

Norme della legge finanziaria 2007 relative alla stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni – Interpellanza urgente n. [2-00374](#)

[SIMONE BALDELLI](#). Signor Presidente, ringrazio il sottosegretario Scanu per la sua presenza, anche se avremmo preferito - senza offesa, signor sottosegretario! - la presenza del ministro Nicolais. Il ministro, infatti, su questo tema ci è sembrato in difficoltà già la scorsa settimana, in sede di Commissione lavoro, nel corso di una audizione relativa al memorandum, nel momento in cui lo abbiamo sollecitato in merito ad alcuni elementi, che abbiamo riscontrato in sede di approvazione della legge finanziaria, relativi alle cosiddette stabilizzazioni dei cosiddetti precari del pubblico impiego. L'interpellanza che il gruppo di Forza Italia ha presentato, e di cui ho l'onore di essere primo firmatario, pone al Governo alcune questioni in ordine ai criteri utilizzati per queste stabilizzazioni. Noi crediamo, infatti, che si tratti di criteri configgenti, che attorno a quelle norme aleggino alcuni profili di incostituzionalità e che ci sia il rischio di creare aspettative che, di fronte ad un pronunciamento della Corte costituzionale, potrebbero diventare disillusioni piuttosto amare. Il bacino dei cosiddetti precari del pubblico impiego che dovrebbero essere stabilizzati è molto ampio.

Si parla tra le 350 mila e le 400 mila unità. Crediamo che si tratti di un tema molto delicato che mette in discussione anche la stabilità, l'efficienza, la funzionalità e l'economicità del pubblico impiego e, quindi, è un tema caro a tutte le forze politiche, al paese e ai cittadini, che del servizio del pubblico impiego sono i principali fruitori e i contribuenti.

Quindi, crediamo che il Governo debba fornire delle spiegazioni sul motivo per cui, ad esempio, la norma prevede la stabilizzazione del personale che ha fatto una selezione solo a tempo determinato. Tale selezione, infatti, non può valere per l'assunzione a tempo indeterminato, poiché alla selezione per incarichi a tempo determinato hanno partecipato solo candidati interessati ad un rapporto a termine. A tale proposito si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 205 del 2006 e n. 363 del 2006.

Sono previsti alcuni criteri, che sono individuati dai commi 417, 519, 558, 565, 566, 940 e 1156, lettera f), diversi e non coerenti. Ricordo che stiamo parlando di un maxiemendamento di 1.400 commi introdotto al Senato in sede di disegno di legge finanziaria, che né le Commissioni né il Parlamento hanno potuto discutere con serenità.

I criteri sono i seguenti: coloro che hanno meno di un anno di anzianità, visto che è sufficiente, secondo queste norme, avere un contratto alla data del 29 settembre 2006 (non stiamo parlando di precari di lungo corso, ma di gente assunta a quella data); coloro che hanno avuto contratti con diverse amministrazioni in periodi diversi; coloro che hanno lavorato nei gabinetti di incarichi politici (torneremo su questo argomento, perché proprio in questi minuti si è svolta in Commissione l'audizione dell'ANCI, nel corso della quale ci è stato confermato che il presidente dell'ANCI, Domenici, sta predisponendo una circolare, peraltro già annunciata da indiscrezioni giornalistiche, in ordine ad un chiarimento e alle possibilità di sistemare e di stabilizzare i portaborse e i collaboratori dei vari sindaci: io, da persona che svolge attività politica, mi sento solidale nei confronti di questi lavoratori, ma non credo sia giusto che essi scavalchino i vincitori di concorso e gli idonei); coloro che non hanno fatto selezione, potendogliela fare dopo appositamente (quindi, assumiamo coloro che non hanno fatto alcun genere di selezione e gliene facciamo fare una su misura ed ex post).

Dopo anni di blocco e di relative proroghe di graduatorie, vi sono oltre 70 mila vincitori di concorso ed altrettanti idonei che potrebbero vantare un diritto maggiore e costituzionalmente legittimo di essere assunti. Credo che il Governo lo sappia. Se noi conosciamo questi dati, li conosce anche il Governo.

Vi sono disparità di trattamento tra le diverse amministrazioni. Il comma 519, per i ministeri, prevede che possa essere assunto solo personale a tempo determinato, con i precisi limiti temporali già richiamati. Il comma 558, per regioni ed enti locali, prevede che possano essere assunti anche i lavoratori socialmente utili. Il comma 565, per le aziende sanitarie locali, fa riferimento a tutto ciò che non rientra nei contratti a tempo indeterminato (ossia, tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, somministrazione, lavori socialmente utili), senza prevedere una anzianità minima. Il comma 417 consente a tutte le amministrazioni la stabilizzazione di tutte le tipologie «non a tempo indeterminato», senza prevedere fattispecie e durata minima. Il comma 1156 consente ai comuni sotto i 5.000 abitanti di stabilizzare solo i lavoratori socialmente utili che appartengano ai profili bassi.

Tali differenze, non essendo fondate razionalmente, creano situazioni di disparità incostituzionali, in quanto non razionali, consentendo alle amministrazioni di individuare i propri precari con regolamento.

Vi è, inoltre, una questione intorno al patto di stabilità. Nel decreto «mille proroghe» - approfittando di questa occasione anche per un chiarimento di tale aspetto - a differenza di quanto previsto dalla legge finanziaria, si deroga perfino al rispetto del patto di stabilità interno. I comuni che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per il 2006 possono comunque assumere personale, mentre nella finanziaria vi era un blocco preciso. I comuni che avessero avuto un'amministrazione virtuosa avevano il permesso di assumere e gli altri no. A questo si è derogato, evidentemente su pressione dell'ANCI, ma comprendiamo che tutto ciò apre l'ennesima falla nelle casse del sistema pubblico a danno della fiscalità generale.

Attraverso la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, che appartengono alle categorie meno alte, le pubbliche amministrazioni dovranno ricreare i profili di basso livello, che fanno riferimento a funzioni che ormai dovrebbero essere state esternalizzate, anche attraverso la creazione di società partecipate dalle amministrazioni. Dopo aver portato le amministrazioni a ridurre gli organici, oggi le stesse sono costrette a riempire i posti solo con il personale generico, dato che il 90 per cento del personale precario non ricopre profili specialistici, tranne negli enti di ricerca. Le organizzazioni sindacali stanno dicendo che le assunzioni dei precari sono da computare, pur se riservate, come assunzioni esterne, per consentire sui posti rimanenti di fare i concorsi riservati ai dipendenti interni, e questo impedirebbe di destinare i posti degli organici ai concorsi pubblici. Il 60 per cento dei posti messi a concorso per il tempo determinato vengono riservati obbligatoriamente ai collaboratori coordinati e continuativi, e questo genera ulteriori aspettative e, tra l'altro, raddoppia il rapporto con le pubbliche amministrazioni.

Chiediamo se il Governo abbia contezza del grande pasticcio che sta combinando con questa normativa, delle difficoltà interpretative, delle eventuali questioni di incostituzionalità che a tal proposito sorgeranno, e se non ritenga di non glissare sul problema. Infatti, noi riconosciamo che esiste un problema di stabilizzazione di alcune situazioni di effettivo precariato, ma non crediamo nella sovrapposizione automatica del concetto di precariato e di flessibilità. In altre parole, il precariato è presente dove da molti anni dei lavoratori stipulano un contratto di collaborazione o a

tempo determinato con la pubblica amministrazione, che, effettivamente, ingenera una difficoltà; ma lavoratori più recenti, portaborse dei sindaci, non rappresentano questa tipologia e questo problema. Quindi, si può dialogare sulla stabilizzazione dei veri precari, ma sui falsi precari crediamo che fare un'operazione del genere sia un danno generale per le casse dello Stato, per l'efficienza della pubblica amministrazione e per la fiscalità generale. Inoltre, il Governo come crede di poter gestire questa situazione dal punto di vista interpretativo, regolamentare, costituzionale, e di poter limitare la creazione di sacche di nuovo precariato? Se questo «precariato» è stato creato fino ad oggi, in un meccanismo negativo - cioè, per arginare il blocco del turn over, per non fare i concorsi pubblici, ma attraverso le chiamate dirette di questi collaboratori -, come si limita la tendenza negativa, specie negli enti locali, a far dilagare la spesa pubblica e a fare assunzioni, che poi diventano precariato che rimane a carico delle amministrazioni?

Questa è la domanda che facciamo al Governo. Ci saremmo francamente aspettati un atteggiamento diverso. Si tratta del pubblico impiego, che è un patrimonio comune dove ci sono tanti dipendenti pubblici che hanno voglia di lavorare bene, e noi non crediamo che sia giusto lasciarsi andare a facili demagogie. Crediamo però che dove ci sono situazioni e sacche di oggettiva difficoltà, si debba fare un ragionamento volto in larga parte all'efficienza. Questa campagna di maxi sanatoria non è certamente impostata in questa direzione. Vogliamo capire cosa intenda fare il Governo per allontanare il sospetto che si tratti di una pura operazione elettorale, pagata dalle tasche dei cittadini, dei ceti produttivi e che, tra l'altro, danneggia e mortifica tutto il pubblico impiego che, invece, vuole andare avanti, vuole rigore, efficienza ed efficacia nelle pubbliche amministrazioni per rendere migliore il proprio scopo, cioè il servizio al cittadino.

[GIAN PIERO SCANU](#), Sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Onorevoli deputati, onorevole Baldelli, mi rammarico di non poter adeguatamente rappresentare il ministro Nicolais, nonostante la sua cortesia abbia determinato in maniera assolutamente chiara un accesso comunque gradito in termini di risposta del Governo. Pertanto, mi dolgo di non poter conferire dignità ministeriale ad alcune considerazioni che ritengo possano costituire un cappello alla risposta che avrò modo di leggere; tuttavia, sono convinto che gli interpellanti abbiano posto una serie di problemi assolutamente pertinenti e, comunque, comprensibili.

Onorevole Baldelli, mi permetta però di sgombrare il campo rispetto ad un giudizio politico che ritengo non abbia informato l'azione del Governo; mi riferisco a quando lei ritiene di dover affermare che quella sul precariato sia stata un'operazione portata avanti con uno scopo clientelare. Sempre nella parte conclusiva del suo intervento, lei ha opportunamente sottolineato il fatto che stiamo parlando di una pubblica amministrazione, o meglio delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono un patrimonio laico del nostro paese. Le pubbliche amministrazioni sono un apparato servente dello Stato; ed uno Stato, ancorché governato dalle rappresentanze politiche, per sua definizione deve esprimere la propria laicità. Credo che, muovendo da questo assunto, possa risultare in primo luogo chiara la difficoltà con la quale il Parlamento, seppure sulla spinta di una proposta del Governo, ha dovuto affrontare questo problema, che non riguarda poche migliaia di persone, ma diverse decine di migliaia, forse alcune centinaia di migliaia di persone.

Si tratta di persone che sono state chiamate dalle pubbliche amministrazioni, quindi da coloro che hanno la responsabilità di costituire il vertice dei segmenti e delle articolazioni dello Stato, a svolgere un'attività di rilievo pubblico. Non sono state chiamate ad assecondare, ancorché in una chiave assolutamente legittima e comprensibile, logiche e fini di carattere imprenditoriale, aventi quindi una connotazione esclusivamente privatistica, ma a governare meglio i ministeri, gli enti di ricerca, le agenzie fiscali, le regioni, le province e i comuni. Stiamo parlando, quindi, di donne e uomini che hanno esercitato il diritto-dovere al lavoro ponendosi a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

Questo già costituisce, se non un discrimine nei confronti di quanti, godendo degli stessi diritti costituzionali, lavorano nell'ambito privato, quanto meno un elemento dal quale partire per considerare la natura politica e, per certi versi, etica di questi provvedimenti. Lei, onorevole Baldelli, ha avanzato, con comprensibile timore, il dubbio che questa possa essere una sanatoria. Il Governo non intende fare sanatorie, perché non rientra nei poteri dell'esecutivo sanare determinati provvedimenti adottati, peraltro, anche da altri ambiti istituzionali; mi riferisco, in particolare, al sistema delle autonomie, che sono in grado di esercitare un'autonomia regolamentare.

Il Governo ha voluto favorire l'emersione di questo tipo di lavoro, che certamente non è in nero - infatti, è stato svolto alla luce del sole -, ma ha una sua connotazione riconducibile a quella degenerazione (di cui tante volte si è parlato) che porta dalla flessibilità verso la precarietà. Onorevole Baldelli, onorevoli deputati, spesse volte è successo - e lei, onorevole Baldelli, vi ha fatto in qualche modo riferimento nella sua interpellanza - che la stessa amministrazione abbia assunto sotto diverse modalità, a volte addirittura tre o quattro modalità diverse, la stessa persona, che per un anno magari ha svolto l'attività come lavoratore a tempo determinato, poi come procuratore assunto con contratto di formazione e lavoro, poi come LSU e magari, alla fine, anche come lavoratore interinale. Stiamo parlando di pubbliche amministrazioni. Allora, senza accedere ad un'insana tentazione di formulare azioni di carattere generalistico, connotabili come una sanatoria, era - ed è - dovere del Governo portare avanti un'azione anzitutto ricognitiva e, poi, di messa a regime di un contesto che non può essere fatto deteriorare, tenendo anche conto del fatto che, oltre all'aspetto strettamente lavoristico, può esistere anche un aspetto correlato al contenzioso che, più o meno legittimamente, potrebbe essere attivato da quanti dovessero ritenere di essere stati trattati male dall'amministrazione, in violazione delle norme vigenti. Quindi, per ciò che può valere il mio personale parere, benché mi onori, in questa sede, di parlare a nome del Governo, mi permetta di dire - a lei, onorevole Baldelli, ed agli altri firmatari dell'interpellanza - che considero non solo legittime, in quanto declinate in questa sede, ma per certi versi pertinenti (intendendo per valutazioni pertinenti tutte quelle che sono informate alla necessità di chiarire aspetti che non sono del tutto chiari) le preoccupazioni che lei ha manifestato.

Con il suo permesso, signor Presidente, leggerei la relazione, che forse in maniera più puntuale di quanto non abbia fatto finora, vorrebbe rispondere alle domande poste dagli onorevoli interpellanti. Nell'ambito del generale processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione, il Governo non poteva non affrontare anche le problematiche connesse al fenomeno del precariato, che ha ormai raggiunto dimensioni preoccupanti, sia per la sua entità, sia per il protrarsi della sua durata negli anni, tanto da mettere in discussione la stessa ratio ispiratrice di istituti giuridici quali le collaborazioni coordinate e continuative e i contratti a tempo determinato, ossia la necessità di un

loro utilizzo limitato, a fronte di esigenze straordinarie. D'altro canto, tale fenomeno riguarda un numero considerevole di giovani che hanno trascorso anni - con grande impegno e sacrificio, senza certezza sul futuro e, in alcuni casi, con uso distorto degli strumenti della flessibilità - al servizio dello Stato e delle sue istituzioni.

La modernizzazione della pubblica amministrazione, che prevede anche l'immissione di forze nuove e qualificate nell'amministrazione stessa, è dunque realizzabile anche attraverso la stabilizzazione della posizione lavorativa dei giovani precari. A tal proposito, la legge finanziaria per l'anno 2007 ha introdotto una serie di norme volte a favorire la stabilizzazione di circa 8 mila unità di personale precario nell'ambito dello Stato, recuperando fondi per un importo pari a 180 milioni. Di tali unità di personale, 6.962 sarebbero stabilizzati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in corso di registrazione.

In particolare, il comma 519 dell'articolo 1 della legge finanziaria per l'anno 2007 dispone che il personale interessato alla stabilizzazione deve essere in possesso dei seguenti requisiti: essere in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, ed essere stato assunto mediante selezione concorsuale o altra modalità prevista dalla legge.

Qualora le unità in attesa di stabilizzazione fossero state assunte a tempo determinato tramite selezione diversa da quella concorsuale, si rende necessario l'espletamento di apposite prove selettive.

Per i precari non in possesso del requisito del triennio è, comunque, prevista la possibilità di continuare a prestare servizio, in attesa che i posti da loro ricoperti vengano occupati da personale assunto a tempo indeterminato.

Inoltre, ai sensi dei commi 523 e 526, per gli anni 2008 e 2009 tutte le amministrazioni dello Stato, compresi i corpi di polizia e quelli dei vigili del fuoco, le agenzie e le agenzie fiscali, limitatamente al personale non dirigente, possono provvedere a stabilizzare precari che abbiano conseguito tre anni di anzianità di servizio e l'assunzione a termine tramite selezione concorsuale, nella misura del 40 per cento delle cessazioni di rapporti di lavoro dell'anno precedente, nonché ad assunzioni a tempo indeterminato nella misura del 20 per cento delle predette cessazioni. Al fine di completare questo processo di stabilizzazione, il comma 529 prevede, poi, il riconoscimento del periodo di lavoro già prestato, quale titolo valutabile nell'ambito delle procedure selettive per l'assunzione a tempo determinato. In particolare, per il 2007-2009 le pubbliche amministrazioni - che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato - nel bandire le relative prove selettive riservano una quota del 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per la durata complessiva di almeno un anno, raggiunta alla data del 29 settembre 2006, qualora con tali contratti le medesime abbiano fronteggiato esigenze attinenti alle ordinarie attività di servizio.

Analogamente, per quanto concerne le specifiche esigenze del personale degli enti di ricerca, in considerazione della particolare valenza strategica del settore nel contesto dello sviluppo economico e scientifico del paese, il comma 520 prevede la stabilizzazione dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca, istituendo un apposito fondo con uno stanziamento pari a 20 milioni di euro per il 2007 e a 30 milioni a decorrere dal 2008. In tal modo, è possibile implementare tali professionalità e ridurre nel contempo l'elevato indice di invecchiamento della categoria rispetto al contesto europeo ed internazionale.

Allo stesso modo, con i commi 566 e 940 si provvede, rispettivamente, all'assunzione a tempo indeterminato dei precari degli istituti zooprofilattici e del personale fuori ruolo del Parco nazionale del Gran Sasso e della Maiella.

Al comma 558 vengono poi contemplate apposite forme di sostegno anche per la stabilizzazione del personale delle regioni e degli enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno. Inoltre, per i piccoli comuni che hanno carenze nell'organico, il comma 1156 alla lettera f) prevede la possibilità di stabilizzare con le stesse procedure anche soggetti occupati in attività socialmente utili.

Infine, il comma 565 prevede che le regioni, nella definizione degli indirizzi per la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze organiche degli enti del Servizio sanitario nazionale, e in particolare per la trasformazione dei rapporti di lavoro precario in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, possono nella loro autonomia far riferimento ai principi fissati dalla medesima legge finanziaria per le amministrazioni centrali.

Tanto rilevato, in merito ai presunti profili di incostituzionalità richiamati dagli onorevoli interpellanti, si sottolinea che in tutte le ipotesi di stabilizzazione di personale precario contemplate dalle citate disposizioni della legge finanziaria 2007 sono comunque previste procedure selettive pubbliche, già espletate, in ossequio ai principi costituzionali in materia, all'ingresso ovvero da espletare successivamente, idonee ad accertare il possesso dei requisiti e competenze funzionali all'assunzione presso la pubblica amministrazione.

Per quanto attiene, poi, al lamentato rischio di una disparità di trattamento, derivante dalla coesistenza di diverse modalità di stabilizzazione del personale precario, si fa presente che la diversità di disciplina è soltanto apparente, in quanto i requisiti che consentono la stabilizzazione sono, in ogni caso, quelli previsti in via generale dal comma 519 e che eventuali asimmetrie rilevate dagli interpellanti o riguardano categorie particolari di lavoratori, per le quali non è prevista l'immediata stabilizzazione, oppure sono dovute alla necessità di assicurare l'autonomia organizzativa di regioni ed enti locali, garantita dalle note disposizioni del titolo V della Costituzione.

Nei confronti di tali enti territoriali, la legge finanziaria può soltanto indicare, infatti, principi generali ai quali i medesimi enti, in virtù dell'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione nella materia in questione, possono fare riferimento nell'adozione della propria disciplina. Concludo, infine, annunciando che il Governo sta predisponendo un atto di indirizzo volto a chiarire i dubbi interpretativi sorti in merito all'applicazione concreta della nuova disciplina; ciò anche al fine di consentirne una tempestiva ed univoca attuazione. In tal senso, inoltre, è intenzione del ministro per le riforme e le innovazioni istituire un tavolo di concertazione con regioni, enti locali ed organizzazioni sindacali, per avviare un approfondimento al riguardo.

In ogni caso, è intenzione del Governo salvaguardare, nell'ambito della complessa azione di stabilizzazione del personale precario, che comunque avverrà nei tempi previsti dalla legge finanziaria per il 2007, le finalità di operare scelte di qualità e di adottare criteri di selezione rigorosamente improntati al rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità. Vi ringrazio.