



UNIONCAMERE
UNIONE ITALIANA DELLE
CAMERE DI COMMERCIO,
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
E AGRICOLTURA

AREA ORGANIZZAZIONE ED E-GOV

Ufficio relazioni sindacali

**IL CONTENUTI DELLA MANOVRA FINANZIARIA 2005 IN MATERIA DI
ORGANICI ED ASSUNZIONI: LA POSIZIONE DELLE CAMERE DI
COMMERCIO:**

Legge 3.. dicembre 2005 n° 311

*(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
Legge finanziaria 2005)*

Premessa

Nell'affrontare, come ogni anno, la parte dei processi di spesa del settore pubblico che riguardano le risorse umane, il legislatore ha lasciato intravedere – in maniera forse più compiuta che nel passato – senso e logiche di fondo del suo intervento.

A fronte dell'eccesso di semplificazione registrato negli anni trascorsi su questi argomenti, che ha portato in modo diffuso a leggere le pregresse scelte legislative come tendenti a considerare la risorsa umana soltanto quale mero fattore di costo per le organizzazioni pubbliche e non un elemento chiave per l'affermazione del ruolo di queste ultime, forse per la prima volta – non è esagerato dire - il legislatore è riuscito a far apprezzare qual è il senso dell'imposizione agli Enti di un contenimento del ricorso ad acquisizioni di personale sul mercato del lavoro.

Tale imposizione, infatti:

- ✓ da un lato risulta inserita in modo più nitido e strutturato all'interno di un processo di *governance* degli equilibri complessivi di bilancio che tutte le Amministrazioni (peraltro individuate, queste ultime, secondo una classificazione non abituale, che chiama in causa il conto economico consolidato in luogo del consueto articolo 1, comma 2, d. lgs. n° 165/01) sono chiamate ad assicurare (commi 8¹ ss., per quelle statali, 21 ss., per quelle autonome territoriali, 57, per le altre, con un'evidenza apposita – per ciascuno di tali plessi di Amministrazioni – del ruolo che deve giocare in tale processo di *governance* la spesa per il personale);
- ✓ dall'altro viene apprezzata meglio (ed in maniera più chiara di quanto non sia avvenuto nelle precedenti finanziarie), attraverso l'esplicitazione della portata degli effetti che derivano dalla sua osservanza ai fini degli equilibri finanziari suddetti, in particolare per quegli enti meno condizionati da trasferimenti di risorse a carico del bilancio statale (*comma 91 e comma 107, il primo riguardante più in generale amministrazioni ed enti diversi da quelli statali, ai fini della determinazione delle risorse per la contrattazione collettiva, il secondo circoscritto a regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale, ai fini dell'individuazione delle economie di bilancio*).

Ciò posto, non può farsi a meno di considerare che un simile sforzo di visibilità delle logiche della manovra corre il rischio di essere vanificato dal ruolo che taluni fattori contingenti, per quanto di rilievo, hanno finito per esercitare sulla stesura della l. n° 311/04 (la finanziaria 2005, appunto).

¹ La particolarità della elaborazione del testo della finanziaria, che ha determinato – ad un certo punto dei lavori parlamentari – la confluenza in un unico articolo dei vari articoli dell'originario ddl e delle variazioni ad esso fino a quel momento intervenute, consente di operare nel corso della trattazione il riferimento soltanto ai diversi commi dello stesso articolo 1 che costituisce l'impianto della legge.

Si intende far riferimento a:

- ✓ il brusco arresto, imposto dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 390/04, all'impianto che in materia di assunzioni si andava perfezionando – sulla falsariga di quelli degli ultimi due anni – per il complesso delle autonomie territoriali, con la conseguente riscrittura di questa parte ed il suo rapido inserimento in un complesso di norme che aveva preso forma su altri presupposti;
- ✓ la dinamica del dibattito parlamentare, da un certo punto in poi sviluppatasi in modo talmente concitato da far emergere il serio dubbio di riuscire ad evitare che i tempi tecnici della discussione determinassero lo scivolamento nell'esercizio provvisorio e da produrre comunque – come risultato definitivo – un testo di legge composto da un solo articolo con oltre cinquecento commi (circostanza, questa, che sta tra l'altro facendo seriamente riflettere sull'utilità di continuare per gli anni avvenire secondo una simile impostazione della legge).

Il risultato è una scrittura delle norme, quanto meno per gli aspetti toccati dal presente commento, a tratti opaca, confusa, quando addirittura fuorviante.

I contenuti generali della manovra 2005

Il primo dato che balza all'evidenza è l'allargamento dell'orizzonte temporale sul quale si proiettano le indicazioni legislative; a differenza delle leggi finanziarie precedenti, infatti, la l. n° 311 non si limita a dettare disposizioni per il triennio immediatamente successivo alla sua promulgazione (nel caso di specie, 2005-07), ma si spinge fino al 2008.

Quest'ultimo anno, che individua la decorrenza a regime dell'operatività delle regole affermate a partire dal 2005, viene interessato dalla legge sotto un duplice profilo:

- ✓ accomunando (comma 103), tutte le Pubbliche Amministrazioni, escluse quelle autonome territoriali e le Camere di commercio (per le quali la regola a regime è posta nel comma 98), nel medesimo alveo, (senza dunque quelle distinzioni tra i diversi segmenti di esse adottata in questo esercizio ed in parte nei precedenti), alveo per il quale si prefigurano quelli che saranno i nuovi criteri e limiti per le assunzioni (possibili solo entro i limiti delle cessazioni dal servizio avvenute nell'anno precedente, ma non prima di aver dato corso a procedure di mobilità, che sembrano quindi rivestire ancor più, a paragone dell'attuale sistema, carattere propedeutico generale rispetto all'avvio dei meccanismi selettivi);
- ✓ quanto alle dotazioni organiche, imponendo al complesso delle amministrazioni ed organismi nazionali (Amministrazioni statali, anche ad

ordinamento autonomo, enti pubblici non economici, Agenzie, incluse quelle fiscali, enti di cui all'art. 70, co. 4, d. lgs. n° 165/01) di rideterminare in ulteriore decremento – rispetto a quanto previsto espressamente per l'anno 2005 – i contingenti organici, eliminando i posti non coperti in ragione delle riduzioni di personale frutto del blocco delle assunzioni (comma 93, terz'ultimo periodo).

In aggiunta al respiro ampio che le opzioni legislative si ripromettono di avere (anche se non possono, naturalmente, escludersi cambiamenti nel corso del periodo di validità delle opzioni stesse, magari – come avvenuto in passato – ad opera di leggi finanziarie successive), l'altro elemento cardine della finanziaria su questo punto è rappresentato dal duplice passaggio attraverso il quale le Amministrazioni sono obbligate ad assicurare il contenimento dei costi, vale a dire:

- la riduzione dell'organico
- la limitazione alla possibilità di assumere nuovo personale

L'intervento sulle dotazioni organiche

Le riflessioni critiche principali attengono, più che alla sostanza della disciplina, alle possibili ripercussioni della stessa sulle condotte future delle Amministrazioni in materia, appunto, di programmazione del ricorso al reclutamento di nuove risorse umane.

Non vi è dubbio, infatti, che il passaggio normativo in esame risulta oltremodo a ridosso di quello introdotto nel 2003 (art. 34, commi 1-3 ed 11, l. n° 289/02) e finisce per saldarsi con esso, sostituendosi, di fatto, a quella ciclicità periodica (di norma, su base triennale) che l'art. 6 d.lgs.n° 165/01 prevede debba animare le valutazioni, e connesse decisioni, sulla composizione degli organici, valutazioni da compiere, appunto, sulla base di (ed in coerenza con):

1. la programmazione triennale dei fabbisogni di personale
2. gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale (commi 3 e 4 art. 6 cit.).

In tal modo, e forse più che non nel caso del reclutamento, la posizione degli enti (a fortiori quelli dotati di autonomia, come Regioni, enti locali, camere di commercio) subisce, sotto questo aspetto, una compressione notevole dei propri spazi volitivi.

Questi spazi, infatti, lungi dal potersi sviluppare secondo le armonie temporali prefigurate dai commi appena sopra citati, finiscono per essere scanditi (e nella attivazione e nei risultati applicativi) dalla volontà esterna del legislatore.

Volontà che, proponendosi – si è detto – a distanza di due anni dalla precedente, sta ad indicare un’esigenza non più episodica del legislatore medesimo di intervenire in tale ambito.

Il quadro si completa con la possibilità di una stabile conferma dello scenario prefigurato a partire dal 2008, allorché – come si è visto (comma 103) – le assunzioni potranno effettuarsi unicamente nei limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell’anno precedente (per autonomie territoriali e camere di commercio, invece, secondo le indicazioni del comma 98, con un limite espresso sempre in termini di risparmio di spesa).

Circostanza, questa, che potrebbe rendere di nessuna utilità, vanificandola di fatto, una programmazione di reclutamenti (e, quindi, un dimensionamento organico che ne sia la risultante) che investa l’orizzonte triennale voluto dal legislatore della riforma del ’93.

Nel concreto, la soggezione del settore pubblico all’obbligo del contenimento degli organici viene affermata in forma modulare, ma secondo una tecnica diversa dalle precedenti.

In luogo, infatti, della configurazione di un vincolo generale rivolto a tutte le PP.AA., individuate attraverso il richiamo al combinato disposto degli artt. 1, co. 2, e 70, co. 4, d. Lgs. N° 165/01, e della contestuale previsione di regimi particolari per taluni settori di esse (ad es. Regioni, enti locali, camere di commercio), la legge n° 311/04 differenzia ab inizio i diversi segmenti pubblici rispetto ai quali ritiene di impartire discipline differenti rispetto al generale principio della riduzione degli organici.

In coerenza con questa impostazione, le PP.AA. vengono ricondotte a tre tipologie di insiemi:

| comma 93, primo periodo | Comma 93, ultimo periodo | comma 102 |
|---|--|---|
| Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo Agenzie, incluse quelle fiscali Enti pubblici non economici Enti di ricerca Enti di cui all’art. 70, co.4, d. lgs. n° 165/01 | Autonomie regionali Autonomie locali Enti del servizio sanitario nazionale | Amministrazioni pubbliche di cui agli artt. 1, co. 2, e 70, co. 4, d. Lgs. N° 165/01, non comprese nell’elenco 1 allegato alla finanziaria 2005 |

Per ognuna delle tipologie suddette, la disciplina risultante è la seguente:

| | |
|---|---|
| <p>comma 93, primo periodo Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo Agenzie, incluse quelle fiscali Enti pubblici non economici Enti di ricerca Enti di cui all'art. 70, co.4, d. lgs. n° 165/01</p> | <p>L'imposizione dell'obiettivo di riduzione dell'organico è, per esse, immediatamente precettivo viene prefissato il limite minimo da raggiungere (misura non inferiore al 5% della spesa complessiva dei posti in organico) la garanzia della sua realizzazione viene assicurata prefigurando gli effetti del meccanismo sanzionatorio che opererà nei riguardi delle Amministrazioni che rimarranno inerti di fronte alla previsione di legge; effetti che si caratterizzano per un duplice profilo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ove l'inerzia suddetta si protragga oltre il 30 aprile 2005, la dotazione organica subisce una rideterminazione <i>ex lege</i>, essendo fatta pari al personale in servizio, in ciascuno dei livelli di inquadramento, alla data del 31 dicembre 2004, numero cui si aggiungono le unità acquisibili successivamente a tale ultima data per effetto, tra l'altro, di procedure concorsuali in atto al 30 novembre 2004, di procedure di mobilità avviate dall'ente di destinazione al 1° gennaio 2005, di spostamenti derivanti da situazioni di eccedenza ex artt. 33 ss d. lgs. n° 165/01 (la casistica più completa è esposta nel co. 93, penultimo periodo); 2. fino alla rideterminazione dell'organico, trova poi generale applicazione la previsione di cui al co 6, art. 6, d. lgs. n° 165, la quale – com'è noto – non consente di compiere assunzioni di nuovo personale, incluso quello appartenente alle categorie protette, se prima non si è provveduto a definire la programmazione triennale dei fabbisogni di personale (dentro la quale operano, poi, i piani annuali di reclutamento); |
|---|---|



| | |
|---|---|
| <p>comma 93, ultimo periodo Autonomie regionali Autonomie locali Enti del servizio sanitario nazionale</p> | <p>La riduzione degli organici costituisce un indirizzo per queste Amministrazioni secondo una previsione che, pur rispettosa sul piano formale della natura autonoma di tali enti, non sottrae gli stessi all'obbligo di operare comunque una siffatta riduzione (per giunta estendendone l'osservanza anche a tipologie nel 2003 escluse, come i comuni al di sotto dei 3.000 abitanti), in quanto anch'essi sono chiamati a concorrere al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica Il compito di precisare entità e contenuti della riduzione è affidato al d.p.c.m. che dovrà stabilire in dettaglio criteri e limiti per le assunzioni presso queste Amministrazioni</p> |
| <p>comma 102 Amministrazioni pubbliche di cui agli artt. 1, co. 2, e 70, co. 4, d. Lgs. N° 165/01, non comprese nell'elenco 1 allegato alla finanziaria 2005</p> | <p>Per queste Amministrazioni l'obiettivo si configura in termini programmatici, essendo alle stesse richiesto di adeguare le rispettive politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa e venendo affidato a Mineconomia e Dipartimento Funzione Pubblica (attraverso l'acquisizione degli atti di programmazione dei fabbisogni adottati da tali enti) il controllo circa l'avvenuto adeguamento</p> |

In un simile contesto, analizzare quale debba essere **la posizione delle Camere di commercio** richiede di delimitare il campo della riflessione in base ad alcune, prime certezze:

- le Camere di commercio, in quanto presenti nell'elenco 1 allegato alla legge n° 311 (enti a struttura associativa), non sono comprese tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d. lgs. n° 165/01, delle quali fa menzione il comma 102;
- alla luce dell'evoluzione legislativa degli ultimi anni, costituisce un dato ormai acquisito che le Camere di commercio, in quanto autonomie funzionali, non sono da considerare parte delle autonomie locali o del complesso enti locali genericamente denominato e, quindi, per quel che riguarda l'argomento in esame, non sono incluse tra le autonomie di cui all'ultimo periodo del comma 93.

Rispetto all'elenco delle tipologie sopra riportato, resta da chiarire se vi siano elementi interpretativi per includere le Camere nel campo soggettivo di applicazione di cui al primo periodo del comma 93 e, in particolare, nella categoria degli enti pubblici non economici.

Al riguardo, la conclusione non può che essere negativa, avendo il legislatore – tramite l'utilizzo della locuzione "enti pubblici non economici" – ben presente un determinato complesso di entificazioni pubbliche (quelle, in sintesi, ricomprese nel comparto di contrattazione collettiva del c.d. parastato).

Che le Camere di commercio non debbano essere considerate parte degli enti pubblici non economici – quanto meno ai fini della normativa di cui alle leggi finanziarie di questi anni – è dimostrato, del resto, dalle seguenti argomentazioni testuali:

1. l'art. 39 della l. 449/97 (legge finanziaria 1998), nel disciplinare la materia delle assunzioni con riguardo a quell'anno, distingue chiaramente la posizione delle camere di commercio (co. 19) da quella degli enti pubblici non economici (co. 20);
2. l'art. 9 l. 3/03, nell'introdurre una disposizione di favore in tema di utilizzo di graduatorie, che allarga la possibilità in tal senso anche con riferimento a graduatorie di altri soggetti pubblici, la delimita – con riferimento agli enti pubblici non economici – a quelle approvate da altri enti del medesimo comparto di contrattazione collettiva;
3. la legge n° 311 imbastisce una simmetria stringente tra il comma 93 ed il comma 95, i quali si occupano, rispettivamente, di organici ed assunzioni; l'elencazione delle amministrazioni destinatarie dell'una e dell'altra previsione è, in pratica, la stessa, vi è dunque un parallelismo stringente che non può coinvolgere le Camere di commercio, presenti testualmente – quanto al regime delle assunzioni – nel successivo comma 98.

Quanto sopra affermato consente, pertanto, una prima conclusione: ***le Camere di commercio non rientrano nel campo di applicazione del comma 93 e, pertanto, non sono soggette al rispetto del termine del 30 aprile p.v. quanto alla rideterminazione dell'organico voluto dalla manovra finanziaria 2005, con la conseguente esposizione agli automatismi evidenziati nello stesso comma 93 (e più sopra illustrati) in caso di mancata contrazione dell'organico entro la data suddetta.***

Qualche margine di dubbio presenta, invece, il passaggio successivo, vale a dire quello che argomenta dal mancato riferimento testuale - in alcuno dei commi che trattano della materia - alle Camere di commercio l'esclusione delle medesime dall'obbligo di procedere alla rideterminazione dei propri organici nel senso voluto dal legislatore.

Non va, infatti, dimenticato che:

- come più sopra visto, la politica di contenimento degli organici sembra rivestire un carattere di generalità che rende problematico sostenere

l'esclusione di un qualche plesso di Amministrazioni in assenza di elementi testuali e/o interpretativi certi;

- per il complesso delle amministrazioni ed enti diversi da quelli statali (e dunque, in questo caso specifico, anche le Camere di commercio) il comma 91 collega i risparmi derivanti dall'applicazione dei commi da 93 a 106 (ivi inclusa, quindi, la parte che interessa la riduzione degli organici) al maggior governo degli oneri derivanti dagli incrementi contrattuali per il biennio economico 2004-05 (che coinvolgono tutti gli enti, Camere comprese).

Gli aspetti appena ricordati – lungi dal determinare la conclusione obbligata che anche le Camere di commercio sono soggette all'obbligo del contenimento delle dotazioni organiche – servono soltanto per porre in risalto che, semmai dovesse prevalere un orientamento in tal senso, la sede nella quale procedere alla determinazione del contenuto dell'obbligo di definizione dell'organico è quella del decreto di cui all'ultimo periodo del comma 98 (la circostanza che l'ambito di intervento di tale decreto sia espressamente circoscritta ai criteri e limiti per le assunzioni non è, di per sé, decisiva, considerato anche il precedente del 2003, nel quale il d.m. 27.5.2003 si occupò, appunto, di definire le modalità di definizione dei nuovi organici nel contesto delineato dalla l. n° 289/03, pur non essendo in quest'ultima assegnato ad esso un tale potere di disciplina).

In attesa, dunque, di disporre del contenuto di tale atto normativo di dettaglio, si ritiene utile ricordare che i posti di organico sui quali comunque (quale che sia, quindi, la soluzione interpretativa alla quale si approderà) la singola Camera di commercio potrà fare affidamento sono:

- quelli occupati alla data del 31 dicembre 2004; la precisazione – in sé scontata – acquista, però, una qualche rilevanza per quelle Camere che – confidando nel messaggio contenuto nella riforma del lavoro pubblico, e di cui si è detto più sopra con riguardo all'art. 6 d. lgs. n° 165 cit. – avevano progressivamente tarato i propri organici su numeri ormai prossimi a quelli delle unità in servizio (divisi, gli uni e le altre, soltanto dalle risorse di prossima acquisizione in quanto inserite nella programmazione) e per le quali adesso – in base all'astratta previsione della legge – potevano porsi dubbi circa la sorte di eventuali tagli che andassero a toccare, per la loro entità, posti già occupati;
- quelli interessati da procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004; una tale espressione si ritiene meriti un discorso più approfondito: pur essendo ormai consolidata l'affermazione che la sussistenza di disposizioni legislative che impediscono o contingentano le assunzioni di personale non inibisce, di per sé, la possibilità di indire selezioni per acquisire nuove risorse, è altamente probabile che (anche in ossequio ad una prudente, quanto corretta, condotta amministrativa) all'avvio di tali selezioni molti enti camerali si siano indotti una volta conosciute le possibili entità di figure da assumere



nell'anno 2004 sulla base del decreto di riferimento (d.m. 24.11.2004); in ragione dei tempi con i quali tale atto normativo è divenuto operante, non è infrequente il verificarsi dell'ipotesi che alla data del 30 novembre 2004 o non fossero stati indetti concorsi, ovvero – per chi, sia pure in attesa del decreto, avesse comunque intrapreso il cammino della selezione - fossero in corso di maturazione i due mesi previsti dall'art. 34-bis del d. lgs. n° 165 per l'eventuale assegnazione di personale pubblico collocato in disponibilità e che devono precedere, com'è noto, l'avvio di procedure di assunzione (e, quindi, anche quella di selezione vera e propria, prodromica a tale assunzione); per tale ragione specifica e – soprattutto ed in via più generale – per assicurare un adeguato coordinamento tra tale previsione del comma 93 (procedure concorsuali in atto) e quella di cui al citato penultimo periodo del comma 95 (la quale fa salve, ove avvengano nel 2005, le assunzioni frutto dell'applicazione dei decreti emanati nel 2004 in base alla legge finanziaria relativa a tale anno, senza precisare la fase in cui devono trovarsi le relative procedure e senza distinguere tra Amministrazioni adempienti e non rispetto alla prescrizione sugli organici di cui al precedente comma 93 e presupponendo, pertanto, che vi sia disponibilità in organico per concretizzare dette assunzioni a valere sull'annualità 2004, come tali salvaguardate dal blocco per il 2005) che si ritiene di dover propendere per una lettura meno formalistica della suddetta espressione "procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004", nel senso di considerare tali non solo quelle per le quali sussistevano a quel momento formali provvedimenti di indicazione della procedura concorsuale, ma anche quelle fattispecie in relazione alle quali era intervenuta una manifestazione di volontà certa, da parte dell'ente, di provvedere alla copertura del posto, nella forma dell'invio della comunicazione ex art. 34-bis, se non addirittura (in una logica che privilegi gli aspetti sostanziali delle vicende gestionali delle Amministrazioni) della formalizzazione del piano annuale di reclutamento, sempre in base al decreto 2004 di riferimento, piano comunque necessario per effettuare assunzioni in ciascuna annualità;

- quelle interessate da procedure di mobilità volontaria che l'ente di destinazione abbia avviato alla data del 1° gennaio 2005, intendendosi, naturalmente, per avviate le procedure per le quali – alla data suddetta – sussisteva una volontà certa dell'ente (magari suffragata da atti di pianificazione dei fabbisogni) di acquisire con tale modalità risorse dall'esterno.

Il riepilogo appena compiuto, lungi dal voler adombrare conclusioni per le Camere ancora tutte da verificare – come detto - in fatto di organici, si propone soltanto di offrire un primo orientamento nella fase attuale, anche per consentire quelle (sia pur limitate, come si vedrà) scelte riguardo alle assunzioni, le quali richiedono necessariamente certezze sulla disponibilità dei posti da coprire.

Ragion per cui, in sintesi, può dirsi che:

- ⇒ le consistenze delle fattispecie appena sopra illustrate e riportate nel quinto e settimo periodo del comma 93 (entità dei posti che comporranno la dotazione delle Amministrazioni di cui al medesimo comma, inadempienti al 30 aprile prossimo) costituiscono il contingente minimo al di sotto del quale nessun organico di altra Pubblica Amministrazione potrà andare, ancorché l'applicazione della misura del taglio (5% della spesa o altro indicatore) dovesse dare un risultato ancora inferiore in termini economici (non può ammettersi, infatti, un trattamento deteriore per enti che abbiano correttamente dimensionato in questi anni il proprio organico ed adempiano alla disposizione di legge, per come sarà dettata nei loro riguardi ove non compresi nel comma 93, rispetto ad altri che rimangano inerti di fronte ad essa);
- ⇒ su quei posti possono, quindi, giocarsi con certezza gli investimenti, in termini di possibili acquisizioni di personale, che le Camere hanno in corso di maturazione in questa fase (non solo, quindi, quelli - come ricordato - di cui alle procedure, concorsuali o di mobilità, già in itinere, ma anche quelli che si rendono possibili per effetto del d.m. 24.11.2004 a valere su posti già coperti al 31.12.2004 e resisi vacanti successivamente, meglio se vi era stata la dichiarata intenzione in tal senso dell'ente perché già certo il determinarsi di siffatta vacanza);
- ⇒ questo perché l'impostazione della legge n° 311 sul punto ha il significato di rendere priva di efficacia la programmazione - compiuta su base triennale una volta rideterminato l'organico nel 2003 ex art. 34 l. n° 289 - che abbracci anche l'annualità 2005 e, a maggior ragione, la pianificazione delle assunzioni relativa a tale ultimo anno; tale ultimo atto va, dunque, ridefinito alla luce di quelle che saranno le risultanze, per ciascun ente, dell'applicazione della normativa di riferimento in termini di riduzione di organico, secondo la previsione direttamente vincolante di cui al primo periodo del comma 93 (Stato, enti nazionali) e le indicazioni di cui all'apposito d.p.c.m. per quelle di cui all'ultimo periodo del comma medesimo (autonomie territoriali) o al d.m. per le Camere di commercio, se dovesse trovare conferma l'orientamento di cui sopra;
- ⇒ ne consegue, quindi, che il congelamento della programmazione del reclutamento non può che riferirsi all'annualità 2005, il corso di quella 2004 essendo appunto salvaguardato dal comma 93 (penultimo periodo) e dal comma 95 (penultimo periodo), tale ultima disposizione estesa in via interpretativa alle Camere dal parere del Dipartimento Funzione Pubblica n°8123/05 del 25.02.2005, a suo tempo trasmesso.

Le assunzioni

Quale logico corollario delle affermazioni sopra riportate deriva che – anche in attesa delle decisioni sulle eventuali rideterminazioni degli organici – le Camere di commercio (alle quali comunque non si applica, si ribadisce, la definizione automatica degli stessi alla scadenza del 30 aprile) possono comunque dare corso alle assunzioni programmate nel 2004, ove esse rientrino nel contingente ammesso dal decreto 2004 e siano da considerarsi in atto (nel senso sopra proposto) alla data del 30 novembre 2004, ovvero alle procedure di mobilità avviate al 1° gennaio 2005; questo anche perché si tratta di acquisizioni di personale che non rientrano, ovviamente, nella pianificazione annuale 2005 (quella, appunto, da considerare al momento congelata).

Quanto alle nuove assunzioni afferenti l'annualità 2005, occorre tener presenti gli elementi fondanti della disciplina relativa, che possono riassumersi come segue:

- la formulazione dei commi 95 e 96, da una parte, e 98, dall'altra, sembra determinare un effetto di tendenziale avvicinamento tra le Amministrazioni (Stato e Parastato, per intendersi) fino ad oggi destinatarie di previsioni immediatamente precettive ed applicabili e le altre, espressione del mondo delle autonomie (regionali e locali, cui si aggiungono da qualche anno le autonomie funzionali Camere di commercio e loro Unione), per le quali è stato invece affidato ad uno specifico provvedimento normativo (d.p.c.m., da emanare previo accordo Governo – rappresentanze delle autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata; d.m. per le Camere di commercio, da emanare ad opera del Ministero delle attività produttive, previa intesa con Dipartimento Funzione Pubblica e Ministero dell'economia) il compito di tradurre dette previsioni generali in regole direttamente applicabili per tali plessi di Amministrazioni.

La formulazione della finanziaria 2005, pur mantenendo distinte le suddette realtà, approda ad un risultato nella sostanza diverso dai precedenti.

Su tale scelta ha influito, come ricordato in apertura, la sentenza n° 390/04 della Corte Costituzionale.

Con tale decisione, è noto, sono state giudicate incostituzionali le disposizioni – contenute nelle leggi finanziarie 2003 e 2004 – che hanno limitato entro un tetto massimo le assunzioni che potevano essere effettuate da Regioni e da comuni e province in regola con il patto di stabilità interno.

I giudici hanno, dunque, ritenuto lesiva dell'autonomia, costituzionalmente garantita, di tali enti una previsione specifica e puntuale sull'entità massima delle assunzioni da poter compiere (in percentuale, si ricorderà, sulle cessazioni dal servizio pregresse), sia pure determinata in concreto con l'intermediazione di un d.p.c.m. che tenesse conto della volontà delle rappresentanze di tali enti.

Avendo, comunque, la Consulta giudicato – in via incidentale – ammissibili soluzioni legislative che invece si limitassero a prescrivere criteri o a stabilire obiettivi (citando tra questi ultimi, ad es., il contenimento della spesa pubblica), il comma 98 definisce, appunto, per Regioni ed enti locali – oltre che per le Camere di commercio – un risultato da assicurare attraverso il contenimento (non predeterminato, questa volta, nei numeri) del ricorso alle assunzioni.

Tale risultato è individuato nel raggiungimento di un tetto minimo di risparmi di spesa legati al turnover (risparmi desumibili dal raffronto tra oneri per il personale dell'anno precedente e quelli dell'anno da monitorare, tetto fissato in valori di euro crescenti per ciascuno degli anni coperti dalla previsione - 2005-2007- ed a regime dal 2008).

Così disponendo, pertanto, il legislatore sposta l'attenzione da una dimensione meramente quantitativa – gestita, al proprio interno, da ciascuno degli enti costituenti il complesso, rispettivamente, delle Regioni, dei Comuni e delle Province e degli enti del SSN – ad una più strettamente finanziaria, che ha riguardo all'insieme dei complessi di enti sopra detti, la cui condotta "virtuosa" (sotto il profilo, appunto, del governo del turnover) consente agli stessi, attraverso i risparmi che ne derivano, di concorrere al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (*incipit* del comma 98, anch'esso presente nelle versioni precedenti sottoposte al vaglio della Corte e da questa ritenuto conforme alla Costituzione nella decisione n° 390 di cui sopra).

Dimensione finanziaria che è la versione speculare di quella che presiede alla disciplina per le amministrazioni e gli enti di cui al comma 95, per i quali il tetto massimo previsto, in milioni di euro, rappresenta la crescita complessiva della spesa per effetto di nuove assunzioni (e non, come per gli altri, il risparmio derivante dal saldo negativo tra nuove acquisizioni e cessazioni intervenute).

Per le Camere di commercio, il cui decreto di riferimento è chiamato a dettare criteri e limiti per le assunzioni "nel rispetto delle previsioni di cui al presente comma" (comma 98, ultimo periodo), la disciplina che si andrà a dettare dovrà, dunque, tener conto dei seguenti profili interpretativi:

1. se il parametro al quale commisurare il limite del reclutamento possibile all'esterno sia di ordine finanziario (come espressamente previsto per il sistema delle autonomie dal comma in esame) o se la dimensione finanziaria possa tradursi in una di ordine quantitativo (assunzioni possibili in una percentuale del turnover dell'anno precedente);
2. se il parametro, individuato tra le alternative di cui sub 1, debba operare per l'insieme delle Camere o per ciascuna di esse.

Completano le linee generali della manovra sulle assunzioni:

- il restringimento delle fattispecie il cui verificarsi dà titolo alla possibilità di effettuare assunzioni pur in presenza dei vincoli posti dalla legge; accanto al personale appartenente alle c.d. categorie protette (anche se per



quest'ultimo potrebbe determinarsi una temporanea inibizione in attesa della rideterminazione degli organici, secondo quanto più sopra visto) ed a quello interessato dai processi di mobilità tra enti (anche di comparti diversi), infatti, non figura più – tra le unità da poter assumere in deroga ai divieti – il personale chiamato a ricoprire una posizione professionale non fungibile all'interno ed alla quale corrisponda l'unicità del posto in organico;

➤ sul contingente di unità che possono assumersi in corso d'anno incidono (nel senso che, ove si verificano, determinano una riduzione di tale contingente) due fattispecie:

1. l'assenso alla prosecuzione dell'attività lavorativa oltre il limite d'età previsto dal rispettivo ordinamento per il collocamento a riposo e fino al raggiungimento dei settanta anni d'età (comma 99), assenso concesso dall'ente a seguito di apposita istanza presentata dall'interessato ed in ossequio alle modalità ed alle indicazioni di cui alla circolare Dipartimento Funzione Pubblica n° 5/04 ed alla circolare Inpdap n° 69 del 24.12.2004² (la prima delle due, in verità, ritiene che tale assenso spieghi effetti anche per le situazioni maturate nel corso del 2004 e, quindi, finisce per determinare ripercussioni sulle eventuali assunzioni ex d.m. 23.11. 2004 – consentite a valere sull'annualità 2004 e non ancora effettuate al 1.1.2005 - qualora, appunto, nell'anno appena trascorso sia stato consentito a qualche dipendente di continuare il proprio lavoro oltre i limiti d'età anagrafica esistenti e fino al settantesimo anno); ciò sta a significare che il trattenimento in servizio, che fosse eventualmente disposto in corso d'anno in favore di propri dipendenti, non comportando un risparmio di spesa sul fronte delle uscite abbatte, per così dire, dell'ammontare equivalente al costo delle unità, che vengono così mantenute sul posto di lavoro, le disponibilità finanziarie per nuovi reclutamenti (in entrata, quindi), poiché concorre anch'esso a determinare il saldo tra uscite ed entrate che dovrà attestarsi sui valori assoluti previsti dalla legge finanziaria (comma 98); se, il parametro fosse, invece, di ordine quantitativo, il trattenimento sarà possibile solo ove rientri nel numero delle assunzioni autorizzate dal decreto di rifeirmento;
2. la conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato di taluno dei contratti di formazione e lavoro di cui all'art. 34, co.18, l. n° 289/02 (quelli scaduti negli anni 2002 e/o 2003), rispetto ai quali vi sia stata a suo tempo l'espressione concreta, da parte dell'ente, della volontà di procedere ad una tale stabilizzazione; la l. n° 311 conferma ancora una volta la proroga di tali rapporti al 31 dicembre dell'anno in corso (qualora, ovviamente, a tale conversione non si proceda entro tale data sfruttando le opportunità concesse dai decreti di cui ai più volte detti commi 96 e 98); anche le risorse finanziarie necessarie per il pagamento di rapporti di lavoro frutto di tali conversioni incidono, dunque, a seconda – si ripete – del parametro che sarà scelto, sulle disponibilità per ulteriori reclutamenti

² si veda anche la recente circolare INPS n° 53/05

ovvero impongono maggiori risparmi – e, quindi, riduzioni di spazi per tali reclutamenti – per mantenere l’obiettivo di riduzione della spesa;

- L’onerosità del processo decisionale che gli Enti devono affrontare prima di poter determinare gli spazi operativi disponibili per il reclutamento trova una (parziale) compensazione nell’opportunità di poter utilizzare – concluso il processo selettivo – graduatorie concorsuali già approvate dagli stessi, graduatorie che a tale scopo (ed in coerenza con l’orizzonte temporale 2005-07 preso a riferimento dalla disciplina in materia) vedono prorogati di un triennio i rispettivi termini di validità (comma 100, primo periodo; in precedenza la proroga aveva durata annuale).

L’opportunità in commento, già presente da qualche anno nell’ordinamento, acquista nella fase attuale una prospettiva diversa, sotto il profilo del governo della variabile temporale nell’acquisizione di personale; si consideri, infatti, che la copertura – sempre, s’intende, in base alle limitazioni finanziarie e/o numeriche fin qui esaminate – di carenze in organico tramite scorrimento di graduatoria non soggiace (in tal senso i pareri resi dal Dipartimento Funzione Pubblica) all’obbligo ed al conseguente iter previsti dall’art. 34-bis del d. lgs. n° 165/01 (comunicazione della volontà di dare avvio al concorso alle strutture provinciali di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 34 stesso decreto e, tramite queste, al Dipartimento della Funzione Pubblica, affinché tali soggetti possano verificare l’eventuale sussistenza di personale in esubero da ricollocare; il tutto entro il termine massimo di 60 giorni).

- per quanto attiene al reclutamento a termine, ovvero al ricorso a convenzioni o a contratti co.co.co., recuperando la terminologia usualmente adottata per individuare il comparto pubblico (dato dal riferimento agli artt. 1, co. 2, e 70, co. 4, d. lgs. n° 165/01) ed abbandonata quest’anno per le assunzioni in pianta stabile, il comma 116 afferma il generale principio del contenimento del ricorso a tali tipologie flessibili di lavoro, confermando (quale limite entro il quale contenere le nuove attivazioni per l’anno in corso) il riferimento al dato – ormai storicizzato, si può dire – della spesa sostenuta nel triennio 1999-2001 per le stesse finalità (tra loro, peraltro, anche cumulabili, come già chiarito dal Dipartimento Funzione Pubblica, e, quindi, utilizzabili – per il calcolo della spesa ammessa – anche per una sola delle tipologie previste dalla legge); il dato medio, comunque, può essere utilizzato nella sua interezza e non più entro un limite percentuale (90%), come negli anni precedenti; resta comunque ferma – per i rapporti di co.co.co. che si intendessero costituire – la verifica dei presupposti e del contenuto sostanziale di tale attivazione, alla luce della circolare Dipartimento Funzione Pubblica n° 4/04, delle precisazioni di cui al comma 42 della stessa legge finanziaria 2005 e dei relativi chiarimenti offerti dalle linee di indirizzo approvate dalla sezioni riunite della Corte dei conti nell’adunanza del 15.2.2005 e della circolare Dipartimento Funzione Pubblica prot. 10558/05 del 15.3.2005

Alcuni aspetti problematici

Fin qui gli elementi di riflessione derivanti dalla ricognizione sul complesso delle norme in esame.

Le variabili e le circostanze di fatto, alle quali si faceva cenno in apertura del presente articolo e che hanno inciso su modalità e tempi di perfezionamento di alcuni passaggi della manovra finanziaria sul punto, lasciano però sul terreno, per così dire, alcune questioni interpretative, di rilievo spesso non secondario.

a) il ruolo della mobilità

La prima attiene al ruolo che rivestono i trasferimenti per mobilità, in termini di opportunità per gli enti nel panorama di vincoli e deroghe di cui è intessuta la l. n° 311.

Di riferimenti alla mobilità c'è traccia in diversi punti di quest'ultima, e precisamente:

- a) al comma 47, laddove si afferma – con una previsione dal contenuto tipicamente programmatico – che le limitazioni alla possibilità di assumere a tempo indeterminato trovano una “compensazione” – per gli enti che ad esse sono soggetti – nella facoltà di ricorrere, appunto, a trasferimenti per mobilità anche se gli enti stessi risultano collocati in comparti diversi; la disposizione, dunque, ricomprende – quanto al 2005 – amministrazioni ed enti di cui ai commi 95 e 98 (con esclusione, sembrerebbe, in quanto non soggette a precise limitazioni in tal senso, ma solo ad un indirizzo, di quelle indicate nel comma 102, che non potrebbero, quindi, né cedere, né acquisire unità a tale titolo).
- b) al comma 95, il cui ultimo periodo dispone l'ammissibilità, in ogni caso, del ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale;
- c) al comma 96, in cui si contempla il “previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità”, a carico dei soggetti di cui al comma 95, nel momento stesso in cui si afferma per essi la possibilità di un tetto finanziario massimo entro il quale mantenere le assunzioni in deroga;
- d) al comma 98, all'interno del quale viene precisato, per Regioni ed autonomie locali, che i decreti del Presidente del Consiglio stabiliscono criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007 “previa attivazione delle procedure di mobilità”;
- e) al comma 103, laddove si stabilisce che a regime – dal 2008, quindi – le amministrazioni e gli enti pubblici (diversi da regioni, autonomie locali, Camere di commercio ed Unioncamere, per i quali tale decorrenza a regime risulta coperta sempre all'interno del comma

98) potranno effettuare assunzioni "previo esperimento delle procedure di mobilità".

Per comprendere il senso di tali scelte, appare utile un confronto con le leggi finanziarie dei due anni precedenti (l. n° 289/02 e l. n° 350/03), che pure si sono occupate dell'istituto.

In modo del tutto analogo tra di esse, le due leggi contengono espressioni quali:

- il "previo esperimento delle procedure di mobilità" da parte di Amministrazioni ed enti di fatto coincidenti con quelli dell'attuale comma 96, esperimento previsto all'atto della fissazione del contingente annuale di spesa entro il quale mantenere le assunzioni in deroga (art. 34, co. 5, l. n° 289, art. 3, co. 54, l. 350);
- il "fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità", riferito a Regioni, autonomie locali (i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti), affermato all'atto della definizione dell'iter che porta alla fissazione di criteri e limiti per le assunzioni in ciascuno degli anni 2002 e 2003 (art. 34, co. 11, l. n° 289 ed art. 3, co. 60, l. n° 350).

Dalla ricostruzione del quadro normativo sopra esposta si ricavano una serie di conseguenze, con alcuni dubbi, che si elencano di seguito:

- ✓ in via generale ed in continuità con il favore mostrato verso l'istituto dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, è sempre possibile acquisire personale a seguito di procedure di mobilità volontaria, anche tra enti di comparti diversi, ed al di fuori dei vincoli assoluti o dei limiti parziali previsti per la copertura di carenze in organico (comma 95, ultimo periodo, l. n° 311),
- ✓ a partire dalla presente annualità, peraltro, la condizione per imbastire tali procedure è che entrambe le Amministrazioni – di provenienza e di destinazione – siano soggette a limitazioni della propria capacità di reclutare personale (comma 47);
- ✓ sempre a decorrere dal 2005, altra condizione da verificare – per le Amministrazioni diverse da quelle autonome locali – è che tale forma di acquisizione di personale avvenga nel rispetto delle disposizioni in materia di dotazioni organiche; in ragione della peculiare disciplina sugli organici, più sopra analizzata, questo comporta che dare corso a procedure di mobilità volontaria – diverse, quindi, da quelle, più sopra dette, in itinere al 1° gennaio 2005 e in astratto possibili al di fuori dei vincoli di legge sul reclutamento – durante il 2005 diventa praticabile solo una volta che siano state ridefinite le dotazioni organiche; una ricostruzione più possibilista porta a concludere che comunque il favor per tale forma di riallocazione dei dipendenti all'interno del comparto pubblico sia sempre possibile, con l'unica accortezza di scontare, per così dire, in questa operazione l'impatto di possibili riduzioni di organico (che andranno, quindi, a toccare posti vacanti),

imponendo, quindi, di gestire questa eventuale operazione mantenendosi al di sotto del numero di tali carenze;

- ✓ una volta disponibili le regole entro le quali esercitare le possibili opzioni di reclutamento (disponibilità che si determina una volta emanato il decreto previsto nel comma 98 e definita la programmazione dei fabbisogni), tali opzioni vanno esercitate in rapporto con la mobilità:

a. da parte delle autonomie territoriali e degli enti di cui comma 98 (Camere di commercio incluse), esercitando il proprio autonomo potere di attivare le procedure di copertura delle carenze di organico (si ripete, risultanti dalla ridefinizione dello stesso e secondo le indicazioni derivanti dalla programmazione dei fabbisogni) nei limiti che il d.p.c.m. o il d.m. consentirà, una volta offerta agli organi di controllo (collegio dei revisori, ovvero nuclei di valutazione) congrua motivazione di aver attivato senza esito il ricorso alla mobilità; questo sul presupposto, evidentemente, che i risparmi di spesa verso cui deve tendere l'insieme di tali enti (e complessivamente quantificati per anno in detto comma 98) si conseguono anche considerando neutri – per così dire – ai fini del saldo finale i costi che si sosterranno per le unità in tal modo acquisite (è in ragione di tale neutralità., del resto, che fino ad oggi la mobilità in generale – risolvendosi, per così dire, in una mera traslazione di costi dentro il comparto pubblico, e non in un aggravio degli stessi – è stata considerata una fattispecie di copertura di posti fuori da divieti e/o limiti). Ciò, quindi, determina la consapevole assunzione di responsabilità, all'interno di tali complessi di enti, nel considerare non adeguate alle proprie esigenze le candidature di mobilità disponibili (all'esito o meno di procedure promosse in tal senso), scegliendo, pertanto, la strada del reclutamento *ex novo*.

b) *la sorte dei concorsi interni*

Altro argomento sul quale la riflessione è da considerarsi aperta attiene alla posizione che hanno i concorsi interni, progressioni o sviluppi verticali che dir si voglia, nel mutato quadro di regole predisposto dalla l. n° 311.

Si tratta, in altri termini, di comprendere se l'aver individuato – da parte di tale legge – un obiettivo generale all'azione degli enti (non solo centrali e nazionali, ma anche locali) in questo ambito, vale a dire contenere la crescita delle spese o ridurle rispetto al passato nella gestione del turnover, imponga di apprezzare sotto una luce diversa la questione dell'inclusione o meno – nei limiti finanziari suddetti – dei costi legati agli avanzamenti di livello del personale già inserito negli organici degli enti (per la parte, naturalmente, legata all'incremento di tali costi), a seguito di procedure selettive che lo riguardano in via esclusiva.

In questo contesto, infatti, la questione se le progressioni di categoria debbano intendersi quali "assunzioni", ai fini che qui interessano, risulta configurabile meno agevolmente di quanto non sia finora avvenuto.

Ed infatti, nel vigore delle leggi finanziarie 2002 e 2003 si registrano prese di posizione - da parte dei giudici amministrativi - più tranquillizzanti, per così dire, nelle argomentazioni adottate³ e, tutto sommato, indifferenti rispetto alla soluzione generale del problema del quale si sta ragionando (se trattasi o meno, in questi casi, di assunzione in senso tecnico).

La vicenda corre ora, invece, il rischio di trasferire su di un piano, senz'altro importante ma comunque circoscritto a paragone della rilevanza sostanziale dell'argomento, una questione che in questi ultimi tempi sta assumendo un ruolo decisivo sotto il più generale profilo della compiutezza o meno del processo di assimilazione con il settore privato delle regole che presidiano alla gestione dei rapporti di lavoro nelle PP.AA., secondo le intenzioni della riforma del 1993.

E' noto a tutti, infatti, il deciso mutamento di indirizzo fatto registrare dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione chiamata in questi anni a dirimere - in sede di regolamento di giurisdizione e, quindi, con la forza tipica che deriva da decisioni, come quelle pronunciate in tale sede, a Sezioni Unite, sotto il profilo delle argomentazioni utili per orientare comportamenti futuri - conflitti di vedute su quale fosse, tra quello ordinario ed amministrativo, il giudice fornito della cognizione sulle controversie di lavoro nel settore pubblico.

In una prima fase - non aderendo all'orientamento dei giudici amministrativi, inclini a far rientrare anche le selezioni interne nelle "procedure concorsuali" per le quali la riforma del '93 confermava il loro potere cognitivo - il fondamento della giurisdizione della magistratura ordinaria è stato basato dai Supremi giudici sull'assunto che un passaggio di categoria rappresenta una delle vicende modificative di un rapporto di lavoro già instaurato e che possono verificarsi durante il suo corso; come tali, assegnate alla conoscenza del giudice ordinario ancorché entri in gioco una selezione di tipo concorsuale, in quanto volta non già ad assumere (ed a costituire, quindi, un rapporto di lavoro, quali quelle avute espressamente in considerazione dal legislatore delegato del '93 e confermate nel T.U. del 2001, art. 63, comma 4), quanto piuttosto a determinare, per così dire, una "promozione" di personale già assunto.

³ (si veda, ad es., Cons. St., sez. I, parere n° 1849 del 3.7.2002, che ha affermato l'inclusione nel c.d. blocco di tutte le ipotesi di assunzioni o, comunque, di accesso formalizzate in uno specifico contratto individuale, anche se esso riguardi vincitori già dipendenti della stessa P.A.; oppure TAR Molise n° 697 del 1° ottobre 2003, per il quale sono da considerare incluse nel divieto di assunzione quelle fattispecie che comportino un aggravio di spesa, in termini di cassa, a carico dell'ente che vi procede, escludendo che ciò avvenisse nel caso in cui il passaggio di livello determini - tra assegni ad personam ed altro - una sostanziale invarianza del trattamento economico.

A seguito, poi, delle sentenze della Corte Costituzionale succedutesi dal '99 in poi, con un culmine registratosi durante l'anno 2002 (la sequenza di decisioni sul medesimo tema in breve tempo, nel corso di tale annualità, è stata davvero inusuale), le SS.UU., tornate sull'argomento, hanno maturato un diverso convincimento, affermando la sussistenza di procedure concorsuali per l'assunzione (nel senso voluto dal legislatore all'atto del riparto di materie di cui più sopra ed ora consacrato nell'art. 63, co. 4, d. lgs. n° 165 già detto) e, quindi, la riserva alla giurisdizione amministrativa non soltanto nel caso in cui, attraverso tali procedure, vengono immessi nell'organizzazione amministrativa soggetti prima ad essa estranei, ma in qualunque ipotesi si proceda in modo selettivo alla copertura di posti vacanti (e, quindi, anche nel caso in cui tali modalità selettive coinvolgono esclusivamente candidati di provenienza interna, già legati, dunque, da un rapporto di lavoro con l'ente).

A far segnare tale cambio di prospettiva è stata la sentenza n° 15403/03, cui hanno fatto seguito altre decisioni in senso concorde, sempre a SS.UU. (da ultimo, la n° 3948/04).

Peraltro, la vicenda si è sviluppata secondo passaggi che inducono a giudicarla lungi dall'essere conclusa, nel senso di considerare anche gli sviluppi verticali sempre e comunque come "assunzioni" nel senso tecnico del termine e, quindi, suscettibili di rilevare ai fini dei conteggi imposti dalla legge finanziaria per individuare il tetto entro il quale gestire le disponibilità concesse rispetto ai vincoli.⁴

⁴ Pur nel progressivo consolidamento dell'indirizzo giurisprudenziale ora illustrato, permangono, infatti, talune perplessità di fondo da parte della dottrina, perplessità rispetto alle quali nelle decisioni dei giudici non si rinvergono argomentazioni esaustive per un loro superamento e che possono così riassumersi:

- in coerenza con l'introduzione di regole privatistiche nella gestione dei rapporti di lavoro (artt. 2 e 5 d. lgs. n° 165/01) risulta meno agevole sostenere "l'universale" operatività della regola del concorso pubblico (accettabile, invece, nel contesto di regole antecedente all'affermazione dell'istituto delle progressioni interne, avvenuta con i contratti collettivi della stagione 1999-2000), in quanto in parte derogata dalla legge (art. 52 d. lgs. n° 165 cit.) e, appunto, dai contratti collettivi;
- la posizione della Corte Costituzionale non può essere letta come univocamente contraria ad una misurata ed equilibrata gestione di "avanzamenti in carriera" del personale pubblico, in quanto le decisioni di segno negativo del giudice costituzionale hanno avuto riguardo a fattispecie quanto mai "devianti" rispetto alle regole generali, poiché i transiti nei livelli superiori non erano – in tali fattispecie – conseguenza di verifiche selettive (quanto, piuttosto, di reinquadramenti automatici) né, comunque, risultavano posti in equilibrata composizione – quanto ai canali, per così dire, di copertura delle carenze in organico – con i pubblici concorsi, poiché gli accessi dall'interno investivano tutti (o quasi) i posti disponibili. Di qui la presa di posizione della Corte, che ha inteso evitare che, attraverso un'applicazione disinvoltata di tali istituti, si riproducesse – in forma surrettizia – il vecchio sistema delle carriere, abbandonato agli inizi degli anni '80 del secolo trascorso. Circostanza, questa, che potrebbe portare a ritenere non coinvolta nelle censure della Consulta (e di conseguenza, quel che qui rileva, estranee ai ragionamenti della Cassazione che su tali censure si fondano) procedure di selezione interna improntate ad una valutazione dei candidati rigorosa ed attenta ad aderire appieno allo spirito dal quale ha preso le mosse l'affermazione – a livello contrattuale – del ricorso ad esse in parallelo al pubblico concorso;
- la stessa giurisprudenza della Cassazione risulta di non agevole utilizzo per risolvere i problemi concreti che si pongono negli enti, in quanto le fattispecie esaminate e le espressioni utilizzate per qualificarle (passaggio di livello, di area, di qualifica o di categoria) non sono identiche nei diversi

Tutto questo per rappresentare la preoccupazione che le riflessioni, che possono venire in campo in ordine alla presente questione, tendano a definire i contorni del possibile impatto delle progressioni interne sulle previsioni della finanziaria 2005 attraverso la qualificazione giuridica delle stesse.⁵

L'auspicio, in altri termini, è quello di evitare che si debbano, per forza di cose, assumere posizioni interpretative che potrebbero incidere in modo improprio su di un percorso di riflessione che, come detto, ha ancora alcuni aspetti da approfondire prima di potersi dire completato e che, soprattutto, chiama in causa l'esatto confine tra moduli pubblicistici e regole di autonomia privata nella gestione delle risorse umane.

Ed allora, il richiamo, forte, delle Amministrazioni pubbliche sul governo dei processi di spesa del personale, per la parte che dipende dall'avanzamento di livello di già dipendenti, più che essere motivato dal carattere o meno di nuove assunzioni che anche le progressioni interne potrebbero avere, può passare adeguatamente attraverso letture delle dimensioni macro degli indicatori di spesa (tra i quali quello legato al costo del personale nel suo complesso), del loro impatto sui processi decisionali autonomi degli enti, sui tagli all'organico e, soprattutto, su due variabili comunque fondamentali in proposito, quali:

- la seria programmazione dei fabbisogni e la consapevole scelta di quale possa essere, tra quelle disponibili (quindi, dall'esterno, ove si possa, e dall'interno), la migliore modalità di reperimento delle risorse umane destinate a coprire ognuna delle tipologie di esigenze evidenziate in detta programmazione;
- il nesso stringente, e che va sempre mantenuto tale, tra opportunità per l'Ente di dotarsi di risorse umane nuove ed aggiuntive ed opportunità di sviluppo professionale per le figure già disponibili: le une non possono andare disgiunte dalle altre e per entrambe (come ha insegnato la Corte

comparti, per cui si arriverebbe a soluzioni differenziate per vicende sostanzialmente simili o, quel che è peggio, ad eguali regole per casi differenti.

Curioso è, poi, il fatto che tali dubbi abbiano trovato una sponda sensibile nella magistratura amministrativa (si vedano, ad es., TAR Liguria, sez. II, 8.5.2004 n° 706 e, soprattutto, TAR Lombardia, sez. I, 22.4.2004), la quale – dopo aver sostenuto, nei primi anni del cambio di giurisdizione, il mantenimento della propria sfera di conoscenza anche sulle selezioni interne, in quanto da ritenere “concorsi” in base alla ripartizione ex art. 63, comma 4, già detto – rivela adesso orientamenti che mutuano le affermazioni della Cassazione “della prima ora”, per declinare il proprio potere a conoscere le vicende giudiziali che investono selezioni interne, ponendosi in contrasto – talvolta addirittura dichiarato – con le ultime decisioni della Cassazione sopra indicate.

⁵ Circostanza, questa, che sta determinando comunque situazioni di crescente incertezza, Portando, infatti, alle estreme conseguenze i ragionamenti dei giudici della Cassazione, infatti, il TAR Lazio, sez. I, con la sentenza n° 12370/04 ha ritenuto affette da nullità clausole di contratti collettivi del personale del comparto ministeri che disciplinano il sistema delle progressioni verticali.

Costituzionale nelle sentenze cui si faceva riferimento in precedenza) vanno garantite identiche opportunità⁶.

⁶ Con apposita nota informativa, l'ARAN ha di recente richiamato quelle che, a proprio avviso, rappresentano le modalità migliori per assicurare la corretta applicazione dell'istituto della progressione verticale di cui all'art. 4 CCNL 31.3.99, comparto autonomie; si tratta, in sostanza, di assicurare i seguenti passaggi decisionali:

- approvazione della programmazione triennale dei fabbisogni e della relativa attuazione annuale,
- individuazione dei posti che possono essere ricoperti mediante selezioni pubbliche con accesso dall'esterno nell'anno considerato, tenuto conto dei vincoli alle assunzioni posti dalle leggi finanziarie;
- individuazione di un numero di posti (inferiore a quello dei posti destinati all'accesso dall'esterno) riservati alle selezioni interne di cui alla norma contrattuale suddetta;
- espressa e convincente indicazione della scelta dei posti destinati a selezione interna, sulla base degli esclusivi interessi organizzativi dell'ente;
- attivazione delle selezioni interne contestualmente a quelle pubbliche per l'accesso dall'esterno.