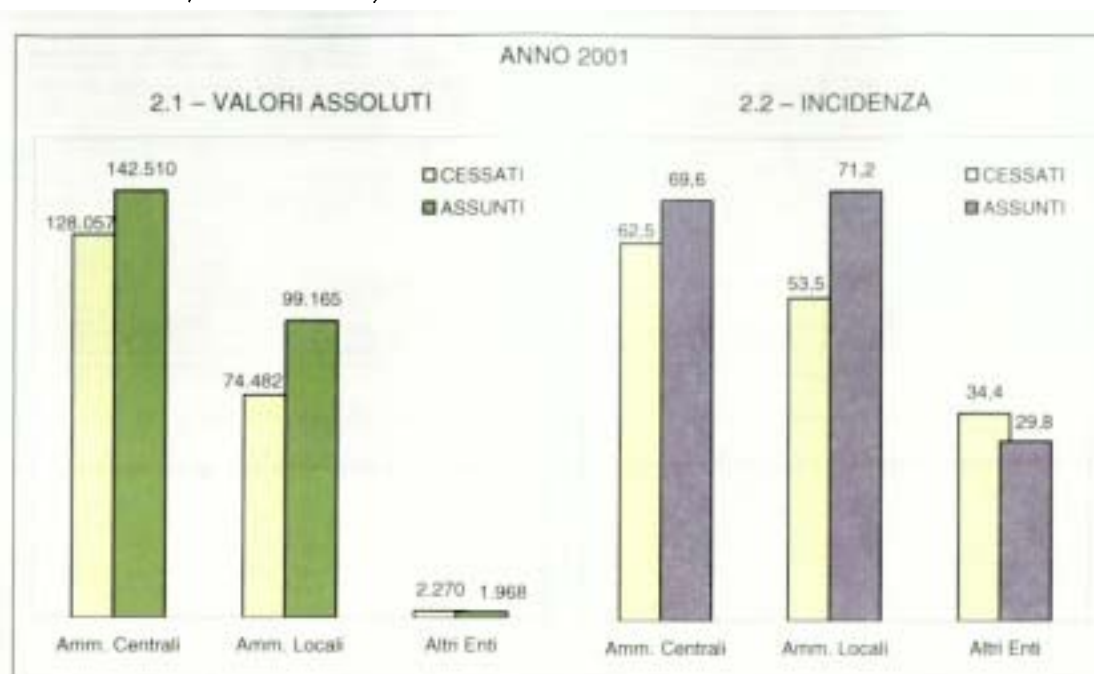


**Grafico 9 – Personale assunto e cessato dalle amministrazioni pubbliche, per sottosettore istituzionale – Anno 2001 (valori assoluti e incidenza per mille dipendenti in servizio a tempo indeterminato)**



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001

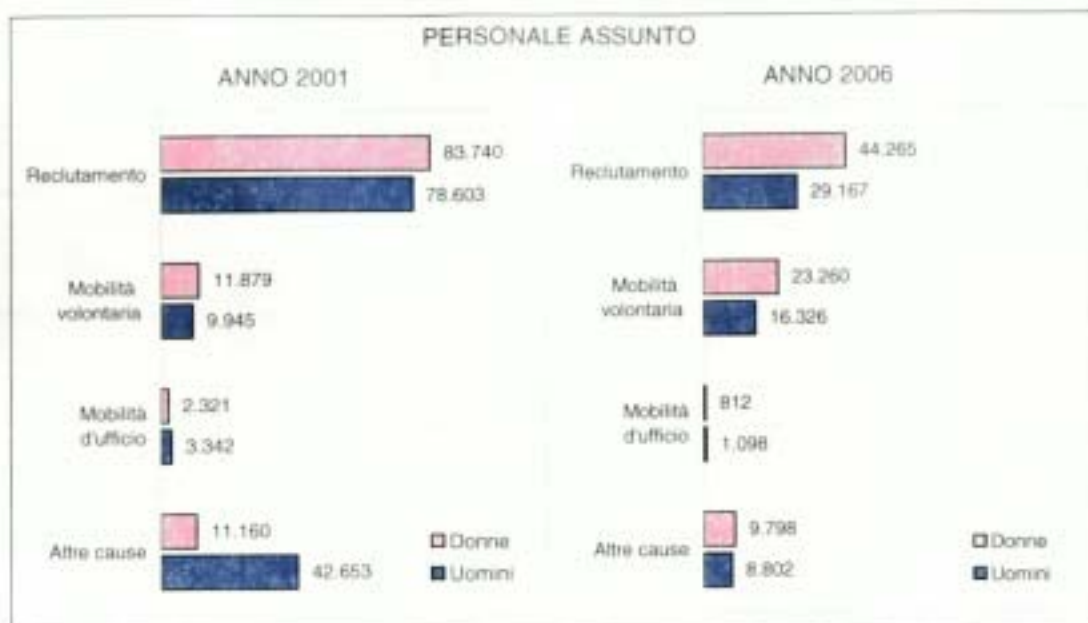
Per quanto riguarda i motivi che hanno determinato le assunzioni di personale effettuate nel 2006 (Grafico 10), il maggior numero è avvenuto mediante procedure di reclutamento (73.432 unità, di cui 44.265 donne - pari al 60,3%), ma numerose sono anche le assunzioni di personale "interno", ovvero proveniente da altre amministrazioni pubbliche mediante procedure di mobilità volontaria (39.586 unità, di cui 23.260 donne - pari al 58,8%).

Il numero di unità di personale reclutate nel 2006 appare più che dimezzato rispetto al 2001 (-54,8%), quando le assunzioni tramite reclutamento ammontavano a 162.343 unità, analogamente a quanto registrato per le assunzioni a seguito di mobilità di ufficio, diminuite del 66,3% rispetto al 2001. È il caso di ricordare che nel 2001 era in pieno corso il "decentramento amministrativo", il quale ha determinato il trasferimento di risorse umane ed economiche dalle amministrazioni centrali verso le amministrazioni locali, effettuate in gran parte attraverso il disposto della legge 59/97.

Al contrario, rispetto al 2001, nel 2006 appare decisamente cresciuto il numero di dipendenti entrati nelle amministrazioni per mobilità volontaria (+81,4%). Ciò conferma il ruolo svolto dalla mobilità volontaria di "ammortizzatore" dei pesanti effetti che i blocchi delle assunzioni, in sua assenza, avrebbero determinato sugli organici delle amministrazioni. Riguardo alle assunzioni per altre cause, la presenza molto elevata di

uomini nel 2001 è da imputarsi quasi esclusivamente alla presenza di circa 31 mila unità di personale militare (leva coscritta).

**Grafico 10 – Personale assunto dalle amministrazioni pubbliche, secondo la modalità di assunzione e per genere – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)**



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato. Conto annuale 2001 e 2006

**Grafico 11 – Personale cessato dalle amministrazioni pubbliche, secondo la modalità di cessazione e per genere – Anno 2001 e 2006 (valori assoluti)**



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato. Conto annuale 2001 e 2006

Le cessazioni di personale del 2006 sono avvenute in misura maggiore a seguito di dimissioni volontarie e per limiti di età (complessivamente, 90.296 unità, di cui 45.133 donne - pari al 50,0%) seguite dalle cessazioni per mobilità volontaria (41.811 unità, di cui 23.755 donne - pari al 56,8%). Dette modalità di uscita appaiono maggiormente utilizzate rispetto al 2001, con incrementi pari, rispettivamente, a +42,8% e +81,4% (Grafico 11).

Anche in uscita dalle amministrazioni, analogamente a quanto registrato per le assunzioni, nel 2006 si registra un brusco calo delle unità di personale cessato a causa della mobilità di ufficio, diminuite del 90,4% rispetto al 2001. Le cessazioni imputabili ad altre cause, infine, risentono fortemente della massiccia presenza di personale militare, con quasi 80 mila cessazioni di militari in servizio (in prevalenza, in servizio di leva coscritta).

È bene osservare che le assunzioni e le cessazioni dovute a mobilità volontaria (passaggi tra amministrazioni) e a mobilità d'ufficio (ai sensi della legge 15 marzo 1997, n.59) non determinano sostanziali incrementi o diminuzioni nell'organico complessivo delle amministrazioni pubbliche (a meno di poche unità che transitano verso enti non inclusi nel campo di osservazione - ad esempio, organismi internazionali o strutture private), in quanto danno luogo solo ad uno spostamento di personale tra amministrazioni.

**Prospetto 2 – Personale entrato/uscito (esclusa mobilità) dalle amministrazioni pubbliche, per genere – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)**

GENERE	Personale entrato ex novo	Personale uscito in via definitiva	Saldo (Entrato – Uscito)
ANNO 2001			
Donne	94.900	42.832	+52.068
Uomini	121.256	134.735	-13.479
<b>Totale</b>	<b>216.156</b>	<b>177.567</b>	<b>+38.589</b>
ANNO 2006			
Donne	54.063	58.546	-4.483
Uomini	37.969	69.028	-31.059
<b>Totale</b>	<b>92.032</b>	<b>127.574</b>	<b>-35.542</b>

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

Analizzando dunque le cause di assunzione e di cessazione non determinate da mobilità (Prospetto 2), analogamente a quanto già osservato all'inizio del paragrafo, si osserva ancora un saldo negativo a fine anno 2006, equivalente a una diminuzione di 35.542 unità di personale (-1,0% del personale in servizio a tempo indeterminato), mentre, nel 2001, il saldo a fine anno era positivo e pari a 38.589 unità (+1,1% del personale in servizio). L'esclusione della mobilità dal calcolo, tuttavia, rende maggiormente evidente il

ridimensionamento del numero di assunzioni effettuate avvenuto tra il 2001 e il 2006 (da 216.156 a 92.032, il 57,4% in meno).

Oltre al *turn-over*, esistono altre dinamiche del personale alimentate da appositi istituti normativi che consentono ai dipendenti il transito temporaneo tra amministrazioni diverse (in alcuni casi anche verso il settore privato). Ciò avviene, in particolare, attraverso istituti quali il comando, il distacco e la collocazione fuori ruolo, che costituiscono le diverse forme di mobilità temporanea.

Con riferimento al 2006, il confronto tra il numero di unità di personale trasferite da un'amministrazione ad un'altra per effetto di mobilità di tipo definitivo (mobilità volontaria e d'ufficio) e il numero di quante sono transitate mediante forme di mobilità temporanea (Prospetto 3), a livello complessivo indica una maggiore frequenza dell'utilizzo della mobilità definitiva, sia in entrata (41.496 unità, contro 14.473) sia in uscita dalle amministrazioni (42.212 unità, contro 29.829). Tuttavia, se si distinguono le amministrazioni in base al sottosectore di appartenenza, si osserva che nelle amministrazioni centrali avviene il contrario di quanto rilevato a livello complessivo, essendo decisamente superiore il numero di dipendenti transitati in via temporanea tra amministrazioni, in entrata (8.351) e in misura maggiore in uscita (18.100), rispetto a quanti invece lo hanno fatto in via definitiva (2.200 in entrata e 2.384 in uscita).

**Prospetto 3 – Personale entrato/uscito dalle amministrazioni pubbliche a seguito di mobilità temporanea e definitiva, per sottosectore istituzionale – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)**

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	MOBILITÀ IN ENTRATA		MOBILITÀ IN USCITA	
	Temporanea	Definitiva	Temporanea	Definitiva
ANNO 2001				
Amministrazioni centrali	6.717	2.358	23.128	4.510
Amministrazioni locali	4.593	24.469	7.631	22.612
Altri Enti	134	660	139	120
<b>Totale</b>	<b>11.444</b>	<b>27.487</b>	<b>30.898</b>	<b>27.242</b>
ANNO 2006				
Amministrazioni centrali	8.351	2.200	18.100	2.384
Amministrazioni locali	5.833	38.658	11.558	39.525
Altri Enti	289	638	171	303
<b>Totale</b>	<b>14.473</b>	<b>41.496</b>	<b>29.829</b>	<b>42.212</b>

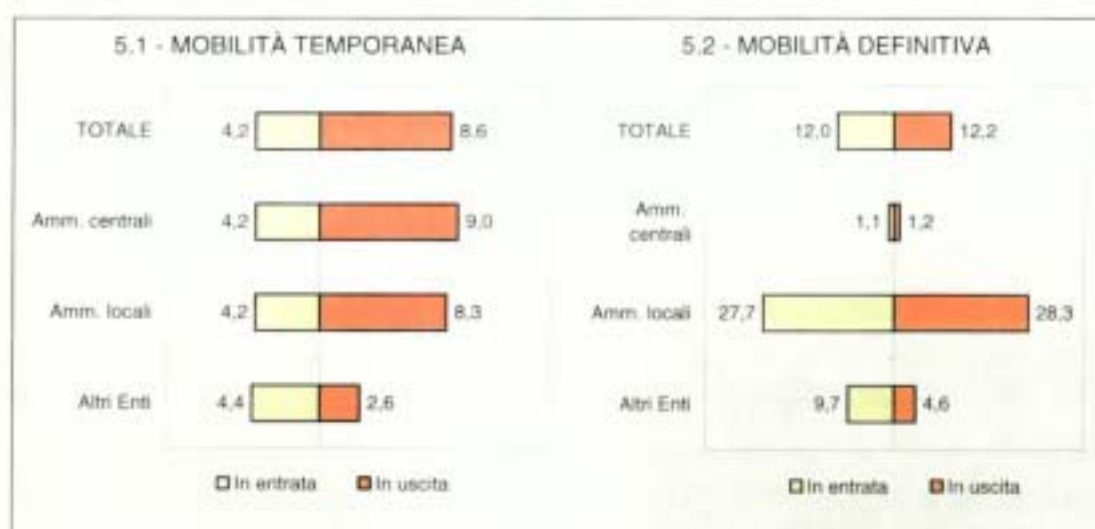
Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

La principale differenza che emerge dal confronto dei dati del 2006 rispetto a quelli del 2001, consiste nel maggior numero di mobilità effettuate, in tutti i casi ad eccezione della

mobilità temporanea in uscita dalle amministrazioni, meno utizzata nel 2006 (29.829 unità) di quanto non fosse nel 2001 (30.898), per quanto la differenza appaia molto contenuta.

In termini di incidenza del fenomeno mobilità rispetto al personale presente (Grafico 12), nel 2006 i movimenti più ingenti si osservano per la mobilità definitiva in entrata e in uscita dalle amministrazioni locali (circa 28 unità di personale ogni mille dipendenti in servizio a tempo indeterminato, in entrambe le direzioni). Per le amministrazioni centrali, al contrario, la mobilità definitiva causa il movimento di poco più di un dipendente ogni mille in servizio a tempo indeterminato, tanto in entrata quanto in uscita, mentre, come già osservato in valore assoluto, anche in termini di incidenza percentuale si osserva un transito di entità maggiore per effetto della mobilità temporanea, soprattutto in uscita (circa 9 dipendenti entrati ogni mille presenti).

**Grafico 12 – Personale entrato/uscito per effetto di istituti di mobilità temporanea e di mobilità definitiva per sottosettore istituzionale dell'amministrazione ricevente/cedente – Anno 2006 (ogni 1.000 unità di personale in servizio a tempo indeterminato)**



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

Il dettaglio relativo alle differenti tipologie di mobilità temporanea effettuate nel 2006 (Prospetto 4) rivela che il maggior numero di spostamenti avviene per effetto di comandi e distacchi (12.437 in entrata e 22.397 in uscita), mentre il collocamento fuori ruolo riguarda solo 2.036 dipendenti in entrata e 7.432 in uscita. Tale prevalenza è presente anche in tutti i sottosectori istituzionali, per quanto si osservi un consistente utilizzo dell'istituto del fuori ruolo in uscita dalle amministrazioni centrali, che assomma il 38,4% del totale delle mobilità temporanee effettuate.

**Prospetto 4 – Personale entrato/uscito dalle amministrazioni pubbliche per mobilità temporanea, per istituto normativo e per sottosettore istituzionale – 31 dicembre 2006 (valori assoluti)**

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Comandi e distacchi	Fuori ruolo	Totale
<b>IN ENTRATA</b>			
Amministrazioni centrali	6.642	1.709	8.351
Amministrazioni locali	5.515	318	5.833
Altri Enti	280	9	289
<b>Totale</b>	<b>12.437</b>	<b>2.036</b>	<b>14.473</b>
<b>IN USCITA</b>			
Amministrazioni centrali	11.150	6.950	18.100
Amministrazioni locali	11.080	478	11.558
Altri Enti	167	4	171
<b>Totale</b>	<b>22.397</b>	<b>7.432</b>	<b>29.829</b>

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

## **2.2 La regolazione e la gestione della dinamica del personale: reclutamento, trattamento giuridico, mobilità e *turn over***

### **2.2.1 Il reclutamento**

Il Dipartimento della funzione pubblica ha competenza sulla predisposizione dei provvedimenti di programmazione dei concorsi e delle assunzioni per le pubbliche amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, come previsto dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n.165.

Per quanto riguarda le autorizzazioni all'assunzione le stesse vengono rilasciate dopo ampia istruttoria sulla documentazione allegata alle richieste pervenute da parte delle amministrazioni sopracitate. Con l'istruttoria si svolgono le verifiche sulla capienza nelle dotazioni organiche, sull'espletamento delle procedure di mobilità e sul rispetto delle previsioni delle leggi finanziarie vigenti e della gestione dei fondi ivi previsti per il reclutamento di personale. Tutte le suddette attività si compiono d'intesa con gli Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze che nell'istruttoria curano prevalentemente gli aspetti connessi con i riflessi finanziari delle assunzioni da autorizzare.

Il Dipartimento della funzione pubblica provvede, altresì, a raccogliere le domande di autorizzazione a bandire, verificando con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il rispetto delle norme sugli organici, sulla mobilità e sulle concrete possibilità assunzionali

delle amministrazioni richiedenti ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di autorizzazione a bandire.

Di seguito si elencano i principali provvedimenti emanati durante l'anno 2007:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2007 concernente l'autorizzazione a bandire procedure concorsuali a tempo indeterminato ed a tempo determinato per complessivi **6.485 posti** in favore di Ministeri, Enti pubblici non economici ed Agenzie, di cui
  - Ministeri: n. **4.251 posti** (il Dipartimento organizzazione giudiziaria è stato autorizzato a bandire anche procedure di reclutamento selettive a tempo determinato per n. 558 operatori giudiziari)
  - Enti pubblici non economici: n. **1.934 posti**
  - Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo: n. **300** segretari comunali e provinciali
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2007 recante autorizzazione all'avvio delle procedure di stabilizzazione di personale in servizio a tempo determinato nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Agenzie e negli Enti pubblici non economici, ai sensi dell'art. 1, commi 247 e 249, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 1, comma 521, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il predetto decreto presidenziale è stato predisposto in applicazione dell'articolo 1, commi dal 239 al 251, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge Finanziaria 2006) e dell'articolo unico, commi 519 e 521 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge finanziaria 2007)<sup>5</sup>. Il decreto predisposto a seguito dell'esame delle richieste pervenute dalle amministrazioni interessate, effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, prevede di avviare procedure di reclutamento concernenti un contingente di personale di **6.962** unità, pari ad una spesa a regime di 180 milioni di euro ripartito tra le diverse amministrazioni dello

---

<sup>5</sup> Detta normativa concerne misure per la stabilizzazione per gli anni 2007 e 2008, di personale con contratto a tempo determinato, ai fini dell'assunzione di un contingente non superiore a 7.000 unità di personale a tempo indeterminato, per una spesa a regime di 180 milioni di euro.

Stato, Agenzie, enti pubblici non economici ed enti di ricerca, di cui 631 unità con contratto a tempo indeterminato- *part-time* secondo lo schema sottostante.

AMMINISTRAZIONI	Unità
MINISTERI	4.996
AGENZIE	1.518
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	243
ENTI DI RICERCA	205
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>6.962</b>

- Decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 2007 per l'assunzione di **3.060** insegnanti di religione cattolica per l'anno scolastico 2007/2008 pubblicato sulla G.U. n. 167 del 20 luglio 2007;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 maggio 2007 di autorizzazione al Ministero della Pubblica Istruzione ad integrare di 154 posti il contingente di 1458 posti previsto dal corso-concorso per dirigenti scolastici, già autorizzato con DPCM del 6 settembre 2006, pubblicato sulla G.U. n. 194 del 22 agosto 2007;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 2 agosto 2007 per l'assunzione di **3.811** dirigenti scolastici a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008;
- Decreto interministeriale recante programmazione triennale di assunzione a tempo indeterminato di personale docente educativo ed ATA;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2007 recante autorizzazione all'assunzione di n. **50.000** unità di personale docente ed educativo e di n. **10.000** unità di personale ATA;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2007 recante autorizzazione all'assunzione di n. **140** unità di personale docente di prima e seconda fascia presso le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM);
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 ottobre 2007, di autorizzazione alle assunzioni di **57 unità** di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato;

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2007 di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 1, commi 528 e 536, legge 27 dicembre 2006, n. 296, alla conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato di **2.474** contratti di formazione e lavoro;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2007 per il riconoscimento dei titoli post-universitari considerati idonei all'accesso al corso-concorso di formazione dirigenziale, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2004, n. 295;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 novembre 2007 di autorizzazione, ai sensi dell'art. 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, alle stabilizzazioni ed assunzioni di vincitori di concorso per un contingente complessivo di **n. 801** unità e una spesa complessiva di 2.499.963 euro per l'anno 2007 e una complessiva annua lorda a regime di 29.999.562 euro a decorrere dall'anno 2008;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 novembre 2007 di autorizzazione ad assumere **n. 4.497** unità di personale nelle pubbliche amministrazioni a norma dell'articolo 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'articolo 1, comma 513, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2007 di autorizzazione alla stabilizzazione di **n. 719 unità** di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato, a norma dell'art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di **n. 39** unità di personale ripartite tra il Parco Nazionale della Maiella ed il Parco Nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga ai fini di quanto previsto dall'art.1, comma 940 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e di **n. 35** unità di personale ripartite tra i predetti Parchi ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 convertito con legge 29 novembre 2007, n. 222.

Il Dipartimento della funzione pubblica definisce anche le linee di indirizzo per l'applicazione delle nuove norme in materia di reclutamento e stabilizzazione. In particolare si segnalano le seguenti Direttive e Circolari:

- Circolare n.9/2007 del 1 agosto 2007 riguardante la somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni e sulla determinazione dei costi del personale in somministrazione.

- Direttiva n.7/2007 del 30 aprile 2007 riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.2/2007 del 12 febbraio 2007 in materia di somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni.
- Nota Circolare per l'autorizzazione alle assunzioni 2006 del 29 marzo 2007 in materia di procedura di conversione e proroga dei contratti di formazione e lavoro, ai sensi dei commi 528 e 536 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.8/07 del 18 giugno 2007 in materia di stabilizzazioni ed assunzioni presso gli Enti di ricerca, ai sensi del comma 520 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.10/07 del 20 luglio 2007 in materia di ripartizione del fondo relativo alle assunzioni ed alla stabilizzazione di personale nelle amministrazioni pubbliche per l'anno 2007, ai sensi del comma 96 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005) e dei commi 513, 519 e 940 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).

Il Dipartimento della funzione pubblica ha altresì provveduto nell'anno 2007:

- ad autorizzare, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, lo svolgimento di procedure concorsuali in sede decentrata per le amministrazioni statali (nell'anno 2007 sono stati adottati 10 decreti);
- a predisporre numerosi decreti di concerto con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca o con il Ministero della Pubblica Istruzione per l'equiparazione dei titoli di studi e professionali, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs 165/2001; (nell'anno 2007 sono stati adottati 56 decreti).

Sulle materie di competenza del Dipartimento della funzione pubblica vengono svolti anche molti incontri con le amministrazioni, volti a garantire un supporto costante nell'interpretazione delle norme. Detto supporto è garantito anche attraverso risposte date ai quesiti telefonici e con un'ampia attività consulenziale fornita anche agli enti locali mediante pareri scritti.

Le assunzioni di personale hanno grande rilevanza in quanto rappresentano lo strumento per reclutare nuove risorse. Il regime previsto per le amministrazioni pubbliche è variegato. Per le amministrazioni centrali vige una disciplina di accentramento delle autorizzazioni ad assumere operato con la costituzione di un fondo la cui distribuzione è subordinata all'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica o di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ci sono poi amministrazioni il cui regime assunzionale rimane vincolato dal rispetto di limiti fissati sull'ammontare della spesa per il personale. Il Dipartimento della funzione pubblica ha un ruolo fondamentale per la parte relativa all'adozione dei provvedimenti di autorizzazione ad assumere, ed altrettanto rilevante nel fornire indicazioni attuative alle amministrazioni che hanno una disciplina di contenimento della spesa del personale.

I vincoli rigidi posti in materia di assunzioni a tempo indeterminato hanno determinato in capo alle amministrazioni un atteggiamento di sempre maggiore ricorso alle tipologie di lavoro flessibile, anche per fare fronte ad esigenze non di carattere temporaneo, ma connesse con il fabbisogno ordinario e continuativo dell'amministrazione. Nel tempo ciò ha determinato il costituirsi del fenomeno del precariato a cui il Governo ha voluto dedicare la sua attenzione prevedendo un piano di graduale stabilizzazione per la durata della XV legislatura.

L'anno 2007 è stato quindi caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione, disposizioni di difficile interpretazione che hanno determinato anche il sorgere di un contenzioso significativo legato tanto ai criteri individuati dal legislatore per definire la platea degli stabilizzandi quanto alle modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni. La procedura speciale di reclutamento secondo percorsi selettivi riservati, che è stata anche vista come non pienamente compatibile con la Costituzione, ha ingenerato in capo ai possibili destinatari l'aspettativa di poter contare su un'assunzione a tempo indeterminato. Peraltro, le risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni sono molto limitate, come accade anche per le procedure concorsuali pubbliche, ed il rischio che le aspettative rimangano deluse è senz'altro elevato. Da ciò i possibili effetti anche su un piano sociale. La tematica richiederebbe senz'altro un profondo ripensamento.

### **2.2.2 Il rapporto di lavoro del personale dirigenziale e non dirigenziale**

Nell'ambito dell'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni, anche nel corso del 2007 sono stati esaminati numerosi quesiti ed è stata svolta un'intensa attività di consulenza sia attraverso pareri e circolari elaborati in forma scritta sia nel corso di riunioni e partecipazione a gruppi di lavoro. Di seguito vengono riportate le principali attività svolte per tipologia e per argomento.

*L'attività di studio, ricerca e consulenza anche finalizzata all'adozione di provvedimenti.*

#### *a - in materia di trattamento della dirigenza*

Di particolare rilievo è stato l'approfondimento delle questioni relative al trattamento giuridico ed economico della dirigenza, soprattutto per il forte impatto in tema di incarichi dirigenziali causato dalle modifiche apportate con l'approvazione del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2006, n. 286, recante *“Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”*.

Infatti, il d.l.262/2006 è intervenuto in modo penetrante nel sistema dello *spoils system*, modificando l'art. 19, comma 8, del d.lgs.165/2001, e in genere nell'ordinamento della dirigenza già riformato dalla legge 145/2002, mediante una sostanziale sussunzione al regime di spoliazione (cui erano già soggetti gli incarichi dirigenziali di vertice di cui all'art. 19, comma 3, del d.lgs.165/2001, decorsi 90 giorni dal voto di fiducia al Governo) degli incarichi conferiti a dirigenti di altre amministrazioni, ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli dei ministeri, e degli incarichi dirigenziali conferiti, ai sensi dell'art. 19, comma 6, a soggetti estranei all'amministrazione (art. 2, comma 159). La legge in questione (con una disposizione transitoria contenuta nel comma 161, dell'art. 2) ha stabilito la cessazione degli incarichi previsti nell'art. 19, comma 8, modificato, conferiti prima del 17 maggio 2006 ove non confermati entro i 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge. Contestualmente ha poi inserito una clausola di salvaguardia degli effetti economici dei contratti in essere con soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni e l'obbligo per le amministrazioni di realizzare una riduzione dei nuovi incarichi attribuiti, pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e pari al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere. In sede di attuazione della citata normativa, tuttavia, le amministrazioni hanno incontrato molte difficoltà soprattutto per

gli effetti correlati al trattamento economico da corrispondere ai soggetti estranei all'amministrazione destinatari degli effetti della cessazione anticipata dei contratti in essere.

Interpellato il Consiglio di Stato con apposita richiesta di parere sulla base di un'articolata relazione presentata dal Ministro, con il parere della prima sezione n. 734/07, in data 7 marzo 2007, l'autorevole consesso ha chiarito che l'art. 2 del d.l.262/2006, nel testo introdotto dalla legge di conversione 24 novembre 2006, n.286, ha disposto per volontà del legislatore l'interruzione del rapporto lavorativo tra l'amministrazione e i soggetti estranei già destinatari di un incarico dirigenziale. Il Consiglio di Stato si è pronunciato poi diffusamente sugli effetti economici dei contratti cessati, riconoscendo che in base alla legge ai soggetti interessati spetta un trattamento economico a titolo indennitario, composto dalle voci del trattamento fondamentale, retribuzione di parte fissa e variabile e indennità ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs.165/2001, ove prevista. E' stata resa possibile, mediante il summenzionato parere, un'interpretazione uniforme utile a risolvere i casi sottoposti al Dipartimento da tante amministrazioni.

Nell'ambito della Conferenza permanente dei direttori di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici non economici nazionali preposti all'area o competenti nella materia della gestione del personale, si è svolto un proficuo confronto in tema di dirigenza pubblica, sulla base della consapevolezza dell'importanza dello scambio di esperienze e della discussione su temi e problematiche di comune interesse. Si sono svolti alcuni incontri dedicati al reclutamento del personale dirigenziale, all'affidamento degli incarichi dirigenziali, alla gestione delle risorse finanziarie, alla valorizzazione della professionalità della dirigenza anche mediante la partecipazione ad un processo formativo continuo di alto livello, al rafforzamento della valutazione e individuazione di meccanismi di valutazione adeguati della dirigenza.

In materia di cessazione degli incarichi dirigenziali, il Dipartimento della funzione pubblica si è poi trovato a risolvere alcune delicate questioni per gli effetti delle note pronunce nn. 103 e 104 del 2007 della Corte Costituzionale. In dette sentenze la Corte, chiamata a verificare la legittimità dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n.145, ha richiamato il rispetto del principio del giusto procedimento, nel caso di revoca dell'incarico al dirigente e ha ribadito l'importanza di una preventiva fase valutativa, anche ai fini della motivazione del provvedimento, che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale.

Soprattutto per la spinta derivante dal contenuto delle citate pronunce, ma anche tenendo conto degli orientamenti della Corte dei Conti emersi in sede di controllo sui singoli provvedimenti di conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale e delle previsioni dei contratti collettivi, è stata adottata a firma del Ministro la direttiva n. 10 del 19

dicembre 2007, recante “*Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali*”(pubblicata nella G.U. n. 47 del 25 febbraio 2008).

Con tale direttiva, ritenendosi necessaria una certa procedimentalizzazione della materia, sono state fornite indicazioni circa i criteri per il conferimento degli incarichi di prima e seconda fascia, invitando le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali ad adottare quanto prima un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi, in linea con le clausole dei vigenti contratti collettivi per la dirigenza. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso.

Inoltre, in un allegato alla Direttiva, in considerazione del fatto che l'istruttoria e la predisposizione dei provvedimenti per il conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale rientrano tra le competenze del Dipartimento della funzione pubblica, sono state riepilogate in dettaglio le fasi in cui si articola la procedura.

Per quanto concerne l'adozione, da parte delle amministrazioni, degli specifici provvedimenti per la definizione dei criteri per l'affidamento degli incarichi dirigenziali risulta che, nel corso del 2007, abbiano provveduto soltanto il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Sempre in materia di dirigenza, in occasione di un contenzioso sorto ad iniziativa di alcuni dirigenti, investiti di un incarico di livello dirigenziale generale presso amministrazioni non ministeriali e successivamente rientranti nelle originarie amministrazioni, è stata curata un'approfondita istruttoria sulla questione che riguarda i presupposti per la maturazione dell'anzianità di tre anni richiesta dall'art. 23 del d.lgs.165/2001 per il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale. Nel quadro di una valutazione più generale sulla progressione in carriera dei dirigenti, è stata elaborata una complessa memoria finalizzata alla richiesta di parere al Consiglio di Stato da parte del Ministro. Il Consiglio di Stato, confermando l'orientamento del Dipartimento della funzione pubblica, si è pronunciato con parere della Sezione prima del 17 ottobre 2007, n.4792/06 ed ha ritenuto che il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale può avvenire soltanto nell'ambito dell'amministrazione che ha conferito l'incarico su posto dirigenziale generale, la quale ha compiuto la valutazione per il conferimento, ha attribuito l'incarico ed ha pertanto la disponibilità del posto in organico.

*b) in materia di personale non dirigenziale.*

Con la riforma dell'ordinamento della dirigenza, operata dalla l.145/2002, è stata prevista l'istituzione mediante la contrattazione collettiva del comparto ministeri di un'apposita separata area della vice-dirigenza, introducendo nel sistema del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la categoria dei "quadri" del diritto privato. L'art. 7, comma 3, della legge 145/2002 che ha introdotto nel d.lgs.165/2001 l'art. 17 *bis*, ha previsto che la disposizione si applica – ove compatibile – al personale dipendente di altre amministrazioni pubbliche per il quale occorre stabilire l'equivalenza delle posizioni giuridiche mediante un decreto del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica ha curato l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del detto decreto quale atto prodromico per l'attuazione della disposizione in tema di vice-dirigenza, nonché l'istruttoria per alcuni contenziosi in materia (nei quali in sostanza i dipendenti interessati rivendicano l'istituzione dell'area della vice-dirigenza) e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo.

Di particolare interesse anche per il numero di amministrazioni coinvolte è stato lo studio dei presupposti per l'applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 33 della legge 104/1992 in favore delle persone con handicap grave. A seguito delle richieste di parere formulate dalle amministrazioni sono stati effettuati degli approfondimenti circa i presupposti della continuità e dell'esclusività dell'assistenza previsti dalla normativa come condizioni per la fruibilità dei permessi da parte dei parenti o affini. L'orientamento seguito dal Dipartimento della funzione pubblica è che la titolarità della legittimazione alla fruizione dei permessi in esame può essere rinvenuta soltanto in capo a quel lavoratore che effettivamente presti il suo ausilio non in maniera saltuaria od occasionale ma con assiduità e costanza, in modo tale da prestare un servizio adeguato e sistematico, ossia regolare, alla persona handicappata. Sul punto è stata predisposta apposita memoria per il Consiglio di Stato che si esprimerà in via consultiva, stante la delicatezza e la complessità della materia.

Altra tematica di particolare interesse per gli aspetti di forte impatto sociale è la questione delle assenze connesse agli effetti collaterali delle terapie salvavita in caso di patologie gravi, anche relativamente al trattamento economico spettante. Al fine di assicurare una più penetrante tutela nei contratti collettivi per il personale non dirigenziale, si è valutata la questione ai fini dei prossimi rinnovi contrattuali.

Con riferimento alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato necessario impartire indirizzi interpretativi circa la disposizione contenuta nell'art. 1, comma

593, contenente prescrizioni finalizzate al contenimento della spesa per retribuzioni e compensi per gli incarichi corrisposti dallo Stato, dagli enti pubblici e da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa. Dopo ampia istruttoria, il Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni ha adottato la Direttiva n. 3 del 2007 del 22 febbraio 2007, recante “*Direttiva in materia di limiti massimi a retribuzioni e compensi ed obblighi di pubblicità per incarichi corrisposti da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa - art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n.296 - legge finanziaria per il 2007-*”.

Sono state approfondite ed è stato reso parere su alcune questioni particolarmente delicate in materia di:

- trattamento giuridico ed economico del personale in posizione di distacco o permesso sindacale, come la spettanza dei buoni pasto e di trattamenti accessori;
- riordino del personale della medicina penitenziaria;
- trattamento del personale del ruolo ad esaurimento;
- incompatibilità allo svolgimento di incarichi esterni o di altre attività lavorative da parte di dipendenti pubblici, ai sensi dell’art. 53 del d.lgs.165/2001;
- trattamento giuridico ed economico degli esperti della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri (legge 49/1987);
- trattenimento in servizio e conferibilità di incarichi dirigenziali;
- dottorato di ricerca, in particolare per gli aspetti legati al riconoscimento in favore del dipendente dell’aspettativa;
- studio della legislazione antinfortunistica per il personale della Polizia di Stato;
- studio e interpretazione delle disposizioni riguardanti il personale delle pubbliche amministrazioni contenute nelle leggi finanziarie.

Anche per l’anno 2007 il Dipartimento della funzione pubblica ha curato l’istruttoria per l’adozione del decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, con i quali le amministrazioni dello Stato sono autorizzate anno per anno a far espletare prestazioni di lavoro straordinario nei limiti individuali e nei contingenti di personale indicati, ai sensi dell’art. 12, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344.

E’ stata curata, inoltre, l’istruttoria per l’adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, per disporre l’adeguamento annuale delle retribuzioni del personale dirigenziale della polizia, delle forze