

Finanziaria 2008 e PA: le novità in materia di lavoro

Efficacia ed efficienza i principi ispiratori degli interventi

di Leone Martino *



In breve

Sono passate "al setaccio" le disposizioni della L. n. 244/2007 che riguardano in modo più stringente le politiche sul lavoro e analizzati nel dettaglio gli aspetti che più da vicino interessano la Pubblica amministrazione.

È stata pubblicata sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 28 dicembre 2007 la Finanziaria 2008, legge n. 244 del 24 dicembre 2007. Essa è giunta al traguardo in una versione molto poco leggibile: 1.193 commi, suddivisi in tre articoli assolutamente eterogenei nei contenuti e diseguali nelle lunghezze.

Scorrendo i vari commi del provvedimento, spiccano le misure in materia di fisco, quelle dirette al contenimento dei costi della pubblica amministrazione e della politica, gli interventi per l'ambiente e il risparmio energetico, alcune correzioni sul *Welfare*. Vediamo in particolare le norme che riguardano in modo più stringente le politiche sul lavoro per poi soffermarci sugli aspetti che più da vicino interessano la Pubblica amministrazione.

Ammortizzatori sociali

(L. n. 244/2007, art. 2, co. da 520 a 523)
Viene prorogato per tutto il 2008,

nel limite di 460 milioni di euro (di cui 20 destinati al settore agricolo), il finanziamento degli ammortizzatori sociali. Un decreto del ministro del Lavoro, di concerto con quello dell'Economia, potrà disporre, in deroga alla normativa, trattamenti straordinari di integrazione salariale, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali. Viene prevista inoltre la possibilità di concedere, anche per il 2008, nel limite di 45 milioni di euro, il trattamento di integrazione salariale e il trattamento di mobilità ai lavoratori del commercio, alle agenzie di viaggio e turismo e alle imprese di vigilanza con più di 50 addetti.

Trattamento di integrazione salariale e iscrizione in mobilità

(L. n. 244/2007, art. 2, co. 524 e 525)
Viene rifinanziato, con 30 milioni di euro per il 2008, l'intervento di proroga di 24 mesi del trattamento straordinario di integrazione salariale per cri-

si aziendale (cessazione dell'attività dell'azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o di parte di essi). Prevista e confermata anche per il 2008 all'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende con meno di 15 dipendenti, con la conseguente ammissione dei datori di lavoro, in caso di assunzione, agli sgravi contributivi previsti dalla L. n. 223/1991, nel limite di 45 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione.

Bonus di prima occupazione

(L. n. 244/2007, art. 2, co. 509 e 510)
Viene confermata l'istituzione del bonus prima occupazione. Ai soggetti in cerca di prima occupazione viene riconosciuto per il 2008 un bonus da spendere per la propria formazione professionale in relazione alle esigenze del mercato del lavoro locale o da spendere per le stesse finalità presso l'impresa che procede all'assunzione con contratto a tempo indeterminato.

Collocamento obbligatorio

(L. n. 244/2007, art. 3, co. 123)
Le disposizioni relative al diritto al collocamento obbligatorio sono

* *Commercialista, consulente del lavoro*

estese agli orfani o, in alternativa, al coniuge superstite di coloro che siano morti per fatto di lavoro o siano deceduti a causa dell'aggravarsi delle mutilazioni o infermità che hanno dato luogo a trattamento di rendita da infortunio sul lavoro.

Imprenditoria femminile

(L. n. 244/2007, art. 2, co. 182)

Vengono previste norme specifiche per il lavoro delle donne, dal punto di vista della promozione dell'imprenditorialità. Per l'imprenditoria femminile la norma conferma infatti il Fondo per la finanza d'impresa che era stato istituito dalla Finanziaria per il 2007 e sosterrà anche la creazione di nuove imprese femminili nonché il consolidamento aziendale di piccole e medie imprese femminili localizzate nelle aree Obiettivo 1 e 2.

Contratti di solidarietà

(L. n. 244/2007, art. 2, co. 531)

Proroga al 31 dicembre 2008, per le imprese non comprese nell'ambito di applicazione della disciplina dei contratti di solidarietà, del termine entro il quale possono essere stipulati tali contratti. È autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per il 2008 a valere sul Fondo per l'occupazione.

La Finanziaria 2008

e la Pubblica amministrazione

La Pubblica amministrazione riveste un ruolo centrale nella legge finanziaria 2008. Efficacia ed efficienza sono i criteri che hanno guidato gli interventi programmati dal Governo.

Riduzione dei costi

nella Pubblica amministrazione

In primo luogo, bisogna evidenziare l'impegno profuso nel ridurre gli sprechi ed il cattivo impiego delle risorse pubbliche nei diversi comparti dell'Amministrazione, impegno che si accompagna all'obiettivo di

contenere i costi della politica.

Si è, infatti, voluta delineare una riforma organizzativa idonea a ricondurre il sistema Pubblica amministrazione in un alveo di rigore e di efficienza, andando ad incidere sulla disciplina di sistema piuttosto che agire mediante tagli alle spese destinati a produrre effetti solo sul breve periodo.

L'obiettivo è quello del riordino, della trasformazione o della soppressione di enti ed organismi pubblici statali secondo criteri di razionalizzazione della loro composizione e delle relative competenze, quale, ad esempio, la riduzione di almeno il 30% del numero dei componenti degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi.

A completamento del complesso delle misure volte alla riduzione dei costi si precisa il contenuto delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 593, della precedente legge finanziaria (n. 296/2006), che fissa un tetto massimo alle retribuzioni di tutti i dipendenti pubblici e a quelle dei titolari di qualsiasi incarico conferito dalla Pubblica amministrazione, tetto massimo corrispondente alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione.

Vediamo ora nel particolare le norme che interessano la Pubblica amministrazione in relazione al lavoro.

Contenimento degli incarichi, del lavoro flessibile e straordinario nelle PA

(L. n. 244/2007, art. 3, co. da 76 a 85)

Le disposizioni rientrano nell'ambito delle finalità originarie sia per quanto riguarda il conferimento di incarichi individuali a soggetti esterni, sia per quanto riguarda l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato. Al fine di prevenire l'uso distorto di tali tipologie contrattuali che ha dato luogo al formarsi del fenomeno del precariato con conseguenti istanze di stabilizzazione, la norma prevede,

quindi, una serie di interventi sistematici sull'ordinamento del lavoro dei dipendenti pubblici destinati a produrre effetti stabili sulla spesa corrente delle amministrazioni. La finalità della disposizione va ricercata nella necessità di porre fine ai comportamenti delle amministrazioni non coerenti con la natura delle diverse tipologie contrattuali di lavoro, i quali hanno determinato negli ultimi anni un aumento indiscriminato del costo del lavoro.

Le disposizioni citate vanno, dunque, intese come misure di completamento degli interventi avviati dalla legge finanziaria dello scorso anno e, in parte, già portati a compimento, in tema di stabilizzazione dei precari.

Con esse, infatti, novellando l'art. 7, co. 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in materia di conferimento di incarichi di consulenza a soggetti esterni, nonché l'art. 36 dello stesso decreto in materia di utilizzo di contratti a lavoro flessibile, si vuole impedire che, in futuro, possa riproporsi il deprecabile abuso delle forme contrattuali di lavoro flessibile nel settore pubblico, ove l'assetto organizzativo e le finalità perseguite non consentono equiparazioni macroeconomiche al settore privato e, ove, soprattutto, il fenomeno del precariato è stato generato da consistenti e ripetuti blocchi delle assunzioni protrattisi per anni per esigenze di mero risparmio.

L'art. 3 (co. da 76 a 79) riduce quindi l'ambito di applicazione dei contratti flessibili.

Pertanto, viene nuovamente modificata la disciplina del lavoro autonomo nelle Pubbliche amministrazioni subordinando la possibilità di ricorrervi al possesso di particolari e specifici requisiti di professionalità non presenti all'interno dell'amministrazione. Gli incarichi esterni potranno essere affidati solo a soggetti di comprovata professionalità (specializzazione universitaria) con eccezioni per

organismi di controllo, di valutazione e monitoraggio di investimenti.

Inoltre, viene limitato a fattispecie rigorosamente individuate dalla norma il ricorso al lavoro a tempo determinato vietando, al contempo, il rinnovo dei contratti o l'utilizzo dei medesimi lavoratori con altre tipologie contrattuali.

Per le assunzioni a tempo determinato nella PA è prevista una riserva di una quota del 60% dei posti a soggetti già titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa con le medesime amministrazioni ed enti.

In sostanza, si può ricorrere al lavoro flessibile solo per fronteggiare esigenze stagionali e per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali.

Per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni possono usare personale di altre amministrazioni per non più di 6 mesi.

Le Pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti flessibili per lo svolgimento di programmi o attività finanziate dai fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate. Deroga infine sulle assunzioni flessibili per il Parco nazionale arcipelago della Maddalena.

Per quanto riguarda il lavoro straordinario, l'art. 3 (co. da 81 a 83) dispone il contenimento della spesa da ridurre entro il limite del 90% delle risorse destinategli nel 2007 stabilendo, tra l'altro, che le Pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se prive di sistemi di rilevazione automatica delle presenze. Il risparmio stimato è di circa 73 milioni di euro.

Le Pubbliche amministrazioni sono tenute a favorire in sede di contrattazione integrativa una revisione dell'orario di lavoro e l'utilizzo del sistema del telelavoro, mediante istituti quali turni, reperibilità e lavoro plurisettimanale.

La violazione delle norme sul lavoro flessibile da parte delle PA non implica la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ma comporta il divieto di assunzione, per le amministrazioni in mora, per il triennio successivo alla violazione.

Regole che non si applicano però agli uffici di diretta collaborazione del ministro, agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali, ai contratti di incarichi dirigenziali, consultivi e di controllo.

Tetto alle retribuzioni per l'alta dirigenza

(L. n. 244/2007, art. 3, co. 44)

Inserito il tetto massimo di retribuzione annua per l'alta dirigenza nella Pubblica amministrazione. In particolare, la retribuzione di tutti i dipendenti della PA non potrà superare quella del Primo presidente della Corte di cassazione, pari a 274mila euro annui, eccezion fatta per un massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità. È stata inoltre accolta la norma che impegna a contenere la liquidazione dei consiglieri di amministrazione delle società che sono partecipate dallo Stato. Dal 2008, inoltre, sono ridotti al 15% della spesa sostenuta nell'anno 2003 i costi che le Pubbliche amministrazioni possono sostenere per le assunzioni di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Dal 2008, inoltre, la spesa per lavoro straordinario è ridotta del 10% rispetto a quella del 2007.

Stretta su incarichi e consulenze nella PA e negli uffici di diretta collaborazione

(L. n. 244/2007, art. 3, co. da 54 a 58)

La Finanziaria 2008 attua una vera e propria stretta sull'assegnazione di incarichi e consulenze presso la Pubblica amministrazione. In particolare,

si disciplina l'obbligo di pubblicità delle assegnazioni prevedendo che i contratti di consulenza siano efficaci a partire dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, del suo incarico e del suo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata. La legge prevede anche il divieto per le Amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, di istituire uffici di diretta collaborazione posti alla diretta dipendenza dell'organo di vertice. Alla scadenza del rispettivo incarico, inoltre, i vertici degli uffici di diretta collaborazione decadono.

Stretta alle indennità di missione per gli amministratori locali

Si prevede che agli amministratori che si recano fuori dal capoluogo dove ha sede l'ente di appartenenza siano corrisposti esclusivamente i rimborsi per le spese di viaggio effettivamente sostenute, nonché un rimborso forfettario per altre spese sostenute. Tutte comunque andranno rendicontate al dirigente competente e corredate di relativa documentazione.

Stabilizzazione dei precari

(L. n. 244/2007, art. 3, co. da 86 a 106)

Viene aggiornata la normativa sulla stabilizzazione dei precari, prevista già nella precedente finanziaria. Il co. 86 concede una proroga alle Amministrazioni pubbliche per assumere coi fondi previsti per il 2007 fino al 31 maggio 2008: infatti ancora quasi in nessun ente è iniziato il processo di stabilizzazione. Il comma si riferisce sia alle assunzioni in deroga al blocco delle assunzioni, sia alle stabilizzazioni vere e proprie. I co. da 90 a 92 stabiliscono che le amministrazioni dello Stato possono ammettere alle procedure di stabilizzazione anche personale a tempo determinato già in servizio da almeno

tre anni, anche non continuativi, in virtù di contratti stipulati prima del 28 settembre 2007. Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni continuano ad avvalersi di personale precario.

Il co. 95 consente di continuare ad assumere a tempo determinato in deroga ai limiti del co. 79 per “stabilizzare” i co.co.co. (come previsto dalla precedente Finanziaria).

I co. da 102 a 105 sostanzialmente bloccano le assunzioni ancora per il 2010 (erano già bloccate per il 2008 e il 2009), salvo il 60% del *turn over* (previa autorizzazione).

Questo blocco non si applica né ad università (dove le assunzioni sono sbloccate da anni) né a enti di ricerca (che possono assumere sul 100% del *turnover* e sull’80% del *budget*). Il co. 106 prevede infine la possibilità di riservare il 20% dei posti a concorso agli stabilizzandi con contratto triennale a tempo determinato, mentre prevede per i co.co.co. triennali il “*riconoscimento, in termini di punteggi, del servizio prestato*”.

Mobilità del personale

(L. n. 244/2007, art. 3, co. da 124 a 130)
Con l’articolo 3, commi da 124 a 130,

viene stabilito che la presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica e il ministero dell’Economia, Ragioneria generale dello Stato, possono autorizzare nel biennio 2008-2009 la stipula di accordi di mobilità intercompartimentale, per la ricollocazione del personale in esubero presso uffici che presentino vacanze in organico. Demandati ad accordi di mobilità la definizione di modalità e criteri dei trasferimenti e degli eventuali percorsi di formazione. Possibili trasferimenti temporanei di marescialli dell’Esercito, della Marina e dell’Aeronautica in situazione di esubero. Possibile la mobilità di personale docente dichiarato permanentemente inidoneo all’insegnamento, che viene iscritto in un ruolo speciale a esaurimento. Per agevolare le procedure di mobilità si prevede l’istituzione di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, finalizzata all’incontro fra domanda e offerta di mobilità. Il ministro della Giustizia è autorizzato a coprire per gli anni dal 2008 al 2010 i posti vacanti con il ricorso alla mobilità, anche interdipartimentali, di personale appartenente ad amministrazioni sottoposte a una disciplina limitativa delle assunzioni.

Previdenza complementare

(L. n. 244/2007, art. 2, co. 501 e 502)

Le risorse destinate a fare fronte all’obbligo della Pubblica amministrazione, quale datore di lavoro, di contribuire al finanziamento dei fondi di previdenza complementare delle amministrazioni dello Stato, limitatamente allo stanziamento per il 2008, possono essere impiegate anche per finanziare le spese di avvio dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti della PA.

La quota a carico della pubblica amministrazione della contribuzione al Fondo di previdenza complementare del personale del comparto scuola è iscritta in un apposito capitolo di bilancio dello stato di previsione del ministero dell’Istruzione.

Formazione lavoro e part-time

(L. n. 244/2007, art. 3, co. 100 e 101)

Viene stabilita una proroga al 31 dicembre 2008 dei contratti di formazione e lavoro di cui al co. 528 dell’articolo unico della legge finanziaria 2007, non convertiti entro il 31 dicembre 2007.

Si dettano anche disposizioni in tema di trasformazione del rapporto lavorativo - da pieno a part-time e viceversa - a favore della stabilità del posto di lavoro.