulteriori benefici previsti dalla legge delega e dal successivo decreto legislativo di attuazione.

²⁴ Emblematico al riguardo il caso del contratto relativo alle Agenzie fiscali, con il quale sono state distribuite agli interessati risorse originariamente quantificate prendendo in considerazione tra i destinatari del contratto anche il personale appartenente all'Agenzia del demanio, successivamente trasformata in Ente pubblico economico, con conseguente fuoriuscita dei relativi dipendenti dai comparti di contrattazione relativi alle pubbliche amministrazioni.

quella riferita ad un anno *x* di riferimento e aggiornata tenendo esclusivamente conto degli incrementi previsti dai documenti di programmazione), con esclusione pertanto della dinamica retributiva connessa alle ulteriori fonti di alimentazione dei diversi fondi di amministrazione.

Sotto il profilo della quantificazione dei costi contrattuali, non sempre al momento dell'entrata in vigore dei nuovi contratti risultano definitivamente concluse le procedure di mobilità previste dalla contrattazione integrativa riferibile al biennio trascorso. A regime, dunque, il contratto è destinato ad evidenziare un costo maggiore di quello stimato, a causa della diversa successiva distribuzione del personale nelle varie qualifiche e nelle diverse aree.

- il concreto andamento della contrattazione ha evidenziato, poi, l'estrema difficoltà, per la parte pubblica, a gestire, in sede di trattativa, le problematiche connesse con una sempre più accentuata mobilità del personale fra i diversi comparti di contrattazione, fenomeno determinato dai frequenti interventi di riorganizzazione ed accorpamento di apparati amministrativi, al trasferimento di funzioni e di risorse alle Regioni e agli Enti locali, alla creazione di nuovi enti, alla frammentazione dei comparti di contrattazione, particolarmente evidente per la dirigenza a seguito della soppressione del ruolo unico.

Di fatto, il principio della riassorbibilità dei trattamenti di maggior favore correlata al divieto di "*reformatio in pejus*", pur espressamente previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è stato ritenuto non applicabile ai trattamenti attribuiti in sede negoziale. Ne è derivato un assetto retributivo stabilmente e progressivamente sempre più differenziato tra soggetti che pure svolgono i medesimi compiti presso le stesse amministrazioni, causato da episodici e spesso brevi periodi di permanenza in un diverso comparto di contrattazione: assetto che rappresenta la base per l'attribuzione dei successivi incrementi previsti per il comparto di destinazione, con conseguenti fenomeni di duplicazione di benefici e ricostruzioni di carriera.

Con riferimento alle considerazioni svolte e attese le difficoltà a gestire, anche sul piano organizzativo, i nuovi inquadramenti economici e normativi, le criticità evidenziate sono destinate ad essere ulteriormente accentuate dal disposto del recente decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, con il quale il nuovo Governo ha disposto un ampio processo di riorganizzazione dell'amministrazione centrale attraverso la creazione di nuovi ministeri e la diversa collocazione di alcuni apparati amministrativi;

- l'ipotesi di accordo concernente il personale dirigenziale dell'area 1 (Ministeri) per il periodo 2002 - 2005 disciplina taluni istituti economici, dettando norme più favorevoli