

**“Le disposizioni della finanziaria 2005
in materia di organizzazione del personale.
Assunzioni, dotazioni organiche, collaborazioni ed incarichi”.**

Roma, 21 febbraio 2005.

a cura di Daniela Bolognino

Il 21 febbraio 2005 si è tenuto il Convegno, organizzato dal Formez – Dipartimento della Funzione Pubblica, sul tema “*Le disposizioni della finanziaria 2005 in materia di organizzazione del personale. Assunzioni, dotazioni organiche, collaborazioni ed incarichi*”.

Saluti:

- **Prof. Carlo Lefebvre** – Coordinatore Tecnico – Scientifico Formez;
- **Avv. Vincenzo Veneziano** – Responsabile unità produttiva Lavoro Pubblico Formez;

Tavola rotonda:

- **Dott. Francesco Verbaro** - Direttore UPPA Dipartimento della Funzione Pubblica;
- **Prof. Luca Tamassia** – Università di Urbino;
- **Dott. Domenico Di Cocco** – Dirigente Servizio contrattazione ARAN;
- **Dott. Giuseppe Lucibello** – Ispettore Generale Capo Ragioneria Generale dello Stato – IGOP;
- **Dott.ssa Marcella Castronovo** – Responsabile Dipartimento Personale, Relazioni sindacali e Formazione dell'ANCI.

Saluti:

Il Formez svolge l'importante ruolo di antenna informativa sui processi di trasformazione in atto, un ruolo di propulsione culturale e scientifico per l'innovazione e la sperimentazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Attualmente vi sono una serie di punti su cui il Formez sta focalizzando l'attenzione, tra cui il miglioramento dell'interfaccia tra P.A. e collettività locali e la valorizzazione delle risorse umane.

Proprio con riferimento alle risorse umane siamo oggi consapevoli che la loro valorizzazione è molto importante perché contribuisce ad aumentare la capacità competitiva del nostro Paese; un Paese che muta, proprio a partire dalle riforme costituzionali, che incidono tanto sull'organizzazione quanto sulla gestione delle risorse umane. Il nuovo modello di amministrazione deve essere dunque orientato a migliorare i momenti di programmazione, di pianificazione e di controllo.

La finanziaria del 2005 ha previsto una serie di misure che incidono sul sistema Paese in termini di competitività; si fa oggi più pressante la necessità di valorizzare le risorse umane, tanto adeguando le professionalità, quanto prevedendo dei sistemi premianti.

L'innovazione normativa è in questo quadro un elemento necessario. Di fondamentale importanza è stato il d.lgs. n. 286/99 (e successive modificazioni ed integrazioni), che ha valorizzato la cultura dei controlli introducendo nelle PPAA un approccio di tipo aziendalistico, ma ancora c'è molto da lavorare in quanto si presenta carente “la cultura stessa della valutazione” (**Carlo Lefebvre**).

Tavola rotonda:

La scelta macro economica attraverso la quale il Governo ha ridotto le aliquote fiscali ha comportato, nella legge del 30 dicembre 2004, n. 311 - “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge finanziaria 2005), alcuni tagli alle “disponibilità” delle PPAA, al fine di operare un risparmio di spesa. L’intervento ha inciso particolarmente sulla gestione delle risorse umane, prevedendo il blocco delle assunzioni, la rideterminazione delle dotazioni organiche, la limitazione dell’utilizzazione delle consulenze esterne e la variazione dell’utilizzo delle forme di lavoro flessibile (*Verbaro*).

In relazione alle questioni emerse in via applicativa, la tavola rotonda ha in particolare analizzato le problematiche relative al:

- conferimento di incarichi di consulenza a soggetti estranei all’amministrazione ed il rapporto con le collaborazioni coordinate e continuative;
- l’applicazione dell’art. 1, comma 557, l. n. 311/04;
- le ipotesi di concorsi interni nelle PPAA;
- le dotazioni organiche.

1. Conferimento di incarichi di consulenza a soggetti estranei all’amministrazione e rapporto con le collaborazioni coordinate e continuative.

La legge del 30 dicembre 2004, n. 311 - “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge finanziaria 2005) – ha previsto all’art. 1, comma 11 e 42 alcune limitazione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all’amministrazione.

In particolare si fa riferimento:

- all’art. 1, comma 11, l. n. 311/04 dove si stabilisce che - Fermo quanto stabilito per gli enti locali dal comma 42, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all’amministrazione sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007 dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, non deve essere superiore a quella sostenuta nell’anno 2004. L’affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all’amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell’ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell’ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l’atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al secondo periodo deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L’affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.
- all’art. 1, comma 42, l. n. 311/04, dove si stabilisce che: - L’affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all’amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all’assenza di strutture organizzative o professionalità interne all’ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. In ogni caso l’atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione

dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Il comma 42 si pone in rapporto di specialità rispetto al comma 11, in quanto quest'ultimo si applica al conferimento degli incarichi esterni da parte delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici non economici nazionali, mentre il comma 42 si applica alle ipotesi di affidamento degli incarichi da parte delle province e dei comuni, comunità montane e unioni di comuni, con popolazione superiore a 5.000 abitanti (**Tamassia, Castronovo**).

Tanto il comma 11 quanto il comma 42 rappresentano la riproposizione delle disposizioni di cui ai commi 9 e 11 dell'articolo 1 della legge n. 191/2004, che, come affermato dalla Corte dei Conti nell'Adunanza plenaria del 15 febbraio 2005 "*hanno cessato di essere in vigore il 31 dicembre 2004 e sono state sostituite, a decorrere dal 1 gennaio 2005, dall'articolo 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005)*" (**Tamassia**).

Si è sottolineato che non possono considerarsi incluse nella disciplina di cui ai commi 11 e 42, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che "*rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato*", che invece sono specificamente disciplinati dall'art. 1, comma 116¹ e rappresentano una "risorsa" utilizzabile "*per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò il ricorso agli incarichi esterni*" (Corte dei Conti Ad. pl. 15 febbraio 2005).

La precisazione in questione è di grande rilievo in quanto, si è notato che, proprio con riferimento al blocco delle assunzioni, è in aumento il fenomeno dell'utilizzo di queste tipologie contrattuali (**Verbaro, Castronovo, Lucibello**), per l'individuazione delle quali occorre andare al di là del *nomen iuris*, verificando di volta in volta se ci si trovi in presenza di una collaborazione coordinata e continuativa (con applicazione del comma 116), o se viceversa, nonostante il *nomen iuris*, ci si trovi di fronte ad ipotesi di incarico di consulenza esterna (con applicazione dei commi 11 e 42) (**Tamassia, Verbaro**).

L'affidamento di incarichi di consulenza esterna è inoltre sottoposto alla valutazione preventiva della Corte dei Conti, che è chiamata a valutare, oltre alla loro legittimità, anche la congruità della spesa nel rapporto costi/benefici (**Verbaro**), (anche se non sono mancate le perplessità circa una possibile eccessiva dilatazione dei tempi a causa di siffatto controllo) (**Castronovo**).

¹ **Art. 1, comma 116:** - Per l'anno 2005, le amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono avvalersi di personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. La spesa per il personale a tempo determinato in servizio presso il Corpo forestale dello Stato nell'anno 2005, assunto ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 124, non può superare quella sostenuta per lo stesso personale nell'anno 2004. Le limitazioni di cui al presente comma non trovano applicazione nei confronti del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale. Le medesime limitazioni non trovano altresì applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali. Gli enti locali che per l'anno 2004 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno non possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore.

2. Applicazione dell'art. 1, comma 557, l. n. 311/04.

Ulteriore approfondimento è stato dedicato all'art. 1, comma 557, l. n. 311/04, che stabilisce che: "i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purchè autorizzati dall'amministrazione di provenienza". Si esclude che in siffatta ipotesi possano rientrare i rapporti di lavoro subordinato, sia per la difficoltà di prevedere in concreto un "doppio" contratto di lavoro "subordinato" (*Castronovo*), sia per la possibile lesione del principio di assunzione attraverso il concorso pubblico (ex art. 97, comma 3, Cost.), oltre al fatto che mancherebbero le adeguate garanzie per il riposo giornaliero. La disposizione, vedendo esclusa la sua applicabilità tanto ai rapporti di lavoro subordinato, quanto al lavoro occasionale, si ritiene applicabile ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (*Tamassia*).

3. Ipotesi di concorsi interni nelle PPAA.

Con riferimento ai concorsi interni operati nelle pubbliche amministrazioni il dott. *Di Cocco* ha analizzato una recente pronuncia del TAR Lazio (n. 12370 del 2004), che ha stabilito che il sistema di classificazione delineato dal CCNL Comparto Ministeri per l'area C (C1, C2 e C3) non rappresenta il superamento reale delle vecchie qualifiche funzionali (VII, VIII e IX), in quanto all'interno dell'area in questione non risiedono mansioni e responsabilità omogenee, con diversificazioni riferibili al solo trattamento economico, ma ad ogni posizione "corrispondono mansioni distinte e di complessità via via crescente" cui si correlano "responsabilità parimenti diverse e crescenti".

Il concorso interno per il passaggio dalle posizioni C1 e C2 alla posizione C3, dunque, non si risolve in una mera progressione orizzontale all'interno della medesima area funzionale, ma rappresenta il passaggio da un'area funzionale all'altra, costituendo una progressione di tipo verticale.

Ponendosi il CCNL quale antecedente logico alla questione principale oggetto del giudizio, è possibile indagare sulla validità dello stesso, in sede di cognizione incidentale. Il CCNL Comparto Ministeri 1998/2001, per la parte in cui riserva interamente al personale interno la possibilità di accesso al concorso per la posizione C3 attraverso un percorso di aggiornamento professionale, seguito da un esame finale, nonché le disposizioni del contratto integrativo del 5 aprile 2000, che vi abbiano dato esecuzione (nello specifico: artt. 16, 17 e 18), sono nulli per "impossibilità giuridica dell'oggetto e per contrasto con norme imperative (la regola costituzionale del concorso pubblico) e con i principi di ordine pubblico", conseguentemente il bando che ad esse ha dato attuazione è illegittimo.

4. Le dotazioni organiche.

Con riferimento all'art. 1, comma 93, l. n. 311/04², relativo alle dotazioni organiche, si è precisato che risponde ad esigenze di decentramento e di esternalizzazione. L'analisi dei fabbisogni

² **Art. 1, comma 93:** Le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono rideterminate, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 1, comma 1, del predetto

delle PPAA va effettuata ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs n. 165/01, in modo che si avvicinino sempre più al dato reale del fabbisogno delle amministrazioni; per questo motivo si è stabilito di ridurre il personale a tempo indeterminato, pensando anche ad una riqualificazione che tenga nella dovuta considerazione le nuove necessità delle amministrazioni (**Lucibello**). Con riferimento agli enti locali il taglio del 5% non si applica in via diretta, ma occorre aspettare il DPCM (**Verbaro**).

In dissenso con la generalizzata applicazione del taglio del 5% si è presentato chi ha ritenuto certamente valida l'idea di individuare meccanismi attraverso i quali ridurre la spesa teorica molto alta di alcune amministrazioni, che presentano una dotazione organica non reale, spingendole a ridurla; ma allo stesso tempo occorre pensare ad una riduzione tecnica che non sia uguale per tutti, ma che incentivi quelle amministrazioni virtuose, che hanno delle dotazioni organiche che rispecchiano le loro reali necessità (si è ipotizzato ad es. l'utilizzo di un criterio che sia riferito alla spesa e non ad un dato numerico, perché è possibile organizzare delle economie e non ridurre il personale) (**Castronovo**).

decreto legislativo e all'articolo 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica. Ai predetti fini le amministrazioni adottano adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, anche sulla base di quanto previsto dal comma 192, mirate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero di dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto. Le amministrazioni interessate provvedono a tale rideterminazione secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, provvedono con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le amministrazioni che non provvedono entro il 30 aprile 2005 a dare attuazione agli adempimenti contenuti nel presente comma la dotazione organica è fissata sulla base del personale in servizio, riferito a ciascuna qualifica, alla data del 31 dicembre 2004. In ogni caso alle amministrazioni e agli enti, finché non provvedono alla rideterminazione del proprio organico secondo le predette previsioni, si applica il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al termine del triennio 2005-2007 le amministrazioni di cui al presente comma rideterminano ulteriormente le dotazioni organiche per tener conto degli effetti di riduzione del personale derivanti dalle disposizioni del presente comma e dei commi da 94 a 106. Sono comunque fatte salve le previsioni di cui al combinato disposto dell'articolo 3, commi 53, ultimo periodo, e 71, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nonché le procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004, le mobilità che l'amministrazione di destinazione abbia avviato alla data di entrata in vigore della presente legge e quelle connesse a processi di trasformazione o soppressione di amministrazioni pubbliche ovvero concernenti personale in situazione di eccedenza, compresi i docenti di cui all'articolo 35, comma 5, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi e norme di indirizzo per le predette amministrazioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, che operano le riduzioni delle rispettive dotazioni organiche secondo l'ambito di applicazione da definire con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 98.