

di districarsi tra gli stringenti vincoli di finanza pubblica, ma non si sviluppa la prospettiva verso la grave situazione di squilibrio nella distribuzione delle risorse umane, sussistente sia nella dimensione compartimentale sia in quella territoriale. Anche in tale ambito si attende da tempo una sistemazione complessiva, e tendenzialmente stabile, che può concepirsi anche con costi economici e sociali accettabili.

In merito alle eccedenze di personale nelle imprese controllate da un'amministrazione pubblica, si deve registrare il parere della Commissione lavoro del Senato, particolarmente critico sul carattere dell'intervento, ritenuto di stampo "pubblicista". La Commissione, invero, rileva che il decreto

impone alle società controllate, operanti in regime di diritto privato, regole e vincoli, quali quelli relativi all'"organico", propri dell'amministrazione pubblica; ciò comporta, secondo la Commissione, che anche in riferimento a queste imprese si ritorna a un controllo sul rispetto di regole procedurali piuttosto che sull'economicità complessiva della gestione. La Commissione ritiene, in particolare, che debbano essere riviste le disposizioni che vincolano le imprese controllate ad applicare, per la soluzione delle proprie eccedenze di organico, procedure speciali di trasferimento di personale da società a società. In tale ottica, dovrebbe essere considerato che a queste imprese, in virtù della loro natura privati-

stica, non può essere imposta dall'amministrazione pubblica la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Inoltre, nelle imprese stesse il consenso del lavoratore è in ogni caso necessario per la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro: se si riscontra il consenso del lavoratore, il trasferimento da un'impresa a un'altra è già possibile, con conseguente superfluità di una norma legislativa che specificamente lo preveda.

Come si può notare, la Commissione formula osservazioni tecniche molto puntuali, che pongono in dubbio la correttezza e persino la stessa utilità dell'intervento normativo. Si vedrà, nel successivo iter del provvedimento, quale riscontro avranno tali notazioni critiche. ●



Le procedure di stabilizzazione del personale

L'art. 4 del Dl 101/2013 contiene disposizioni riferite a temi tra i più "caldi" del pubblico impiego: immissione in servizio di idonei e vincitori di concorso, limitazioni alle proroghe contrattuali e ricorso alla flessibilità. Il contrasto al fenomeno del precariato sembra passare, secondo il Governo, attraverso una stretta sulle condizioni che legittimano l'uso dei contratti flessibili e per il tramite di procedure di stabilizzazione del personale

di **Cristina Galbiati**

Assegnista di ricerca dell'Università di Trento e Adapt Senior Research Fellow

“Con il Dl si [è deciso] di dare una soluzione strutturale al tema del precariato nella PA

[...]. Si obbliga ad assumere tutti i vincitori di concorso. E in parte ciò riguarderà anche gli idonei, ma solo per le gra-

duatorie più recenti”^[1]. Così il Governo Letta ha presentato l’art. 4 del Dl 101/2013, una corposa disposizione tramite la quale si è inteso incidere su **tematiche tra le più “calde” del lavoro pubblico**: immissione in servizio di idonei e vincitori di concorso, limitazioni alle proroghe contrattuali e uso dei contratti flessibili.

All’attuazione della legge 15/2009, con cui si era voluta riformare in maniera organica la disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ha fatto seguito una fase silente interrotta in prevalenza dall’adozione, a suon di decreti legge, di **misure emergenziali volte a contenere i costi e razionalizzare le spese**. Ecco che, dunque, l’opportunità che anche per il pubblico impiego si potesse discutere di un “Pacchetto Lavoro” sembrava essere l’occasione giusta per rilanciare strutturalmente un comparto da tempo ingessato.

Eppure le **misure adottate**, inserite sì in un “Pacchetto Lavoro” varato però non ad hoc per il settore in esame, non appaiono contenere **alcuna visione che possa definirsi progettuale**. Al contrario, l’analisi^[2] specifica dei sedici commi dell’art. 4^[3] del Dl 101/2013 sembra confermare nuovamente l’impressione che la chiave per ammodernare l’apparato pubblico possa rinvenirsi quasi esclusivamente nella **(ri)pre-**

sentazione di ricette che si limitano a inserirsi nel solco di soluzioni già lungamente dibattute e dunque **prive di una qualsivoglia originalità**^[4]. Ma andiamo con ordine.

Stretta sull’uso dei contratti flessibili

Quelle che, nell’Intesa del maggio 2012^[5], erano state indicate quali necessità di “confermare il principio dell’articolo 36 del decreto legislativo 165 del 2001 [*secondo cui*] *il lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni*” (punto 3 lett. c) e di “*individuare e disciplinare le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili nel settore pubblico per esigenze temporanee o eccezionali [...]*” nonché, strettamente connessa, di “*contrastare l’uso improprio e strumentale delle tipologie contrattuali flessibili con disciplina della responsabilità dirigenziale e della sanzioni da applicare per il caso di abuso*” (punto 3, lett. d) e f), hanno trovato accoglimento nel **comma 1 dell’art. 4**. Fermo restando che il contratto subordinato a tempo indeterminato deve essere la tipologia contrattuale ordinaria per accedere ai ranghi amministrativi, il Dl interviene in due direzioni nel corpo dell’**art. 36 del Dlgs 165/2001**. In primo luogo, si sono rimodulate le ragioni, ora di carattere esclusi-

vamente temporaneo o eccezionale, che consentono alle amministrazioni di avvalersi di forme contrattuali flessibili. L’inserimento di un avverbio e un cambio di congiunzione - nel testo previgente, come noto, si parlava di “*esigenze temporanee ed eccezionali*” - sono state le **variabili scelte per contrastare l’utilizzo abnorme dei contratti atipici** nel settore pubblico.

In secondo luogo, si sono inseriti nell’articolo in oggetto **due nuovi commi - 5-ter e 5-quater** - così da rafforzare, da un lato, il **divieto di conversione dei contratti a termine** in contratti a tempo indeterminato e da acuire, dall’altro, il **regime sanzionatorio** stabilendo la nullità in caso di attivazione illegittima e la conseguente responsabilità erariale in capo ai dirigenti a cui si nega l’erogazione della retribuzione di risultato. A tali modifiche si ricollega l’intervento, sempre in chiave anti-elusiva, sull’art. 7, comma 6, del Tupo. In caso di conferimento di **incarichi individuali e di collaborazione** a soggetti in possesso di comprovata specializzazione trovano applicazione le disposizioni previste dall’art. 36, comma 3^[6] e, mantenendosi il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si estendono in capo ai dirigenti, responsabili di irregolarità, le sanzioni prescritte dal neo-introdotta comma 5-quater.

1) Così Enrico Letta e Gianpiero D’Alia, in C. Tucci, *Statali, auto blu, fondi UE: al via il pacchetto PA*, in *Il Sole 24 Ore* del 27 agosto 2013.

2) Si veda Anci, *Nota di lettura* al Dl n. 101. Le disposizioni di interesse per i comuni in: <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&idDett=43735>

3) Per gli emendamenti al Dl 101/2013 proposti da Cisl Fp, Fp Cgil, Uil PA e Uil Fpl si veda www.bollettinoadapt.it n. 32 del 23 settembre 2013.

4) Il riferimento va all’art. 1, commi 7 e 8, della legge 92/2012 e all’art. 7, comma 8, del Dlgs n. 167/2011.

5) Il testo dell’Intesa è reperibile in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

6) Con l’intento di combattere l’utilizzo abusivo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno le amministrazioni sono chiamate a redigere un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno nonché al dipartimento della Funzione pubblica per la relazione annuale al Parlamento.

Immissione in servizio e proroga dei contratti

Fino al **31 dicembre 2015** per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, l'autorizzazione ad avviare **nuove procedure concorsuali**, ai sensi dell'art. 35, comma 4, del Dlgs 165/2001, viene subordinata all'**emanazione di un apposito Dpcm** da adottarsi su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, verificata l'assenza di graduatorie vigenti approvate dal 1° gennaio 2008 e relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza (art. 4, comma 3).

L'**efficacia delle graduatorie** per assunzioni a tempo indeterminato viene **prorogata al 31 dicembre 2015** e il dipartimento della Funzione pubblica, a garanzia dell'operatività della previsione, viene gravato, a partire dal 30 settembre 2013, del compito di avviare un **apposito monitoraggio telematico**, con obbligo per le amministrazioni di comunicare le informazioni richieste, per verificare quantitativamente sia i soggetti posizionati utilmente in graduatoria sia coloro che abbiano maturato in virtù dei contratti a termine l'anzianità di servizio richiesta (art. 4, commi 4 e 5).

A corollario di tale decisione si posiziona il **comma 6 dell'art. 4** con cui si inaugura una "nuova" stagione di **stabilizzazione del personale** pur sempre mediata dalla nobile "ottica di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con con-

tratto di lavoro a tempo determinato e al contempo [di] ridurre il numero dei contratti a termine". A decorrere dall'entrata in vigore del decreto e **fino al 31 dicembre 2015**, le amministrazioni possono bandire - nel rispetto delle risorse finanziarie disponibili ex art. 35, comma 3-*bis* del Dlgs n. 165/2001 o in alternativa a valere sulle risorse assunzionali relative al triennio 2013-2015 in misura non superiore al 50% - **concorsi per titoli ed esami** finalizzati ad assumere con contratto a tempo indeterminato personale non dirigenziale e riservati esclusivamente a coloro che risultino essere in possesso dei requisiti già previsti dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008⁷⁾ nonché a favore di coloro che abbiano maturato, alla data di entrata in vigore del decreto legge, almeno tre anni di servizio negli ultimi cinque, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione emanante il bando. Già nelle bozze del **DI 76/2013** veniva contemplata una disposizione analoga, poi stralciata in fase di pubblicazione ufficiale, benché lì la scelta verteva sulla "valorizzazione" di quanti avessero potuto vantare tre anni di servizio maturati, con contratto a termine ma anche di collaborazione coordinata e continuativa, nel corso degli ultimi dieci presso l'amministrazione emanante il bando di reclutamento⁸⁾.

Le **graduatorie** che si andranno a definire al termine di questo processo potranno essere utilizzate per gli **anni 2013, 2014 e 2015**. Sono però esclusi da tali procedure i soggetti che hanno prestato servizio presso gli **uffici**

di diretta collaborazione degli organi politici, mentre per il **comparto scolastico** continuerà a trovare applicazione la disciplina di settore. Non solo. Per meglio realizzare quelle che, secondo il Governo Letta, sono le finalità del comma 6 si è deciso di consentire l'**adozione di bandi per assumere con contratti part time**, pur nel rispetto dell'effettivo fabbisogno di personale e delle risorse finanziarie disponibili (art. 4, comma 7). A tali misure va aggiunta la **possibilità** per le amministrazioni, che nella programmazione triennale del fabbisogno di personale per il periodo 2013-2015 prevedano di effettuare procedure concorsuali ai sensi dell'art. 35, comma 3-*bis*, lett. a), del Dlgs 165/2001 o ai sensi del comma 6 dell'art. 4 del decreto in esame, **di prorogare**, nel rispetto delle risorse finanziarie disponibili e coerentemente alle professionalità da assumere, i contratti a tempo **determinato** dei soggetti che abbiano maturato almeno **tre anni di servizio** alle loro dipendenze. La proroga può essere disposta sino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2015 (art. 4, comma 9).

Il settore sanitario e i servizi educativi

Per gli enti del **Servizio sanitario**, data la specificità del settore, l'attivazione delle procedure appena delineate, anche con riferimento alle professionalità mediche e sanitarie, viene subordinata a un **apposito decreto** del presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi su proposta del ministero della Salute, di

7) Art. 1, commi 519 e 558, della legge 296/2006; art. 3, comma 90, della legge 244/2007.

8) Si veda C. Galbiati, *In attesa di un "Pacchetto lavoro" anche per il pubblico impiego*, in *Guida al Pubblico impiego* n. 7-8 del 2013.

concerto con i ministeri dell'Economia e per la Pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni entro tre mesi dall'entrata in vigore del Dl 101/2013 (art. 4, comma 10).

L'art. 4, comma 11, stabilisce poi che le deroghe previste dall'art. 10, comma 4-bis⁹⁾, del Dlgs 368/2001 trovino ora applicazione altresì per il **personale educativo e scolastico** in servizio presso gli asili nido e le scuole dell'infanzia degli enti gestiti dai comuni; a tale prescrizione si accompagna l'esclusione dall'assoggettamento al patto di stabilità interno per i servizi scolastici e per l'infanzia (art. 114, comma 5-bis, del Dlgs 267/2000).

Anche il **comma 8** dell'art. 4 contiene una disposizione particolare per gli enti locali. Al fine di favorire l'assunzione a tempo indeterminato dei **lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità**, le Regioni sono chiamate a predisporre un **elenco regionale** sulla base di criteri di priorità che favoriscano l'anzianità anagrafica. Fino al 31 dicembre 2015, gli enti territoriali che risultino avere vuoti in organico in relazione alle qualifiche per le quali ex art. 16 della legge 56/1987 non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, con il rispetto del loro fabbisogno e nell'ambito dei vincoli finanziari enucleati nel precedente comma 6 procedono all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti part time, dei soggetti in elenco indirizzando una **specifico richiesta alla Regione competente**.

Il comune dell'Aquila, diritti di segreteria per il reclutamento di personale di magistratura e autorizzazione a reclutare per gli enti di ricerca

Una disposizione a parte - art. 4, commi 13 e 14 - viene riservata alla città dell'Aquila e ai comuni del cratere in quanto viene consentito loro, così da assicurare la "ricostruzione e il recupero del tessuto urbano e sociale" e fermo restando il rispetto del patto di stabilità interno e della normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, di prorogare o rinnovare per il 2014 e per il 2015 i contratti a termine stipulati ai sensi dei decreti legge, poi convertiti, emanati a seguito degli eventi sismici. Il comma 15 estende, invece, ai concorsi per il reclutamento del personale di magistratura la disposizione dell'art. 4, comma 45, della legge 183/2012 in base alla quale per la partecipazione alle procedure concorsuali per il reclutamento del personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche è dovuto un diritto di segreteria, a copertura delle spese procedurali, pari a un importo fissato con il bando e compreso tra i 10 e i 15 euro. Tali entrate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al pertinente capitolo dello stato di previsione del ministero di Giustizia.

Infine per gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio di procedure concorsuali è concessa in sede di approvazione, con decreto direttoriale della presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento della Funzione pubblica e

del ministero dell'Economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, del piano triennale di fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico (art. 4, comma 16).

Per concludere

Dall'analisi sistematica dell'art. 4 del Dl 101/2013 si evincono, soprattutto in vista dell'imminente processo di conversione in legge, **due considerazioni strettamente connesse l'una con l'altra**.

Se, da un lato, infatti, non si può che guardare con favore alla volontà di stringere sulle esigenze che legittimano l'impiego di tipologie contrattuali flessibili, dall'altro fa riflettere il fatto che le ulteriori **politiche considerate per fornire una risposta al tema del precariato**, ormai un problema strutturale dell'apparato pubblico, restino **da anni le stesse**.

Fattore confermato anche dall'Intesa del maggio 2012 dove le parti firmatarie - Governo, regioni, province e comuni, organizzazioni sindacali di categoria - vedevano nella valorizzazione, all'interno delle procedure concorsuali, dell'esperienza professionale acquisita mediante un rapporto di lavoro flessibile, pur tenendo conto delle diverse fattispecie e della durata (punto 3 lett. h), una delle possibili vie per introdurre "nuove regole riguardanti il mercato del lavoro" e procedere a un miglioramento delle funzioni pubbliche.

Dalla valorizzazione alla stabilizzazione il passo è breve ma **la strada per riorganizzare** strutturalmente l'apparato statale **pare sempre più lunga**. ●

9) Art. 10, comma 4-bis, del Dlgs n. 368/2001: "Stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'articolo 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed Ata, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed Ata con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto".