GUIDA AL Pubblico impiego IL SOLE 24 ORE

In attesa di un 'Pacchetto Lavoro' anche per il pubblico impiego

Nel passaggio dalle bozze alla pubblicazione ufficiale del Dl n. 76/2013 è stato stralciato l'articolo dedicato alla pubblica amministrazione. Reclutamento, contratti di lavoro a tempo determinato, procedure di mobilità e autorizzazioni ad assumere: queste le tematiche che si intendevano affrontare slegate però da un complessivo disegno riformatore del pubblico impiego

di **Cristina Galbiati ***

Rimandare per (non) riformare

Dalle bozze circolate prima della pubblicazione in G.u. del Dl n. 76/2013 sembrava che fosse giunto il momento anche per il settore pubblico di essere investito da un nuovo intervento normativo. Si sarebbe trattato, nello specifico, non di un provvedimento *ad hoc* e distinto ma di un corposo articolo (art. 10) strutturato in quindici commi a chiusura di un Pacchetto volto a rilanciare l'occupazione giovanile e a promuovere la coesione sociale[1]. Ma sono bastate poche indiscrezioni per avere conferma che l'**articolo dedicato alla pubblica amministrazione** sarebbe stato **stralciato dal testo ufficiale** per essere sostituito da un imminente *"confronto con sindacati, regioni ed enti locali per proporre al Parlamento un pacchetto di norme per il lavoro nella PA"*[2].

Un rincorrersi di proposte e smentite, a convalidare, ancora una volta, il fatto che mentre per il mercato del lavoro privato si sta già discutendo, a un anno dall'entrata in vigore della legge n. 92/2012, della riforma della riforma, per il pubblico impiego il **cammino di ammodernamento** continua a seguire una **velocità e** una **traiettoria alquanto diverse**. Sono ormai quasi due anni, infatti, che le potenziali riforme riferite a questo settore continuano per larga parte a rimbalzare tra intese, confronti e attese sfociando solo in alcuni casi in provvedimenti concreti[3].

Il pubblico impiego, complice la lentezza a gestire i cambiamenti, il blocco dei rinnovi contrattuali e l'alluvionale adozione di misure di contenimento e di raziona-

** Adapt Research Fellow*

1) Si veda il contributo di M. Tiraboschi in questa rivista, alle pagine precedenti.

2) Cfr. U. Buratti, *Lavoro pubblico, cronaca di una (nuova) riforma per ora solo annunciata* in: M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, Adapt Labour Studies E-book series n. 10/2013, in www.bollettinoadapt.it

3) Cfr. legge n. 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*; Dlgs n. 33/2013, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; Dlgs n. 39/2013, *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n 190*; Dpr n. 62/2013, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165;* Dpr n. 70/2013, *Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.*

lizzazione della spesa pubblica, **sembra essere dunque posizionato in *stand by;* eppure le occasioni per innovarsi non sono mancate** salvo poi finire in vicoli ciechi. Si pensi, ad esempio, al Dlgs n. 167/2011 il cui art. 7, comma 8, estendeva alla PA la possibilità di applicare, previo apposito Dpcm, il **contratto di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e di ricerca** ma mai entrato in vigore per decorrenza dei termini di legge. O ancora, alla disposizione della legge n. 92/2012 che rinviava, eccezion fatta per alcuni richiami diretti, al ministero della Pubblica amministrazione e dell'innovazione l'armonizzazione della disciplina pubblicistica alle novità introdotte dalla Riforma Fornero per il mercato del lavoro privato.

Eppure, tra la riforma organica seguita all'approvazione del Dlgs n. 150/2009 e nell'intermezzo degli interventi di *spending review*, un tentativo attivo sembrava essere stato fatto con la sottoscrizione, nel **maggio 2012**, da parte del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle organizzazioni sindacali di categoria di un'**Intesa volta a rilanciare** - grazie a cinque punti cardine: relazioni sindacali; ciclo di gestione della performance; mercato del lavoro e tipologie contrattuali; sistemi di formazione del personale; dirigenza pubblica - **la qualità dell'azione amministrativa** così da garantire il miglioramento delle funzioni pubbliche. Tuttavia il documento, a suo tempo salutato quale piattaforma programmatica, non solo è rimasto nell'alveo degli intenti politico-sindacali ma ha visto altresì una parziale attuazione[4].

Ecco che, dunque, a quattordici mesi dalla sua sottoscrizione, un **nuovo intervento normativo** non poteva che essere **atteso quale inizio di un cammino di riforma** da tempo rimandato.

Art. 10: una bozza poco progettuale

L'entusiasmo ha però avuto vita breve e non solo per la decisione ultima di stralciare dal testo definitivo l'articolo dedicato alla pubblica amministrazione. A leggere gli interventi ad essa dedicati sarebbe stato **difficile intravedere i contorni di un intervento complessivo di revisione del mercato del lavoro pubblico** o l'avvio di un organico processo di modernizzazione della PA. Le tematiche e gli istituti cui si faceva riferimento - reclutamento, contratti di lavoro a tempo determinato, procedure di mobilità e autorizzazioni ad assumere - non contenevano infatti richiami né all'art. 1, commi 7 e 8, della legge n. 92/2012 né a forme alternative, per quanto sperimentali, di reclutamento.

Anzi, con riguardo a quest'ultimo, ad esempio, ci si limitava a modificare determinati commi (3-*bis*, 3-*ter*, 4 e 4-*bis*) dell'art. 35 del Dlgs n. 165/2001. Stando, infatti, alla bozza di quello che sarebbe dovuto diventare il **"nuovo" comma 3-*bis***: *"le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50% delle risorse finanziarie disponibili […] possono avviare **procedure di reclutamento**, mediante concorso pubblico per titoli ed esami, finalizzate a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata: a) da coloro che alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato, negli ultimi dieci anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, applicando a favore degli stessi una riserva dei posti nel limite massimo del 50 per cento di quelli banditi senza concorrenza con altre categorie riservatarie; b) […] e da coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato, negli ultimi dieci anni, almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso l'amministrazione che emana il bando"*.

A ben vedere si sarebbe determinato l'avvio dell'ennesima procedura di **stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti**: tre anni di servizio maturati, con contratto a termine o di collaborazione coordinata e continuativa, nel corso degli ultimi dieci presso l'amministrazione emanante il bando di reclutamento. Dopo la proroga dei contratti a tempo determinato disposta inizialmente sino a luglio e poi posticipata dal Governo al 31 dicembre 2013, si andava pertanto a ripresentare la **politica del riorganizzare, stabilizzando**; o meglio, per riprendere le parole dell'Intesa del 2012 si conveniva sulla necessità di *"valorizzare nei concorsi l'esperienza professionale acquisita con rapporto di lavoro flessibile, tenendo conto delle diverse fattispecie e della durata dei rapporti"* (punto 3, lett. *h*).

Stando poi alla lettura dell'art. 10 si intendeva altresì riscrivere in alcune parti l'art. 30 del Dlgs n. 165/2001 relativo alla **disciplina del passaggio diretto di personale tra amministrazioni di-**

4) Cfr. U. Buratti, *A un anno dall'Intesa sul lavoro pubblico* in *Boll. Ordinario Adapt* n. 18 del 13 maggio 2013, in www.bollettinoadapt.it

verse. In particolare si sarebbe sostituita la "o" del terzo periodo del comma 1 con la congiunzione "e" esplicitando in tal modo l'importanza dell'assenso di tutte le amministrazioni interessate nel caso di trasferimento di personale. Si sarebbe così passati dall'attuale "*[…] previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente […]*" al previo parere favorevole *"sia dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è assegnato sia dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale sarà assegnato"*.

Sempre con riferimento all'art. 30, si sarebbe inoltre inciso sul comma 1-*bis* prevedendo l'obbligo di subordinare l'**avvio di procedure concorsuali e** le **nuove assunzioni di vincitori o di soggetti dichiarati idonei** all'applicazione delle procedure di cui all'art. 34-*bis*[5], pena la nullità degli atti. Le pubbliche amministrazioni, infatti, con la programmazione triennale del fabbisogno del personale sarebbero state chiamate a definire in termini quantitativi e qualitativi le tipologie di professionalità ricercate mediante procedure di mobilità nel rispetto dei posti vacanti e delle disponibilità di bilancio, avendo avuto cura dell'ottimale distribuzione delle risorse umane mediante il **coordinamento dei processi di mobilità e di reclutamento del personale**. Una forma di coordinamento che sarebbe stata ripresa con la modifica contenuta nel successivo comma 2 e data dalla previsione della nullità degli accordi, degli atti o delle clausole dei contratti collettivi volti ad eludere non più *"l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale"* bensì *"l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale"*.

Il terzo blocco di interventi, invece, avrebbe dovuto interessare la disciplina dell'art. 36 del *Tupi*. Come è noto, le pubbliche amministrazioni per far fronte a **esigenze ordinarie** sono tenute ad assumere esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (comma 1) ma è permesso loro, in **situazioni temporanee ed eccezionali**, avvalersi di **forme contrattuali flessibili** (comma 2). Una temporaneità ed eccezionalità che da presupposti imprescindibili per l'attivazione dei contratti flessibili non hanno però mancato di mascherare un utilizzo abnorme degli stessi. E infatti, nelle intenzioni contenute nella bozza circolata emergeva proprio la necessità di arginare tale fenomeno ammettendo la possibilità per la PA di ricorrere ai contratti flessibili solo in presenza di *"esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"*. A ben vedere, quella che, nell'Intesa del 2012, era stata la richiesta di riconoscere il principio del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma ordinaria per fronteggiare i fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni, individuando e disciplinando le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili *"per esigenze temporanee o eccezionali in relazione alle diverse causali [...]"* e contrastare di conseguenza *"l'uso improprio e strumentale delle [stesse] con disciplina della responsabilità dirigenziale e delle sanzioni da applicare per il caso di abuso"* (punto 3, lett. *c); d)* e *f)*.

La **volontà di mettere mano ai contratti flessibili**, e in particolare a quelli a tempo determinato, veniva consolidata così dall'ulteriore previsione di introdurre **due nuovi commi** (5-*ter* e 5-*quater*) **nel corpo dell'art. 36**. Primo, si sarebbe sottolineata l'applicabilità delle disposizioni del Dlgs n. 368/2001 solo ove compatibile con la normativa imperativa del *Tupi*, ferma restando la facoltà di ricorrere ai contratti a tempo determinato esclusivamente in risposta alle esigenze di cui sopra nonché il divieto di trasformazione degli stessi in rapporti a tempo indeterminato. Secondo, in **materia di sanzioni** si sarebbe sancita la nullità dei contratti posti in essere in violazione della normativa con conseguente responsabilità erariale in capo al dirigente per il quale tale comportamento difforme avrebbe rilevato altresì in sede di valutazione del suo operato ai sensi del Dlgs n. 150/2009[6].

L'intervento sulle tipologie contrattuali flessibili avrebbe, infine, coinvolto anche l'art. 7, comma 6, del Dlgs n. 165/2001 nella parte in cui, dopo aver elencato i presupposti di legittimità per l'attivazione da parte delle amministrazioni di incarichi di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa con esperti in possesso di comprovata specializzazione, rinvia all'art. 36, comma 3, del

5) Disposizioni in materia di mobilità del personale.

6) Conseguenza dell'introduzione di nuovi commi sarebbe stata la soppressione dell'ultimo periodo del comma 3 e dell'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 36 del Dlgs n. 165/2001.

Tupi. Quest'ultimo prescrive alle pubbliche amministrazioni di redigere annualmente un **analitico rapporto informativo in merito alle tipologie flessibili** utilizzate specificando che al dirigente, responsabile di irregolarità, non spetti l'erogazione della retribuzione di risultato. La bozza del Pacchetto lavoro avrebbe riscritto le parole dell'art. 7 anche attraverso un richiamo al "nuovo" comma 5-*quater*[7].

Work in progress

Accanto alla decisione di stralciare l'art. 10 dal documento pubblicato in Gazzetta Ufficiale rimandando così a data da destinarsi l'avvio di una riforma, un **rinvio espresso alla PA** è resistito però all'**art. 2 del Dl n. 6/2013** in materia di **tirocini formativi e** di **orientamento**.

Il comma 4 prevede infatti che, **fino al 31 dicembre 2015**, il ricorso ai tirocini, in quelle Regioni e Province autonome in cui non è stata adottata la relativa disciplina, viene ammesso ai sensi dell'art. 18 della legge n. 196/1997 e del relativo decreto interministeriale con la possibilità di prorogare di un mese la loro durata massima[8]. Tale nuova previsione trova applicazione altresì per gli **enti pubblici**: in particolare, si stabilisce che le pubbliche amministrazioni provvedano, in relazione ai tirocini instaurati, al rimborso delle spese mediante riduzione degli stanziamenti destinati agli incarichi e alle consulenze. E nell'ipotesi in cui per l'ente ospitante non sia possibile, per comprovate ragioni, sostenere il relativo onere finanziario attingendo ai fondi già destinati alla formazione, viene istituito, previo Dpcm presso il ministero del Lavoro e in via sperimentale fino al 2015, un apposito fondo di 2 milioni di euro.

Se, da una parte, all'interno delle misure che si sarebbero volute presentare per il settore pubblico l'intenzione di **stringere maggiormente sulle condizioni per ricorrere ai contratti flessibili** poteva essere guardata con favore, rimane dall'altra la difficoltà di comprendere la volontà di mettere a disposizione un fondo destinato a finanziare un canale che rischia di precarizzare ulteriormente l'ingresso nella PA. Una perplessità che si rafforza a fronte dell'**uso distorto che lo stage ha registrato** in alcune realtà regionali dove l'aspetto formativo non di rado ha lasciato il posto all'assistenzialismo. Senza considerare poi la politica del silenzio[9] adottata in risposta alla possibilità per la PA di investire sui giovani sperimentando, ferme restando le peculiarità del pubblico impiego, veri e propri contratti di lavoro con cui si sarebbero potute immettere nel tessuto amministrativo competenze e professionalità che spesso l'amministrazione va a cercare al suo esterno.

Si evince pertanto dalla panoramica effettuata la **mancanza di un complessivo disegno di riordino dell'intero settore**. Non resta quindi che attendere il prossimo tavolo di confronto, perché anche per il pubblico impiego *"una decisione va presa, rinviare non serve"*[10], a patto che oltre a precariato, esuberi e mobilità il vento rinnovatore cominci a soffiare in altre direzioni. ●

7) La sostituzione dell'inciso sarebbe stata la seguente: "*Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater*".

8) Cfr. Per un commento dell'articolo si rimanda a F. Fazio, M. Tiraboschi, *Tirocini, un intervento contraddittorio* in M. Tiraboschi (a cura di), *cit*.

9) Cfr. U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?* in *Boll. Adapt* n. 38, del 29 ottobre 2012, in www.bollettinoadapt.it; U. Buratti, *Apprendistato e PA: ipotesi per un Dpcm non (ancora?) emanato. Intervista a Luigi Oliveri* in *Boll. Adapt* n. 23, del 17 giugno 2013, in www.bollettinoadapt.it

10) Cfr. B. Corrao, *D'Alia, Ecco le soluzioni per precari ed esuberi PA*, in *Il Messaggero*, 30 giugno 2013.

PAGIN@24
LIBRERIA DIGITALE, AGGIORNAMENTO IN UN CLICK.
PAGIN@24 è l'innovativa libreria digitale dove puoi scegliere e acquistare in formato PDF le pubblicazioni del **Gruppo 24 Ore**.
La soluzione più semplice e veloce per il tuo aggiornamento.
SCEGLI il tuo ebook. È FACILE!
ACQUISTA Risparmi fino al 50%
SCARICA la pubblicazione in PDF
LEGGI e stampa, è COMODO e VELOCE!
a&b - actionandbranding.com
www.pagina24.ilsole24ore.com
GRUPPO 24 ORE