

La PA al centro di una partita a scacchi che non guarda al futuro

Come prevedibile, l'iter di conversione parlamentare del Dl 101/2013 sta suscitando un dibattito vivace e talvolta acceso. A colpire, però, non sono i toni, bensì i contenuti delle argomentazioni. Manca, nuovamente, un'apertura ad un orizzonte progettuale più ampio. Così facendo la PA torna ad essere al centro di una partita a scacchi che rischia di non risolvere i veri nodi dell'intero sistema

di **Umberto Buratti ***
e **Michele Tiraboschi ****

Ogni riforma porta sempre dietro di sé un **lungo strascico di polemiche e di critiche**. A questa sorta di "legge della natura" non è scampato nemmeno il Dl 101/2013 il cui cammino di conversione parlamentare è accompagnato da una serie infinita di discussioni.

Muro contro muro

Ad aprire le danze sono state le **principali organizzazioni sindacali** - Fp-Cigl, Cisl-Fp, Uil-Fpl, Uil-Pa - che, presentando i propri emendamenti al testo varato dal Governo nell'agosto scorso, hanno giudicato **"complessiva-**

mente insufficiente" il provvedimento^[1]. A queste ha risposto, indirettamente, ma con forza, la **Commissione Lavoro del Senato** che ha espresso **forti critiche** nei confronti della linea politica in materia di pubblico impiego decisa dall'Esecutivo chiedendo di correggere le contraddizioni più evidenti del decreto legge^[2]. **A chiudere**, almeno per ora, il **cerchio**, sono state **nuovamente le parti sociali** che hanno replicato ai membri di Palazzo Madama con ulteriori osservazioni di merito^[3].

È sufficiente questo breve resoconto per prendere consapevo-

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

lezza di come il **lavoro pubblico** sia per l'ennesima volta **al centro di una partita a scacchi** in cui lentamente si spostano le pedine, senza però che si riesca a realizzare il definitivo "scacco matto" ai problemi che continuano ad affliggere l'amministrazione italiana.

Tanto dall'una quanto dall'altra parte **si assiste all'ennesimo muro contro muro** nel quale prevalgono logiche particolari più intente a guardare alle conseguenze nell'immediato futuro che sul lungo termine. La **giravolta delle polemiche**, infatti, riprende uno schema consolidato e conosciuto da tempo. Da un lato, le **organizzazioni sindacali** che cercano di ottenere il massimo possibile dal primo provve-

* *Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt senior research fellow*

** *Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e coordinatore del comitato scientifico di Adapt*

1) Le proposte di emendamento del Dl 101/2013 sono state pubblicate in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 32/2013, in www.bollettinoadapt.it

2) Il documento finale della commissione Lavoro del Senato è reperibile al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Som-mComm&leg=17&id=715977>

3) Il testo delle osservazioni da parte delle organizzazioni sindacali è reperibile al seguente link: http://www.fp.cisl.it/attachments/article/3621/Unitario_Osservazioni_DL101_13.pdf

dimento utile dopo anni di tagli del personale e blocchi della contrattazione; dall'altro, il **mondo politico** insolitamente compatto nel denunciare una nuova stagione di stabilizzazione. Al di sopra il **Governo** che, dopo i toni trionfali della presentazione del Dl 101/2013 il 26 agosto scorso, ha scelto il *low profile* e ha confermato, implicitamente, il "nuovo corso" per il settore pubblico prevedendo un ciclo di immissione in ruolo di personale anche nel comparto Scuola⁴⁾.

In questa insolita partita a scacchi a rimetterci sembra essere tutta la **pubblica amministrazione**. Procedendo in questo modo è assai **probabile** che un **accordo** alla fin fine verrà trovato. Molto probabilmente al **ribasso**.

Una riforma insufficiente

Il giudizio delle principali organizzazioni sindacali sul Dl 101/2013 è parso, in un primo momento, timidamente positivo. All'indomani della presentazione del provvedimento da parte dell'Esecutivo, infatti, Fp-Cgil, Cisl-Fp, Uil-Fpl e Uil-Pa in un comunicato congiunto parlavano di un "atto non risolutivo, un piccolo passo in avanti"⁵⁾. Nell'arco di poco più di una ventina di giorni, però, lo scenario è completamente cambiato. Sempre le stesse parti sociali, pubblicando sul web i loro emendamenti il 18 settembre, hanno parlato di un **provvedimento "da ritenersi complessivamente insufficiente a recepire, da parte del Governo, le risposte che da tempo i lavoratori, soprattutto**

precari, e le Oo.Ss. attendono in materia di lavoro".

È difficile spiegare una simile **inversione di rotta**. Sul giudizio delle parti sociali sono pesate, forse, sia la lettura completa del testo del Dl 101/2013 che riduce drasticamente i toni ottimistici usati dal Governo sia la consapevolezza che l'iter parlamentare non sarebbe stato così rapido e indolore come in un primo momento si poteva immaginare.

Alla base di un parere particolarmente sfavorevole le categorie di Cgil, Cisl e Uil pongono la **mancaza di una visione progettuale** e accusano il Dl 101/2013 di riproporre "*vecchi schemi e riforme spot, nella scia della peggiore legislazione in materia di tagli alla spesa pubblica*".

Di fronte ad una simile presa di posizione ci si sarebbe aspettati una serie di emendamenti finalizzati a stravolgere l'impianto complessivo del provvedimento. I sindacati, invece, hanno optato per una linea dettata più da un sano principio di realtà. Nessuna proposta di riforma organica della pubblica amministrazione, bensì, piuttosto, il **tentativo di allargare il più possibile** la platea di coloro che potrebbero essere interessati dal **processo di stabilizzazione del personale**. Il cuore degli interventi correttivi proposti dalle parti sociali si concentra, infatti, sull'**art. 4 del Dl 101/2013**, lasciando pressoché sullo sfondo tutto il resto. Scorrendo solo i principali emendamenti presentati tale volontà emerge con chiarezza.

La **prima proposta** in questo senso si rinviene nella richiesta

di modifica completa del **comma 3 dell'art. 4** del Dl 101/2013 grazie alla quale le parti sociali prevedono che, entro 90 giorni a partire dal 30 settembre 2013, con un apposito Dpcm vengano definiti "*gli obiettivi di assorbimento delle graduatorie di concorso, anche dei tirocini, presso le singole Amministrazioni [...]. I posti così coperti vengono resi indisponibili per le procedure concorsuali*". L'obiettivo è quello di conoscere con un certo anticipo **quante nuove assunzioni** avverranno **tramite esaurimento delle graduatorie e quante**, invece, saranno messe a **bando tramite concorso**.

L'ampliamento delle misure di stabilizzazione del personale risulta maggiormente evidente, però, dall'emendamento di **modifica del comma 7 dell'art. 4** del Dl 101/2013. Seguendo la proposta delle organizzazioni sindacali il nuovo comma reciterebbe così "*per meglio realizzare le finalità del comma 6 [riduzione del precariato] i rapporti di lavoro in essere con la Pubblica amministrazione possono essere prorogati fino al compimento del processo di cui all'articolo 4, comma 6, per un periodo di 36 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, nei limiti della spesa per il personale già prevista da ciascuna Amministrazione in sede di bilancio [...]*". Il primo elemento da notare è come un simile emendamento si combini con la parte rimanente del comma 7 di cui non si chiede l'abolizione. Il secondo e più importante, invece, riguarda il **significato di una simile novella**. Nel testo di presentazione della pro-

4) Sulle misure del Governo Letta in materia di scuola si veda: A. Balsamo, *Decreto scuola, la distanza tra intenti e provvedimenti*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 31/2013 in www.bollettinoadapt.it

5) Si veda la nota congiunta del 27 agosto 2013 reperibile a questo link: http://www.fp.cisl.it/index.php?option=com_content&view=article&id=3592:precari-pa-non-e-soluzione-ma-piccolo-passo-avanti&catid=40:cisl-fp

posta di modifica le organizzazioni sindacali esplicitano che questa modifica ha "il preciso scopo di prolungare i rapporti di lavoro in essere con la PA per un periodo di tre anni". In realtà, il Dl 101/2013 contiene già la possibilità di prorogare i contratti in essere, secondo quanto previsto dal comma 9 dell'articolo 4, solo che questa è limitata esplicitamente ai contratti a tempo determinato e da una serie di patti ben precisi.

Il senso dell'emendamento proposto pare stare proprio qui, ovvero nel tentativo di far sì che la **procedura di stabilizzazione coinvolga potenzialmente tutti i precari del comparto pubblico** e non solo quelli con un contratto a tempo determinato. Volontà, questa, che risulta più evidente se si leggono le modifiche proposte per il comparto sanitario. Le organizzazioni sindacali chiedono, infatti, che la possibile assunzione dei precari riguardi **anche** coloro che sono in possesso di un **contratto diverso da quello a tempo determinato**. Tale deroga, però, è prevista solo per il personale impegnato nella ricerca in sanità. L'emendamento, infatti, ha lo scopo "di risolvere negli IRCCS le problematiche del cosiddetto precariato non strutturato, impegnato nell'attuazione dei programmi di ricerca finalizzata".

Ulteriori esempi del tentativo di ampliare i margini definiti originariamente dal Governo con il Dl 101/2013 si ritrovano nella **proposta di deroga al blocco del turn over** per il personale addetto alla gestione dei processi migratori e alla tenuta degli albi dei Segretari comunali, contenuta nella proposta di introduzione di un comma 9-bis all'art. 4 o nella proposta emendativa dell'art. 2 che ha lo scopo di "ricomprendere gli esonerati della Pubblica

amministrazione [...] nei procedimenti di applicazione della spending review, per quanto attiene ai pensionamenti anticipati". Il caso più emblematico in questo senso appare, poi, la proposta "di stipula di **3.000 contratti a tempo determinato, per quei lavoratori cassaintegrati, in mobilità, lsu, disoccupato o inoccupati, che abbiano svolto il tirocinio formativo presso il Ministero della Giustizia**". Tale proposta si giustifica, secondo le organizzazioni sindacali, con la necessità di smaltire la mole ingente di lavoro arretrato di queste amministrazioni.

Un **maggior protagonismo sindacale** viene, infine, proposto tanto nella gestione dei contratti a tempo determinato mediante un riferimento diretto alla contrattazione collettiva nazionale, quanto nella gestione della mobilità volontaria dei dipendenti verso l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 3, comma 1, del Dl 101/2013.

Commissione Lavoro: obiezioni...

Al tentativo da parte delle organizzazioni sindacali di ampliare le maglie del Dl 101/2013 ha risposto, indirettamente, la Commissione Lavoro del Senato che, chiamata ad esprimersi sul provvedimento, ha dato un **giudizio puntuale e fortemente critico**.

La relazione finale, infatti, sottolinea la contraddizione tra gli obiettivi del Dl 101/2013 di razionalizzazione dei costi del sistema amministrativo, riduzione dell'uso indebito del contratto a tempo determinato e quanto effettivamente previsto dal testo normativo. **Quattro** sono secondo la Commissione Lavoro **le principali criticità** del Dl 101/2013.

In primo luogo, viene segnalato il controsenso derivante, da un

lato, dall'inasprimento delle **sanzioni nei confronti dei dirigenti che violano le regole in tema di contratti a tempo determinato** e, dall'altro, dalla previsione della possibilità di rinnovare questi fino al 31 dicembre 2015. Secondariamente, i senatori rilevano un generale affievolimento del principio costituzionale che vincola **l'accesso al lavoro pubblico** mediante concorso aperto a tutte le persone "dotate dei requisiti necessari e potenzialmente interessate" per via della previsione di un nuovo processo di stabilizzazione. Per questo motivo suggeriscono che tra le due opzioni previste dal comma 3-bis dell'art. 35 del Dlgs 165/2001 per il reclutamento del personale si preferisca la seconda, quella che non riserva una percentuale di posti per i precari del pubblico impiego, bensì riconosce a costoro un punteggio in virtù della "valutazione della professionalità specifica acquisita".

In terzo luogo, la Commissione Lavoro sottolinea come il Dl 101/2013 rischi di indebolire ancora di più il **processo di mobilità all'interno delle pubbliche amministrazioni** così come disciplinato dall'art. 33 del Dlgs 165/2001. Sul punto viene messo in evidenza come, di fatto, questa norma venga solitamente disattesa, nonostante nell'arco di oltre un decennio si siano inasprite le sanzioni in capo ai dirigenti per ben tre volte. Per questo motivo i membri della commissione di Palazzo Madama chiedono che vengano corrette tutte quelle parti del Dl 101/2013 che rischiano di indebolire ancora di più la mobilità nel comparto pubblico. Si richiede, poi, che siano corrette "le disposizioni - in particolare quelle sulla **stabilizzazione dei contratti a termine** - che sostanzialmente derogano alla regola posta dal ci-

tato articolo 33, consentendo che si proceda a immissioni in ruolo in situazioni nelle quali una scoperta di organico potrebbe essere invece risolta con la mobilità di personale già in ruolo, proveniente da uffici dove si registrano eccedenze". Per fornire un esempio concreto di cosa intendono, i senatori hanno proposto che, per provvedere al contingente di personale necessario per la nuova Agenzia per la coesione territoriale, si proceda verificando, in via preliminare, la possibilità di coprire l'organico per mezzo di uno o più processi di mobilità.

Da ultimo, la commissione rileva come i paletti fissati dal Dl 101/2013 per l'immissione del personale precario nel pubblico impiego sono sì adeguati, ma tali da rendere la **stabilizzazione prevista un provvedimento destinato a pochi**. Da qui la preoccupazione che *"le nuove misure, senza produrre l'effetto voluto della riduzione del lavoro precario indebito, né quello di alleviare in misura apprezzabile la disoccupazione giovanile, producano invece l'effetto contrario di alimentare l'idea fuorviante secondo cui ogni prospettiva di assorbimento dei lavoratori non di ruolo, o dei fruitori di misure di job creation fuori mercato, o di chi sia stato inserito in una graduatoria concorsuale, si collochi esclusivamente nell'area pubblica, anziché nel tessuto produttivo"*. Onde evitare un simile effetto la Commissione reputa **incompatibile la decisione di prorogare le graduatorie attualmente vigenti** e propone per il futuro l'indizione di maggiori concorsi pubblici *"ciascuno con un minor numero (di partecipanti e) di vincitori, senza formazioni di graduatorie di idonei"*.

Oltre a queste osservazioni strettamente legate al controverso tema delle stabilizzazioni del personale, i senatori hanno espresso forti critiche anche per la parte del Dl 101/2013 che vengono a normare la **mobilità nelle società partecipate**. In via generale, si ribadisce che la nascita di queste Spa si giustifica proprio col fatto che questo assetto permette una maggiore flessibilità altrimenti negata dal regime pubblicistico. Per tale motivo **l'ingerenza da parte del Legislatore nel limitare i margini di azione di queste imprese non può essere accettata**. Da simili motivazioni nasce la richiesta della Commissione di rivedere quelle parti del decreto legge che si muovono in tale direzione e l'ulteriore necessità di chiarire che tali norme riguardano soltanto le società controllate non soltanto partecipate dalle PA.

Infine, i membri della Commissione di Palazzo Madama esprimono un forte **disappunto** per la decisione del Legislatore di **ampliare al 31 dicembre 2015 il periodo per la maturazione dei requisiti al pensionamento** secondo le regole antecedenti alla riforma Fornero per i dipendenti pubblici.

Il documento dei senatori si conclude con l'espressione di un **parere favorevole a condizione che il provvedimento "sia modificato secondo le osservazioni e indicazioni [...] in relazione alla materia dei concorsi pubblici, delle immissioni in ruolo e della mobilità degli organici"**.

...e risposte

La reazione alle prese di posizione della Commissione Lavoro di Palazzo Madama non si è fatta attendere. Il ministro per la Pub-

blica amministrazione e la semplificazione D'Alia, infatti, ha subito risposto ai senatori Ichino e Lanzillotta affermando che il loro giudizio sul provvedimento è da ritenersi *"affrettato e superficiale"*. Secondo il titolare di Palazzo Vidoni il Dl 101/2013 rappresenta, invece, una **soluzione "equa e definitiva"** in grado di dare una risposta risolutiva al problema del precariato⁶⁾.

Più complessa e articolata è stata la presa di posizione delle organizzazioni sindacali. Con una nuova e ulteriore **nota congiunta Fp-Cgil, Cisl-Fp, Uil-Fpl e Uil-Pa** hanno offerto al dibattito parlamentare e pubblico alcune specifiche osservazioni di merito, articolate in **sette punti**.

In primo luogo, le parti sociali segnalano che la contraddizione individuata dalla Commissione Lavoro del Senato tra **l'inasprimento delle sanzioni in capo ai dirigenti e la proroga dei contratti a termine**, in realtà, non è così evidente e palese come si pensa perché questa si basa sul presupposto che tali contratti siano stati attivati in modo illegittimo. In realtà, però, tali contratti sono il frutto di una procedura concorsuale che dunque li garantisce sulla loro legittimità.

Secondariamente, per Cgil, Cisl e Uil è improprio parlare di una nuova stabilizzazione del personale del comparto pubblico *"sia perché il reclutamento definitivo è assoggettato a un concorso, sia perché deve essere comunque coerente con le esigenze delle amministrazioni e con la programmazione delle assunzioni nel limite finanziario fissato dalle leggi"*. Anche il suggerimento della Commissione Lavoro di preferire non la riserva dei posti ma un punteggio maggiore nei

6) Si vedano le dichiarazioni del Ministro del 20 settembre scorso rinvenibili su www.funzionepubblica.gov.it

concorsi pubblici al personale con alle spalle un periodo di servizio presso la pubblica amministrazione viene criticata con forza. Secondo le parti sociali, infatti, un **limite di posti fissato per legge** dà maggiori garanzie di equità e trasparenza nella selezione rispetto all'assegnazione di un punteggio che è una procedura più discrezionale.

In terzo luogo, le osservazioni di Cgil, Cisl e Uil sottolineano che è *“eccessivo porre in termini di esclusione il rapporto tra mobilità e reclutamento del personale a termine”* come invece, a loro giudizio, fa il documento della Commissione Lavoro. Questo perché il bando che dovrebbe gestire l'intera procedura è comunque un bando pubblico e *“le procedure di mobilità sono connaturate nel procedimento stesso di programmazione che precede l'emanazione del bando, e infine, il procedimento è posto sotto un più diretto controllo da parte del Dipartimento della Funzione pubblica”*.

Anche la critica alla **decisione di prorogare le graduatorie dei vincitori di selezioni pubbliche** viene rifiutata *in toto* da parte delle organizzazioni sindacali. Alle osservazioni della Commissione Lavoro queste, infatti, rispondono con un ribaltamento generale del ragionamento. Non è vero che una simile operazione garantisca un mercato chiuso. Al contrario, essendo il non vincitore idoneo un non assunto, costui è comunque disponibile per il mercato del lavoro privato. Occorre notare però, che la stessa nota di Cgil, Cisl e Uil ammette contestualmente che la proroga delle graduatorie consente di dare *“una risposta occupazionale anche ai giovani in un momento in cui il mercato del lavoro del settore privato non assorbe”*, contraddicendo così, in parte, se

stessa. Al quinto posto delle obiezioni, il documento elaborato dalle organizzazioni sindacali pone il **rifiuto a intendere il Dl 101/2013 come una sanatoria sul precariato**. Tale presa di posizione si fonda sulla constatazione del costo zero del pacchetto varato dal Governo Letta, il quale se, da un lato, contiene nuove misure per il reclutamento del personale precario, dall'altro, non mette sul piatto alcuna risorsa. La stabilizzazione dunque è tutta sulla carta, secondo Cgil, Cisl e Uil. Anzi, proprio questo è il **vero limite del Dl 101/2013**.

Al penultimo posto delle osservazioni si trova una critica radicale alle prese di posizione della Commissione Lavoro del Senato sulla **questione della gestione della mobilità del personale nelle società partecipate**. Secondo le organizzazioni sindacali il convincimento dei senatori si basa, in realtà, su una *“enfaticizzazione della natura privatistica”* delle società partecipate che non è giustificabile. Per cui se si possono criticare le opzioni di intervento adottate dal Dl 101/2013, non è tuttavia possibile criticare o, peggio, rifiutare la facoltà di intervento del Legislatore in quanto tale in materia.

Chiude il documento sindacale una difesa della decisione del Legislatore di estendere al **31 dicembre 2015** il periodo per la **maturazione dei requisiti** che consentono di andare in **pensione con le vecchie regole ante riforma Fornero**. Secondo le organizzazioni sindacali non esiste alcun privilegio del pubblico impiego rispetto a quello privato. Al contrario, si tratta di una **decisione tecnica** che si collega al raggiungimento degli obiettivi di revisione della spesa e che vuole evitare che *“si determinino condizioni e situazioni analoghe a quelle degli esodati”*.

Guardare il dito o la luna?

La “quasi” cronaca della discussione che il Dl 101/2013 sta suscitando permette di giungere a **due conclusioni principali**. Da un lato, infatti, non si può non osservare come l'intervento del Legislatore abbia **fortemente riunificato i sindacati di categoria** dopo una stagione in cui hanno prevalso momenti di reciproca incomprensione, talvolta molto profonda. Al contempo, il Dl 101/2013 sembra **ricompattare anche la “strana-maggioranza” che sostiene l'Esecutivo** guidato da Enrico Letta la quale si ritrova improvvisamente unita in una nuova lotta contro i supposti privilegi della pubblica amministrazione. Rimane, invece, piuttosto sottotono la posizione del Governo. Dopo la presentazione in “grande stile” del provvedimento poche sono state le uscite in sua difesa.

Al di là dei posizionamenti e dei tatticismi dei diversi giocatori di questa strana partita a scacchi, quel che **emerge con forza è la “piccolezza” del dibattito**. Ancora una volta, infatti, ci si limita a guardare il dito e non la luna. Il Dl 101/2013, che il dossier speciale che segue commenta nei suoi tratti fondamentali è, per l'ennesima volta, un'**occasione mancata** per mettere mano a un ripensamento complessivo del sistema amministrativo italiano. Anche il dibattito intorno alla sua conversione parlamentare si limita a **qualche ritocco qua e là, senza una prospettiva a lungo termine**. È proprio una simile **“povertà” progettuale** che rischia di indebolire ancora di più la pubblica amministrazione italiana. Dalla dialettica tra le parti sindacali e politiche è lecito **attendarsi qualcosa di più**. Anzi è **doveroso**. Certo, la grande instabilità di questa stagione non aiuta a guardare oltre le piccole necessità del quotidiano. ●