

Il nuovo quadro in materia di assunzioni alla luce delle recenti manovre di finanza pubblica

Il peggioramento del quadro finanziario e l'esigenza di assicurare obiettivi di risparmio certi, nell'ambito del rispetto del pareggio di bilancio richiesto dalla Banca centrale europea, ha portato il legislatore nazionale ad intervenire nuovamente sulla pubblica amministrazione, dapprima con il decreto legge 98/2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e quindi successivamente (e urgentemente) con il decreto legge 138/2011.

Occorre, innanzi tutto, ricordare come da oltre un decennio il nostro ordinamento preveda disposizioni di blocco delle assunzioni e di sostituzione parziale delle cessazioni, con percentuali diverse e con misure differenziate per i diversi settori. Le disposizioni degli ultimi anni, a partire da quelle contenute nel decreto legge 78/2010, assumono un carattere diverso, paradossalmente più strutturale, a dispetto dello strumento utilizzato per introdurle: il decreto legge.

D'altronde l'art. 16 del decreto legge 98/2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al comma 1 non fa altro che prevedere la proroga, con lo strumento del regolamento delegato, delle misure di blocco delle assunzioni per le amministrazioni centrali dello Stato, rimanendo a regime quelle invece previste per regioni ed enti locali all'art. 76 del decreto legge 112/2008 e dei commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, più volte modificati ed integrati.

Una ricostruzione del nuovo quadro normativo sulle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni deve tenere conto delle disposizioni succedutesi degli ultimi anni, nonché delle circolari (poche e generiche) e delle deliberazioni della Corte dei Conti, attraverso le prolifiche sezioni regionali e le sezioni riunite, che recentemente si sono espresse con la deliberazione 46 del 29 agosto 2011.

Certamente il quadro normativo sulle assunzioni, riguardante in generale la programmazione dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, si fa più severo, ma al contempo più complesso, in considerazione della nuova regolamentazione riguardante i pensionamenti e i trattenimenti, la mobilità o il computo della spesa del personale delle società partecipate.

Il quadro normativo di fondo

Occorre innanzi tutto evidenziare come la normativa che si è stratificata nel tempo, a partire dalla legge 296/2006, con riferimento ai diversi comparti ha visto man mano estendere il contenimento delle assunzioni con un approccio sempre più puntuale, mettendo in discussione alcuni principi di carattere costituzionale in materia di coordinamento di finanza pubblica. Recentemente, infatti, viene meno quella distinzione tra le disposizioni in materia di personale rivolte alle amministrazioni centrali, basate su una percentuale parziale di reintegro delle assunzioni e man mano crescente negli anni, e quelle rivolte alle amministrazioni regionali e locali, dapprima fondate su un complessivo tetto di spesa, ma recentemente contenenti tetti puntuali su singole tipologie di spesa.

Per le amministrazioni centrali dello Stato la tecnica legislativa utilizzata è stata quella di prevedere percentuali minime di reintegrazione dei cessati, posticipando l'anno di superamento del regime limitativo delle assunzioni, ma prevedendo altresì un rafforzamento del principio del previo esperimento della mobilità. Infatti, per le amministrazioni di cui al comma 523 dell'art. 1 della legge 296/2006 (amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici non economici e agenzie fiscali) e per gli enti di ricerca l'art. 66 del decreto legge 112/2008, più volte modificato prevede che in

presenza di limiti legislativi rigorosi occorra espletare il previo esperimento della mobilità anche prima di procedere all'assunzione e non solo, come prevede l'art. 30, comma 2bis, del d.lgs. 165/2001, prima di avviare le procedure concorsuali. Prima ancora di scendere nel dettaglio sul regime assunzionale, occorre ricordare come nei confronti delle amministrazioni centrali il legislatore ha posto specifiche misure sulle dotazioni organiche volte a ridurre i posti degli organici (del 10 per cento per la dirigenza di seconda fascia e del 10 per cento per il personale delle qualifiche), così come da ultimo previsto dal comma 3 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011. Tali disposizioni, più volte reiterate dalla legge 289/2002, non solo riducono gli organici spesso vacanti delle amministrazioni centrali, ma limitano temporaneamente le amministrazioni nel procedere, nelle more della rideterminazione, a nuove assunzioni. In alcuni casi il reiterarsi dei tagli degli organici ha prodotto situazioni di eccedenza costringendo il legislatore a prevedere deroghe rispetto all'applicazione dell'art. 33 del d.lgs. 165/2001 (vedi art. 9, commi 25 e 26 del DL 78/2010), ampliando il periodo di divieto di procedere alle assunzioni.

Le amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi del comma 102, dell'art. 3 della legge 244/2007, possono procedere, per il quadriennio 2010-2013, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Viene comunque previsto un doppio limite, per il quale in ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Nel 2014 tale limite sarà previsto nella percentuale del 50 per cento, per poi salire, se il legislatore non interverrà nuovamente come accaduto in passato procrastinando tale possibilità, al 100 per cento dal 2015.

Contribuisce a definire il quadro normativo di base quanto previsto dal comma 21 dell'art. 9 del DL 78/2010 in materia di progressioni di carriera, il quale prevede che per il triennio 2011-2012-2013 le progressioni di carriera comunque denominate hanno effetto per i soli fini giuridici e non economici. Disposizione di dubbia costituzionalità allorché riferita alle progressioni di carriera di cui all'art. 24 del d.lgs. 150/2009, per il contrasto con l'art. 36 della Costituzione. In merito si rinvia a quanto indicato dalla Circolare 12 del 15 aprile 2011 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Igop, la quale sembra circoscrivere la limitazione di cui al citato comma 21 dell'art. 9 alle precedenti progressioni verticali (non più espletabili dal 1 gennaio 2010) e non alle progressioni di carriera, che si caratterizzano oggi per essere una riserva di posti per gli interni nell'ambito di un concorso pubblico.

Regioni ed enti locali

Con riferimento al comparto delle Regioni e degli enti locali occorre evidenziare come, negli ultimi anni e in particolare con le modifiche contenute nel DL 78/2010, il legislatore abbia rafforzato i limiti in materia di personale al fine di assicurare maggiori e strutturali risparmi di spesa. Anche in probabile contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di coordinamento di finanza pubblica, il legislatore non si è preoccupato solo di fissare un limite alla spesa complessiva di personale, concetto sempre più ampliato dalle ultime disposizioni, ma ha fissato limiti di spesa puntuali, come con il riferimento per le regioni al comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010 in materia di limiti alla spesa per contratti di lavoro flessibili (il 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009) oppure con il comma 7 dell'art. 76, ove si prevede che la spesa per il personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità non possa superare il 40 per cento della spesa corrente e che nel rispetto di tale limite è possibile procedere ad assunzioni di personale entro il 20 per cento della spesa equivalente alle cessazioni. Tale limite del 20 per cento voluto dal legislatore per controllare in particolare le assunzioni a tempo indeterminato e quindi la spesa strutturale si rivela fortemente stringente e lesivo dell'autonomia organizzativa e trova un'esplicita deroga (salvo quanto chiarito successivamente dalla Corte dei Conti v. infra) solo con riferimento alle assunzioni del personale di polizia locale in caso di rispetto di un rapporto più virtuoso, del 35 per cento, tra spesa per il

personale e spesa corrente. Permane per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità l'obbligo di rispettare il comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, al quale si aggiunge, secondo quanto confermato dalla Deliberazione Sez. Riunite 4/2011, il tetto complessivo di spesa per il personale del 40 per cento della spesa corrente. Permane il divieto di assunzione assoluto sia in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno sia in caso di superamento del tetto di spesa del personale sulla spesa corrente del 40 per cento, di cui all'art. 76, comma 7, del DL 112/2008. Secondo le deliberazioni della Corte dei Conti (v. Delib. Sez. regionale Lombardia 926/2010) tale limite assoluto, che si attiva in tali fattispecie, non si applica con riferimento alle assunzioni attraverso il collocamento obbligatorio.

Il **settore sanità** continua ad essere disciplinato in materia dall'art. 2, comma 71, della legge 191/2009, il quale prevede che nel triennio 2010-2012 le spese del personale al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap non superino il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4 per cento. Tale misura è stata prorogata per gli anni 2013-2014 dal comma 3, dell'art. 17, del DL 98/2011. A questa disposizione si è aggiunta con riferimento al lavoro flessibile quanto previsto dal comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010, il quale prevede che le disposizioni ivi previste, limite di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, "costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del servizio sanitario nazionale." Norma che aggiunge un limite specifico al limite generale contenuto nel comma 71 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2010. Il comma 174, dell'art. 1 della legge 311/2004, così come modificato prevede che "*qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario ad acta entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso*". Diversa è la normativa che trova applicazione nei confronti delle regioni sottoposte al piano di rientro, per le quali il legislatore ha previsto che esse possano, in base al comma 23bis, dell'art. 1 del decreto legge 138/2011, così come modificato in sede di conversione, richiedere una deroga al blocco del turnover, previa verifica al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari, al fine di mantenere dei livelli essenziali di assistenza.

Enti di ricerca

La disposizione di riferimento base per gli enti di ricerca è l'art. 66, comma 14, del DL 112/2008, il quale prevede che per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20 per cento delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente. Tale limite assunzionale è fissato nella misura del 50 per cento per l'anno 2014 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.

Per quanto riguarda gli enti di ricerca, si constata che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha ancora provveduto all'adempimento di cui all'art. 35, comma 3, del D.L. n. 207/2008 convertito in Legge n. 14/2009. Si ricorda che detta disposizione prevede che "*Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente*

decreto, sono definite le modalità applicative delle disposizioni di cui al comma 14 dell' articolo 66 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dal comma 2 del presente articolo, intese a chiarire che, al fine di garantire omogeneità di computo delle retribuzioni del personale cessato e di quello neo assunto, nella definizione delle economie delle cessazioni non si tiene conto del maturato economico." Come precisato nella nota circolare del Dipartimento della funzione pubblica, DFP 11786 22/02/2011, nel frattempo, gli enti di ricerca potranno, ove lo riterranno utile, presentare richieste di autorizzazioni a bandire tenendo conto delle risorse assunzionali degli anni 2010 (100% del *turn over*) e 2011 (20% del *turn over*). Nelle more dell'adozione del decreto interministeriale di cui sopra, in via cautelativa si suggerisce di non conteggiare le risorse assunzionali relative al 2012. Le stime relative agli anni 2010 e 2011 potranno essere effettuate secondo i criteri indicati nella circolare del 27 gennaio 2009, n. 3851 per quanto riguarda l'anno 2010 e quelli di cui alla presente circolare per quanto concerne il 2011, adeguandoli alle specificità di settore. Nelle richieste di autorizzazione a bandire dovranno essere comprese anche quelle riguardanti il tempo determinato, superiori a 5 unità, i cui contratti siano finanziati con i fondi ordinari dell'ente, fermi restando i vincoli di spesa previsti dalla normativa vigente (art. 1, comma 187, della legge 266/2005).

Per le Università la normativa di riferimento è costituita dall'art. 66 del DL 112/2008, che per il triennio 2009-2011 aveva previsto assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Nonché il vincolo per il quale ciascuna università destina detta somma per una quota non inferiore al 50 per cento all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 20 per cento all'assunzione di professori ordinari. Per l'anno 2012 per le Università è possibile procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Restano ferme le disposizioni sanzionatorie in caso di superamento del tetto di spesa per il personale sul fondo di finanziamento ordinario (FFO) previste dal comma 1 dell'art. 1, del decreto legge 10 novembre 2008, n. 180 e quanto previsto dalla legge 30 Dicembre 2010, n. 240 in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

Il ruolo delle deliberazioni della Corte dei Conti

Contribuiscono a definire l'attuale quadro di riferimento, ancor più delle circolari promosse dai Ministeri di coordinamento, come il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche le deliberazioni della Corte dei Conti, soprattutto con riferimento al comparto degli enti locali. Relativamente alla spesa per il personale e sulle assunzioni è rilevante la recente deliberazione 46 del 2011 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti relativamente alle modalità di applicazione del comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008, con riferimento al limite del 20 per cento delle sostituzioni delle cessazioni. Se in precedenza la Corte si era espressa sul concetto di spesa per il personale, con la Deliberazione Sez. Riunite 27/2011, e sul regime di assunzioni per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità, con la Deliberazione Sez. Riunite 4/2011, in maniera conforme alle indicazioni delle amministrazioni di coordinamento (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica), in sede di deliberazione 46/2011 le Sezioni della Corte forniscono un'interpretazione del comma 7 del richiamato art. 76 particolarmente rigorosa al punto da ricomprendere nelle tipologie di cessazioni e di assunzioni da computare, per l'applicazione della percentuale del 20 per cento, tutte le tipologie di assunzioni con contratti di lavoro flessibili. Tale orientamento della Corte pone non pochi problemi per la

sostituzione dei contratti di lavoro flessibili e ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato, creando di fatto una sovrapposizione tra il comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006 e il citato art. 76. Mentre la Deliberazione 46 in un passaggio fa riferimento a tutte le tipologie di assunzioni "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*", occorre tenere conto che comunque nei casi di contratti di collaborazione o di somministrazione non abbiamo un'assunzione, ma, rispettivamente un conferimento di incarico e un contratto di servizio. A questo si aggiunga il non facile computo della spesa equivalente alle cessazioni di personale assunto un contratto a tempo determinato, il quale potrebbe aver svolto il servizio solo per pochi mesi nell'anno di riferimento e provenire invece da un contratto attivato negli anni precedenti.

Con un'apertura manifesta *extra legem* la Corte, con riferimento alle situazioni di "*somma urgenza*" e di assicurazione dei "*servizi infungibili ed essenziali*", per gli enti la cui spesa del personale non supera il tetto del 35 per cento della spesa corrente, prevede la possibilità di coprire l'intero turn over. Tale dizione crea ulteriori problematiche in quanto l'infungibilità deve essere riferita più alla professionalità che al servizio e inoltre determina una situazione di incertezza per la non facile individuazione delle situazioni di "infungibilità ed essenzialità", oltre che di somma urgenza.

Il risultato generale a seguito della deliberazione della Corte dei Conti n. 46/2011 è altresì quello di avere, in materia di spesa per il ricorso a tipologie di contratto di lavoro flessibile, il comparto regioni ed enti locali diviso tra le amministrazioni regionali (e gli enti del servizio sanitario nazionale) che sono chiamate a rispettare in termini di "principio" il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, previsto dal comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010, e gli enti locali, i quali sarebbero tenuti ad includere le tipologie di spesa per lavoro flessibile nell'ambito del comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008, così come reinterpretato dalla Corte dei Conti, con il reale di rischio di avere una sovrapposizione di vincoli.

Pertanto il quadro in materia di assunzioni per regioni ed enti locali deve tenere conto sempre più delle deliberazioni della Corte dei Conti e non solo delle circolari del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica. In merito si ricorda la nota circolare 11786 della Presidenza del Consiglio Dipartimento della funzione pubblica (Uppa) del 22 febbraio 2011 in materia di programmazione dei fabbisogni ed assunzioni, utile riferimento per il calcolo della spesa equivalente al personale cessato e il computo delle nuove assunzioni.

Le recenti modifiche

Con il decreto legge 98/2011, all'art. 20 comma 9, si prevede una integrazione al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 112/2008, ampliando l'oggetto del contenimento della spesa per il personale includendo anche "*le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica*". Una disposizione che si colloca in un processo complessivo avviato da qualche anno dal legislatore e volto a considerare gli enti pubblici e in particolare gli enti locali in tutte le proprie articolazioni, sia dal punto di vista della spesa per il personale che da quella del bilancio, con la previsione del bilancio consolidato.

Già da tempo il legislatore monitora la spesa del personale non formalmente direttamente imputabile agli enti locali, se pensiamo all'espressione utilizzata dal legislatore al comma 557-bis dell'art. 1 della legge 296/2006 che include anche la spesa relativa a "*tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*".

L'estensione del limite del 40% del rapporto spesa del personale sulla spesa corrente e il conseguente tetto del 20% comporta più di un problema con riferimento alle differenti caratteristiche dei bilanci delle partecipate e dei modelli organizzativi e produttivi delle stesse.

Innanzitutto, si pone il problema per le società controllate e con una pluralità di partecipazioni come computare la quota di spesa corrente e di spesa per il personale: per percentuale di partecipazione o meglio per percentuale di servizi direttamente erogati al singolo ente. I due bilanci sono inoltre diversi, finanziario per l'ente locale ed economico per le società, e pertanto hanno concetti diversi di spesa per il personale e soprattutto di spesa corrente o di funzionamento. Nel computare i costi di funzionamento occorre riflettere se calcolare le somme trasferite dall'amministrazione locale per il contratto di servizio nel momento in cui escono dalla società in quanto spese di funzionamento: potrebbe essere considerato un doppio computo, ma al contempo il corretto rapporto tra spesa di funzionamento e spesa di personale per ogni organizzazione e per ogni processo produttivo. E' chiaro poi che tutto questo deve tenere conto dei diversi modelli di produzione e di organizzazione dei fattori e quindi che vi sono partecipate che erogano servizi più o meno *labour intensive*.

Mobilità

Nell'ambito delle norme in materia di personale vanno considerate anche le recenti disposizioni in materia di mobilità, istituto che si rivela uno strumento sempre più essenziale per far fronte alle difficoltà connesse con la copertura dei fabbisogni professionali.

Il legislatore non è intervenuto in maniera sistematica sulla mobilità, come sarebbe necessario, ma ha intanto previsto una delega nell'ambito dell'art. 16, comma 1, lett. d) del decreto legge 98/2011 al fine di semplificare, rafforzare e rendere obbligatorie le procedure di mobilità. Nelle more dell'esercizio di tale delega intanto è intervenuto nell'ambito del decreto legge 138/2011 con delle importanti novità. Con una modifica all'art. 30, comma 2-*bis*, del d.lgs. 165/2001, ai sensi del comma 19 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011 viene previsto che l'inquadramento del personale in comando, nell'ambito del previo esperimento della mobilità, possa avvenire anche se la vacanza non sia presente per la stessa area di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria. Disposizione che agevola le amministrazioni che intendono assumere per mobilità il personale già in comando. Interessante infine il chiarimento contenuto al comma 29 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011 circa il potere datoriale di esigibilità della prestazione in luogo di lavoro e sedi diverse, da distinguere dalla mobilità e dall'invio in missione.

In un contesto di generale limitazione delle assunzioni nei confronti di tutti i comparti, non si incontrano limiti in termini di nuove assunzioni in caso di mobilità intercompartimentale, salvo il rispetto degli specifici tetti di spesa in capo alle singole amministrazioni. Pertanto di fatto non trova applicazione, se non per il comparto scuola e gli enti del servizio sanitario nazionale non sottoposti ai piani di rientro, quanto previsto dall'art. 1, comma 47, della legge 311/2004, per il quale la mobilità è consentita solo tra amministrazioni sottoposte a regime di limitazione delle assunzioni (vedi Pgf. 8 della Circolare 11786 della Presidenza del Consiglio Dipartimento della funzione pubblica (Uppa) del 22 febbraio 2011 in materia di programmazione dei fabbisogni ed assunzioni).

Il (mancato) raccordo tra norme sul personale e norme sul pensionamento

Un riferimento finale va effettuato alle disposizioni in materia di pensionamento. Le misure ipotizzate dal Governo in materia pensionistica si scontrano, infatti, nel caso del settore pubblico con altre disposizioni di contenimento della spesa e, in particolare, con l'indirizzo generale volto a ridurre il numero dei dipendenti pubblici con l'obiettivo di facilitare il processo di riduzione degli apparati e ridurre le eccedenze di personale.

Una delle contraddizioni più vistose emerse negli ultimi tempi in materia di lavoro pubblico riguarda proprio la compresenza di norme sulla riduzione della spesa sul personale e di norme in materia di previdenza, volte a posticipare la spesa pensionistica.

Un'analisi della normativa più recente può aiutare a ricordare le contraddizioni e l'incertezza generatesi nel settore pubblico tra norme di risparmio e disposizioni in materia di pensioni.

Si rammenta innanzi tutto che il decreto legge 138/2011 ha, con l'art. 1 comma 16, prorogato per il triennio 2012, 2013 e 2014, l'art. 72, comma 11, del decreto legge 112/2008 che prevede la possibilità di risolvere il contratto di lavoro per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. L'art. 16, comma 11, del decreto legge 98/2011 ha previsto altresì, per favorire l'utilizzo dello strumento, che l'applicazione da parte delle amministrazioni dell'istituto della risoluzione *“non necessita di ulteriore motivazione, qualora l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri di applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.”*

Questa disposizione si aggiunge alle norme già presenti, recentemente rafforzate, che rendono oneroso il trattenimento in servizio dei dipendenti oltre i 65 anni di età. In particolare si ricorda che il comma 31, dell'art. 9 del Decreto legge 78/2011 sottopone ad autorizzazione i trattenimenti in servizio.

L'art. 15 del decreto legge 98/2011 inoltre prevede, in caso di ente dissestato, la possibilità di risolvere il rapporto prima dei 40 anni di contributi. Sempre nell'ottica della riduzione del personale delle pubbliche amministrazioni, all'art. 72, comma 1, del decreto legge 112/2008 è prevista altresì la possibilità di interrompere il rapporto di lavoro con 35 anni di contributi per i dipendenti delle amministrazioni centrali, prendendo il 50% della retribuzione per il periodo mancante alla pensione, ma con diritti previdenziali pieni.

Le norme sulle pensioni per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni vanno quindi inserite nel contesto organizzativo e legislativo specifico delle pubbliche amministrazioni, che vede un rafforzamento del blocco delle assunzioni, un tetto della spesa per il personale per regioni ed enti locali molto basso comprensivo del personale delle partecipate, la riduzione degli organici del 10%. Dall'altro lato il Governo attivava la finestra mobile di un anno anche per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Oggi tale finestra, in base all'art. 18, comma 22-ter, del decreto legge 98/2011, viene prorogata di un mese in più ogni anno fino a tre mesi dal 1 gennaio 2014 per coloro che maturano i previsti requisiti per il diritto al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica, rendendo di fatto inutile l'applicazione dell'art. 72 sopra richiamato.

Si pensi, inoltre alle recenti disposizioni sulla gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, che, nell'accelerare il processo di gestione associata di funzioni fondamentali per i comuni fino a 10.000 ab., produrranno molto personale in eccedenza (vedi art. 14, comma 31 del DL 78/2010). Così come la possibile soppressione delle province e delle società partecipate. Ricordiamo ad esempio tutte le recenti disposizioni che incentivano con fondi o misure premiali gli enti a dismettere le proprie partecipazioni (artt. 1 e 5 del dl. 138/2011), che, soprattutto nel centro sud, obbligheranno a collocare in eccedenza e mobilità il personale e ad individuare i percorsi per accelerare la fuoriuscita del personale eccedente.

Pertanto alla luce dei fenomeni richiamati, che emergono a seguito del rafforzamento delle norme sulla spesa, e delle norme di incentivo all'esodo appare necessario disegnare le norme sulle pensioni per il personale delle pubbliche amministrazioni (ed eventualmente delle loro partecipate) in

maniera coerente, non applicando le ipotesi di rinvio del pensionamento o di decorrenza dello stesso.

Considerazioni conclusive

Il quadro così delineato in materia di assunzioni deve tenere conto dell'attuale contesto economico finanziario e quindi dell'insieme delle disposizioni rivolte alle pubbliche amministrazioni contenute nelle ultime tre manovre, che non si collocano più (o solamente) in una logica di tagli ma supportano un processo di revisione strutturale della spesa. L'insieme degli interventi delle ultime manovre, nel quadriennio 2011-2014, ha un impatto obiettivo sui saldi che si aggira intorno ai 150mld di euro, che certamente non può essere raggiunto senza una revisione della spesa ed un ridisegno del settore pubblico. Alcune disposizioni contenute nel DL 98/2011 e nel DL 138/2011 introducono uno strumentario nuovo, volto a favorire un ridisegno del settore pubblico attraverso piani di razionalizzazione ed una revisione strutturale della spesa. Il programma per la riorganizzazione della spesa pubblica previsto dall'art. 01, comma 1, del DL 138/2011, così come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 dovrà contenere delle linee guida per la riorganizzazione degli apparati delle amministrazioni centrali dello Stato, con particolare riferimento agli uffici periferici, nonché delle agenzie fiscali e degli enti pubblici previdenziali. Una riorganizzazione che avrà un impatto sulle funzioni e sui processi e quindi sulle dotazioni organiche e sui fabbisogni di personale. A questo occorre aggiungere l'avvio di un ciclo di *spending review* da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, che dovrà contribuire a rivedere la spesa storica, nonché l'adeguatezza funzionale di alcuni capitoli e tipologie di spese. Per i Ministeri, al fine di conseguire una riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, nel corso degli anni 2012 e 2013, viene altresì previsto un contenimento delle spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero fino all'1 per cento per ciascun anno rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2010, nonché fino all'1,5 per cento delle spese per gli interventi. Altrettanto significativo, infine, sarà l'impatto strutturale dei tagli ai trasferimenti e dell'avvio del federalismo fiscale sulle regioni e sugli enti locali.

In tale contesto di finanza pubblica e in un quadro istituzionale federale, prima di procedere a nuove assunzioni e a nuovi bandi, occorrerà innanzi tutto realizzare una seria e aggiornata analisi dei fabbisogni del personale. Sarà infatti necessario rivedere i fabbisogni, alla luce della revisione delle funzioni e della macro organizzazione e soddisfare i fabbisogni innanzi tutto attraverso una ineludibile redistribuzione e riqualificazione del personale. Dobbiamo essere consapevoli che non ci si trova di fronte alle tradizionali misure di finanza pubblica, così come individuate dalle leggi finanziarie degli ultimi due decenni, ma di fronte ad un impegno più grande quale è quello di riscrivere il ruolo e il peso del settore pubblico nella società e nell'economia.

Francesco Verbaro

Docente stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione

Il nuovo quadro in materia di assunzioni alla luce delle recenti manovre di finanza pubblica

Il peggioramento del quadro finanziario e l'esigenza di assicurare obiettivi di risparmio certi, nell'ambito del rispetto del pareggio di bilancio richiesto dalla Banca centrale europea, ha portato il legislatore nazionale ad intervenire nuovamente sulla pubblica amministrazione, dapprima con il decreto legge 98/2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e quindi successivamente (e urgentemente) con il decreto legge 138/2011.

Occorre, innanzi tutto, ricordare come da oltre un decennio il nostro ordinamento preveda disposizioni di blocco delle assunzioni e di sostituzione parziale delle cessazioni, con percentuali diverse e con misure differenziate per i diversi settori. Le disposizioni degli ultimi anni, a partire da quelle contenute nel decreto legge 78/2010, assumono un carattere diverso, paradossalmente più strutturale, a dispetto dello strumento utilizzato per introdurle: il decreto legge.

D'altronde l'art. 16 del decreto legge 98/2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al comma 1 non fa altro che prevedere la proroga, con lo strumento del regolamento delegato, delle misure di blocco delle assunzioni per le amministrazioni centrali dello Stato, rimanendo a regime quelle invece previste per regioni ed enti locali all'art. 76 del decreto legge 112/2008 e dei commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, più volte modificati ed integrati.

Una ricostruzione del nuovo quadro normativo sulle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni deve tenere conto delle disposizioni succedutesi degli ultimi anni, nonché delle circolari (poche e generiche) e delle deliberazioni della Corte dei Conti, attraverso le prolifiche sezioni regionali e le sezioni riunite, che recentemente si sono espresse con la deliberazione 46 del 29 agosto 2011.

Certamente il quadro normativo sulle assunzioni, riguardante in generale la programmazione dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, si fa più severo, ma al contempo più complesso, in considerazione della nuova regolamentazione riguardante i pensionamenti e i trattenimenti, la mobilità o il computo della spesa del personale delle società partecipate.

Il quadro normativo di fondo

Occorre innanzi tutto evidenziare come la normativa che si è stratificata nel tempo, a partire dalla legge 296/2006, con riferimento ai diversi comparti ha visto man mano estendere il contenimento delle assunzioni con un approccio sempre più puntuale, mettendo in discussione alcuni principi di carattere costituzionale in materia di coordinamento di finanza pubblica. Recentemente, infatti, viene meno quella distinzione tra le disposizioni in materia di personale rivolte alle amministrazioni centrali, basate su una percentuale parziale di reintegro delle assunzioni e man mano crescente negli anni, e quelle rivolte alle amministrazioni regionali e locali, dapprima fondate su un complessivo tetto di spesa, ma recentemente contenenti tetti puntuali su singole tipologie di spesa.

Per le amministrazioni centrali dello Stato la tecnica legislativa utilizzata è stata quella di prevedere percentuali minime di reintegrazione dei cessati, posticipando l'anno di superamento del regime limitativo delle assunzioni, ma prevedendo altresì un rafforzamento del principio del previo esperimento della mobilità. Infatti, per le amministrazioni di cui al comma 523 dell'art. 1 della legge 296/2006 (amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici non economici e agenzie fiscali) e per gli enti di ricerca l'art. 66 del decreto legge 112/2008, più volte modificato prevede che in

presenza di limiti legislativi rigorosi occorra espletare il previo esperimento della mobilità anche prima di procedere all'assunzione e non solo, come prevede l'art. 30, comma 2bis, del d.lgs. 165/2001, prima di avviare le procedure concorsuali. Prima ancora di scendere nel dettaglio sul regime assunzionale, occorre ricordare come nei confronti delle amministrazioni centrali il legislatore ha posto specifiche misure sulle dotazioni organiche volte a ridurre i posti degli organici (del 10 per cento per la dirigenza di seconda fascia e del 10 per cento per il personale delle qualifiche), così come da ultimo previsto dal comma 3 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011. Tali disposizioni, più volte reiterate dalla legge 289/2002, non solo riducono gli organici spesso vacanti delle amministrazioni centrali, ma limitano temporaneamente le amministrazioni nel procedere, nelle more della rideterminazione, a nuove assunzioni. In alcuni casi il reiterarsi dei tagli degli organici ha prodotto situazioni di eccedenza costringendo il legislatore a prevedere deroghe rispetto all'applicazione dell'art. 33 del d.lgs. 165/2001 (vedi art. 9, commi 25 e 26 del DL 78/2010), ampliando il periodo di divieto di procedere alle assunzioni.

Le amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi del comma 102, dell'art. 3 della legge 244/2007, possono procedere, per il quadriennio 2010-2013, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Viene comunque previsto un doppio limite, per il quale in ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Nel 2014 tale limite sarà previsto nella percentuale del 50 per cento, per poi salire, se il legislatore non interverrà nuovamente come accaduto in passato procrastinando tale possibilità, al 100 per cento dal 2015.

Contribuisce a definire il quadro normativo di base quanto previsto dal comma 21 dell'art. 9 del DL 78/2010 in materia di progressioni di carriera, il quale prevede che per il triennio 2011-2012-2013 le progressioni di carriera comunque denominate hanno effetto per i soli fini giuridici e non economici. Disposizione di dubbia costituzionalità allorché riferita alle progressioni di carriera di cui all'art. 24 del d.lgs. 150/2009, per il contrasto con l'art. 36 della Costituzione. In merito si rinvia a quanto indicato dalla Circolare 12 del 15 aprile 2011 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Igop, la quale sembra circoscrivere la limitazione di cui al citato comma 21 dell'art. 9 alle precedenti progressioni verticali (non più espletabili dal 1 gennaio 2010) e non alle progressioni di carriera, che si caratterizzano oggi per essere una riserva di posti per gli interni nell'ambito di un concorso pubblico.

Regioni ed enti locali

Con riferimento al comparto delle Regioni e degli enti locali occorre evidenziare come, negli ultimi anni e in particolare con le modifiche contenute nel DL 78/2010, il legislatore abbia rafforzato i limiti in materia di personale al fine di assicurare maggiori e strutturali risparmi di spesa. Anche in probabile contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di coordinamento di finanza pubblica, il legislatore non si è preoccupato solo di fissare un limite alla spesa complessiva di personale, concetto sempre più ampliato dalle ultime disposizioni, ma ha fissato limiti di spesa puntuali, come con il riferimento per le regioni al comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010 in materia di limiti alla spesa per contratti di lavoro flessibili (il 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009) oppure con il comma 7 dell'art. 76, ove si prevede che la spesa per il personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità non possa superare il 40 per cento della spesa corrente e che nel rispetto di tale limite è possibile procedere ad assunzioni di personale entro il 20 per cento della spesa equivalente alle cessazioni. Tale limite del 20 per cento voluto dal legislatore per controllare in particolare le assunzioni a tempo indeterminato e quindi la spesa strutturale si rivela fortemente stringente e lesivo dell'autonomia organizzativa e trova un'esplicita deroga (salvo quanto chiarito successivamente dalla Corte dei Conti v. infra) solo con riferimento alle assunzioni del personale di polizia locale in caso di rispetto di un rapporto più virtuoso, del 35 per cento, tra spesa per il

personale e spesa corrente. Permane per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità l'obbligo di rispettare il comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, al quale si aggiunge, secondo quanto confermato dalla Deliberazione Sez. Riunite 4/2011, il tetto complessivo di spesa per il personale del 40 per cento della spesa corrente. Permane il divieto di assunzione assoluto sia in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno sia in caso di superamento del tetto di spesa del personale sulla spesa corrente del 40 per cento, di cui all'art. 76, comma 7, del DL 112/2008. Secondo le deliberazioni della Corte dei Conti (v. Delib. Sez. regionale Lombardia 926/2010) tale limite assoluto, che si attiva in tali fattispecie, non si applica con riferimento alle assunzioni attraverso il collocamento obbligatorio.

Il **settore sanità** continua ad essere disciplinato in materia dall'art. 2, comma 71, della legge 191/2009, il quale prevede che nel triennio 2010-2012 le spese del personale al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap non superino il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4 per cento. Tale misura è stata prorogata per gli anni 2013-2014 dal comma 3, dell'art. 17, del DL 98/2011. A questa disposizione si è aggiunta con riferimento al lavoro flessibile quanto previsto dal comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010, il quale prevede che le disposizioni ivi previste, limite di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, "costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del servizio sanitario nazionale." Norma che aggiunge un limite specifico al limite generale contenuto nel comma 71 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2010. Il comma 174, dell'art. 1 della legge 311/2004, così come modificato prevede che "*qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario ad acta entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso*". Diversa è la normativa che trova applicazione nei confronti delle regioni sottoposte al piano di rientro, per le quali il legislatore ha previsto che esse possano, in base al comma 23bis, dell'art. 1 del decreto legge 138/2011, così come modificato in sede di conversione, richiedere una deroga al blocco del turnover, previa verifica al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari, al fine di mantenere dei livelli essenziali di assistenza.

Enti di ricerca

La disposizione di riferimento base per gli enti di ricerca è l'art. 66, comma 14, del DL 112/2008, il quale prevede che per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20 per cento delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente. Tale limite assunzionale è fissato nella misura del 50 per cento per l'anno 2014 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.

Per quanto riguarda gli enti di ricerca, si constata che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha ancora provveduto all'adempimento di cui all'art. 35, comma 3, del D.L. n. 207/2008 convertito in Legge n. 14/2009. Si ricorda che detta disposizione prevede che "*Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente*

decreto, sono definite le modalità applicative delle disposizioni di cui al comma 14 dell' articolo 66 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dal comma 2 del presente articolo, intese a chiarire che, al fine di garantire omogeneità di computo delle retribuzioni del personale cessato e di quello neo assunto, nella definizione delle economie delle cessazioni non si tiene conto del maturato economico." Come precisato nella nota circolare del Dipartimento della funzione pubblica, DFP 11786 22/02/2011, nel frattempo, gli enti di ricerca potranno, ove lo riterranno utile, presentare richieste di autorizzazioni a bandire tenendo conto delle risorse assunzionali degli anni 2010 (100% del *turn over*) e 2011 (20% del *turn over*). Nelle more dell'adozione del decreto interministeriale di cui sopra, in via cautelativa si suggerisce di non conteggiare le risorse assunzionali relative al 2012. Le stime relative agli anni 2010 e 2011 potranno essere effettuate secondo i criteri indicati nella circolare del 27 gennaio 2009, n. 3851 per quanto riguarda l'anno 2010 e quelli di cui alla presente circolare per quanto concerne il 2011, adeguandoli alle specificità di settore. Nelle richieste di autorizzazione a bandire dovranno essere comprese anche quelle riguardanti il tempo determinato, superiori a 5 unità, i cui contratti siano finanziati con i fondi ordinari dell'ente, fermi restando i vincoli di spesa previsti dalla normativa vigente (art. 1, comma 187, della legge 266/2005).

Per le Università la normativa di riferimento è costituita dall'art. 66 del DL 112/2008, che per il triennio 2009-2011 aveva previsto assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Nonché il vincolo per il quale ciascuna università destina detta somma per una quota non inferiore al 50 per cento all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 20 per cento all'assunzione di professori ordinari. Per l'anno 2012 per le Università è possibile procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. Restano ferme le disposizioni sanzionatorie in caso di superamento del tetto di spesa per il personale sul fondo di finanziamento ordinario (FFO) previste dal comma 1 dell'art. 1, del decreto legge 10 novembre 2008, n. 180 e quanto previsto dalla legge 30 Dicembre 2010, n. 240 in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

Il ruolo delle deliberazioni della Corte dei Conti

Contribuiscono a definire l'attuale quadro di riferimento, ancor più delle circolari promosse dai Ministeri di coordinamento, come il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche le deliberazioni della Corte dei Conti, soprattutto con riferimento al comparto degli enti locali. Relativamente alla spesa per il personale e sulle assunzioni è rilevante la recente deliberazione 46 del 2011 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti relativamente alle modalità di applicazione del comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008, con riferimento al limite del 20 per cento delle sostituzioni delle cessazioni. Se in precedenza la Corte si era espressa sul concetto di spesa per il personale, con la Deliberazione Sez. Riunite 27/2011, e sul regime di assunzioni per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità, con la Deliberazione Sez. Riunite 4/2011, in maniera conforme alle indicazioni delle amministrazioni di coordinamento (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica), in sede di deliberazione 46/2011 le Sezioni della Corte forniscono un'interpretazione del comma 7 del richiamato art. 76 particolarmente rigorosa al punto da ricomprendere nelle tipologie di cessazioni e di assunzioni da computare, per l'applicazione della percentuale del 20 per cento, tutte le tipologie di assunzioni con contratti di lavoro flessibili. Tale orientamento della Corte pone non pochi problemi per la

sostituzione dei contratti di lavoro flessibili e ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato, creando di fatto una sovrapposizione tra il comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006 e il citato art. 76. Mentre la Deliberazione 46 in un passaggio fa riferimento a tutte le tipologie di assunzioni "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*", occorre tenere conto che comunque nei casi di contratti di collaborazione o di somministrazione non abbiamo un'assunzione, ma, rispettivamente un conferimento di incarico e un contratto di servizio. A questo si aggiunga il non facile computo della spesa equivalente alle cessazioni di personale assunto un contratto a tempo determinato, il quale potrebbe aver svolto il servizio solo per pochi mesi nell'anno di riferimento e provenire invece da un contratto attivato negli anni precedenti.

Con un'apertura manifesta *extra legem* la Corte, con riferimento alle situazioni di "*somma urgenza*" e di assicurazione dei "*servizi infungibili ed essenziali*", per gli enti la cui spesa del personale non supera il tetto del 35 per cento della spesa corrente, prevede la possibilità di coprire l'intero turn over. Tale dizione crea ulteriori problematiche in quanto l'infungibilità deve essere riferita più alla professionalità che al servizio e inoltre determina una situazione di incertezza per la non facile individuazione delle situazioni di "infungibilità ed essenzialità", oltre che di somma urgenza.

Il risultato generale a seguito della deliberazione della Corte dei Conti n. 46/2011 è altresì quello di avere, in materia di spesa per il ricorso a tipologie di contratto di lavoro flessibile, il comparto regioni ed enti locali diviso tra le amministrazioni regionali (e gli enti del servizio sanitario nazionale) che sono chiamate a rispettare in termini di "principio" il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, previsto dal comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010, e gli enti locali, i quali sarebbero tenuti ad includere le tipologie di spesa per lavoro flessibile nell'ambito del comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008, così come reinterpretato dalla Corte dei Conti, con il reale di rischio di avere una sovrapposizione di vincoli.

Pertanto il quadro in materia di assunzioni per regioni ed enti locali deve tenere conto sempre più delle deliberazioni della Corte dei Conti e non solo delle circolari del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica. In merito si ricorda la nota circolare 11786 della Presidenza del Consiglio Dipartimento della funzione pubblica (Uppa) del 22 febbraio 2011 in materia di programmazione dei fabbisogni ed assunzioni, utile riferimento per il calcolo della spesa equivalente al personale cessato e il computo delle nuove assunzioni.

Le recenti modifiche

Con il decreto legge 98/2011, all'art. 20 comma 9, si prevede una integrazione al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 112/2008, ampliando l'oggetto del contenimento della spesa per il personale includendo anche "*le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica*". Una disposizione che si colloca in un processo complessivo avviato da qualche anno dal legislatore e volto a considerare gli enti pubblici e in particolare gli enti locali in tutte le proprie articolazioni, sia dal punto di vista della spesa per il personale che da quella del bilancio, con la previsione del bilancio consolidato.

Già da tempo il legislatore monitora la spesa del personale non formalmente direttamente imputabile agli enti locali, se pensiamo all'espressione utilizzata dal legislatore al comma 557-bis dell'art. 1 della legge 296/2006 che include anche la spesa relativa a "*tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*".

L'estensione del limite del 40% del rapporto spesa del personale sulla spesa corrente e il conseguente tetto del 20% comporta più di un problema con riferimento alle differenti caratteristiche dei bilanci delle partecipate e dei modelli organizzativi e produttivi delle stesse.

Innanzitutto, si pone il problema per le società controllate e con una pluralità di partecipazioni come computare la quota di spesa corrente e di spesa per il personale: per percentuale di partecipazione o meglio per percentuale di servizi direttamente erogati al singolo ente. I due bilanci sono inoltre diversi, finanziario per l'ente locale ed economico per le società, e pertanto hanno concetti diversi di spesa per il personale e soprattutto di spesa corrente o di funzionamento. Nel computare i costi di funzionamento occorre riflettere se calcolare le somme trasferite dall'amministrazione locale per il contratto di servizio nel momento in cui escono dalla società in quanto spese di funzionamento: potrebbe essere considerato un doppio computo, ma al contempo il corretto rapporto tra spesa di funzionamento e spesa di personale per ogni organizzazione e per ogni processo produttivo. E' chiaro poi che tutto questo deve tenere conto dei diversi modelli di produzione e di organizzazione dei fattori e quindi che vi sono partecipate che erogano servizi più o meno *labour intensive*.

Mobilità

Nell'ambito delle norme in materia di personale vanno considerate anche le recenti disposizioni in materia di mobilità, istituto che si rivela uno strumento sempre più essenziale per far fronte alle difficoltà connesse con la copertura dei fabbisogni professionali.

Il legislatore non è intervenuto in maniera sistematica sulla mobilità, come sarebbe necessario, ma ha intanto previsto una delega nell'ambito dell'art. 16, comma 1, lett. d) del decreto legge 98/2011 al fine di semplificare, rafforzare e rendere obbligatorie le procedure di mobilità. Nelle more dell'esercizio di tale delega intanto è intervenuto nell'ambito del decreto legge 138/2011 con delle importanti novità. Con una modifica all'art. 30, comma 2-*bis*, del d.lgs. 165/2001, ai sensi del comma 19 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011 viene previsto che l'inquadramento del personale in comando, nell'ambito del previo esperimento della mobilità, possa avvenire anche se la vacanza non sia presente per la stessa area di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria. Disposizione che agevola le amministrazioni che intendono assumere per mobilità il personale già in comando. Interessante infine il chiarimento contenuto al comma 29 dell'art. 1 del decreto legge 138/2011 circa il potere datoriale di esigibilità della prestazione in luogo di lavoro e sedi diverse, da distinguere dalla mobilità e dall'invio in missione.

In un contesto di generale limitazione delle assunzioni nei confronti di tutti i comparti, non si incontrano limiti in termini di nuove assunzioni in caso di mobilità intercompartimentale, salvo il rispetto degli specifici tetti di spesa in capo alle singole amministrazioni. Pertanto di fatto non trova applicazione, se non per il comparto scuola e gli enti del servizio sanitario nazionale non sottoposti ai piani di rientro, quanto previsto dall'art. 1, comma 47, della legge 311/2004, per il quale la mobilità è consentita solo tra amministrazioni sottoposte a regime di limitazione delle assunzioni (vedi Pgf. 8 della Circolare 11786 della Presidenza del Consiglio Dipartimento della funzione pubblica (Uppa) del 22 febbraio 2011 in materia di programmazione dei fabbisogni ed assunzioni).

Il (mancato) raccordo tra norme sul personale e norme sul pensionamento

Un riferimento finale va effettuato alle disposizioni in materia di pensionamento. Le misure ipotizzate dal Governo in materia pensionistica si scontrano, infatti, nel caso del settore pubblico con altre disposizioni di contenimento della spesa e, in particolare, con l'indirizzo generale volto a ridurre il numero dei dipendenti pubblici con l'obiettivo di facilitare il processo di riduzione degli apparati e ridurre le eccedenze di personale.

Una delle contraddizioni più vistose emerse negli ultimi tempi in materia di lavoro pubblico riguarda proprio la compresenza di norme sulla riduzione della spesa sul personale e di norme in materia di previdenza, volte a posticipare la spesa pensionistica.

Un'analisi della normativa più recente può aiutare a ricordare le contraddizioni e l'incertezza generatesi nel settore pubblico tra norme di risparmio e disposizioni in materia di pensioni.

Si rammenta innanzi tutto che il decreto legge 138/2011 ha, con l'art. 1 comma 16, prorogato per il triennio 2012, 2013 e 2014, l'art. 72, comma 11, del decreto legge 112/2008 che prevede la possibilità di risolvere il contratto di lavoro per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. L'art. 16, comma 11, del decreto legge 98/2011 ha previsto altresì, per favorire l'utilizzo dello strumento, che l'applicazione da parte delle amministrazioni dell'istituto della risoluzione *“non necessita di ulteriore motivazione, qualora l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri di applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.”*

Questa disposizione si aggiunge alle norme già presenti, recentemente rafforzate, che rendono oneroso il trattenimento in servizio dei dipendenti oltre i 65 anni di età. In particolare si ricorda che il comma 31, dell'art. 9 del Decreto legge 78/2011 sottopone ad autorizzazione i trattenimenti in servizio.

L'art. 15 del decreto legge 98/2011 inoltre prevede, in caso di ente dissestato, la possibilità di risolvere il rapporto prima dei 40 anni di contributi. Sempre nell'ottica della riduzione del personale delle pubbliche amministrazioni, all'art. 72, comma 1, del decreto legge 112/2008 è prevista altresì la possibilità di interrompere il rapporto di lavoro con 35 anni di contributi per i dipendenti delle amministrazioni centrali, prendendo il 50% della retribuzione per il periodo mancante alla pensione, ma con diritti previdenziali pieni.

Le norme sulle pensioni per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni vanno quindi inserite nel contesto organizzativo e legislativo specifico delle pubbliche amministrazioni, che vede un rafforzamento del blocco delle assunzioni, un tetto della spesa per il personale per regioni ed enti locali molto basso comprensivo del personale delle partecipate, la riduzione degli organici del 10%. Dall'altro lato il Governo attivava la finestra mobile di un anno anche per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Oggi tale finestra, in base all'art. 18, comma 22-ter, del decreto legge 98/2011, viene prorogata di un mese in più ogni anno fino a tre mesi dal 1 gennaio 2014 per coloro che maturano i previsti requisiti per il diritto al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica, rendendo di fatto inutile l'applicazione dell'art. 72 sopra richiamato.

Si pensi, inoltre alle recenti disposizioni sulla gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, che, nell'accelerare il processo di gestione associata di funzioni fondamentali per i comuni fino a 10.000 ab., produrranno molto personale in eccedenza (vedi art. 14, comma 31 del DL 78/2010). Così come la possibile soppressione delle province e delle società partecipate. Ricordiamo ad esempio tutte le recenti disposizioni che incentivano con fondi o misure premiali gli enti a dismettere le proprie partecipazioni (artt. 1 e 5 del dl. 138/2011), che, soprattutto nel centro sud, obbligheranno a collocare in eccedenza e mobilità il personale e ad individuare i percorsi per accelerare la fuoriuscita del personale eccedente.

Pertanto alla luce dei fenomeni richiamati, che emergono a seguito del rafforzamento delle norme sulla spesa, e delle norme di incentivo all'esodo appare necessario disegnare le norme sulle pensioni per il personale delle pubbliche amministrazioni (ed eventualmente delle loro partecipate) in

maniera coerente, non applicando le ipotesi di rinvio del pensionamento o di decorrenza dello stesso.

Considerazioni conclusive

Il quadro così delineato in materia di assunzioni deve tenere conto dell'attuale contesto economico finanziario e quindi dell'insieme delle disposizioni rivolte alle pubbliche amministrazioni contenute nelle ultime tre manovre, che non si collocano più (o solamente) in una logica di tagli ma supportano un processo di revisione strutturale della spesa. L'insieme degli interventi delle ultime manovre, nel quadriennio 2011-2014, ha un impatto obiettivo sui saldi che si aggira intorno ai 150mld di euro, che certamente non può essere raggiunto senza una revisione della spesa ed un ridisegno del settore pubblico. Alcune disposizioni contenute nel DL 98/2011 e nel DL 138/2011 introducono uno strumentario nuovo, volto a favorire un ridisegno del settore pubblico attraverso piani di razionalizzazione ed una revisione strutturale della spesa. Il programma per la riorganizzazione della spesa pubblica previsto dall'art. 01, comma 1, del DL 138/2011, così come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 dovrà contenere delle linee guida per la riorganizzazione degli apparati delle amministrazioni centrali dello Stato, con particolare riferimento agli uffici periferici, nonché delle agenzie fiscali e degli enti pubblici previdenziali. Una riorganizzazione che avrà un impatto sulle funzioni e sui processi e quindi sulle dotazioni organiche e sui fabbisogni di personale. A questo occorre aggiungere l'avvio di un ciclo di *spending review* da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, che dovrà contribuire a rivedere la spesa storica, nonché l'adeguatezza funzionale di alcuni capitoli e tipologie di spese. Per i Ministeri, al fine di conseguire una riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, nel corso degli anni 2012 e 2013, viene altresì previsto un contenimento delle spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero fino all'1 per cento per ciascun anno rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2010, nonché fino all'1,5 per cento delle spese per gli interventi. Altrettanto significativo, infine, sarà l'impatto strutturale dei tagli ai trasferimenti e dell'avvio del federalismo fiscale sulle regioni e sugli enti locali.

In tale contesto di finanza pubblica e in un quadro istituzionale federale, prima di procedere a nuove assunzioni e a nuovi bandi, occorrerà innanzi tutto realizzare una seria e aggiornata analisi dei fabbisogni del personale. Sarà infatti necessario rivedere i fabbisogni, alla luce della revisione delle funzioni e della macro organizzazione e soddisfare i fabbisogni innanzi tutto attraverso una ineludibile redistribuzione e riqualificazione del personale. Dobbiamo essere consapevoli che non ci si trova di fronte alle tradizionali misure di finanza pubblica, così come individuate dalle leggi finanziarie degli ultimi due decenni, ma di fronte ad un impegno più grande quale è quello di riscrivere il ruolo e il peso del settore pubblico nella società e nell'economia.

Francesco Verbaro

Docente stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione