

previsto la possibilità di assunzione a tempo indeterminato nei ruoli organici del personale delle amministrazioni dello Stato, a domanda e con inquadramento anche in soprannumero in quanto occorra, nei confronti di cittadini italiani che prestavano la loro opera nel territorio nazionale alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica, o di quelli dei singoli Stati esteri che ne fanno parte, e che siano stati licenziati in conseguenza di provvedimenti di ristrutturazione degli organismi medesimi. Ai fini della concessione di tale beneficio, è previsto il possesso di precisi requisiti, in relazione al titolo di studio posseduto e alla diversa natura delle mansioni prevalentemente svolte nel biennio precedente alla data prevista dalla legge, e la formulazione della domanda di assunzione, a pena di decadenza del beneficio, entro trenta giorni dal licenziamento.

Nel corso degli anni, la normativa della legge 98/1971, riferita nella sua formulazione originaria ai soli cittadini italiani che alla data del 30 giugno 1969 prestavano la loro opera da almeno un anno in una base militare, è stata più volte, con specifici provvedimenti normativi, estesa a una platea ulteriore di beneficiari. In particolare, con il comma 14 dell'art. 2 del decreto legge 29 marzo 1991, n. 108 convertito nella legge 1 giugno 1991, n. 169, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno dell'occupazione, ed in seguito, con la legge 17 maggio 1999, n. 144, nell'ambito degli interventi di riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili.

Da ultimo, in occasione della chiusura della base militare de La Maddalena, l'art. 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ha esteso il beneficio della legge 98/1971 anche al personale civile che abbia prestato servizio continuativo, "per almeno un anno alla data del 31 dicembre 2006", e che sia stato "licenziato in conseguenza di provvedimenti di soppressione o riorganizzazione delle basi militari degli organismi medesimi adottati entro il" 31 dicembre 2006. Ai fini dell'assunzione, la norma ha istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, uno specifico fondo con una dotazione di 7,250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008.

A seguito della soppressione dell'apposita Commissione per l'inquadramento prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge in questione, in sede di riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture, di cui all'art. 68, comma 6, lettera c), del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni della predetta Commissione, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 gennaio 2009.

Con tale decreto, oltre a provvedere al trasferimento delle competenze della Commissione per l'inquadramento del personale di cui all'art. 2, comma 2 della legge 98/1971

regolandone le modalità, sono state definite, altresì, la procedura per l'inquadramento e per la ricognizione dei posti, nonché i criteri per l'assunzione del relativo personale.

La suddetta procedura è stata seguita dal Dipartimento della funzione pubblica. Sulla base delle direttive adottate e della documentazione dei lavoratori trasmessa dall'Ufficio studi e rapporti istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata definita una apposita tabella di equiparazione degli inquadramenti a partire dalla mansione svolta e dal rispettivo titolo di studio, procedendo, sulla base di detta tabella, con il decreto ministeriale 22 maggio 2009, all'inquadramento dei soggetti della ex base NATO di La Maddalena che, trovandosi nelle condizioni di cui all'art. 2, comma 100, della sopra citata legge 244/2007 avevano presentato domanda di assunzione presso le amministrazioni pubbliche ai sensi della legge 98/1971.

In seguito alla prevista ricognizione sul territorio della disponibilità all'assunzione di detti soggetti presso gli uffici territoriali delle amministrazioni centrali dello Stato ovvero, nel caso specifico, di amministrazioni ed enti locali, è stato predisposto e pubblicato sul sito istituzionale il relativo bando con l'elencazione dei posti individuati come disponibili e sono state acquisite le relative preferenze da parte dei soggetti interessati.

Detta procedura si è conclusa con l'assegnazione e con la conseguente assunzione del personale interessato a decorrere dal 1° gennaio 2010 da parte di uffici di amministrazioni pubbliche – comuni, unioni di comuni, province ed asl; uffici territoriali delle amministrazioni dei ministeri dei beni culturali, dell'interno, della giustizia e del Consiglio di Stato, e l'ente parco nazionale La Maddalena – situate prevalentemente nel territorio della Regione Sardegna.

Delle originarie 141 unità di personale licenziate dalla base NATO in parola:

- n. 133 unità di personale hanno assunto servizio con le scadenze e nelle amministrazioni rispettivamente indicate
- n. 7 unità di personale hanno rinunciato ad assumere servizio
- n. 1 unità di personale non è stata assunta, in quanto titolare di pensione di inabilità e, quindi, non in possesso dell'idoneità fisica all'impiego.

L'attualizzazione dei benefici della legge 98/1971 avvenuta con l'art. 2, comma 100, della legge 244/2007, era stata prevalentemente dettata dalle pressanti problematiche occupazionali legate alla chiusura della base NATO di La Maddalena. Tuttavia, oggi, attese le numerose segnalazioni pervenute al Dipartimento della funzione pubblica da ex lavoratori di

basi militari, dalle organizzazioni sindacali e da vari Ministeri, appare chiaro che i processi di riorganizzazione e ristrutturazione delle basi di organismi militari stranieri presenti in territorio italiano tendono sempre più ad interessare – anche se con impatto diverso nei tempi e nelle dimensioni – i rispettivi livelli occupazionali di tutte le stesse basi.

Nelle more di una più chiara definizione dell'intera vicenda, si segnala che i lavoratori civili licenziati dalle basi militari NATO hanno accesso alle misure di sostegno al reddito previste dalla legislazione in materia di ammortizzatori sociali in deroga. Per l'anno 2010 la deroga potrebbe riguardare 166 unità di personale licenziate nel 2009 dalle basi militari di Sigonella, Napoli, Gaeta, Pisa, Vicenza, Verona e Pordenone.

Sulla materia, il Dipartimento della funzione pubblica ha aperto un apposito tavolo di lavoro con i Ministeri competenti per la verifica dell'estendibilità dei considerati benefici della legge 98/1971 al personale interessato dai nuovi licenziamenti.

5.2 Il rapporto di lavoro del personale dirigenziale e non dirigenziale

Premessa

Occorre tener presente che nel corso del biennio 2008-2009 si è verificata un'evoluzione normativa ad impatto rilevante sulla regolamentazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e l'entrata in vigore delle nuove norme ha comportato la necessità di compiere approfondimenti e studi soprattutto al fine di elaborare indirizzi interpretativi ed applicativi per le pubbliche amministrazioni destinatarie.

Tra le normative più significative in proposito sono da annoverare:

- il d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”;
- la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante “Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”;

- il d.l. 78/2009, convertito con legge 102/2009, recante “Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini”;
- il d.lgs. 150/2009, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

5.2.1 Attività di studio, ricerca e consulenza

Personale dirigenziale e non dirigenziale

Tra le tematiche approfondite a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni in legge 133/2008, particolare rilievo ha avuto l'aspetto del trattamento giuridico ed economico delle assenze dal servizio dei pubblici dipendenti in riferimento alle innovazioni introdotte con l'art. 71 del citato decreto legge. Durante il corso del 2008 – mediante due circolari, la n. 7 e la n. 8, firmate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e indirizzate alle pubbliche amministrazioni, – erano stati forniti indirizzi per l'applicazione della nuova disciplina. La delicatezza e la complessità della materia ha fatto emergere successivamente l'esigenza di ulteriori chiarimenti, che sono stati forniti attraverso alcuni pareri espressi dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento. Le questioni approfondite hanno riguardato l'individuazione delle voci retributive interessate dalle decurtazioni in caso di assenza per malattia, il trattamento economico spettante nei giorni di assenza dovuti a ricovero ospedaliero o *day hospital* e a convalescenza *post* ricovero e il regime dei controlli in caso di assenza per malattia. Riguardo a quest'ultimo aspetto, il comma 3 del menzionato articolo ha innovato la disciplina del controllo, prevedendo espressamente l'obbligo di chiedere la verifica anche in caso di assenza per un solo giorno e modificando le fasce orarie di reperibilità per il lavoratore. Sull'argomento sono state affrontate le problematiche relative all'obbligo di reperibilità in caso di assenza per malattia a seguito di infortunio o per particolari patologie. Inoltre, è stato necessario approfondire le specifiche problematiche relative a situazioni particolarmente penose, quali quelle dei malati oncologici, e rendere indirizzi in proposito attraverso una circolare, la n. 1 del 2009, soprattutto sul tema della reperibilità. Sempre in tema di reperibilità, nel corso del 2009 è intervenuta un'ulteriore novità legislativa: l'art. 69 del d.lgs. 150/2009 ha introdotto l'art. 55-*septies* (Controlli sulle

assenze) nell'ambito del d.lgs.165/2001, il comma 5 del menzionato art. 55-*septies* ha previsto che le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha fatto emergere la necessità di fornire indirizzi soprattutto per chiarire il regime transitorio, ossia la disciplina applicabile tra il periodo successivo all'entrata in vigore della riforma (15 novembre 2009) e l'entrata in vigore del decreto ministeriale. In proposito, è stata emanata la circolare n. 7 del 2009, a firma del Ministro.

Altra tematica particolarmente rilevante su cui è intervenuto il d.l. 112/2008 è quella della permanenza in servizio dei pubblici dipendenti. Nel corso dell'anno 2008 indicazioni alle amministrazioni erano state fornite con la circolare n. 10, con la quale erano stati dati indirizzi applicativi sull'art. 72 del decreto in materia di esonero dal servizio, trattenimento in servizio per un biennio oltre i limiti di età e di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro in presenza dell'anzianità contributiva di quaranta anni. La disciplina relativa alla risoluzione unilaterale è stata successivamente modificata attraverso due interventi normativi: il primo rappresentato dall'art. 6, comma 3, della legge 15/2009, con il quale è stato sostituito il requisito dell'anzianità contributiva di quaranta anni con quello dell'anzianità di servizio effettivo di quaranta anni; il secondo costituito dall'art. 17, comma 35-*novies*, del d.l. 78/2009, inserito in sede di conversione dalla legge 102/2009, che ha mutato nuovamente le condizioni per l'esercizio del recesso da parte dell'amministrazione ripristinando il requisito dell'anzianità contributiva. Il Dipartimento ha ritenuto pertanto necessario fornire ulteriori indicazioni in materia adottando una specifica circolare, la n. 4 del 2009. Sempre in tema di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro sono state affrontate le questioni relative alla portata soggettiva della deroga, ossia alla possibile esclusione dal nuovo regime delle categorie dei ricercatori e degli assistenti del ruolo ad esaurimento, oltre a quelle dei magistrati e professori universitari espressamente contemplati dalla norma, concludendosi per una lettura restrittiva della disposizione derogatoria. Sono state inoltre affrontate le problematiche riguardanti la situazione di dipendenti per i quali la contribuzione è avvenuta in diverse gestioni previdenziali e la comunicazione dei dati relativi alla situazione contributiva dei dipendenti da parte degli enti previdenziali-

Sempre nell'ambito delle innovazioni introdotte con l'art. 72, particolari approfondimenti, che hanno portato alla stesura di alcuni pareri del citato Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, sono stati compiuti in materia di ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della disciplina sull'esonero dal servizio e sui requisiti di rilevanza dell'attività di volontariato.

Tematica rilevante a seguito della riforma operata con il d.lgs. 150/2009 è quella della materia disciplinare su cui la riforma ha inciso profondamente. L'entrata in vigore delle nuove norme, contenute negli artt. 55-*bis* e ss. del d.lgs. 165/2001, introdotti dall'art. 69 del menzionato decreto, ha fatto sorgere immediatamente l'esigenza di indicazioni circa il regime transitorio da applicare in materia di procedimento disciplinare. Sul punto il Dipartimento ha emanato la circolare n. 9 del 2009, con la quale state affrontate le questioni del regime procedimentale applicabile in via transitoria, del rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale e dell'entrata in vigore delle nuove fattispecie di illecito disciplinare e penale.

Tra le questioni complesse che affrontate dal Dipartimento merita segnalazione la problematica relativa alle modalità applicative dell'art. 61, commi 7 bis e 9, del d.l. 112/2008, in tema di riduzione dei compensi previsti per la collaborazione nell'ambito dei procedimenti finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, previsti dall'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e di compensi spettanti per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. L'interpretazione della normativa era stata oggetto di due circolari del Ministro dell'economia e delle finanze (n. 36 del 2008 e n. 10 del 2009), ma le soluzioni ermeneutiche ivi individuate si sono rilevate problematiche in sede applicativa, soprattutto in considerazione della necessità di salvaguardare i diritti quesiti in riferimento ai procedimenti già avviati e agli incarichi già attribuiti al momento dell'entrata in vigore della norma. La questione ha pertanto costituito oggetto di approfondimento in sede di parere interlocutorio reso dal Consiglio di Stato a seguito della richiesta presentata dal Ministro della difesa.

Trattamento della dirigenza

Per quanto riguarda specificamente il personale dirigenziale, il Dipartimento ha, come di consueto, prestato assistenza alle pubbliche amministrazioni in materia di conferimento di incarichi ai dirigenti e trattamento spettante. In questo contesto, particolarmente significative sono state le questioni relative a:

- conferimento di incarichi, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, a tempo determinato a soggetti esterni in riferimento ai requisiti che deve possedere il soggetto interessato e ai limiti percentuali della dotazione organica dei dirigenti appartenenti all'amministrazione;

- condizioni per la maturazione per i dirigenti di seconda fascia titolari di incarichi dirigenziali di livello generale dei requisiti per transitare nella prima fascia del ruolo dirigenziale;
- trattenimento in servizio di personale dirigente, prossimo al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, che non ha ancora maturato l'anzianità massima retributiva di quaranta anni;
- riconoscimento del servizio svolto dai medici di ex medicina dei servizi ai fini dell'inquadramento nei ruoli della dirigenza del SSN;
- compatibilità della disciplina dettata dall'art. 3, comma 59, della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), riguardante il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura i propri amministratori in merito ai rischi e responsabilità derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali, e le coperture assicurative previste dal CCNL Area VII della dirigenza.

Personale non dirigenziale

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, le questioni più significative affrontate hanno riguardato:

- la materia della disciplina dell'aspettativa per lo svolgimento di corsi di dottorato di ricerca nell'ambito dei vari comparti di contrattazione;
- le problematiche relative all'incompatibilità e cumulo di impieghi e di incarichi di cui agli artt. 60 e ss. del decreto Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e all'art. 53 del d.lgs. 165/2001;

le questioni attinenti alle agevolazioni previste per l'assistenza a persone disabili, con particolare riferimento alle norme contenute nella legge 5 febbraio 1992, n. 104.

5.2.2 L'attività normativa e parlamentare

Nell'ambito dell'attività normativa e parlamentare e in relazione alla consueta attività di supporto agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Dipartimento – più in particolare il Servizio per il trattamento del personale – ha affrontato, in fase di predisposizione dei provvedimenti normativi da approvare e in fase di interpretazione, le seguenti questioni:

- valutazione sullo schema di regolamento recante disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, previsto dall'art. 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18;
- parere sulla qualificazione dei componenti dei Comitati degli italiani all'estero come "pubblici ufficiali" e la possibilità per gli stessi di essere soggetti attivi nell'ambito del reato proprio di cui all'art. 479 c.p.;
- in merito al collegato ordinamentale alla legge finanziaria 2010, particolare attenzione è stata dedicata alle disposizioni relative al giuramento dei pubblici dipendenti, alle comunicazioni in materia di assenze dal servizio e al riordino della carriera diplomatica.
- Alcune questioni sono state oggetto di attenzione, segnalando la necessità di un intervento normativo. Tra queste la disciplina relativa al regime delle visite fiscali contenuta nell'art. 71 del d.l. 112/2008 nella parte in cui, al comma 3, prescrive l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di disporre la visita fiscale per i dipendenti che si assentano anche per un solo giorno dal servizio, poiché numerose amministrazioni hanno manifestato difficoltà di ordine finanziario a causa della richiesta da parte ASL del pagamento delle visite svolte. Il problema pareva essere stato risolto con l'approvazione del d.l. 78/2009 e della relativa legge di conversione, che ha aggiunto all'art. 71 il comma 5 bis, stabilendo che gli accertamenti medico-legali riguardanti i dipendenti assenti per malattia rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale e i relativi oneri restano a carico delle ASL. In proposito, è da segnalare tuttavia che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 207 del 7 giugno 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett. e) del d.l. 78/2009, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 112/2008 i commi *5-bis* e *5-ter*, ritenendo che la normativa lede l'autonomia finanziaria delle Regioni poiché vincola una quota delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di

una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza. A seguito della sentenza pertanto il problema dell'onere finanziario per effettuare le visite fiscali è nuovamente emerso e dovrà verosimilmente essere affrontato dal Governo in maniera concertata con le Regioni, a cui fanno capo le ASL che svolgono il servizio.

L'altra questione segnalata all'Ufficio legislativo del Ministro ha riguardato la disciplina sui congedi e permessi per assistere familiari con *handicap* grave in riferimento agli artt. 33 della l. 104/92 e 42, comma 5, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151; la segnalazione ha riguardato in particolare la necessità di valutare un intervento normativo a causa delle conseguenze derivanti nell'ordinamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 19 del 2009, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. 151/2001 nella parte in cui non include, nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave. Il problema emerso e segnalato da varie amministrazioni dopo la pronuncia della decisione è rappresentato dall'eccessivo ampliamento del numero dei soggetti possibili legittimati alla fruizione del congedo, il che comporta, al di là degli indiscutibili benefici per i soggetti disabili da assistere, una crescita dell'onere economico, considerato che per il congedo è prevista la corresponsione di un'indennità.

5.2.3 L'attività istruttoria nel contenzioso in materia di lavoro pubblico

Anche nel corso del 2009 la mole del contenzioso relativa al trattamento giuridico ed economico del personale pubblico è stata notevole.

Tra le controversie più rilevanti seguite si segnalano le cause promosse da 584 medici specializzandi riguardanti il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato con l'Università di Bologna e conseguentemente la corresponsione delle spettanze retributive.

Tra le questioni relative a cause pendenti innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee al fine di valutare l'opportunità di un intervento dello Stato italiano si segnalano, in particolare:

- causa C-471/08 in merito alla retribuzione da corrispondere ad una lavoratrice che, a causa della gravidanza, è stata adibita a mansioni a cui corrisponde una retribuzione inferiore;
- causa C-499/08 riguardante parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in merito ad una disposizione di legge danese sui lavoratori dipendenti che stabilisce che il diritto all'indennità di licenziamento non viene riconosciuto se il lavoratore dipendente alla cessazione del rapporto di lavoro percepisce dal datore di lavoro una pensione di anzianità;
- causa C-225/09 in ordine agli articoli 3, lett. g), 4, 10, 81 e 98 del Trattato CE, concernenti i principi dell'economia di mercato aperta e della libera concorrenza, nonché in ordine all'art. 6 della direttiva 77/249/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, controversia nella quale va considerata, per quanto di interesse dello Stato italiano, la disciplina che il legislatore italiano ha dettato in merito all'incompatibilità tra rapporto di lavoro pubblico e esercizio della professione forense;
- causa C-227/09, concernente l'orario di lavoro con particolare riferimento al diritto del lavoratore di godere del giorno di riposo settimanale;
- cause relative alla parità di trattamento tra gli uomini e le donne; in particolare: causa C-104/09 sulla possibilità per un lavoratore padre di usufruire di un permesso retribuito per allattamento, previsto nella legislazione spagnola esclusivamente per le madri lavoratrici subordinate; causa C-356/09 nella quale è stata affrontata la differenza dell'età pensionabile tra uomo e donna.

5.2.4 L'attività provvedimentale

Come già detto, l'art. 69 del d.lgs. 150/2009 ha introdotto nell'ambito del d.lgs. 165/2001 l'art. 55-*septies*, relativo ai controlli sulle assenze; il comma 5 del menzionato articolo ha previsto che le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. In attuazione di questa disposizione è stato emanato il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 18 dicembre 2009, n. 206. Con tale provvedimento sono state fissate le nuove fasce orarie di

reperibilità del lavoratore assente per malattia, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, e sono state anche individuate particolari situazioni di esenzione, ossia per le quali non sussiste, da parte del lavoratore, l'obbligo della reperibilità. Le deroghe sono legate alla ricorrenza di particolari patologie (tra cui le patologie gravi che richiedono terapie salvavita) o alla circostanza che sia già intervenuta la visita fiscale.

Anche durante l'anno 2009 sono stati emanati i 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 Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344. ed è stato adottato il 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 armate, dei ricercatori e professori universitari, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1988, n. 448 (d.p.c.m. 29 aprile 2009). L'adeguamento, secondo la legge, viene effettuato in base agli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati.

Considerazioni conclusive

A motivo dell'ingente attività di indirizzo e consulenziale svolta a favore di tutte le amministrazioni pubbliche, il Dipartimento è certamente un osservatorio privilegiato per l'individuazione dei settori in cui più forte è l'esigenza di un intervento.

Chiara è la consapevolezza delle difficoltà che in materia di lavoro pubblico incontrano gli operatori del diritto soprattutto a causa di tre fattori:

- la numerosità, complessità e ambiguità delle fonti del diritto (clausole dei contratti collettivi e norme di legge o di regolamento), che sono spesso frutto di interventi modificativi e abrogativi troppo ravvicinati nel tempo;
- la frammentarietà connessa all'esercizio di poteri normativi da parte delle autonomie territoriali e dal riconoscimento del ruolo sempre più preponderante delle autonomie funzionali soprattutto per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001;

- la difficoltà per le amministrazioni ad interpretare appieno il ruolo di datore di lavoro, dovuta probabilmente al timore di perdere il consenso del sindacato o l'appoggio del vertice politico.

Questi fattori sono presenti anche dopo l'approvazione della riforma operata con il d.lgs. 150/2009, benché, quanto all'ultimo punto, indubbiamente con l'intervento normativo si è cercato di rafforzare i poteri del dirigente riconducendo il ruolo del sindacato a quello proprio di un interlocutore del datore di lavoro, il quale, al di là delle materie oggetto di contrattazione collettiva, agisce nell'esercizio delle sue prerogative. Forte pare soprattutto il disagio dovuto alla frammentazione delle fonti, che non è solo riconducibile all'assetto delle competenze, ma anche all'incertezza circa l'ambito ed i confini entro cui ciascun livello di governo può e deve esercitarle.

Questi fattori, oltre ad alimentare il contenzioso, producono un fenomeno abbastanza diffuso nelle amministrazioni centrali e locali, rappresentato dalla sollecitazione di un ruolo di mediazione e dalla richiesta di intervento del Dipartimento.

Si assiste poi alla crescente rilevanza del ruolo della giurisprudenza, specialmente dei giudici ordinari, cui spetta ormai la giurisdizione in materia di controversie di lavoro con le pubbliche amministrazioni per la gran parte del contenzioso. E' chiaro infatti che l'ambiguità normativa alimenta il contenzioso e l'emersione e la pubblicizzazione (anche per via dell'uso ormai sempre più diffuso di internet) di decisioni favorevoli ai dipendenti accresce l'importanza di ogni singola decisione giudiziale, che facilmente acquisisce valore di precedente e funge da molla per lo sviluppo di contenziosi seriali.

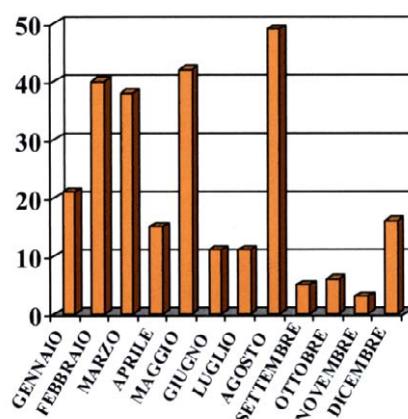
E' quindi evidente da un lato l'esigenza di interventi di semplificazione e di chiarimento per ricondurre l'organizzazione e la gestione del rapporto di lavoro con l'amministrazione su binari più certi, dall'altro la rilevanza del ruolo del Dipartimento della funzione pubblica, che deve rappresentare il punto di proposta normativa, nonché di raccordo e di indirizzo per ridurre, nei limiti del possibile, gli sviluppi patologici in sede applicativa. In questo quadro risulta inoltre evidente la necessità di un rafforzamento delle risorse professionali a disposizione, affinché il Dipartimento possa svolgere il suo ruolo di impulso e coordinamento nella maniera più efficiente ed efficace.

5.2.5 Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato

A partire dal 2001 è stata conferita dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per la funzione pubblica la delega *pro tempore* a sottoscrivere i provvedimenti di conferimento di incarico dirigenziale generale nell'ambito delle amministrazioni dello Stato.

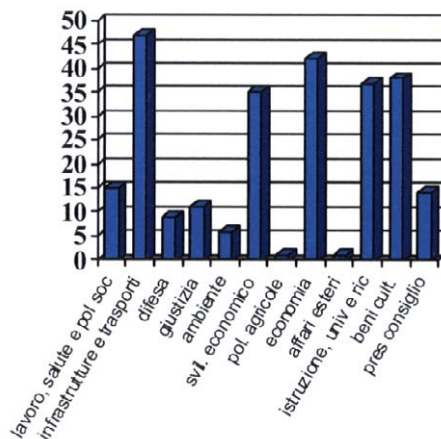
Conseguentemente, presso il Dipartimento della funzione pubblica sono stati istruiti e predisposti, nel corso del 2009, 257 provvedimenti di incarico dirigenziale di primo livello. I dati quantitativi sono sinteticamente rappresentati nelle figure seguenti.

Figura 15 – Decreti per il conferimento di incarichi dirigenziali di livello generale, nel corso dell'anno 2009 (distinti per mese)



N.B. La figura indica il numero dei decreti, ripartiti per mese, predisposti dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica (totale n. 257 provvedimenti). Nella figura sono esclusi i DPR, i decreti del Segretariato Generale della PCM, del Ministero degli affari esteri e del Segretariato Generale della Corte dei conti.

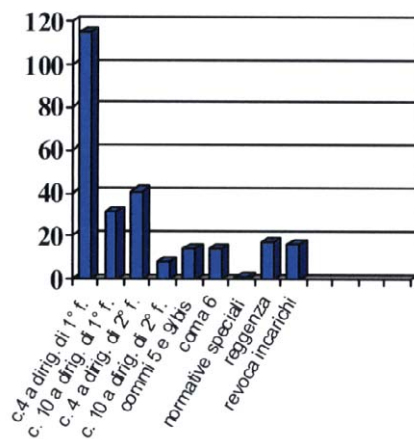
Figura 16 – Decreti per il conferimento di incarichi dirigenziali di livello generale nel corso dell'anno 2009 (distinti per amministrazione)



N.B. Nella figura è indicato il numero dei decreti, ripartiti per amministrazione, predisposti dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica.

Nella figura sono esclusi i DPR, i decreti del Segretariato Generale della PCM, del Ministero degli affari esteri e del Segretariato Generale della Corte dei conti. Non sono riportate le amministrazioni nelle quali, nel corso dell'anno, non sono stati conferiti incarichi di funzione dirigenziale di livello generale

Figura 17 – Decreti per il conferimento di incarichi dirigenziali di livello generale, nel corso dell'anno 2009 (distinti per tipologia)



N.B. Nella figura è indicato il numero dei decreti, conferiti ai sensi dell'art. 19 commi 4, 5/bis, 6 e 10 del d.lgs.165/2001 ripartiti per tipologia e predisposti dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica.

Nella figura sono esclusi gli incarichi conferiti con DPR ai sensi dell'articolo 19, comma 3 del d.lgs. 165/2001, i decreti del Segretariato Generale della PCM, del Ministero degli Affari Esteri e del Segretariato Generale della Corte dei conti

Attività di monitoraggio sugli incarichi dirigenziali

Sono di competenza del Dipartimento della funzione pubblica anche le attività di monitoraggio degli incarichi dirigenziali e dei posti di funzione disponibili, nei termini indicati dal comma 7-bis dell'art. 28, del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla legge 27 luglio 2004, n. 186 di conversione del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136 che prevede, inoltre, che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, comunichino al Dipartimento i dati relativi alle dotazioni organiche, agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 19 (compresi gli incarichi conferiti ai sensi dei commi 5-bis e 6), alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità con l'indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

Nell'ambito del monitoraggio sono state elaborate alcune statistiche tra le quali si segnalano quella sul *turn over* e quella sul confronto tra numero di donne e numero di uomini con incarico dirigenziale generale. Per un'analisi più approfondita sui risultati emergenti da quest'ultima statistica si rimanda al successivo paragrafo.

Figura 18 – Numero dei dirigenti di prima fascia e dirigenti di seconda fascia con incarico dirigenziale di livello generale, che raggiungono l'età di 65 anni entro il periodo indicato nella figura

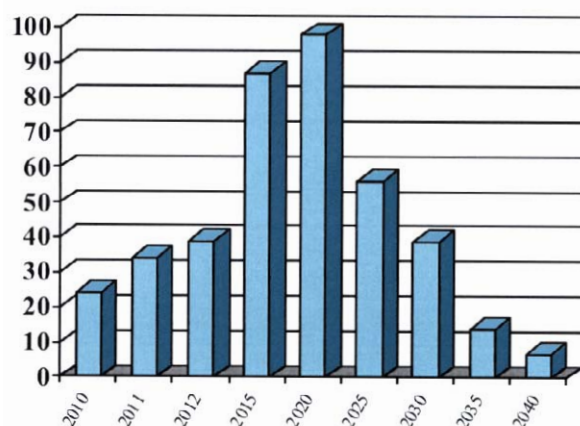


Figura 19 – Rapporto tra donne e uomini con incarico dirigenziale generale suddivisi per amministrazione

