

**Riflessioni sulla legge finanziaria n. 296/06**  
**Le disposizioni normative della legge finanziaria per il 2007 sul personale**  
(Lorella Beccarini, Dirigente Settore Personale Provincia di Rieti)

**(legge finanziaria 2007)**

La lettura dell'articolato normativo relativo al personale, previsto nella legge finanziaria 2007, rappresenta già dal primo momento, un significativo allentamento dei rigidi vincoli alla spesa ed alle assunzioni a tempo indeterminato, rispetto alle prescrizioni delle finanziarie degli anni precedenti, soprattutto per quegli enti sottoposti al patto di stabilità e che lo hanno rispettato. Non mancano poi iniziative positive volte a proporre input per ridurre il mondo del precariato pubblico, sorto soprattutto, in seguito ai rigidi vincoli delle finanziarie degli anni precedenti in materia di personale. Personale precario assunto soprattutto per fare fronte a funzioni e materie per le quali istituzionalmente e per continuità l'ente non poteva e non può dismettere.

**(nuova sfida per la pubblica amministrazione)**

Dal punto di vista politico la nuova legge finanziaria rappresenta un salto di qualità nel rispetto delle prerogative e peculiarità delle autonomie locali e dei principi che le stesse incarnano e rappresentano. Le finanziarie degli anni precedenti rappresentavano l'immagine di una stagione di rapporti politici rigidi e poco rispettosi della riforma del titolo V della Costituzione.

La novità è da ricercare, soprattutto, in un testo normativo che non "liberalizza" un uso indiscriminato di assunzioni di personale o il ricorso a strumenti troppo flessibili in materia di reclutamento di figure professionali, ma piuttosto nella necessità di rivedere i propri sistemi organizzativi, i propri modi e processi di erogazione di servizi, rivisitando procedure e regolamenti in modo razionale, privilegiando un sistema di contenimento dei costi e di perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.....evitando l'applicazione di un vuoto sistema – quali i modelli di valutazione o di misurazione della qualità dei servizi, fondato esclusivamente sull'autoreferenzialità.

La sfida potrà dare esiti diversi; solo tra qualche tempo si potrà valutare quanto le autonomie abbiano saputo sfruttare fino alla fine questi input e rinnovare, con scelte autonome e non irragionevoli, i propri modelli organizzativi e sistemi di gestione dell'acquisizione della risorsa umana.

Anche il memorandum per il pubblico impiego, al di là delle critiche "arrabbiate" del primo momento, può rappresentare per le autonomie una nuova sfida, con la possibilità di aprire un tavolo di confronto con le organizzazioni sindacali dove gli enti potranno esercitare la propria capacità di riscrivere le regole della gestione, della organizzazione, evitando di subire in modo automatico, decisioni e scelte che altri hanno sottoscritto e deciso.

L'articolato normativo relativo alle stabilizzazioni sembra essere stato "scritto" da più mani e pensato da diversi "legislatori"... Manca di coordinamento e la terminologia usata non è completamente leggibile alla luce dei sistemi interpretativi che abbiamo imparato nelle sedi ufficiali e scolastiche. Sicuramente rappresenta una eccezione o norma speciale rispetto al nostro costruito costituzionale, nata da esigenze politiche forti che sono state tradotte in norme "litigate" tra diverse parti. Tutto questo però, ribadisco, concede a noi di misurarci con una nuova sfida e con la capacità di dover scegliere.

**(limiti alla spesa di personale e assunzioni per gli enti sottoposti al patto di stabilità )**

L'articolato relativo all'argomento di cui sopra ha segnato il primo momento di passaggio e di differenziazione con le disposizioni delle leggi n. 311 del 2004 ( in materia di blocco delle assunzioni) e la legge n. 266 del 2005 ( in materia di riduzione dei costi del personale), stabilendo prioritariamente il principio generale e non derogabile della necessità in ogni caso del contenimento della spesa per il personale nel corso del 2007 rispetto all'andamento dei costi... ma rispetto **a quale anno? Troppo semplice e riduttivo parlare del 2006, considerando che la reale situazione dello stesso e i valori quantitativi di comparazione saranno desunti solo dal conto consuntivo** e considerato altresì che il 2006 è stato un anno sciagurato per i costi del personale, stante ( e sicuramente lo rammentate) il sistema imposto dal comma 198..... le nostre "invenzioni" in materia di istituzioni, invenzioni salvate in corner, da eventuali interventi mannaia della corte dei conti, grazie alla legge di conversione del decreto milleproroghe. Sarebbe opportuno partire da una sorta di anno zero e di quantificare le riduzioni dei costi attivando una programmazione pluriennale sul reclutamento del personale .Non credo che sia il caso di entrare in folli dissertazioni intorno all'argomento delle voci che compongono il costo del personale,ritenendo transitoria e decaduta l'elencazione del vecchio comma 198. Credo sia auspicabile pensare di tornare alla accezione normale di personale e relativi costi. La prescrizione del mancato contenimento dei costi, non è sanzionata specificatamente, ma in ogni caso non credo sia augurabile un'eventuale violazione, stante gli interventi degli ultimi anni della corte dei conti in materia di attività partecipativa e di controllo del modus operandi delle autonomie locali in materia di gestione dei costi del personale; già in sede di valutazione dei bilanci di previsione, mancando la precisa riduzione del costo del personale nel 2007 rispetto ad un presunto andamento, la corte stessa sarà pronta a richiedere chiarimenti con relativa contestazione..

La precisazione della legge finanziaria ricalca le previsioni del decreto legislativo n. 165/2001 che prevedono che le P.A. partecipano e hanno come finalità di contenere i costi del lavoro pubblico. Specificatamente gli atti di organizzazione e gestione del personale devono contenere una indicazione di tali priorità, la cui eventuale deroga deve essere debitamente motivata. La novità della norma si riscontra nel fatto che il legislatore non ha dato o imposto una quantificazione numerica e contabile degli obblighi di contenimento dei costi del personale, ma ha, nel rispetto delle autonomie, precisato le impostazioni generali lasciando ai singoli enti l'obbligo di trovare i percorsi più idonei.

Gli enti possono servirsi – in materia di riduzione dei costi - anche degli strumenti indicati dalla legge finanziaria per le altre e diverse pubbliche amministrazioni ed in particolare:

- a- riduzione dei costi del salario accessorio, ove possibile ( già previsto nelle disposizioni della legge n. 311 del 2004 art. 198 e seguenti), considerando che queste norme si "scontrano" con i vincoli derivanti ad esempio dall'ultimo CCNL del personale dipendente – biennio economico 2005-2006 che impone agli enti il miglioramento economico dei fondi di cui all'art. 32 ccnl 2004; si potrebbe invece pensare ad una riduzione di quelle risorse che non possono ormai annoverarsi tra le stabili ma che per loro natura e destinazione sono individuabili nelle variabili art. 15 c.5 e c. 2;
- b- riorganizzazione e riduzione del personale addetto alle funzioni di supporto per destinarlo, dopo debita formazione, agli uffici di erogazione dei servizi ( evitando dunque di assumere nuove unità di personale , compresi nuovi precari);

c- riduzione dei costi e delle posizioni dirigenziali; incentivazione del ricorso all'istituto del part-time adottando l'amministrazione un valido piano; affidamento esterno di attività proprie dell'ente (anche se questo disposto si coniuga non perfettamente con le disposizioni della legge finanziaria e del memorandum sulla materia delle stabilizzazioni); applicazione della legge n.449/97 in materia di sponsorizzazioni;

### **(stabilizzazione ... personale interessato... percorsi)**

Moderno il nostro legislatore! Ha fatto proprio un termine che ormai da anni corre sui siti delle organizzazioni sindacali e che viene utilizzato per richiedere a gran voce l'inserimento, nella pubblica amministrazione, con contratti a tempo indeterminato, di tutto quel personale ( nelle accezioni e figure più ampie) fuori ruolo e precario ( si passi anche il termine ruolo, ormai vetusto nel moderno modo di concepire il rapporto di lavoro).

In modo semplice, senza tanti voli pindarici, stabilizzare significa per una pubblica amministrazione attivare un percorso per cui, accertata l'esistenza di una serie di requisiti di fatto e di diritto, si formalizza tramite l'assunzione di un provvedimento complesso, la trasformazione immediata ( o mediata tramite un percorso selettivo privilegiato e riservato) di un rapporto di lavoro da tempo determinato a rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Naturalmente non voglio qui sottolineare la poco curata attenzione nello scegliere questo percorso da parte del legislatore, considerando che da più parti si sono levate voci di incostituzionalità della norma pare in palese violazione dell'art. 97 della costituzione ( commi 519 e 558). Di recente la provincia autonoma di Bolzano aveva tentato un percorso abbreviato per stabilizzare il proprio personale dirigente e la Corte Costituzionale ha immediatamente decapitato la norma sulla base di quel costrutto di giurisprudenza e dottrina che da tempo e nel tempo ha sempre statuito il concorso pubblico come mezzo normale, naturale e di garanzia per l'accesso al pubblico impiego;

In ogni caso, seppur con la dovuta cautela, la norma apre coraggiosamente ad un nuovo modello di costituzione del rapporto di lavoro pubblico (un terzo genus; non parliamo di concorsi esterni magari con riserva, non parliamo di selezioni verticali di cui al CCNL 1999 e seguenti o dec. Legislativo n.165/2001, ma definiamo queste quali procedure selettive riservate; il mondo del tempo determinato e quello del tempo indeterminato sono separati fin dall'origine; solo il concorso pubblico può avvicinarli. Il legislatore ridisegna un nuovo sistema di accesso al pubblico impiego con una sorta di procedura di sanatoria, mantenendo fermo il principio costituzionale di garanzia di cui sopra). Si giustificano le norme in deroga a favore della stabilizzazione, solo in virtù del grave stato di disagio socio politico registrato dagli "osservatori" e dall'enorme quantità di precariato pubblico esistente.

Motivi di politica sociale non credo possano superare la forza cogente di norme costituzionali!

Nonostante tutte le riflessioni di cui sopra... si ha notizia di molte amministrazioni che hanno ritenuto approfittare della novità normativa e predisporre gli atti conseguenti.

Analizziamo un momento chi e come si può usufruire di queste norme di favore.

Prima di tutto va precisato che le amministrazioni (fermo il rispetto delle regole del patto di stabilità e non credo che questo inciso sia stato cancellato dal milleproroghe n. 300/2006 divenuto legge in data 26 febbraio 2007 e che provvede a cancellare solo le prescrizioni sanzionanti di cui all'art. 1 comma 561 della legge 27.12.2006 n.296 e non l'inciso del comma 558) POSSONO e non devono certo provvedere alla stabilizzazione del personale precario. Ciò vuole significare che ogni singola autonomia ( dato che le norme di favore non concernono tutti gli enti pubblici) può attivarsi in percorsi sinergici diversi che garantiscano non solo i precari ma anche e soprattutto tutto quel mondo di cittadini che

attendono le concorsualità pubbliche e che non hanno partecipato a percorsi abbreviati ( a volte politici) per entrare nel grande mondo del tempo determinato.

Sarebbe dunque opportuno e qualificante che nel decidere le autonomie riservassero solo una parte delle disponibilità al mondo del precario, consentendo anche un rinnovamento della forza lavoro della pubblica amministrazione, incentivando anche assunzioni per vie normali e non di speciale sanatoria... ciò consentirebbe anche l'evitare interventi mannaia della corte costituzionale e ricorsi innanzi ai giudici del lavoro e amministrativi.

**Le categorie di soggetti interessati ai percorsi di sanatoria sono tre.... Quattro!:** tutti quei soggetti ( non personale dirigenziale), in servizio alla data del 1.1.2007 e che abbiano maturato tre anni di servizio con un contratto a tempo determinato ;

a- tutti quei soggetti (non personale dirigenziale) che abbiano sottoscritto un contratto a tempo determinato in data anteriore al 29 settembre 2006 e che siano in servizio alla data del 1.1.2007 e che solo in data successiva matureranno tre anni;

b- tutti quei soggetti (non personale dirigenziale) che abbiano maturato tre anni di servizio nel quinquennio precedente e che non siano in servizio presso la pubblica amministrazione;

c- Il personale L.S.U. secondo la tipologia di cui al decreto legislativo n. 468/97 e decreto legislativo n.81/2000;

d- Prevista una riserva (pari al 60% dei posti disponibili) per tutto quel personale che ha sottoscritto contratti di collaborazione coordinata e continuativa con l'ente (esclusi quelli di nomina politica), nel caso di selezioni per procedere ad assunzioni a tempo determinato;

Le lettere a-b-c rappresentano i requisiti di carattere soggettivo che devono possedere quelle unità di personale che potrebbe stabilizzare l'ente; altri criteri oggettivi, e senza dubbio non meno rilevanti ( anche per il sorgere di eventuali responsabilità contabili da parte di chi sottoscriverà i relativi contratti di assunzione), sono costituiti dal rispetto imposto dalla norma dei seguenti requisiti:

- rispetto dei vincoli di bilancio (provvedere alla riduzione dei costi del personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale...);

- rideterminazione dei posti disponibili nell'organico nella stessa categoria e profilo dell'ultimo contratto a tempo determinato sottoscritto (anche se in realtà per procedere ad assunzioni a tempo determinato l'ente avrebbe dovuto, a mio parere, avere già disponibilità di posti nella dotazione organica dell'ente) stante la disapplicazione della legge 311 del 2004 e delle disposizioni relative al DPCM attuativo del febbraio 2006;

- e dal rispetto del patto di stabilità, considerato che la novella conversione del decreto milleproroghe non ha sancito nulla in merito alla locuzione inserita nel comma 558, intervenendo esclusivamente sul comma 561 della legge n.296/06.

- Naturalmente il personale di cui ai punti a-b-c deve aver superato ab initio una procedura selettiva comparativa, oppure dovrà superarne una adeguata ( qui vorrei sfogare le mie perplessità... ma quale contratto a tempo determinato viene sottoscritto e di conseguenza pagato se a monte non è stato costituito con una selezione seppur blanda?).

- I tre anni di cui parla la norma ricalcano le disposizioni limitanti del dec.legislativo n. 368/2001 e delle code contrattuali art. 7 CCNL 14.9.2000.

A questi criteri disposti dalla norma riterrei opportuno aggiungere una regolamentazione o un atto di indirizzo assunto dall'amministrazione che decida di procedere in tutto o in parte e di attivare procedure di stabilizzazione. L'atto politico dovrebbe indicare in modo trasparente le modalità di effettuazione delle prove selettive (necessarie per la stabilizzazione) allorché le categorie dei soggetti interessati di cui alle lettere a-b-c-, non le abbiano effettuate e soprattutto i criteri di preferenza per l'applicazione di eventuali priorità, stante la diversa e numerosa "fauna lavorativa precaria" che popola le Regioni e le autonomie locali. Non essendo obbligati a procedere alle stabilizzazioni sarebbe preferibile che l'atto di programmazione dei fabbisogni di personale (obbligatorio invece) preveda anche una serie di disponibilità( di posti ) per l'accesso dall'esterno e per le selezioni verticali.

**(..... I dubbi.....)**

Tanto in questi giorni si è scritto sull'argomento della tipologia dei rapporti e dell'inquadramento delle stabilizzazioni. Non appare corretto, senza dubbio, definirle trasformazioni di rapporti di lavoro: Il datore di lavoro pubblico non gode della stessa autonomia del datore di lavoro privato per cui l'articolo della legge finanziaria relativo alle stabilizzazioni (commi 519 e 558: naturalmente con le debite differenziazioni considerato che il 519... (speriamo) si applica a tutto tranne che a noi... autonomie locali...), viene sicuramente letto come deroga (consentita) all'art.97 della Costituzione e i rapporti di lavoro scaturenti, dalle procedure consentite, come nuovi rapporti di lavoro ( stante tra l'altro l'obbligo di comunicazione in quanto tali al centro per l'impiego... e non sono certo annoverabili come tipologie di trasformazioni, anche perchè i CFL (gli unici contratti del pubblico impiego che per loro natura sono trasformabili) sono disciplinati da altro e diverso comma);

Rimangono alcuni nodi da sciogliere dell'intero costruito. Posso solo, umilmente, permettermi di unirmi al coro di voci dei perplessi che in questi ultimi giorni hanno avuto l'esigenza lavorativa di applicare le disposizioni della legge finanziaria.

Il primo dubbio concerne i rapporti di lavoro nati dall'applicazione dell'articolo 110 c.1 del decreto legislativo n.267/2000. Il legislatore ha in modo esplicito e con terminologia chiara, statuito la non applicabilità delle disposizioni della legge finanziaria ( in materia di stabilizzazioni) alle figure dirigenziali degli enti. E gli apicali nei comuni di minore dimensione demografica, nominati ai sensi dell'art.110? Il comma 3 dell'articolo in esame è estremamente chiaro nel legare tali incarichi ad un preciso presupposto ... il mandato del Sindaco o del Presidente della provincia in carica...Lo stesso dicasi per i contratti a tempo determinato previsti per gli uffici di supporto del Sindaco, del Presidente di Provincia o degli Assessori, di cui all'art.90 del T.U.267/2000. Onestà intellettuale (anche alla luce dello spirito della legge finanziaria) e cautela amministrativa, consiglierebbero di aderire alla tesi più restrittiva, considerando che uno strumento di flessibilità della politica rischierebbe di trasformarsi in uno spoil system al contrario; tra l'altro a tali rapporti sono estranee le finalità "tecniche e organizzative" proprie del decreto legislativo n. 368/01, con la conseguenza che le disposizioni dell'art. 90 del dec. Leg.vo n. 267/00 si configurano come *lex specialis* rispetto ai rapporti di cui sopra.

Naturalmente qualsiasi lettura se ne dia occorrerebbe legarla anche alle ultime disposizioni contrattuali in materia di responsabili di servizi e posizioni organizzative (art.15 CCNL 22.01.2004) , e in materia di conferimento di funzioni dirigenziali a personale interno ( CCNL 22.02.2006).

.Più problematica ( e che senza dubbio scatenerà tanti contenziosi), il secondo dubbio, è la questione del cosiddetto periodo di servizio, se lo stesso debba essere stato svolto per intero dentro l'ente che procede alla stabilizzazione o se invece (a mò di anzianità) possa essere stato maturato parzialmente, anche presso altre P.A.. Se applichiamo la logica è naturale che noi vogliamo stabilizzare il personale che ormai da tempo svolge la propria attività su funzioni essenziali durature e continuative dell'ente... ma sarebbe opportuno avere chiarificazioni. Potremmo anche in via autonoma e regolamentare stabilire noi delle regole.... Dovrebbero essere molto chiare evitando vestiti precisi per qualcuno;

La regola sarebbe opportuna e necessaria anche per l'individuazione della categoria di inquadramento, quando il soggetto ha rivestito o ha sottoscritto diversi e plurimi rapporti.

Terzo dubbio...Sono praticabili le selezioni verticali, quali contropartita delle assunzioni esterne? Non tutti gli interpreti sono d'accordo...non considerando le stabilizzazioni quali assunzioni da concorso pubblico, bensì una sorta di terzo genus. Alla luce di questo ragionamento non potrei procedere neanche ad integrare le risorse stabili e variabili decentrate (art.15 c.5 CCNL 99)!

Sarebbe invece opportuno ragionare su questa possibilità... considerando che la struttura dei nostri contratti permette percorsi valorizzativi, e selettivi anche del personale interno;

Il quarto dubbio, e non ultimo , si rivolge al variegato mondo degli L.S.U. .Per quanto concerne la norma di favore per gli L.S.U., la stessa pare essere stata scritta troppo frettolosamente. Già con la legge finanziaria n.388 del 2000 si era intervenuti prevedendo una deroga alle prescrizioni dell'art.97 della Costituzione, e attivando una serie di percorsi privilegiati per dette unità di personale. Si era in effetti prevista la possibilità (per il tramite di disposizioni anche regionali) di dare stabilità anche a quel personale LSU appartenente alle categorie C e D. Tali scelte, operate tra l'altro in molte regioni , vennero supportate anche da **una sentenza della Corte costituzionale che per economia dei lavori qui si riporta parzialmente: sentenza della Corte Costituzionale n. 274 del 24/7/03, dalla quale si rileva tra l'altro: ... omissis... "la giurisprudenza di questa corte ritiene che alla regola del pubblico concorso quale metodo che, per l'accesso alla pubblica amministrazione, offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della stessa amministrazione si è possibile apportare deroghe qualora ricorrono particolari situazioni che le rendono non irragionevoli.**

**Ai fini di una valutazione di non irragionevolezza della disciplina in esame è rilevante considerare come essa riguardi l'inserimento in posti di ruolo di soggetti i quali si trovano da tempo, nell'ambito dell'amministrazione (.....) in una posizione di precarietà perché assunti con contratto a termine o con la particolare qualificazione connessa alla figura degli addetti a lavori socialmente utili, e quindi verosimilmente avevano nella precarietà, acquisito l'esperienza necessaria a far ritenere la stabilizzazione della loro posizione funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 c. 1 Costituzione).**

**In questo senso è significativo che, (.....) all'inquadramento nei ruoli consegua la stabilizzazione in posizioni corrispondenti al profilo delle prestazioni espletate in via precaria.**

**D'altronde plurimi indici normativi mostrano come anche il legislatore statale abbia ritenuto siffatta stabilizzazione meritevole di considerazione".** ..... Difficile stabilizzare un lavoratore L.S.U. che ha svolto le funzioni proprie delle categorie C e D in sottocategorie quali A e B.

Le vigenti previsioni invece si limitano a prevedere percorsi di stabilizzazione del personale L.S.U. solo per le categorie A e B ( per il quale attivare le selezioni di cui all'art.16 della legge 56/87). Non sono chiari gli elementi e i criteri di scelta. Se per gli stessi debba considerarsi elemento privilegiato il triennio di servizio nell'ente al quale appartiene la progettualità. Anche se il personale L.S.U. a volte è stato oggetto di trasferimento tra ente ed ente... così come stabilito dal dec. Legislativo n.81/2000.

Altro dubbio, riguarda i rapporti da intrattenere con le organizzazioni sindacali in merito ai percorsi di stabilizzazione. Sarebbe auspicabile pensare che non dobbiamo inventare un nuovo istituto di rapporti con il sindacato ( altrimenti passiamo intere giornate con i rappresentanti sindacali)... ritengo che si possa pensare ad una consultazione per il tramite dell'informazione, oppure se volessimo applicare un istituto più forte al massimo potremmo servirci della concertazione, quale sistema per valutare assieme un nuovo modus degli "andamenti dei processi occupazionali".

### **(Che fare?)**

Non credo che i nostri interventi siano stati completamente esaustivi delle intere problematiche e dei diversi quesiti sorti in questi ultimi tempi in merito all'applicazione delle disposizioni della legge finanziaria in materia di personale. Ritengo che le possibilità aperte dalla norma vadano tutte utilizzate applicando però il principio fondamentale che le nostre "aziende non producono telefonini", ma erogano servizi, che possono in ogni caso essere quantificati e qualificati soprattutto dal personale addetto agli stessi. Non si può procedere a delle stabilizzazioni a furor di popolo... Occorre senza dubbio verificare, valutare e poi programmare le proprie esigenze di reclutamento delle risorse umane più adeguate. Si deve fare uno sforzo affinché l'autonomia locale scelga se procedere o meno alle stabilizzazioni di personale precario, dopo aver analizzato i margini di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, salvaguardando, almeno negli intenti, l'attualità del valore di cui all'art. 97 della Costituzione (parzialmente derogato, ma non sostituito).