

Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78: misure di contenimento della spesa del lavoro pubblico

di Roberta Bruno

Il d. l. 31 maggio 2010, n. 78, coordinato con la l. di conversione 30 luglio 2010, n. 122, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, per espressa affermazione del legislatore si colloca «nell'ambito degli interventi tesi a ridurre la spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica internazionale ed al fine di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea». Le principali novità relative al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego riservano ai lavoratori pubblici un significativo sacrificio in termini economici imponendo misure che incidono pesantemente sulle loro retribuzioni bloccate per i prossimi anni.

In particolare l'art. 9 del d.l. n. 78/2010, al comma 1, prevede che «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010», fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Inoltre, il comma 17 dello stesso articolo sancisce il “blocco” della contrattazione prevedendo che per il personale pubblico non debba aver luogo alcun rinnovo contrattuale nel triennio 2010-2012. Viene, quindi, confermata la linea già emersa in precedenti atti legislativi (legge finanziaria 2006, d.l. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008) che provvedono a ridurre le risorse utili in materia di trattamenti economici depotenziando la contrattazione integrativa (M. Tiraboschi, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare 2008*, Giuffrè, Milano, 2008, 473 ss.).

A fondamento delle misure descritte vi è l'analisi dei dati contenuti nel rapporto semestrale sulle retribuzioni del pubblico impiego attraverso cui si è evidenziato che le dinamiche retributive dei dipendenti pubblici, negli ultimi dieci anni, hanno avuto una crescita pari al 39,7%, a differenza di quelle del settore privato la cui percentuale di crescita è stata del 25,7%. Il menzionato rapporto, inoltre, ha messo in evidenza che i contratti di lavoro del pubblico impiego nell'ultimo biennio si sono allineati al tasso di inflazione programmata del 3,2% e che il blocco dei contratti previsto dal comma 17 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, comporterà minori spese per 6,5 miliardi di euro, contribuendo a realizzare una sostanziale parità delle curve di crescita retributiva tra pubblico e privato nel 2013. Dunque, si tratta di un provvedimento attraverso cui viene imposto un tetto al trattamento economico individuale che può essere erogato nei prossimi anni ai singoli dipendenti pubblici, evidentemente considerati dal legislatore quali lavoratori privilegiati e fortunati in quanto beneficiari di una pressoché assoluta garanzia del posto di lavoro.

Tra gli interventi più incisivi volti al contenimento della spesa rientra anche la previsione di cui al comma 2 del citato art. 9 in base alla quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale «superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro».

Inoltre, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore rispetto al contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare.

La finalità del contenimento della spesa pubblica è perseguita, altresì, anche attraverso la misura introdotta dall'art. 12, comma 7, consistente nella rateizzazione della buonuscita per i lavoratori alle dipendenze delle PA: il riconoscimento del trattamento di fine rapporto o di ogni indennità equipollente spettante a seguito della cessazione dall'impiego sarà infatti effettuato in un'unica soluzione solo se il suo ammontare non è superiore ai 90 mila euro, in due tranches se è compreso tra i 90 mila e i 150 mila euro e in tre rate annuali se è superiore o uguale a 150 mila euro.

Peraltro, ai sensi dell'art. 12, comma 10, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i pubblici impiegati il computo dei trattamenti di fine servizio comunque denominati verrà effettuato in base a quanto previsto dall'art. 2120 c.c. con applicazione dell'aliquota del 6,91%. La manovra finanziaria per l'anno 2010 ha inciso, altresì, sull'istituto della concessione – resa facoltativa dal d.l. n. 112/2008, art. 72 – del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici per il periodo massimo di un biennio oltre i limiti d'età: a decorrere dal 1° gennaio 2011, infatti, i prolungamenti del servizio potranno essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali previste dal legislatore vigente in base alle cessazioni del personale dell'anno precedente. Come evidenziato dai primi commentatori, ne conseguirà un'utilizzazione estremamente ridotta dell'istituto dei trattenimenti in servizio, dovendo questi essere considerati, «sul piano squisitamente finanziario, come nuove assunzioni» (M. Barilà, *Al posto di una riforma vera solo "rimedi destrutturati"* in *Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24 Ore*, 2010, n. 6, 37). A quest'ultimo proposito va evidenziato che sono state introdotte numerose disposizioni in materia di riduzione degli organici e limitazioni del reclutamento che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, comporteranno nuovi e più drastici limiti per le assunzioni a tempo indeterminato. In particolare, in applicazione del principio del turnover, per il triennio 2011-2013 è stata prevista la possibilità per le PA di procedere alle assunzioni solamente nel limite del 20% delle cessazioni dell'anno precedente. Tale percentuale – che si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2011 con riferimento alle cessazioni verificatesi nel 2010 – per gli enti locali è correlata non al numero dei dipendenti cessati ma al costo di essi. Più precisamente, gli enti con una percentuale del rapporto tra spese del personale e spese correnti inferiore al 40%, potranno procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Diversamente, per gli enti in cui le spese del personale incidono sulle spese correnti in misura pari o superiore al 40% è sancito il divieto – già introdotto con il d.l. n. 112/2008 in percentuale diversa – di procedere all'assunzione di personale a qualunque titolo.

Come evidenziato da autorevole dottrina in merito alle conseguenze applicative discendenti da siffatte disposizioni, «il 20 per cento costituisce una misura estremamente bassa per assumere. Basti pensare che un dipendente di un ente locale di categoria C ha un costo per un lavoro a tempo pieno e per tutto l'anno di circa 30mila euro, comprensivo di oneri. In caso di cessazione di tale dipendente si potranno di fatto spendere solamente 6mila euro, ovvero una spesa davvero limitatissima. Viene da chiedersi come faranno, soprattutto i piccoli enti, a gestire i servizi e le attività che il legislatore ancora attribuisce alle autonomie» (G. Bertagna, *Meno 400mila in 3 anni con il turn over "rinforzato"*, in *Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24 Ore*, 2010, n. 6, 29).

Peraltro, la sanzione del divieto di assunzione già prevista dall'art. 76 del d.l. n. 112/2008 per il mancato rispetto del patto di stabilità, con la manovra estiva in commento è stata sancita anche per gli enti locali che non rispettino l'obbligo di riduzione delle spese di personale ai sensi del comma 557 della legge finanziaria 2007, così come riscritto dal d.l. n. 78/2010. Invero, sebbene l'analisi delle citate disposizioni evidenzia come il legislatore abbia affidato all'applicazione delle nuove le misure introdotte l'ambiziosa finalità di porre rimedio alla grave situazione della finanziaria del Paese, il dettato normativo presenta dei gravi ed irrisolti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale. In particolare, di stampo incostituzionale può essere considerata la previsione contenuta nell'ultimo periodo del comma 21 dell'art. 9 in base alla quale «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Infatti, la conservazione del medesimo trattamento economico sarebbe

possibile solo ove al riconoscimento giuridico non corrisponda un mutamento di mansioni in quanto l'art. 36 Cost. prescrive la corresponsione di una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità di lavoro. Peraltro, il medesimo comma 21 appare foriero di evidenti disparità di trattamento relativamente all'esito dei concorsi pubblici con riserva al personale interno in percentuale del 50%: infatti, mentre è stato previsto che ai candidati vincitori esterni all'amministrazione debba essere corrisposto un trattamento economico corrispondente alla categoria per cui il concorso è stato bandito, ai dipendenti già in servizio presso l'ente che partecipino come riservatari – o, addirittura, come esterni perché privi dei requisiti temporali necessari per usufruire della riserva – pur essendo vincitori, dovrebbe spettare il solo passaggio giuridico e non anche quello economico, con evidente lesione dei principi di uguaglianza e proporzionalità della retribuzione. Alla luce della disamina sin qui operata delle principali misure di contenimento della spesa introdotte in materia di pubblico impiego, è ben evidente che siamo in presenza di disposizioni che, pur essendo informate al principio del coordinamento della finanza pubblica, dettano vincoli assai penetranti incidendo in modo significativo sulle scelte che le singole amministrazioni dovranno effettuare. In particolare, talune disposizioni della manovra finanziaria per l'anno 2010 dettate in materia di pubblico impiego, inserendosi nel solco già tracciato dal d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. riforma Brunetta), sembrano essere espressione di quei canoni di politica legislativa che, nel perseguimento della finalità di riduzione dei costi della pubblica amministrazione, giunge a considerare la generalità dei lavoratori pubblici quasi esclusivamente come un "peso" finanziario incapace di essere adeguatamente produttivo.

Tuttavia, un'esegesi molto attenta ai principi su cui è incardinato l'impianto complessivo della riforma del lavoro pubblico ha evidenziato in merito all'attuale quadro normativo vigente che «se, da un lato, vengono proposti e imposti alle amministrazioni sistemi di incentivazione del personale, che evidentemente si basano sulla considerazione che i dipendenti pubblici possano migliorare se correttamente stimolati e incentivati, dall'altra vengono disposte misure che mortificano la categoria e che certo non spingono a far meglio» (F. Verbaro, *Una manovra che riduce la spesa "buona" e disincentiva il personale in Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24 Ore*, 2010 n. 7/8, 3).

Viene dunque a profilarsi il rischio di contraddittorietà delle misure da ultimo introdotte nell'ordinamento del lavoro pubblico, in quanto difficilmente potrà essere ridotta la spesa pubblica derivante dai redditi da lavoro dipendente senza compromettere l'incentivazione di comportamenti virtuosi dei dipendenti stessi. In un atteggiamento che non si pretende idealistico ma quantomeno non vessatorio nei confronti dei dipendenti pubblici pare doveroso riconoscere che nell'ambito di essi esistano pur sempre dei lavoratori seri e onesti, anch'essi immolati insieme ai c.d. fannulloni come capri espiatori sull'altare di un'incessante campagna mediatica volta a distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dalle reali cause del possibile tracollo finanziario del Paese.

Al fine di portare a compimento il complesso progetto di rilancio e ottimizzazione del lavoro pubblico, dunque, è indispensabile il superamento di tale clima culturale, inutilmente frustrante e demotivante, basato su pregiudizi qualunquistici e superficiali espressi nei confronti dei lavoratori pubblici, la cui profonda trasformazione comportamentale è collegata soprattutto alla creazione di condizioni sociali e culturali tali da poter generare una reale affezione al lavoro, vero fondamento ineludibile nel processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

Roberta Bruno

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo

* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.