

Riflessioni sulla legge finanziaria n. 244/2007

Le disposizioni normative della legge finanziaria per il 2008 in materia di personale delle pubbliche amministrazioni

La gestione del personale alla luce della legge finanziaria del 2008

Legge finanziaria.

Le autonomie locali limitate.

Disposizioni per il personale degli enti locali sottoposti al patto di stabilità (diverse novità in merito all'art. 36 del dec.leg.vo n. 165/2001).

La stabilizzazione del personale precario: tempo determinato, co.co.co, l.s.u – asu e altre tipologie.... in via di apparizione?

Analisi della casistica (delle stabilizzazioni) prevista per l'anno 2008 e 2009 (la disposizione vale per il biennio).

Deroghe al comma 557 (art. 1 legge n. 296/06).

I dubbi....classici e nuovi

Quali soluzioni?

Legge finanziaria

Come negli anni precedenti, anche per l'evento legge finanziaria 2008, abbiamo cominciato dallo scorso mese di settembre ad occuparci, a leggere e soprattutto a cercare di interpretare nel migliore dei modi le disposizioni normative (in via di sviluppo e formazione) che di lì a poco avrebbero visto la luce come legge finanziaria per l'anno 2008. Soprattutto le singole amministrazioni hanno cercato di adeguare, per tempo ed in tempi non sospetti, la propria organizzazione "alle rivoluzionarie disposizioni che con i numerosi interventi mal coordinati stavano per creare nuove complicate difficoltà. La lettura dell'articolato normativo relativo al personale, previsto nella legge finanziaria 2008, non rappresenta un disegno stravolgente o ricco di novità. Ormai da qualche anno il legislatore ci ha abituato ad interventi pesanti in materia di politiche del personale individuate (e senza dubbio non a torto) come uno degli elementi fragili di una pubblica amministrazione che fa fatica a porsi in regola ed a regolarsi con i sistemi più moderni. Le novità della finanziaria sono dunque sostanzialmente dentro un solco già tracciato... diciamo che è stato approfondito. Dal punto di vista delle autonomie, in realtà abbiamo perso una battaglia: l'uso un po' "brillante" degli istituti giuridici tipici del lavoro privato (codice civile, legge biagi, contratti flessibili per il reclutamento delle risorse umane) hanno spinto un legislatore (oserei dire un pò esasperato) a irrigidire le modalità di reclutamento del personale e soprattutto ad irrigidire i sistemi organizzativi degli enti locali, privi dell'autonomia del decennio precedente.

Le autonomie locali....." limitate"

Dal punto di vista politico la nuova legge finanziaria rappresenta un capovolgimento del sistema delle autonomie: un attento lettore individua immediatamente una riproposizione della logica limitativa della finanziaria 2006 e 2007 in tema di costi e spesa per il personale; si legge altresì il fatto che è stata disposta una dura stretta e forti vincoli per l'organizzazione degli enti (stretta sull'uso degli strumenti di assunzioni flessibili, sulla sottoscrizione di co.co.co e limitazione al conferimento di incarichi)..... per chi lavora giornalmente negli uffici che gestiscono e costruiscono le politiche del personale e i programmi degli enti, significa ricominciare e ristrutturare. La novità è forse 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. Significa conferire un ruolo diverso alla politica, meno invasivo e pericoloso. Dall'altra però il legislatore continua nella sua pratica di "stabilizzare" tutto ciò che è precario.... Ma a rifletterci bene cos'è considerato precario?

Sarebbe opportuno forse operare una serie di importanti distinzioni: stabilire che cosa negli enti è lavoro precario e cosa invece viene considerata oggettiva e vera flessibilità... e solo successivamente a questa ricognizione si possono individuare i

casi di patologico precariato, attivato dagli enti per assolvere a compiti e funzioni di carattere istituzionale e per il quale il legislatore ha previsto percorsi eccezionali di sanatoria, distinti e diversi dai casi in cui il contratto è a “tempo”, perchè temporanea l'esigenza dell'ente e perchè temporanee le risorse.

Disposizioni per il personale degli enti locali sottoposti al patto di stabilità (diverse novità in merito all'art. 36 del dec.leg.vo n. 165/2001)

Alla luce della legge finanziaria (almeno per il momento) l'unico sistema di reclutamento del personale negli enti locali diviene il vecchio e sempre insuperabile sistema del concorso per assunzioni a tempo indeterminato con rapporto di lavoro subordinato. Si modificano e si irrigidiscono le differenze tra le pubbliche amministrazioni e i settori privati: la stagione della privatizzazione del pubblico impiego ha subito una brusca frenata!

Viene riscritto l'art. **36** del decreto legislativo n. 165 del 2001 (articolo 3 comma 79 legge n. 244 del 24.1.2007).

La nuova formulazione detta il principio generale (e costituisce disposizione di principio che si applica a tutte le amministrazioni) secondo il quale “... le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali ... omissis. I contratti di lavoro flessibili possono essere utilizzati solo in modo molto parsimonioso ovvero:

- esigenze stagionali** facciamo riferimento a situazioni di particolare esigenza dell'impresa che non hanno la caratteristica della ordinarietà, ma possono dirsi prevedibili e ricorrenti e che superano sicuramente il lasso temporale del trimestre, sono naturalmente cosa diversa dal lavoro stagionale che non appartiene come concetto al mondo pubblico. Sarebbe sicuramente opportuno definire e tipicizzare i casi di intervento nella p.a. considerato che in genere esigenze stagionali sono più vicine al mondo dell'agricoltura;

- periodi non superiori a tre mesi** diversi dalle esigenze stagionali, i motivi cui ricorrere a questo modello dovrebbero essere ancora quelli classici e tipici del decreto legislativo n. 368/01;

- sostituzione degli assenti per maternità** (ampia nozione) con necessaria indicazione del nominativo del lavoratore-trice sostituito ;

- **assegnazioni temporanea di personale di altre amministrazioni** per periodi non superiori a sei mesi nei casi (diversi dalla stagionalità e dai tre mesi) in cui ricorrano esigenze temporanee ed eccezionali; ricordo bene che alcune sezioni di cortei dei conti (tipo toscana) avevano speso bene i loro interventi sostenendo che per esigenze temporanee le amministrazioni potevano ricorrere ai Co.co.co..... il legislatore è stato più rigido dei controllori e ha ritenuto applicabile solo una sorta di “prestito di lavoratori”!

Contratti flessibili (o assunzioni flessibili) cosa e quali sono?:

la nostra conoscenza sicuramente inserisce (anche se con qualche titubanza) il contratto di somministrazione a tempo determinato (tra l'altro in applicazione del decreto Bersani- Visco dovrebbe essere la prima tipologia di contratto a termine a cui ricorrere nel caso di esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, distinguendo tra il rapporto del lavoratore con l'agenzia e l'attività svolta presso l'ente). La distinzione in modo attento tra il contratto per erogazione del servizio con

la società di lavoro interinale e la prestazione lavorativa del lavoratore (che tra l'altro intrattiene un rapporto di lavoro esclusivamente con l'agenzia) è fondamentale.... In questi casi (suggerisce un recente parere della Funzione Pubblica n.14/08) dovremmo avere l'accortezza di inserire nel contratto di servizio una formula per cui l'utilizzo dei lavoratori sia conforme alle prescrizioni di cui al novello art. 36 del decreto legislativo n. 165/01..... la finalità è quella naturalmente di non far nascere inutili aspettative nel lavoratore utilizzato;

- assunzione a tempo determinato (il classico sistema di reclutamento per esigenze temporanee e straordinarie giustificanti l'apposizione del termine finale nel contratto subordinato);
- c.f.l., che data la particolare disciplina introdotta dal novello articolo 36 nei primi commenti ed analisi di autorevoli interpreti è stato pensato come un istituto ormai desueto e pressochè inutilizzabile.

Devo fare necessariamente un inciso: ho preparato questo mio intervento nei giorni scorsi. Ho dedicato, come sono sicura gran parte di voi, molta attenzione agli interventi ed articoli che comparivano sulle riviste specializzate in materia di personale pubblico, in modo da avere un quadro completo del nuovo sistema delineato dalla recente legge finanziaria. Nella prima stesura di questo intervento ho avuto difficoltà ad inquadrare l'istituto dei contratti di formazione e lavoro. Poi ci ha aiutato il parere rimesso in data recente dal Dipartimento della Funzione Pubblica (14/2008) che ha ben giustificato, con un interessante lavoro di ricostruzione dei passaggi giuridico temporali, la vigenza e piena vitalità di questo istituto. Come avrete sicuramente letto il C.F.L. si può giustificare grazie alla lettura del testo dell'articolo 36 che recita: omissis.....le pubbliche amministrazioni non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa... e l'articolo 86 c.9del decreto legislativo n. 276/2003...(legge Biagi) norma speciale e dettata esclusivamente per le P.A. Che tra l'altro prevede “la vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro.... trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione” . A questo va anche aggiunto che il contratto di formazione lavoro nasce non come contratto di lavoro flessibile, ma come sistema di reclutamento che prevede necessariamente per il lavoratore un periodo obbligatorio di formazione tra l'altro in ultima analisi la mancata conversione di un contratto di formazione e lavoro in contratto a tempo indeterminato fa scattare nei confronti dell'amministrazione una serie di sanzioni, non ultima l'inutilizzabilità per il futuro di tale istituto;

Scompare dal nuovo testo dell' articolo 36 la necessità di motivare le straordinarie e temporanee esigenze dell'uso dell'istituto del contratto flessibile. Il legislatore pone come esigenza primaria la volontà di ridurre il ricorso a strumenti diversi dall'assunzione a tempo indeterminato riconosciuto ormai come unico ed esclusivo sistema di assunzione nelle pubbliche amministrazioni, al fine di non fare nascere aspettative nei singoli lavoratori e soprattutto per evitare il “precariato”.

Resta inteso naturalmente, così come confermato dall'articolo 3 comma 90, che anche per l'instaurazione di contratti flessibili occorre attivare procedure selettive di natura concorsuale.

Dispone al comma 3 del nuovo articolo 36 (art. 3 c. 79 legge 244/07) che ... omissis... “le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile...”.Credo che l'intenzione del legislatore fosse rivolta e facesse riferimento ai due istituti che ormai per prassi consolidata negli enti permettono l'utilizzo temporaneo di personale di altre

amministrazioni, ovvero il **comando e il distacco**.. I due istituti non sono disciplinati da alcuna norma che possa riferirsi agli enti locali esclusi il riferimento contrattuale di cui al CCNL 2002- 2005 articolo 19 del 22 gennaio 2004 (dettata esclusivamente per le progressioni economiche orizzontali) e forse (e mi guardo bene dal togliere la parola forse) all'istituto che disciplina le convenzioni tra enti per assegnazione temporanea di personale con contratti in part- time, troviamo invece un originale richiamo dell'istituto del distacco nel decreto legislativo n. 267/2000 che all'art. 271 c. 2 prevede che Gli enti locali.... possono disporre il distacco temporaneo a tempo pieno o parziale, di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della cispeled autorizzarli a prestare la loro collaborazione in favore di tali associazioni... Credo che la norma restrittiva dell'art. 36 non sia applicabile considerato il fatto che gli enti di cui prima non possono essere annoverati come pubbliche amministrazioni. Stante il panorama locale e nazionale relativamente all'uso degli istituti di mobilità temporanea di cui sopra (pensiamo a ministeri, enti di maggiori dimensioni, staff politici ecc) non credo sia stato molto utile aver ristretto e soprattutto "richiamato" ogni singolo lavoratore nella propria p.a..... si sono senza dubbio creati maggiori disagi piuttosto che soluzioni di problemi.

Il legislatore "ha riposto molta fiducia" negli interlocutori ed interpreti... in effetti è stato molto attento a definire con dovizia di particolari tutte le casistiche in cui si può parzialmente derogare alla norma generale e soprattutto ha ben sottolineato il divieto assoluto e/o utilizzazione con altra tipologia contrattuale per lo stesso lavoratore, inclusa la proroga. Naturalmente non voglio commentare una scelta normativa così rigida, elaborata sicuramente per scongiurare per il futuro un uso indiscriminato di tali figure contrattuali.. solo che in alcuni casi le ricette per risolvere le questioni paiono al lettore un pochino più complicate dello stesso problema: nel caso di specie sorgono immediatamente alcuni quesiti: se l'uso dei contratti flessibili non consente la sottoscrizione con il medesimo lavoratore di altro e diverso rapporto, e dovendo ricorrere a procedure concorsuali per poter scegliere il migliore candidato con cui sottoscrivere un rapporto di lavoro sicuramente il legislatore mi indicherà quali sono i modi per impedire al cittadino di partecipare a diverse selezioni. Potrebbe essere sempre lo stesso il vincitore anzi sicuramente chi ha già prestato lavoro per una pubblica amministrazione ha maggiori chance in una procedura selettiva. Tra l'altro ritengo opportuno anche sottolineare che perderà delle chance la stessa amministrazione, non potendo al meglio utilizzare le professionalità esterne e sarà difficile trovare lavoratori "bravi" disposti a temporanee prestazioni senza la possibilità di sfruttare l'acquisita esperienza in altre e diverse occasioni.

Passiamo velocemente ad elencare le **deroghe alle disposizioni dell'art. 36 del dec. Legislativo n. 165/2001** (così come novellato e riscritto), riflettendo e sottolineando in ogni caso che le deroghe concernono la durata temporale del rapporto e non l'eventuale proroga o rinnovo che è specificatamente escluso dalla legge:

- 1) costituzione di uffici di **staff** degli organi politici (classico ricorso alle figure di cui all'art. 90 del decreto legislativo n. 267/2000) non costituisce illecito la apposizione del termine ai contratti del personale che lavora negli uffici di diretta collaborazione degli organi di governo, stante il carattere fiduciario del rapporto per cui non si realizza precariato ma si stabilisce fin dalla sua origine che gli uffici di staff hanno una durata non superiore a quella del mandato politico... tra l'altro gli stessi rapporti lavorativi sono esclusi dal processo di stabilizzazione. Richiamo velocemente per i

collegi un'interessante pronuncia recente della Corte dei Conti Toscana in materia di funzioni gestionali degli organi di staff: è particolarmente innovativa.

- 2) **incarichi di dirigenza** – art. 110 commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 267/2000 (ci riferiamo naturalmente alla provvista di dirigenti a termine per e con particolare professionalità non presenti negli enti. Anche questi rapporti sono esclusi dal processo di stabilizzazione); Inseriamo, anche se non riportato dal legislatore, la figura dei **Direttori Generali** che in ultima analisi e dopo copiosa dottrina e giurisprudenza, sono destinatari di contratti a tempo determinato e la natura è analoga a quella dei dirigenti di cui sopra fatti salvi i distinguo; sono in deroga anche gli incarichi relativi alla preposizione ad **organi di direzione** (difficile inquadramento di questo istituto: possiamo credere che sia riferito anche alle figure apicali preposte alle strutture di vertice degli enti privi di dirigenza, anche perchè una interpretazione letterale restrittiva modificherebbe l'impianto e la struttura dell'art. 110 che non a caso detta discipline specifiche anche per gli enti più piccoli); preposizione ad organi **consultivi e di controllo** (sicuramente riferiti agli incarichi di preposizione o guida ma anche nella composizione di strutture, obbligatorie per legge, che svolgono funzioni ispettive di controllo, nonché gli incarichi relativi agli organismi operanti per le finalità di cui alla legge n.144 del 1999 art. 1 (quest'ultimo pare in ogni caso operante solo nelle amministrazioni centrali e regionali); Si può sempre ricorrere per queste ultime tipologie alle strutture e agli strumenti normativi di cui al novellato art. 7 comma 6, 6 bis, 6 ter e 6 quater del dec. Leg.vo n. 165/2001.
- 3) enti (sicuramente non soggetti al patto di stabilità) con dotazioni organiche (e non semplicemente dotazioni di personale) inferiore alle 15 unità, possono ricorrere agli istituti e contratti diciamo flessibili per la sostituzione del personale assente per il quale vale il presupposto legale o contrattuale della conservazione del posto (anche qui dobbiamo indicare il nome del sostituto, abbiamo un legislatore sospettoso);
- 4) vi sono poi nelle disposizioni della finanziaria una serie di elenchi di casi diversi e difficilmente riconducibili a categorie, per le quali si prevedono deroghe (seppur parziali) ai principi di cui sopra ... es: attuazione di programmi e progetti per l'arcipelago della Maddalena, deroghe per l'attuazione di programmi e progetti di tutela e valorizzazione delle aree marine protette, deroghe particolari per gli enti del servizio sanitario nazionale. Il comma 11 interessa anche le autonomie locali e dispone la possibilità di assumere con contratti flessibili (e dunque contratti a tempo determinato subordinato (forse somministrazione a termine) e non certo utilizzando la struttura e l'istituto delle co.co.co) nei casi dello svolgimento di programmi o attività (ampia terminologia e fattispecie nuova) i cui oneri sono finanziati con fondi della Unione Europea e con il fondo per le aree sottoutilizzate; Scattano e si irridiscono i divieti e le sanzioni tra l'altro viene rammentato, (è un periodo di caccia alle streghe) a chiare note che la violazione delle norme sancisce il recupero delle somme pagate a carico dei dirigenti (che abbiano agito in dispregio delle norme per dolo o colpa grave), con immediata e contestuale applicazione del principio risarcitorio a favore del lavoratore, nonché come ulteriore sanzione per gli enti i quali restano interdetti dal procedere ad assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo (art. 3 c.79 punto 6). Tra i divieti compare primo tra tutti l'impossibilità di rinnovare il contratto (forse si può nei limiti dei tre mesi consentiti dalla disposizione del novello art. 36) o utilizzare con altra tipologia contrattuale lo stesso personale (stesso si dica per proroghe o similari istituti). Altro interessante divieto la statuizione che le norme del novello articolo 36 non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva (art. 3 c. 79 punto 5).

In passato la contrattazione collettiva ha in alcuni casi integrato tali disposizioni..... vedasi le code contrattuali art. 7 CCNL 14.9.2000 per tempo determinato, c.f.l. ecc.

La stabilizzazione del personale precario: tempo determinato, co.co.co, l.s.u – asu e altre tipologie.... in via di apparizione?

Avevamo già sottolineato come l'intero e complicato architrave costruito dalla legge finanziaria in materia e disciplina degli istituti riguardanti il personale delle pubbliche amministrazioni, nasce fondamentalmente perchè il legislatore da circa un biennio ha posto come esigenza primaria di governo risolvere la precarietà lavorativa nel pubblico impiego. Naturalmente il tutto condito con le particolarità e la creatività che ogni amministrazione ha nella propria organizzazione, incrementando ed esponendo i singoli enti a contenziosi costosi e sicuramente non privi di effetti difficili da assorbire o recuperare nelle singole organizzazioni. 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 (soprattutto di diritto), si formalizza tramite l'assunzione di un provvedimento complesso, la trasformazione immediata o mediata tramite un percorso selettivo (riservato) o concorsuale, di un rapporto di lavoro da tempo determinato a rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure prevedere procedure (la mia fantasia pur essendo abituata ha in questo caso serie difficoltà) di concorso (stante la prescrizione precettiva dell'art. 3 c.90 della legge n. 244/2007) al fine di agevolare l'inserimento lavorativo stabile di quel personale impegnato nel mondo del lavoro quale co.co.co (precario per definizione).

Abbiamo vissuto e difficilmente superato una prima stagione di andamento delle procedure di stabilizzazione per il personale precario negli enti locali...sopravvivendo ad una legge finanziaria (la legge n. 296/06) che aveva con terminologia e concetti disordinati innovato il sistema di reclutamento del personale negli enti (privilegiando sistemi di sanatoria) e siamo sopravvissuti ad una serie di severi e irrigidenti interventi (non concordi con il legislatore della finanziaria) del ministero dell'economia, del Ministero dell'Interno, del Dipartimento della Funzione Pubblica e soprattutto di diverse sezioni regionali della Corte dei Conti.

Andiamo per ordine.

Analisi della casistica (delle stabilizzazioni) prevista per l'anno 2008 e 2009 (la disposizione vale per il biennio).

tempi determinati- . Abbiamo vissuto nell'anno precedente un primo forte intervento del legislatore (individuando percorsi di stabilizzazione) a favore di tutto quel personale che intratteneva nelle pubbliche amministrazioni dello stato e naturalmente degli enti locali, rapporti di lavoro a tempo determinato di tipo subordinato da diverso tempo e in ogni caso che avesse maturato un triennio di permanenza (anche non continuativi e durante l'ultimo quinquennio, quale limite massimo e principio generale non derogabile art.3 comma 91) nella p.a. Oppure che conseguisse tale requisito con contratti sottoscritti anteriormente alla data del 29 settembre 2006 e fosse in servizio alla data del 1 gennaio 2007. Sono sorte immediatamente diverse teorie privilegiando posizioni più rigide, per cui il triennio doveva essere stato maturato nello stesso ente e posizioni meno rigide, per cui triennio poteva nascere da diversi rapporti con diverse pubbliche amministrazioni. Il

percorso doveva naturalmente prevedere una sorta di selezione (comparativa o concorsuale). La finanziaria per l'anno in corso dispone il prolungamento di un anno del termine entro il quale i lavoratori precari possono maturare il requisito dell'anzianità del triennio ai fini della stabilizzazione spostando tale termine al 28 settembre 2007 art. 3 comma 90). Si rammenta naturalmente che il triennio vale sia come periodo di permanenza nella p.a., sia come durata triennale dell'assunzione, anche se non ancora maturata. Il legislatore inserisce anche un' interessante novità: nonostante i dettami della legge finanziaria in materia di stretta alle assunzioni con contratti flessibili, si è ritenuto di dover adottare un piccolo comma che consentisse agli enti che nello scorso anno avevano predisposto un piano per le stabilizzazioni di continuare ad utilizzare detto personale in attesa della definitiva stabilizzazione. In spregio il tutto ai problemi e vincoli di bilancio.

co.co.co – Il legislatore per l'anno in corso, pur stabilendo e ribadendo che l'accesso al pubblico impiego è subordinato all'espletamento di procedure concorsuali, detta norme speciali (rafforza le precedenti) per la stabilizzazione del personale cosiddetto precario . Mi spiace solo che nella discussione non siamo stati capaci di apportare elementi critici che consentissero di distinguere bene le figure di lavoro realmente precario, (riferendomi a quelle pubbliche amministrazioni che per attività ordinarie, istituzionali e ripetitive, hanno utilizzato in modo eccessivo e illegittimamente strumenti e istituti che invece dovevano essere applicati solo per esigenze eccezionali e dunque con comportamenti poco etici hanno fatto nascere una aspettativa nei lavoratori utilizzati) da tutto quel mondo di lavoratori che “passa” negli enti solo in virtù di progettazioni (anche ripetute), finanziate esclusivamente con risorse regionali, nazionali o comunitarie. L'ho detto anche lo scorso anno: non demonizzo un legislatore che ritiene utile riportare a regime un sistema utilizzato in modo irragionevole dagli enti... dico solo che occorre saper distinguere per evitare di inserire nei ruoli di una pubblica amministrazione (che ha una sfida seria e severa davanti), tutto un personale che a volte non serve e a volte non ha la formazione o i titoli adatti per le nostre esigenze. Per l'anno in corso il legislatore ha riconfermato l'applicabilità del comma 560 della legge n. 296/06 (art. 3 comma 94), ovvero la riserva del 60% nei concorsi per il reclutamento di personale a tempo determinato ...”a favore di quei soggetti con i quali le p.a. hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006; naturalmente le procedure si attiveranno nei limiti e alle condizioni dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001, che oggi è completamente modificato rispetto al precedente e che non rappresenta più un possibile momento intermedio per attivare poi la procedura di stabilizzazione di cui al vecchio comma 558 che prevedeva il famoso triennio con contratti a tempo determinato per poi accedere alla “trasformazione a tempo indeterminato” . Il legislatore quest'anno però si è spinto oltre nella ricerca di percorsi di stabilizzazione: ha tra l'altro previsto (all'articolo 3 comma 94) la possibilità per il soggetto che intrattiene con le pubbliche amministrazioni alla data del 1 gennaio 2008 un contratto di collaborazione e che abbia maturato un triennio di attività quale co.co.co. (anche non continuativo purchè maturato nel quinquennio precedente) alla data del 28 settembre 2007....una procedura sanante.. Praticamente, anche se per una diversa categoria (il co.co.co), si è mutuata la formula giuridica della stabilizzazione del tempo determinato di cui all'art. 1 c. 558 della legge n. 296/06.

L.s.u. - A.s.u. La categoria più precaria della nostra storia recente... abbiamo quattordici anni di lavoro alle spalle. Non riguarda sicuramente tutte le amministrazioni ... ma alcune ne risentono in modo molto pesante. In ogni caso la

finanziaria tratta di loro in modo diverso e in diverse parti: l'art. 3 comma 90 punto b recita: .. “ le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'art. 1 c.558 della legge n.296/06...” riconferma la possibilità di procedere all'assunzione (seppur solo nelle categorie A e B) di tutto quel personale (figure l.s.u.) previsto dall'art. 1 comma 1156 lettera f) della legge finanziaria per l'anno 2007. Nell'anno precedente avevamo assistito, relativamente a questo personale, (ma esclusivamente per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) ad interessanti interventi “ costruttivi” del Ministero del Lavoro (supportato dal decreto legislativo n. 159/2007), che rivolgendosi ai Comuni in una circolare aveva sostenuto l'acquisizione di detto personale anche in soprannumero (fuori dotazione organica) e il non conteggio degli oneri economici, necessari e derivanti dalle assunzioni, dai costi del personale almeno per quanto concerne il contributo statale. La norma non è stata trasferita agli altri enti (in particolare quelli sottoposti al patto di stabilità). Norma di particolare favore è stata inserita nell'art. 2 c. 551 della vigente legge finanziaria per tutti quegli enti (comuni) ai quali già si applicava l'art. 1 c. 1166 della legge 296/06 (ovvero avevano convenzioni in essere direttamente con il ministero del lavoro in materia di Asu). A questi enti si applica in una sorta di proroga, la disposizione di cui all'art.78 c.2 della legge 388 del 2000 (prima legge di stabilizzazione del personale l.s.u.) e la possibilità di stabilizzare il proprio personale precario l.s.u. non solo nelle categorie A e B ma anche nelle categorie C e D (per il tramite di un contratto a tempo determinato);

30 marzo 2008- Non è ancora una categoria di precari da stabilizzare ma la data entro cui (non credo tra l'altro che sia ancora attendibile come data considerato che nella bozza del decreto milleproroghe .. dl n.248/2008 – art. 25 bis si prevede lo slittamento dei termini di cui all'oggetto alla data del 30 giugno 2008) è prevista dall'art. 3 comma 96 della legge finanziaria l'emanazione di un DPCM che detterà modalità ed ambiti di applicazione delle procedure di stabilizzazione, nonché l'eventuale individuazione di altre possibili tipologie di contratti flessibili per i quali siano attivabili procedure di stabilizzazione.

Gli esclusi:

Resta sicuramente escluso da queste procedure” **il personale di diretta collaborazione degli organi politici** presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001”... la norma è inserita nell'art. 3 c. 93 lettera b della finanziaria e si riferisce nella sua completezza esclusivamente alle procedure di stabilizzazione per i Co.co.co. E dunque ad una prima lettura parrebbe entusiasmante ed utile far salve e inserire fra le stabilizzazioni gli incarichi a tempo determinato di cui all'art. 90 del decreto legislativo n. 267/2000 e articolo 110 del decreto legislativo n.267/2000 per apicali e alte professionalità. Considerato che il legislatore ha scritto tutto un po' frettolosamente e sicuramente con poca attenzione alla terminologia, io inviterei l'interprete a cercare di dare una portata più ampia alla norma, stante le gravi conseguenze che potrebbero scaturire (forse in alcuni enti già sbocciate causa una “distorta” interpretazione della finanziaria dell'anno precedente) da una lettura terminologica ristretta.

Sono esclusi dalla possibilità di procedure di stabilizzazione i contratti di lavoro **per le figure dirigenziali** che restano fuori per una disposizione espressa del legislatore (art.3 c.94);

I tempi:

Entro il 30 aprile del 2008 ...” Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 **predispongono** sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni

2008-2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione” del personale precario di cui sopra. La finanziaria per il 2007 al comma 558 stabiliva semplicemente che gli enti“possono procedere nei limiti dei posti disponibili in organico alla stabilizzazione del personale”. Non credo che il legislatore abbia voluto imporre nella nuova finanziaria l'obbligo alle autonomie locali di “assumere” i precari... Credo che gli enti debbano (come potevano fare nello scorso anno) predisporre il proprio piano pluriennale in materia di assunzione di personale e prevedere eventualmente (oppure non prevedere) procedure, possibilmente debitamente regolamentate) per la progressiva stabilizzazione dei precari... ritengo utile rammentare ai colleghi la disposizione in tal senso del Tar Veneto, sezione II, del 19 ottobre 2007 n.3342, che ha confermato e precisato che la stabilizzazione è una facoltà e non un obbligo.

I piani e la programmazione di cui sopra devono essere assunti “sentite” le organizzazioni sindacali. L'istituto del “sentire” non è né censito, né definito dalla legge o dal contratto, ma diciamo che siamo abituati all'anomalia terminologica del legislatore della finanziaria: la formula usata deve essere intesa come un vincolo a svolgere almeno una procedura di informazione preventiva, senza prevedere la concertazione, ma impegnandosi in un confronto costruttivo senza vincoli per l'amministrazione. Il termine del 30 aprile ha una valenza prettamente ordinatoria, non avendo previsto il legislatore alcuna previsione sanzionatoria. Ritengo utile sottolineare che le dotazioni organiche non possono subire mutazioni “genetiche” tali da essere ingigantite.. il legislatore raccomanda che si può procedere alle stabilizzazioni nei limiti dei posti disponibili in dotazione organica ed in ogni caso .. gli enti garantiscono la dinamica occupazionale con un sistema di contenimento art. 1 c. 557-558 legge n. 296/2006.

A tutto ciò va aggiunto che questi programmi dovranno aver il plauso dei nostri revisori contabili... conoscete bene il nuovo ruolo di rapporto con la corte dei conti che hanno queste figure.

A grandi linee questo il quadro delineato dal nostro legislatore, cerchiamo ora di costruire possibili percorsi di attuazione delle norme, tenendo conto che ci sono stati e ci sono forti interventi della struttura del dipartimento della Funzione Pubblica che ha definito il testo della vigente legge finanziaria, nell'articolato relativo alle stabilizzazioni, come INCOSTITUZIONALE e non conforme ai recenti e forti richiami della Corte Costituzionale sulla necessità ed obbligo del rispetto dei principi costituzionali per l'accesso ai pubblici impieghi ed uffici. Agli interventi della Funzione Pubblica hanno fatto aureola nello scorso anno anche le sentenze castranti di diverse sezioni della corte dei conti. Tutto questo dovrebbe spingere i responsabili e dirigenti degli uffici delle politiche del personale e i responsabili e dirigenti degli uffici contabili ad usare comportamenti parsimoniosi e molto attenti : cautela la parola d'ordine.

Deroghe al comma 557 (art. 1 legge n. 296/06)

Per l'anno 2008 si riconfermano le norme della legge finanziaria 2007 in tema di contenimento e riduzione dei costi della spesa per il personale ..” ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica... omissis... gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale... ecc. ovvero tradotto per la gran parte delle sezioni delle corti dei conti regionali: divieto di superamento dei valori economici di cui

all'anno 2004 secondo il severo orientamento della legge n. 311 del 2004 art.1 c. 198; Quest'anno è stata introdotta una previsione per consentire nella legittimità il superamento di tale limite. (Fatti salvi naturalmente i casi in cui gli enti con il semplice turn over riescono ad evitare il superamento dei costi e a mantenere i saldi in positivo). La norma (art. 3 c. 120) tra l'altro inserendo la formulazione "Eventuali deroghe " ha per certi versi rafforzato la portata del comma 557 in quanto ha stabilito che la norma ha una forza precettiva e solo nei casi e con il possesso dei requisiti e criteri elencati nell'articolo, si può consentire agli enti locali l'aumento dei costi e della spesa per il personale. Occorre in ogni caso essere in linea e possedere contemporaneamente 3 condizioni: a) avere rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio; b) che il rapporto tra il volume complessivo dei costi per il personale in servizio non sia superiore al parametro dettato per l'accertamento di ente strutturalmente deficitario ed infine c) che il rapporto medio tra il personale in servizio e popolazione residente non superi il parametro dettato per "l'uscita" dallo stato di ente dissestato.

Per mia curiosità (soprattutto per lavoro) e forse per portare qualche elemento di novità alla discussione io ho fatto un piccolo escursus sulle province italiane e, fatti salvi i due primi criteri, il terzo ha ben 32 enti (la maggior parte di minori dimensioni demografiche) che non riescono a rispettarlo e che risultano quindi ancora imbrigliati dentro il comma 557: potranno procedere ad assunzioni (anche quindi le stabilizzazioni) solo nei limiti del turn-over. Domanda: e se dovessi ricevere un conferimento di funzioni con relativo aumento di spesa e trasferimento di personale come dovrei trattarlo? Sicuramente le maggiori somme non vanno ad incidere sui costi che devo certificare periodicamente in materia di contenimento di spese per il personale (così stabilito dalle diverse leggi finanziarie ed anche dalla circolare n. 9 della ragioneria generale dello stato)... più complicato sicuramente il numero dei dipendenti che aumentano. Forse in uno sforzo di concertata soluzione del problema si potrebbe auspicare che il personale trasferito in seguito a processi di delega dovrebbe (almeno per un periodo) non pesare sul calcolo. I criteri utilizzati per poter "permettere" la deroga al c. 557 sono piuttosto eterogenei e mal collegati, pensati da un legislatore sicuramente distratto.

I dubbi....classici e nuovi

Dalla lettura della legge finanziaria, in combinato disposto con la legge 296/2006, con il decreto legislativo n. 165/2001, con il dec. Legislativo n. 368/2001 e con tutto il resto, anche se effettuata da un semplice operatore di un ente locale, quale può essere un responsabile degli uffici del personale, uno dei primi aspetti che appare è quello della impossibilità (nonostante la volontà del legislatore) di attivare in tempi brevi percorsi legittimi per la stabilizzazione. Le esperienze dello scorso anno soprattutto di dottrina e giurisprudenza in materia (della Funzione pubblica e della giustizia contabile) hanno chiaramente individuato il tema delle stabilizzazioni come ultima delle priorità legali e legittime a cui l'ente e l'amministrazione deve dare seguito.

Il tema della programmazione triennale delle assunzioni, privilegiando anche sistemi di sanatoria deve essere trattato con molta attenzione onde evitare l'esposizione debitoria dell'ente nonché quella personale dell'operatore dell'ente locale. Sicuramente prima di procedere alla stabilizzazione altre categorie di lavoratori ed utenti potrebbero essere legittimamente interessate ad una assunzione:

- assunzione delle categorie protette disciplinate dec. Leg.vo n.68/99 e sue successive modifiche (allorquando si abbiano i numeri e le percentuali per procedere);
- trasformazione o meglio assunzione dei part. time a tempo pieno (prevista come priorità dalla stessa legge finanziaria all'art. 3 c.101). La norma assume tra l'altro una portata innovativa: la trasformazione di un contratto di lavoro da part- time a tempo pieno vale come assunzione e dunque rispetta gli stessi vincoli e limiti.. tra l'altro prima di procedere ad una nuova assunzione occorre (magari con una procedura trasparente) verificare l'eventuale trasformazione dei propri contratti part.-time in full-time.;
- assunzioni per mobilità volontaria, quale strumento privilegiato che tra l'altro impedisce la crescita del costo del personale nell'intero sistema;
- assunzione di vincitori di concorso che vantano sicuramente un titolo particolarmente privilegiato : la procedura di cui all'art.97 della costituzione;
- assunzioni per soggetti idonei inseriti in graduatorie ancora valide: non vantano un diritto in assoluto ma solo nei casi in cui si decide di assumere per un certo profilo professionale e certe categorie (interventi molto rigidi in tal senso della Cassazione) ;
- assunzioni per il personale che viene sottoposto alle procedure di selezione verticale (naturalmente già indette, stante la non utilizzabilità delle graduatorie), stante anche la poca simpatia cui gode questo istituto presso il legislatore nazionale e i migliori commentatori istituzionali;
- E poi tra gli stabilizzanti chi dovrebbe essere prioritariamente stabilizzato? Bella domanda a cui sicuramente bisogna rispondere con il buon senso: occorrono criteri oggettivi che privilegiano sicuramente il personale a tempo determinato già previsto dalla legge finanziaria n. 296/2006, forse gli L.S.U. che attendono dal lontano 2000 prima legge finanziaria di favore (per i quali però si può procedere solo per le categorie A e B) e poi coloro che intrattengono contratti di collaborazione (con i requisiti di cui sopra). Evitiamo di inquadrare il personale co.co.co. senza prima effettuare una disamina attenta delle funzioni svolte e dei titoli posseduti e dei contenuti del contratto sottoscritto. Va poi sottolineato e rammentato che da più parti si ritiene che l'unica stabilizzazione per le co.co.co. sia esclusivamente quella prevista (tra l'altro già individuata dalla precedente legge finanziaria) nei contratti a tempo determinato (con la riserva del 60% nelle selezioni a tempo determinato). La teoria, non lungi dall'essere veritiera è rafforzata- ricavata nella legge n. 244/2007 nell'art. 3 commi 94 lett. b) e 95 (richiamo all'art. 1 c. 560 e proroga dei contratti di cui al comma 560);Inoltre si continua a prevedere nelle selezioni per assunzioni a tempo indeterminato il riconoscimento di un punteggio (nei titoli) per le co.co.co. che negli enti abbiano svolto funzioni assimilabili;
- Dimenticavo che ultimamente il Dipartimento della Funzione Pubblica (a fine anno, quando sicuramente alcune amministrazioni avevano già attivato percorsi e stabilizzazioni) ha rimesso un parere e contestualmente affermato che almeno il 50% dei posti vacanti e disponibili deve essere coperto mediante concorso pubblico, e che di conseguenza non più del 50% deve essere destinato alle procedure di stabilizzazione considerate un po' come selezioni verticali interne.
- **Quali soluzioni?**

Senza dubbio alla luce delle premesse e delle sintetiche riflessioni utile per un dibattito critico (che non possono essere né esaustive né hanno l'ambizione di dire

tutto) ritengo che ci vorranno anni (oserei dire decenni) per realizzare “il desiderio” del legislatore e completare le procedure di stabilizzazione negli enti locali. Per essere veramente ambiziosi nei nostri enti e cercare di affrontare le sfide (non facili che il sistema ci riserva) dobbiamo necessariamente acquisire un nuovo modo di gestire le risorse. 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 sia autonoma anche da scelte politiche azzardate che prima di tutto umiliano una classe dirigente, e in secondo luogo abbia la forza di scegliere 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 (Non sono termini vuoti o utilizzati per la chiusura di un intervento), salvaguardando , almeno negli intenti, l'attualità del valore di cui all'art. 97 della Costituzione (parzialmente derogato, ma non sostituito).

Lorella Beccarini