

provvedimenti d'incarico nell'anno 2006 sono sinteticamente rappresentate nelle tavole seguenti.

TAVOLA 1 - DECRETI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI DI LIVELLO GENERALE, NEL CORSO DELL'ANNO 2006 - (NEL GRAFICO SONO ESCLUSI I DPR, I DECRETI DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PCM, DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI)

NUMERO DEI
DECRETI, RIPARTITI
PER MESE,
PREDISPOSTI
DALL'UFFICIO PER
IL PERSONALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI
DEL DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA
(TOTALE N. 227
PROVVEDIMENTI)

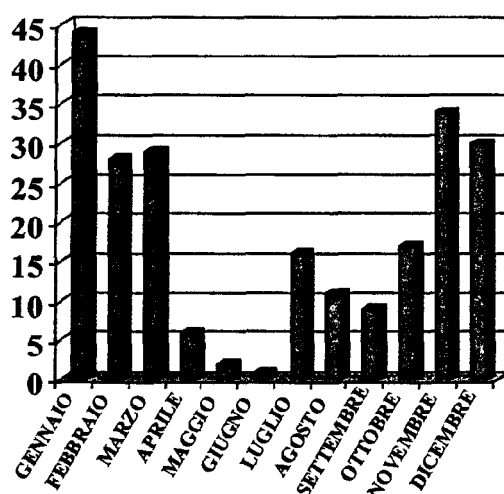


TAVOLA 2 - DECRETI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI DI LIVELLO GENERALE, NEL CORSO DELL'ANNO 2006 RELATIVI ALLE AMMINISTRAZIONI ISTITUITE PRIMA DEL D.LEGGE 181/06 - (NEL GRAFICO SONO ESCLUSI I DPR, I DECRETI DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PCM, DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI)

NUMERO DEI
DECRETI, RIPARTITI
PER
AMMINISTRAZIONE,
PREDISPOSTI
DALL'UFFICIO PER IL
PERSONALE DELLE
PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI
DEL DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA

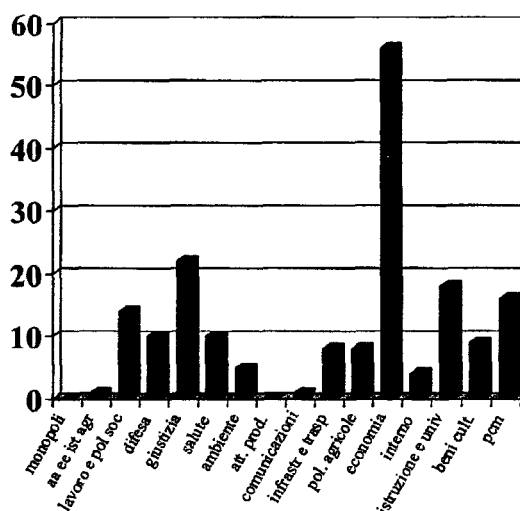
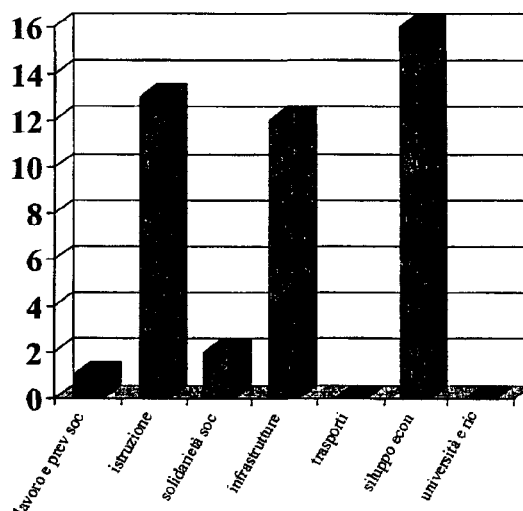


TAVOLA 3 - DECRETI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI DI LIVELLO GENERALE, NEL CORSO DELL'ANNO 2006 RELATIVI ALLE AMMINISTRAZIONI ISTITUITE CON IL D.LEGGE 181/06 - (NEL GRAFICO SONO ESCLUSI I DPR, I DECRETI DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PCM, DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI)

NUMERO DEI
DECRETI, RIPARTITI
PER
AMMINISTRAZIONE,
PREDISPOSTI
DALL'UFFICIO PER IL
PERSONALE DELLE
PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI
DEL DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA

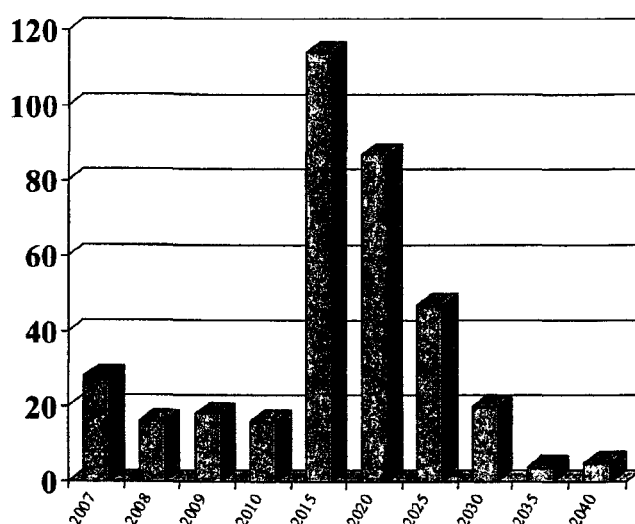


4.5.3. Attività di monitoraggio

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

Nell'ambito del monitoraggio sono state elaborate alcune statistiche, tra le quali se ne riporta una concernente il turn over.

TAVOLA 4 - NUMERO DEI DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA E DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA, CON INCARICO DIRIGENZIALE DI LIVELLO GENERALE, CHE RAGGIUNGONO L'ETA' DI 67 ANNI ENTRO IL PERIODO INDICATO NEL GRAFICO



4.5.4. Attività di sviluppo della banca dati dei ruoli dirigenziali e degli organigrammi

La banca dati informatica, di cui all'articolo 23, comma 2, del D. lgs. 165/01, atta a contenere i dati relativi ai ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato e, come previsto all'art. 28, comma 7 bis, del citato decreto legislativo, le informazioni di cui al punto precedente, è stata resa operativa a datare dal 16 novembre 2006. Nel corso del mese di dicembre, è stata resa accessibile a gran parte delle amministrazioni (a tutte quelle che hanno avanzato la richiesta), unitamente alla relativa manualistica.

Mano a mano che le amministrazioni inseriranno e certificheranno i loro dati, sarà possibile avere costantemente ed in tempo reale un quadro completo di tutte le informazioni concernenti i dirigenti, i ruoli, gli incarichi ed i posti di funzione dirigenziali.

La consultazione delle informazioni pubbliche sarà consentita ad ogni cittadino, le altre saranno visualizzabili con specifiche chiavi password riservate.

Le principali voci della reportistica del sistema possono riassumersi nelle seguenti:

- relativamente ai dirigenti:

- amministrazione di appartenenza;
- fascia di appartenenza;

- posizione in ruolo;
 - posizioni di fuori ruolo, comando ecc.;
 - mobilità;
 - età; luogo di nascita; sesso;
- relativamente agli incarichi dirigenziali:
- tipologia;
 - riferimenti normativi;
 - rispetto dei contingenti percentuali previsti dall'art. 19 del Decreto Legislativo 165/01;
 - componenti della retribuzione dei dirigenti dei ruoli o estranei;
- relativamente alle dotazioni organiche ed agli organigrammi:
- dotazioni organiche vigenti;
 - posti di funzione dirigenziale coperti;
 - posti di funzione dirigenziale vacanti.

4.5.5. Criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali

I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro relativi al personale dirigente dell'Area 1, del 21 aprile 2006 e dell'Area VIII, del 13 aprile 2006 all'articolo 20, comma 8, prevedono che le Amministrazioni adottino i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali e che siano oggetto di informazione preventiva, come definita all'articolo 6 sia del primo che del secondo accordo sopra menzionati.

Pertanto nell'ambito delle attività di coordinamento e di verifica, fissate dal decreto legislativo 303/99 e dal D.P.C.M. 23 luglio 2002, il Dipartimento della funzione pubblica, nel febbraio 2006, ha invitato le amministrazioni dello Stato a trasmettere il provvedimento formale relativo ai criteri adottati da ciascuna amministrazione per il conferimento degli incarichi di funzione di livello dirigenziale.

Nell'occasione è stato rilevato che nessuna amministrazione dello Stato aveva adottato un formale provvedimento della specie.

Nel mese di novembre 2006, l'Ufficio di controllo della Corte dei Conti, in sede di registrazione di alcuni provvedimenti di conferimento d'incarico, preso atto che le amministrazioni proponenti non avevano ancora provveduto all'emanazione del decreto di determinazione dei criteri di cui si tratta, ha espresso le proprie osservazioni, chiedendo chiarimenti in merito. Ha deciso successivamente di vistare i provvedimenti sulla base della dichiarazione, da parte delle amministrazioni, che le procedure per l'emanazione erano in corso. Così è avvenuto negli ultimi mesi, per tutte le amministrazioni; difatti, le proposte d'incarico vengono effettuate tuttora prendendo a riferimento i lodevoli comportamenti e gli ottimi risultati raggiunti dai dirigenti nei precedenti incarichi o attività svolte, anche esternamente all'amministrazione.

4.5.6. Comitato di Garanti

Previsto dall'art. 22 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ricostituito dopo circa un anno e mezzo di vacanza (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2005), l'attuale Comitato è presieduto da un Presidente di Sezione della Corte dei conti con esperienza nel settore del controllo sulla gestione ed è composto da un dirigente di prima fascia, estratto a sorte a norma dell'art. 5 bis del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, (in attesa della proclamazione del dirigente di prima fascia da eleggere secondo le modalità stabilite dal Decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 114), nonché da un esperto in materia di organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico.

Com'è noto, la funzione del Comitato di garanti consiste nel rendere, entro trenta giorni dalla richiesta proveniente da una pubblica amministrazione dello Stato, il parere sui provvedimenti di mancato rinnovo di incarico dirigenziale ovvero, nei casi di maggiore gravità, di collocamento a disposizione o di recesso dal rapporto di lavoro da assumere nei confronti del dirigente che non abbia raggiunto gli obiettivi assegnatigli o non abbia osservato le direttive impartitegli.

Il Comitato, in considerazione della delicatezza del parere da esprimere, al quale l'amministrazione deve conformarsi e della perentorietà del termine fissato e nell'intento di acquisire in tempo utile tutti gli elementi di valutazione necessari per un argomentato e documentato parere, ha inviato alle amministrazioni dello Stato una nota nella quale è

stata dettagliatamente elencata la documentazione da produrre in allegato alla richiesta di parere.

Nel periodo trascorso dalla sua istituzione, tuttavia, il Comitato di garanti non è stato investito di alcuna richiesta del parere previsto dall'art. 21 del Decreto Legislativo n.165/2001.

Nell'intento di potenziare e di rendere più incisiva la propria azione, il Comitato ha dispiegato la propria attività in presenza di esposti provenienti da organizzazioni rappresentative o da singoli dirigenti su fatti e situazioni comunque interessanti la funzione dirigenziale, riconducibili comunque alle ipotesi di cui al citato art. 21.

Con riferimento alle competenze generali in materia di pubblico impiego riconosciutegli, inoltre, ha proposto l'istituzione nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica di un Osservatorio per il monitoraggio coordinato delle vertenze che oppongono, in sede giudiziaria, le amministrazioni dello Stato ai propri dirigenti, assicurando la propria collaborazione.

In attesa di esercitare la funzione primaria per cui è stato costituito, il Comitato di garanti sta seguendo l'evoluzione del quadro normativo, soprattutto con riguardo alle tematiche volte ad assicurare una maggiore efficienza e funzionalità della dirigenza pubblica, rivolgendo l'attenzione alle questioni di costituzionalità della vigente disciplina positiva nonché alle iniziative legislative in corso, intese al maggior coinvolgimento della amministrazione pubblica e in particolare della dirigenza nell'azione di rilancio della competitività economica e di aumento della produttività.

4.6. - La flessibilità nel pubblico impiego

Nel corso dell'anno 2006 il Governo ha fatto ricorso in più occasioni alla decretazione d'urgenza per varare specifiche disposizioni in tema di organizzazione, di contenimento dei costi e di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni a fronte dell'esigenza di trovare soluzioni strutturali a problematiche ormai consolidate che minano l'efficienza dell'azione amministrativa.

In primo luogo il decreto legge 4/2006 (convertito, con modificazioni, in legge 80/2006) ha modificato le cause per il ricorso alle tipologie di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione con la evidente finalità di arginare l'utilizzo improprio di tali contratti in quanto non corrispondente alle esigenze temporanee bensì a quelle permanenti delle amministrazioni. La crescita abnorme del fenomeno ha portato il

legislatore a dettare disposizioni per il contenimento del fenomeno e per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato nella legge finanziaria per l'anno 2007.

La medesima esigenza di ricondurre le amministrazioni ad un corretto utilizzo delle diverse tipologie contrattuali, ha dato luogo alla modifica delle disposizioni contenute nel D. lgs. 165/01, ad opera del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modifiche, in legge 4 agosto 2006, n.248, sul ricorso al lavoro autonomo con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di natura occasionale, che hanno recepito la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti sul tema.

Sempre sul versante dell'organizzazione il citato D.L. 4/06 ha operato più interventi sul D. lgs. 165/01 al fine di contenere e razionalizzare i costi sostenuti dalle amministrazioni per l'acquisizione e la gestione delle risorse umane, attraverso il divieto di costituire posizioni soprannumerarie, l'incentivazione dei processi di mobilità volontaria, nonché mediante la previsione di norme più stringenti per il reclutamento di personale a tempo determinato, inclusi i contratti di formazione e lavoro, proprio per controllare un fenomeno in forte crescita. Si aggiungono, infine, nuove disposizioni sui requisiti per l'accesso alla dirigenza ed in tema di monitoraggio delle assunzioni dei disabili.

In tema di contenimento dei costi, il D. L. 223/06 ha dettato disposizioni sulla spesa derivante dagli incarichi di funzione dirigenziale di livello dirigenziale. Successivamente, la legge finanziaria per l'anno 2007, riproponendo tale esigenza, ha ampliato l'ambito di applicazione delle previsioni originarie. Ha disposto, inoltre, in materia di soppressione di commissioni e di riduzione delle spese per il funzionamento di enti ed organismi pubblici non territoriali e della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici.

Inoltre, il suddetto decreto è intervenuto in tema di pubblicità e trasparenza della spesa delle amministrazioni per gli incarichi di collaborazione esterna ai fini della razionalizzazione dei criteri di attribuzione di riduzione della spesa relativa.

4.6.1. Tipologie di lavoro flessibile nel pubblico impiego

In questo paragrafo si analizzano i risultati sull'utilizzo delle diverse tipologie di lavoro flessibile, da parte delle pubbliche amministrazioni, con riferimento agli anni 2003, 2004 e 2005. L'indagine è stata condotta sui dati del Conto Annuale 2005 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

La analisi intende offrire un quadro sufficientemente aggiornato sui dati che segnalano l'interesse dei datori di lavori pubblici per le diverse tipologie di lavoro flessibile, con la duplice finalità:

- di fornire elementi e spunti di riflessione per cogliere i "bisogni" emergenti in quel particolare mercato del lavoro, rappresentato dalle pubbliche amministrazioni, sia dal lato della domanda (datori di lavori pubblici), sia dal lato dell'offerta (lavoratori), anche in relazione all'impatto che ha avuto il blocco delle assunzioni e alla previsione di stabilizzazione, prevista per i precari del "pubblico impiego", contenute nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007);
- di fornire dati oggettivi su cui poter elaborare linee strategiche ed interventi normativi su una materia che, infatti, acquista maggiore o minore rilevanza, proprio in ragione dell'ampiezza dei fenomeni esaminati.

Il lavoro fa seguito all'analisi dei dati contenuta nella relazione al Parlamento del 2005, che aveva preso in considerazione i dati del biennio 2003-2004. L'analisi viene ora estesa anche all'anno 2005.

Le nuove indicazioni emergenti sono, in parte, in linea con le tendenze già evidenziate nella precedente relazione, ma si arricchiscono di ulteriori elementi di valutazione e spunti di riflessione.

Tabella 9 - Personale a tempo determinato

Comparto	TEMPO DETERMINATO		
	2003	2004	2005
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	24.335	27.816	30.419
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.000	2.314	2.277
ENTI DI RICERCA	3.506	3.496	3.489
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	39.040	44.072	50.404
MINISTERI	6.567	6.352	5.990
AZIENDE AUTONOME	1.220	1.605	2.265
UNIVERSITA'	20.577	25.866	26.791
<i>di cui docenti a contratto</i>		17.225	20.109
TOTALE	96.245	111.521	121.707
Fonte: Conto annuale RGS - Dati 2005			

TABELLA 10 - PERSONALE CON CONTRATTO DI FORMAZIONE LAVORO

Comparto	FORMAZIONE LAVORO		
	2003	2004	2005
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	108	125	59
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.414	1.323	1.086
ENTI DI RICERCA	44	31	22
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1.438	1.826	2.059
MINISTERI	31	372	124
AZIENDE AUTONOME		0	0
UNIVERSITA' (Compresi docenti a contratto)		0	0
TOTALE	3.035	3.677	3.350
Fonte: Conto annuale RGS - Dati 2005			

TABELLA 11 - LAVORATORI SOCIALMENTE UTILI

Comparto	LSU		
	2003	2004	2005
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	976	910	493
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	450	189	182
ENTI DI RICERCA	0	0	0
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	42.077	37.193	33.738
MINISTERI	2.064	2.050	1.685
AZIENDE AUTONOME		0	0
UNIVERSITA'	402	195	115
<i>di cui docenti a contratto</i>		0	0
TOTALE	45.969	40.537	36.213
Fonte: Conto annuale RGS - Dati 2005			

TABELLA 12 - LAVORATORI CON CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE A TEMPO DETERMINATO

Comparto	INTERINALE		
	2003	2004	2005
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.233	1.960	2.476
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	120	262	320
ENTI DI RICERCA	3	7	6
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	4.335	4.786	5.676
MINISTERI	187	28	48
AZIENDE AUTONOME	0	0	0
UNIVERSITA'	193	265	302
<i>di cui docenti a contratto</i>	0	0	0
TOTALE	6.071	7.308	8.828
Fonte: Conto annuale RGS - Dati 2005			

TABELLA 13 - PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE - ANNI 2004-2005

(unità e percentuali di variazione)				
Co.co.co.(*)				
Comparto	2004	2005	Variaz assoluta	Variaz %
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	11.201	11.646	445	3,97
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.489	901	-588	-39,49
ENTI DI RICERCA	3.730	4.327	597	16,01
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	46.266	47.008	742	1,60
MINISTERI	257	423	166	64,59
AZIENDE AUTONOME	0	0	0	0,00
UNIVERSITA'	25.776	24.592	-1188	-4,59
TOTALE	88.719	88.897	174	0,20
(*) Numero di contratti (non unità annue)				
Fonte: Conto annuale RGS - Dati 2005				

I dati mostrano, nel complesso, una significativa attenzione delle pubbliche amministrazioni alle tipologie di lavoro flessibile esaminate. L'analisi di dettaglio, condotta sulle singole tipologie di lavoro flessibile e sulle diverse amministrazioni, ha tuttavia messo in luce un quadro tutt'altro che uniforme.

Sono state rilevate, infatti, differenze d'incidenza complessiva del lavoro flessibile tra i comparti e scostamenti non trascurabili, nelle preferenze dei datori di lavoro pubblici, tra le diverse tipologie. Riflessioni di un certo interesse suscitano anche l'analisi della dinamica temporale nel triennio e degli effetti di "sostituzione" tra le diverse tipologie oltre che tra "lavori flessibili" e "lavori tradizionali".

Senza avere la pretesa di fornire chiavi di lettura e interpretazioni esaustive dei fenomeni analizzati, vale la pena, in conclusione, richiamare l'attenzione su alcune tendenze di fondo.

In primo luogo, si può osservare, un'espansione media del lavoro flessibile nel triennio di riferimento 2003 - 2005.

Questo dato potrebbe segnalare che la messa a regime del "fabbisogno" espresso dalle pubbliche amministrazioni sia raggiungibile in tempi brevi. In parallelo, nello stesso triennio, si registrano non trascurabili fenomeni di sostituzione tra le diverse tipologie.

Su queste sostituzioni e, di conseguenza, anche sugli andamenti complessivi, potrebbero avere avuto un ruolo importante gli interventi legislativi di contenimento della spesa di personale, varati attraverso le ultime leggi finanziarie, che hanno limitato o tentato di bloccare (e di contro incentivato, ove il limite non è stato posto in termini rigidi) il ricorso a specifiche forme di impiego.

Prescindendo, dunque, da fattori esogeni, tipicamente pubblici, quali sono quelli più sopra ricordati, i dati offrono la possibilità di ricercare interpretazioni in ordine alla diversa propensione all'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile.

Si potrebbe, ad esempio, approfondire l'ipotesi che le "preferenze" dei datori di lavoro pubblici siano influenzate dal grado di procedimentalizzazione dei diversi istituti e, di conseguenza, dalla facilità e tempestività con cui è possibile ricorrervi. Questa ipotesi di lavoro spiegherebbe, ad esempio, l'elevata incidenza del tempo determinato (tipologia "storica" e "collaudata" sulla quale molte amministrazioni hanno maturato notevole esperienza amministrativa) e le persistenti difficoltà dei contratti di formazione e lavoro, che invece richiedono molti adempimenti amministrativi (definizione del progetto, sua approvazione, selezione in ingresso e in uscita, seppure, quest'ultima, in forma semplificata).

La reiterazione del blocco delle assunzioni nelle leggi finanziarie degli ultimi anni ha determinato un più ampio utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti a tempo determinato, sia pure nei limiti indicati dalle predette leggi, stipulati a seguito del positivo esperimento di procedure concorsuali, che ha consentito la sostanziale elusione delle disposizioni in materia di blocco.

La stessa ipotesi potrebbe inoltre spiegare il notevole “*favor*” incontrato dalle collaborazioni coordinate e continuative, cui le amministrazioni ricorrono, presumibilmente, ben oltre gli stretti limiti fissati, per questa tipologia contrattuale. Si tratta, infatti, di contratto che richiede pochi adempimenti ed al quale non si applicano le norme in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. Tale disposizione ha, quindi, consentito alle pubbliche amministrazioni nel corso degli anni un ricorso a forme di collaborazione coordinata e continuativa che ha fortemente inciso sui bilanci delle stesse, determinando recentemente alcuni rilievi in merito da parte della Corte dei Conti.

Anche il successo del lavoro interinale, in certi comparti, potrebbe essere letto in questa luce. Tale tipologia consente, infatti, agli enti di evitare tutti gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, compresa l'attivazione di una procedura concorsuale pubblica.

Spostando l'osservazione sul fronte delle diverse amministrazioni appartenenti ai singoli comparti di contrattazione, spicca il maggiore fabbisogno di lavoro flessibile nei settori della ricerca e dell'università.

Queste amministrazioni, più di altre, si giovano di una maggiore autonomia finanziaria per “eludere” le rigidità ed i vincoli imposti nelle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò non basta, tuttavia, a giustificare il massiccio ricorso alle tipologie di lavoro flessibile che, peraltro, esisteva in larga parte anche prima della recente regolazione legislativa e contrattuale riferita alle pubbliche amministrazioni.

Molto significativo è l'approfondimento sulle autonomie locali che, in termini di “fabbisogno” di flessibilità, si collocano immediatamente dietro ricerca ed università, anch'esse facilitate da un elevato grado di autonomia di bilancio. Si tratta di diverse migliaia di enti, i quali si differenziano sostanzialmente per fattore dimensionale. Quest'ultimo aspetto consente di individuare qualche correlazione. Emerge, infatti, che negli enti di piccole dimensioni vi è un maggiore ricorso al lavoro flessibile rispetto a realtà di dimensioni maggiori.

Si può senza dubbio concludere che il “lavoro flessibile” è ormai entrato, a pieno titolo, a far parte degli strumenti adottati dalle pubbliche amministrazioni e sia pure con i distinguo sopra evidenziati, ha prodotto effetti non desiderati nel pubblico impiego.

Desta interesse approfondire e definire con maggior precisione ed accuratezza le motivazioni reali che spingono le amministrazioni ad adottare queste nuove tipologie contrattuali nonostante si operasse in regime di blocco assunzionale.

Motivazioni che non necessariamente coincidono con quelle che ispirano i comportamenti dei datori di lavoro privati, vista la rilevante diversità di assetti istituzionali e di incentivi comportamentali. Motivazioni che hanno prodotto enormi aspettative in seno ai lavoratori utilizzati con le forme contrattuali sopra indicate e che hanno generato problematiche sociali nel pubblico impiego, sfociate nelle ipotesi attuative della stabilizzazione previste nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

Gli effetti sull'organizzazione dell'eccessivo ricorso alla flessibilità nel settore pubblico sono stati nefasti e ancora poco evidenziati. Per certi aspetti la mancata distinzione tra fabbisogni permanenti e fabbisogni temporanei della Pubblica Amministrazione e l'individuazione dei contratti di lavoro flessibili come strumento unico per soddisfare questi ultimi non hanno portato alla nascita di una vera gestione delle risorse umane, come auspicato dal legislatore del 1993 con il Decreto Legislativo. n. 29. Poco è stato fatto per migliorare l'utilizzo del personale in servizio avendo la possibilità di poter reclutare nuove professionalità all'esterno, anche se non più a tempo indeterminato.

La proroga dei contratti a termine e l'utilizzo dello stesso personale nel tempo attraverso tipologie contrattuali diverse hanno creato un bacino di lavoratori “intrappolati” in uno stato di precariato (non potendo compiere percorsi formativi qualificanti) e al contempo hanno portato le amministrazioni a mantenere gli attuali assetti organizzativi ed a non utilizzare la contrattazione integrativa e la formazione, e quindi gli strumenti del datore di lavoro privato, per dare efficienza al lavoro pubblico.

Il risultato è stato, quindi, che poca flessibilità è stata introdotta nelle organizzazioni e poco è stato fatto per “curare” il personale delle amministrazioni. Il tutto è stato affrontato quindi solo in termini finanziari portando ad accantonare gli strumenti di rafforzamento delle competenze e le politiche di inclusione necessari, attraverso seri piani di riqualificazione, ai processi di decentramento e semplificazione che comunque hanno continuato il loro corso, anche se a fasi alterne.

La dirigenza (non aiutata certo dalla parte sindacale e dai ritardi nella contrattazione negoziale) ha affrontato la contrattazione integrativa come un'appendice attuativa o una sorta di coda economica del contratto nazionale, non sviluppando quelle competenze di gestore delle risorse umane richiamate dal Decreto Legislativo. 165/2001.

Anche se può apparire eccessivo, possiamo dire che il mancato decollo della riforma del lavoro pubblico, in termini gestionali e non solo di fonti giuridiche, trova anche nell'eccessivo ricorso al lavoro flessibile la sua causa. Data la possibilità di poter ricorrere all'esterno, infatti, poca attenzione è stata dedicata alla formazione, alla riqualificazione e alle progressioni di carriera. Attività, queste, realizzate senza programmazione e senza tenere conto dei fabbisogni dell'Ente.

Gli effetti sull'organizzazione, inoltre, si sono visti non solo nella conservazione di modelli organizzativi vecchi di decenni, riferiti a schemi gerarchici di derivazione ministeriale, ma anche nel frequente ricorso alle esternalizzazioni attraverso la creazione di una pluralità di soggetti partecipati dalle diverse amministrazioni. Il fenomeno delle società e dei consorzi a totale o parziale partecipazione è stata tale da indurre il legislatore ad intervenire più volte in sede di legge finanziaria (Legge n 448/2001 e Legge 296/2006) con misure di razionalizzazione e risparmio.

Le stabilizzazioni di questo personale, in possesso di requisiti previsti dalla legge 296/2006, avrà delle ricadute importanti sulla programmazione dei fabbisogni e sulle organizzazioni. Basti pensare, ad esempio, all'ingresso dei lavoratori socialmente utili, tutti inquadrati in categorie ed aree contrattuali A e B, ormai svuotate a seguito delle progressioni e da ricostituire per consentire l'assunzione a tempo indeterminato di detto personale.

4.7. - Il contenzioso

Il Dipartimento della funzione pubblica gestisce un contenzioso complesso e di notevole entità che lo vede coinvolto sia come parte nel giudizio sia per le funzioni istituzionali, di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni pubbliche in tema di lavoro pubblico, nonché per quelle di controllo dei bilanci e rilevazione dei costi con particolare riferimento al costo del lavoro, attribuite al Dipartimento.

Le questioni sottoposte all'attenzione del giudice riguardano il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, rispetto al quale ricorrono le tematiche relative alla violazione del principio di parità contrattuale, le procedure concorsuali per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle progressioni verticali, ed

infine la ricollocazione in mobilità di personale presso le amministrazioni curata dal Dipartimento per espressa previsione di legge, che verte essenzialmente sugli aspetti relativi agli inquadramenti.

Ciò considerato il Dipartimento è chiamato a contribuire, in maniera determinante, alla difesa in giudizio propria e delle amministrazioni pubbliche. Infatti attraverso tale attività è possibile delineare linee difensive coerenti agli indirizzi forniti in tema di lavoro pubblico dal Dipartimento stesso e motivarle adeguatamente, dal punto di vista tecnico, al fine di limitare i casi di soccombenza delle amministrazioni, i quali possono comportare, quando riguardano numerosi soggetti, oneri tali da aggravare sensibilmente i costi fissi e continuativi delle amministrazioni.

E' questo il caso dei contenziosi "seriali", attivati dai dipendenti di diverse amministrazioni per le medesime fattispecie, rispetto ai quali si evidenzia la necessità di effettuare un attento monitoraggio degli esiti presso i diversi giudici del lavoro per coordinare la difesa delle amministrazioni convenute onde pervenire ad un giudicato definitivo ad esse favorevole.

Rispetto a tale problematica, l'attuale disciplina, contenuta nell'articolo 61, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che consente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'economia e delle finanze di proporre un intervento adesivo in giudizio, risulta insufficiente alle finalità proprie poiché rinvia al termine previsto dal codice di procedura civile che ha una durata ristretta rispetto alla complessa procedura necessaria ad attivarlo. La previsione di un termine più ampio, necessario a non vanificare il perseguimento dell'interesse pubblico di garanzia degli equilibri di bilancio della spesa pubblica, sembra porsi in maniera equivalente a quello di assicurare la celerità dei giudizi.

4.8 - Studi ed analisi

Nell'anno di riferimento sono stati completati alcuni studi commissionati dal Dipartimento della funzione pubblica e finanziati con le risorse messe a disposizione della delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002.

Le attività, incentrate su alcuni temi centrali delle politiche di gestione delle risorse umane, hanno avuto come destinatari gli Uffici del personale delle amministrazioni del Mezzogiorno i quali hanno potuto usufruire, nell'ambito degli studi, di specifiche azioni di assistenza tecnica e di formazione *on the job*.

4.8.1. La programmazione triennale dei fabbisogni

Un primo studio è stato dedicato all'uso degli strumenti di programmazione del fabbisogno del personale, con l'obiettivo di diffondere, attraverso la realizzazione di un laboratorio permanente, una gestione efficace del *sistema delle risorse umane* fondato su una cultura della pianificazione.

La finalità dell'azione è stata quella di dotare le amministrazioni locali di un "modello" che, in termini di processo, metodologie, e di razionale utilizzo delle opportunità previste dalla attuale normativa, sappia agevolare lo sviluppo di una sensibilità nuova o "aziendale" alle politiche di gestione delle risorse umane e in particolare della programmazione del fabbisogno di personale. Più in generale l'obiettivo è quello di disegnare percorsi innovativi in materia di *policy* delle risorse umane al fine di sostenere i processi di innovazione in coerenza con i principi di contenimento della spesa pubblica.

Lo studio ha coinvolto complessivamente 11 pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno con una popolazione tra i 90.000 e i 250.000 abitanti e omogenee per obiettivi perseguiti, per area geografica e tipologia di servizi erogati ai cittadini.

L'azione è stata conclusa con un convegno finale e la pubblicazione di un volume che ha raccolto le esperienze del laboratorio, i modelli definiti nello studio ed una check list per la corretta definizione delle procedure per la programmazione triennale dei fabbisogni e la pianificazione delle assunzioni.

4.8.2. Tendenze ed evoluzione della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno nell'ambito della gestione e del costo del personale

L'attività dello studio si è sviluppata attorno alla necessità di individuare, in linea generale, le tendenze ed evoluzione della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno nell'ambito della gestione e del costo del personale.

Si è fatto ricorso ad un mix di strumenti metodologici, da un lato di tipo quantitativo, relativamente all'attuale situazione della struttura e delle performance del personale delle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno, dall'altro di tipo qualitativo per quanto riguarda le tendenze evolutive di tale situazione nel breve-medio termine. Per ciò che riguarda l'analisi qualitativa si è scelta la strada della costituzione di alcuni focus group costituiti dai dirigenti delle amministrazioni prese in esame.