

Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale

Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76

a cura di
Michele Tiraboschi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 10

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Roberta Caragnano

Lilli Casano

Maria Giovannone

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Silvia Spattini

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gabriele Gamberini

Andrea Gatti Casati

Francesca Fazio

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Martina Ori

Giada Salta

Francesca Sperotti

INDICE

Michele Tiraboschi, <i>L'emergenza lavoro e la retorica degli annunci</i>	XIII
---------------------------------------------------------------------------------	------

Parte I

DAGLI ANNUNCI ALLA PROPOSTA: UNA PRIMA VALUTAZIONE D'INSIEME DEL DECRETO

Michele Tiraboschi, <i>Un piano per il lavoro senza visione e senza un progetto</i>	3
Alessandra Sartore, <i>Occupazione giovanile: le conclusioni del Consiglio europeo di fine giugno</i>	9
Paolo Tomassetti, <i>I contenuti della riforma in sintesi</i>	13
Valentina Picarelli, Michele Tiraboschi, Giulia Tolve, <i>Valutazione sintetica del decreto legge n. 76/2013</i>	26
Maria Carmela Amorigi, <i>Rinvii alle Regioni</i>	46
Maria Carmela Amorigi, Nicola D'Erario, Michele Tiraboschi, <i>Tempi di entrata in vigore delle misure</i>	50
Roberta Monte, Filippo Pignatti Morano e Giovanni Luigi Salsi, <i>Le parole della riforma</i>	60
Pietro Manzella, Martina Ori, Silvia Zironi, <i>English Glossary of the "Labour Package" (Decree-Law No. 76/2013)</i>	64
Maria Alejandra Chacon Ospina, Lavinia Serrani, Francesca Sperotti, <i>Glosario de la Reforma laboral</i>	68

Parte II

INCENTIVI ALLA OCCUPAZIONE E AMMORTIZZATORI SOCIALI

Nicola D'Erario, <i>Il quadro dei nuovi incentivi a sostegno della occupazione</i>	75
Nicola D'Erario, Alessandra Innessi, <i>Il quadro degli incentivi economici e normativi dalla legge n. 92/2012 al decreto legge n. 76/2013</i>	84
Luca Apollonio, Nicola D'Erario, Valentina Sorci, <i>Copertura finanziaria</i>	94
Luca Apollonio, Nicola D'Erario, <i>Norme premiali e incentivi fiscali e normativi nel Pacchetto Lavoro</i>	97

Alessandra Sartore, <i>Aiuti di Stato e Regolamento (CE) 800/2008</i>	105
Flavio Busi, <i>Gli incentivi previsti per favorire l'assunzione di alcuni soggetti in condizioni di svantaggio secondo il D.M. 20 marzo 2013</i>	109
Daniele Alborghetti, <i>Un primo (piccolo) passo verso il lavoro come alternativa al carcere</i>	113
Silvia Spattini, <i>Banche dati delle politiche attive e passive</i>	120
Isabella Oddo, Licya Vari, <i>Verso un sistema informatico del lavoro integrato</i>	127
Francesco Catalfamo, Andrea Gatti Casati, <i>Scheda su Clic Lavoro</i>	132
Silvia Spattini, <i>Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione</i>	138
Andrea Chiriatti, Andrea Stoccoro, <i>Nuovi termini per la costituzione dei fondi di solidarietà</i>	143
Silvia Spattini, <i>Ripristino della norma sulla conservazione dello stato di disoccupazione</i>	148
Angelo Santamaria, <i>Come cambia lo stato di disoccupazione</i>	151

Parte III

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E SISTEMA DI RELAZIONI INDUSTRIALI

Marina Zanga, <i>Le posizioni delle parti sociali sul Pacchetto Lavoro. Ok con cautela dai sindacati, critiche le sigle datoriali. Per tutti occorre andare oltre</i>	155
Angela D'Elia, <i>Rinvii alla contrattazione collettiva nel D.L. n. 76/2013</i>	160
Angela D'Elia, <i>Rinvii alla contrattazione collettiva nel D.L. n. 76/2013 (scheda)</i>	163
Lavinia Serrani, <i>L'obbligo di trasparenza nella contrattazione collettiva di prossimità</i>	169

Parte IV

FLESSIBILITÀ IN ENTRATA, ESTERNALIZZAZIONI, LICENZIAMENTI

Davide Costa, Maria Giovannone, <i>Il lavoro a termine riformato</i>	175
Rosario Cancro, Davide Costa, <i>Lavoro a termine</i>	187
Giulia Rosolen, <i>La somministrazione di lavoro alla prova del Decreto: la progettualità che manca</i>	194
Annalisa Difronzo, <i>Ricollocazione dei lavoratori somministrati percettori di ammortizzatori sociali in deroga</i>	200
Cecilia Porro, <i>Ulteriori interventi sulla somministrazione di lavoro</i>	202
Cecilia Porro, <i>Il contributo della somministrazione per il rilancio dell'occupazione giovanile</i>	205

Sabrina Chiarelli <i>Intervento sulla parità di trattamento in materia di somministrazione: una precisazione davvero necessaria?</i>	208
Roberta Scolastici, <i>L’Odissea del lavoro a chiamata</i>	211
Valeria Filippo, Roberta Scolastici, <i>L’Odissea del lavoro a chiamata (scheda)</i>	215
Gabriele Bubola, <i>Il lavoro parasubordinato nel Pacchetto Lavoro</i>	219
Valeria Filippo, <i>Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto</i>	229
Davide Venturi, <i>Lavoro accessorio: le novità sui buoni lavoro</i>	235
Carmine Santoro, <i>Le novità in tema di lavoro accessorio</i>	240
Gabriele Gamberini, <i>Responsabilità solidale negli appalti: va’ dove ti porta il Ministero</i>	242
Gabriele Gamberini, Alberto Sasco, <i>Responsabilità solidale negli appalti</i>	250
Maria Tuttobene, <i>Licenziamenti per motivo oggettivo: fugati alcuni dubbi interpretativi, ma resa più gravosa la procedura di conciliazione preventiva</i>	254
Carmine Santoro, <i>Licenziamenti: riforma tentativo obbligatorio di conciliazione</i>	261

Parte V

IL PIANO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO

Roberta Caragnano, <i>Mezzogiorno: al via un nuovo piano di incentivi pubblici senza un progetto e senza imprese</i>	267
Immacolata Di Stani, <i>Gli aiuti alle Regioni del Mezzogiorno</i>	274
Silvia Spattini, <i>La Carta per l’inclusione sociale nel Mezzogiorno</i>	279
Daniele Alborghetti, <i>Carta per l’inclusione</i>	284

Parte VI

VERSO L’ATTUAZIONE DELLA YOUTH GUARANTEE

Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, <i>Le prime misure per l’attuazione della “garanzia per i giovani”</i>	291
Giulia Rosolen, <i>Le misure per l’implementazione in Italia della Youth Guarantee</i>	306
Concepita Chionna, <i>I servizi per l’impiego</i>	313
Giulia Rosolen, Gaia Gioli, <i>Iconografica</i>	316
Nicola D’Erario, Isabella Oddo, <i>La disoccupazione giovanile: dal rapporto ILO alla situazione del Paese Italia passando per l’area UE</i>	317
Umberto Buratti, <i>Una garanzia per i giovani? C’è già! Basta ricordarselo</i>	324

Parte VII

SCUOLA, UNIVERSITÀ, APPRENDISTATO E TIROCINI

Emmanuele Massagli, <i>Alternanza scuola lavoro: un errore di mira</i>	333
Emmanuele Massagli, <i>Università: lo strano caso dell'alternanza studio lavoro</i>	338
Alfonso Balsamo, Gaia Gioli, Francesco Emmanuele Magni, <i>Disposizioni in materia di istruzione, formazione e università</i>	342
Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato, un rilancio di facciata</i>	348
Umberto Buratti, Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato: un ponte traballante tra primo e secondo livello</i>	353
Lidia Petruzzo, Lilli Casano, <i>Apprendistato professionalizzante tra false semplificazioni e ripetizioni</i>	357
Francesca Fazio, Michele Tiraboschi <i>Tirocini, un intervento contraddittorio</i>	361
Francesca Fazio, Michele Tiraboschi <i>Tirocini, un intervento contraddittorio (schede)</i>	368

Parte VIII

MISURE PREVIDENZIALI E COESIONE SOCIALE

Michele Squeglia, Luisa Tadini, <i>Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema</i>	375
Michele Squeglia, Luisa Tadini, <i>Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema (schede)</i>	382
Anna Rita Caruso, <i>L'assunzione dei lavoratori extracomunitari: alcune precisazioni sul tema dell'emersione</i>	387

Parte IX

SICUREZZA SUL LAVORO, ATTIVITÀ ISPETTIVE, LAVORO AGRICOLO

Antonio Valenti, <i>Novità introdotte dal decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	393
Sara Autieri, Giacomo Bianchi, <i>Gli elementi lavoristici contenuti nel D.L. n. 69/2013 (c.d. "Decreto del Fare")</i>	399
Giovanna Carosielli, Davide Venturi, <i>Vigilanza sul lavoro: quali novità?</i>	412

Carmine Santoro, <i>Le norme in materia di vigilanza</i>	418
Annalisa Difronzo, <i>Gli interventi straordinari che avrebbero coinvolto le Agenzie per il lavoro</i>	422
Anna Rita Caruso, <i>Ulteriori disposizioni in materia di occupazione. Imprese agricole</i>	428

Parte X

**LAVORO PUBBLICO E PIANO STRAORDINARIO EXPO 2015:
CRONACA DI UNA RIFORMA MANCATA**

Giulia Tolve, Valentina Picarelli, <i>Valutazione sintetica delle parti stralciate al d.l. n. 76/2013</i>	435
Flavia Pasquini, <i>I “temporary shop” della certificazione per l’Expo 2015 servono davvero?</i>	443
Valeria Filippo, Flavia Pasquini, <i>La certificazione dei contratti collegati all’Expo 2015 di Milano operanti non oltre il 30 giugno 2016</i>	448
Umberto Buratti, <i>Lavoro pubblico, cronaca di una (nuova) riforma per ora solo annunciata</i>	452
Alfonso Balsamo, Gaia Gioli, Francesco Emmanuele Magni, <i>Misure stralciate in materia di istruzione, formazione, università</i>	461

APPENDICE

Sezione I

DOCUMENTAZIONE NORMATIVA

Decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, *Primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*, in *GU*, Serie generale n. 150

Relazione tecnica, *Decreto-legge recante primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*

Testo U.L., bozza provvisoria ed iniziale aggiornata alle ore 22 del 25 giugno 2013, *Decreto legge recante interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA)*

Sezione II
COME CAMBIANO LE LEGGI DEL LAVORO

Testo corretto/integrato del 276/2003 e della 92/2012 (a cura di Alessio Fionda, Daniela Del Duca, Rosita Zucaro, Alessandra Innessi)

Sezione III
LA RIFORMA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

European Council, Brussels, 28 June 2013

Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008

PROIEZIONE INFORMATICA

(www.adapt.it)

CAPIRE LA RIFORMA: PERCORSI DI LETTURA

Roberta Caragnano e Giada Salta (a cura di), **Lavoro: un anno di legge Fornero**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 19

Giulia Rosolen e Gaia Gioli (a cura di), **Giovani e lavoro: luci e ombre del piano Youth Guarantee con riferimento all'Italia**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 16

Michele Squeglia (a cura di), **La "staffetta intergenerazionale" tra discutibili modelli e dubbie prospettive**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 14

Emmanuele Massagli e Silvia Spattini (a cura di), **La somministrazione di lavoro alla prova del CCNL**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 11

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro (ADAPT e CQIA), (a cura di), **Elezioni 2013: confronto tra le agende su lavoro, scuola e università**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 7

Emmanuele Massagli (a cura di), **Alternanza scuola lavoro: la via italiana all'apprendistato tedesco**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 6

Lilli Viviana Casano e Lidia Petruzzo (a cura di), **Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze, tra opportunità e impedimenti**, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 5

Silvia Spattini (a cura di), ***Ammortizzatori sociali a rischio: la riforma non decolla***, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 3

Roberta Caragnano e Rosita Zucaro (a cura di), ***I licenziamenti dopo la legge n. 92/2012***, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 2

Serena Facello e Francesca Fazio (a cura di), ***Verso linee-guida condivise per i tirocini?***, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 1

Silvia Spattini (a cura di), ***Ammortizzatori sociali: il nuovo assetto***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 24

Daniele Alborghetti e Marina Zanga (a cura di), ***Il lavoro in carcere tra crisi e prospettive. L'esperienza di Bollate***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 19

Umberto Buratti e Giada Salta (a cura di), in collaborazione con Confindustria Education e Fareapprendistato.it, ***Le opportunità dell'apprendistato di alta formazione***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 18

Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi (a cura di), ***Lavoro: una riforma a metà del guado***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 12

Mafalda D'Onofrio e Manuel Marocco (a cura di), ***La collaborazione pubblico-privato nei servizi per l'impiego: gli accreditamenti regionali***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 10

Emmanuele Massagli e Claudio Cortesi (a cura di), ***Lavoro: una riforma che guarda al passato***, *Boll. speciale ADAPT*, 2012, n. 9

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. Michele Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. Buratti, Catalfamo, Correale, Cortesi, Covini, De Virgilio, Di Stani, Fionda, Innessi, Magni, Mariani, Marrazzo, Massagli, Mazzini, Milito, Morello, Neri, Oddo, Ori, Perletti, Petruzzo, Pignatti Morano, Salta, Seghezzi, Simoncini, Tolve, Tomassetti, Valcavi, Vari, Zucaro, **I programmi alla prova**, 2013
6. Umberto Buratti, Lilli Casano, Lidia Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. Lilli Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. Francesca Fazio, Emmanuele Massagli, Michele Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. Gaetano Zilio Grandi, Mauro Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013

Lavoro pubblico, cronaca di una (nuova) riforma per ora solo annunciata

di Umberto Buratti

1. Un tweet anticipa le sorti del lavoro pubblico

La comunicazione, almeno quella ufficiale, non sembra costituire il piatto forte del Governo in carica. Gli account twitter istituzionali, infatti, hanno a lungo rilanciato notizie, indiscrezioni, brevi stralci di comunicati stampa e rimandato al sito web di Palazzo Chigi, senza però il supporto di un documento ufficiale che chiarisse in modo definitivo cosa fosse stato deciso nel Consiglio dei Ministri del 26 giugno.

Di tweet in tweet si è fatta via via sempre più certa la notizia che la parte del Pacchetto Lavoro relativa alla Pubblica Amministrazione sarebbe stata stralciata dal documento finale approvato dall'Esecutivo.

È stato lo stesso Ministro D'Alia a confermare implicitamente le indiscrezioni circolate sui social network. Con un "cinguettio" dal suo account personale, infatti, ha fatto sapere che presto partirà un confronto: «con sindacati, regioni ed enti locali per proporre al Parlamento un pacchetto di norme per il lavoro nella PA».

Esattamente come un anno fa, quindi, il destino del lavoro pubblico appare incerto e sicuramente seguirà una strada diversa rispetto a quella del mondo del lavoro privato.

A ben vedere, però, la notizia dello stralcio della parte relativa al pubblico impiego dal Pacchetto Lavoro e dello slittamento a luglio delle misure a favore della P.A. non è di per sé negativa. L'analisi della versione non definitiva del documento approvato dal Governo il 26

giugno, infatti, fa emergere un nuovo intervento parziale e sicuramente non risolutivo delle diverse “magagne” che affliggono il sistema amministrativo italiano, ormai da tempo ¹

2. Una Amministrazione ancora nel Limbo

Il mondo del lavoro pubblico ha vissuto per quasi un anno in una sorta di Limbo. Il Legislatore del 2012, infatti, non ha previsto l'immediata applicazione delle norme contenute nella c.d. Riforma Fornero a questo comparto, eccezion fatta per alcuni istituti espressamente indicati nel testo normativo.

Per poter applicare anche alla P.A. quanto contenuto nella legge n. 92/2012 il comma 8 dell'articolo 1 della stessa prevedeva un'azione esplicita da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione volta ad armonizzare la regolamentazione pubblica alle novità introdotte nel mercato del lavoro privato.

I dodici mesi appena trascorsi, tuttavia, sono passati invano. L'atteso processo di armonizzazione non si è mai realizzato. Al suo posto, invece, sono stati emanati ulteriori provvedimenti finalizzati al contenimento dei costi e alla razionalizzazione del complesso sistema pubblico e del suo personale. Primo tra tutti la c.d. *spending review*.

Il Limbo legislativo ha creato una situazione di generale incertezza che sicuramente non ha contribuito al rilancio di un settore già in seria difficoltà sia per motivi storici sia per i continui tagli a cui è stato sottoposto a partire dal 2010.

Dal Governo in carica era ed è lecito aspettarsi quindi una indicazione per uscire da tale impasse che lascia al palo l'intero comparto. Dalla lettura della versione non definitiva del provvedimento, però, quel che emerge è che, se il Legislatore nel mese di luglio proseguirà sulla strada qui indicata, lo stallo durerà ancora a lungo.

È sufficiente riprendere la rubrica dell'articolo 10 del Pacchetto Lavoro, ora stralciato e sostituito con altre misure, per rendersene conto. Oggetto del corposo intervento legislativo erano, ancora una volta, istituti toccati

¹ L'analisi che qui si propone si rifà alla versione ancora non definitiva del Pacchetto Lavoro pubblicata il 26 giugno su www.bollettinoadapt.it.

e ritoccati continuamente negli ultimi anni: il reclutamento, la mobilità, le autorizzazioni ad assumere.

Nei 15 commi dedicati al pubblico impiego, così, non solo non si ritrovava l'attuazione di quanto previsto dai commi 7 e 8 della legge n. 92/2012, ma veniva a mancare anche un progetto complessivo di riforma del sistema amministrativo. Al suo posto, tra le pieghe dei molti rinvii, appariva invece evidente il ritorno di una consolidata politica di stabilizzazione del personale precario.

3. Il peso dell'esperienza nel "nuovo" reclutamento

Il primo intervento rilevante per la P.A. si ritrovava al comma 1, lettera c) dell'articolo 10 il quale interveniva a modificare l'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 che disciplina il reclutamento del personale nel pubblico impiego.

Si sarebbe trattato, a ben vedere, della seconda modifica nell'arco di pochi mesi. Già con la legge n. 228 del dicembre 2012, infatti, erano stati introdotti all'articolo 35 i commi 3-bis e 3-ter finalizzati a stabilire una riserva di posti nei concorsi pubblici per le persone che avevano avuto nel passato un rapporto di lavoro a tempo determinato o una collaborazione coordinata continuativa con la P.A. La modifica, però, per diventare operativa, necessitava di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio entro il 31 gennaio 2013 che non è stato emanato. La parte del Pacchetto Lavoro del Governo sul lavoro pubblico ripartiva da qui e procedeva ad una nuova riscrittura dei commi introdotti non più di sei mesi fa.

Se il testo del 26 giugno fosse passato, le Amministrazioni Pubbliche avrebbero potuto, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno di personale e del limite massimo del 50% delle risorse disponibili, avviare procedure di reclutamento in cui venisse valorizzata la precedente esperienza professionale maturata nel comparto pubblico. Nella fase di selezione concorsuale per titoli ed esami un apposito punteggio avrebbe tenuto in considerazione il know how in possesso del candidato. Tale riserva si sarebbe applicata, nel limite massimo del 50% dei posti banditi senza concorrenza con altre categorie riservatarie, a coloro che, nell'arco dell'ultimo decennio, avessero maturato almeno tre anni di servizio con contratto a tempo determinato presso

l'Amministrazione che procedeva alla selezione. Oltre a questi, il Pacchetto Lavoro prevedeva una riserva anche per coloro che avessero avuto, sempre nell'arco degli ultimi dieci anni, una collaborazione coordinata continuativa di almeno tre anni con l'Amministrazione emanatrice il bando.

La principale novità rispetto alla normativa di dicembre 2012 consisteva proprio nella previsione per cui l'esperienza presso la P.A. andava considerata all'interno di un periodo di tempo ben definito e non generico. Non tutti coloro che avevano avuto un'esperienza di lavoro nel comparto pubblico, quindi, avrebbero potuto avere una corsia preferenziale nei concorsi, bensì unicamente coloro in possesso di una "anzianità di servizio" di almeno tre anni a partire dal 2003.

Per divenire attuative queste novità non necessitavano di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio, come in precedenza. L'ipotetico nuovo comma 3-ter provvedeva direttamente al raccordo con le altre previsioni legislative in materia. In modo particolare, il Legislatore stabiliva che per le restanti risorse disponibili per le assunzioni, le altre forme di riserva disciplinate dalla legge non avrebbero potuto superare la metà dei posti banditi.

Questa riscrittura dei due commi all'interno dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 era un primo tassello per attuare quanto sottoscritto con le Parti Sociali nella primavera dello scorso anno. L'Intesa dell'11 maggio 2012 conteneva al suo interno, infatti, una parte relativa alle politiche di gestione del personale nel pubblico impiego. Tra le varie richieste concordate all'epoca vi era quella di attuare una riduzione del precariato nella P.A. anche attraverso meccanismi di valorizzazione dell'esperienza maturata in precedenti rapporti di lavoro nel comparto pubblico. Dopo il primo tentativo in questa direzione risalente al dicembre scorso, rimasto sulla carta, però, l'Esecutivo Letta avrebbe mantenuto tal modo la parola sugli impegni assunti con le Organizzazioni Sindacali.

Ulteriori modifiche in materia di reclutamento riguardavano la governance della fase iniziale del processo selettivo. A tal fine, il Pacchetto Lavoro riscriveva completamente il comma 4 e il comma 4-bis sempre dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001. Dall'entrata in vigore del provvedimento, per l'avvio delle procedure di reclutamento, non sarebbe stato più necessario un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma unicamente l'approvazione della Presidenza

del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tale previsione si veniva ad applicare alle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici e agli enti ricerca ed era considerata valida anche nel caso di reclutamento di personale a tempo determinato superiore alle cinque unità.

4. La revisione della mobilità

La revisione della mobilità dei dipendenti pubblici tra le diverse Amministrazioni era una delle novità del Pacchetto Lavoro e sarebbe avvenuta mediante il ritocco di alcune parti dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001.

Innanzitutto, si stabiliva che il trasferimento di personale sarebbe stato possibile previo parere favorevole sia dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è affidato sia dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale sarà assegnato.

In secondo luogo, il comma 1-bis dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001 veniva riscritto, introducendo un ampio cappello iniziale nel quale si esplicitava che le Pubbliche Amministrazioni con la programmazione triennale del fabbisogno del personale hanno il dovere di definire in termini quanti-qualitativi le professionalità ricercate mediante procedure di mobilità nel rispetto dei posti vacanti e delle disponibilità di bilancio, avendo cura dell'ottimale distribuzione delle risorse umane mediante il coordinamento dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. Questa forma di coordinamento veniva inserita anche nel successivo comma 2 dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001. Se le novità del Pacchetto Lavoro sulla P.A. fossero passate sarebbero stati nulli non solo gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti a eludere il principio di previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di personale, bensì anche gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi finalizzati a bypassare l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione di processi di mobilità e di reclutamento del personale.

L'intento di queste misure era quello di rafforzare ulteriormente la relazione tra mobilità e reclutamento garantendo un coordinamento generale tra i due istituti previsti per il pubblico impiego.

5. Contratti flessibili: l'eccezione, non la regola

Il terzo campo di intervento sulla P.A. si poneva in linea di continuità con i due precedenti e riguardava la regolamentazione dell'uso dei contratti flessibili.

In primo luogo, il Governo puntava a rafforzare il principio espresso dal comma 1 dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 secondo cui il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è il modello di riferimento per il comparto pubblico. Tale rafforzamento avveniva in maniera indiretta mediante la modifica del comma 2. Dall'entrata in vigore del provvedimento, infatti, il ricorso a forme contrattuali flessibili non sarebbe stato più possibile per rispondere ad «esigenze temporanee ed eccezionali», bensì unicamente per far fronte a: «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale». Il cambiamento di prospettiva si evinceva dall'uso dell'avverbio esclusivamente e dalla modificazione della congiunzione che unisce le due espressioni. Se la versione del 26 giugno fosse stata confermata, dunque sarebbero state o esigenze esclusivamente temporanee o esigenze eccezionali a permettere il ricorso alla flessibilità nel pubblico impiego.

Il Pacchetto Lavoro si concentrava poi sulla regolamentazione del ricorso al contratto a tempo determinato cercando di innescare un circolo virtuoso e bloccare il sorgere di abusi. Tale finalità veniva raggiunta primariamente mediante l'introduzione dei commi 5-ter e 5-quater all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001. Il primo prevedeva che il decreto legislativo n. 368/2001 si applicasse alla P.A. solo ove compatibile con la normativa imperativa contenuta nel T.U. del pubblico impiego e, dunque, sia con le peculiarità espresse dal comma 1 e 2 dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 sia con l'impossibilità di trasformazione del contratto flessibile in un contratto a tempo indeterminato.

Il secondo, invece, stabiliva che i contratti a termine stipulati violando le norme proprie per il settore pubblico fossero nulli e determinassero responsabilità erariale. Al dirigente che non avesse rispettato la normativa

in materia sarebbe stato applicato quanto previsto dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 165/2001 e il suo comportamento negativo avrebbe avuto delle conseguenze anche per quanto riguarda la valutazione del suo operato.

Il giro di vite sulla flessibilità veniva applicato anche nel caso degli incarichi che le Amministrazioni possono affidare ex articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165/2001. Pure in questa ipotesi, la dirigenza, che non avesse sorvegliato sul rispetto di quanto previsto dal Legislatore, avrebbe risposto secondo quanto previsto dal "riformato" comma 5-quater dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001.

6. Verso una nuova stagione di stabilizzazione?

Dopo l'intervento sul Testo Unico del pubblico impiego, il Pacchetto Lavoro si concentrava a dettare una serie di previsioni la cui validità generalmente era prevista dall'entrata in vigore del provvedimento fino al 31 dicembre 2015.

Il comma 2 dell'articolo 10 del provvedimento del Governo, infatti, prevedeva che per valorizzare la professionalità del personale con contratto a tempo determinato e ridurre il numero dei contratti a termine, le Pubbliche Amministrazioni avrebbero potuto bandire concorsi per titoli ed esami per assunzioni a tempo indeterminato riservate esclusivamente a favore di coloro che nell'arco dell'ultimo decennio avessero maturato almeno tre anni di servizio con un contratto a tempo determinato presso l'Amministrazione emanante il bando. Per aumentare il numero di occupati a tempo indeterminato, poi, si prevedeva che le assunzioni potessero avvenire in modalità part-time.

Il successivo comma 3 si muoveva sempre in modo analogo al precedente, cercando di garantire una maggior tutela nei confronti di chi avesse già prestato servizio nel pubblico impiego. Nel dettaglio esso prevedeva che le Amministrazioni Pubbliche, le quali avessero inteso nel periodo 2013-2015 emanare procedure concorsuali, potessero prorogare i contratti a tempo determinato dei soggetti che avessero maturato almeno tre anni di servizio al loro interno. A differenza del comma secondo descritto in precedenza, in questo caso il Pacchetto Lavoro non stabiliva un arco temporale di riferimento pari a dieci anni. Inoltre, i

termini della proroga previsti erano due: il completamento delle procedure concorsuali e il 31 dicembre 2015.

Il terzo tassello in materia di reclutamento del personale ruotava intorno alla possibilità di assumere in via prioritaria i vincitori e gli idonei delle graduatorie concorsuali vigenti, da censire ad opera Dipartimento della funzione pubblica. Anche in questo caso si prevedeva la proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici finalizzati all'assunzione a tempo indeterminato fino al 31 dicembre 2015.

Questi tre criteri venivano fatti valere anche per le Regioni che erano chiamate ad attuarli con proprie leggi. Nel procedere in tal senso, poi, queste avrebbero dovuto adottare specifiche misure nei confronti dei lavoratori socialmente utili assunti con contratto a tempo determinato.

Non si può non sottolineare come la lettura di questa parte del provvedimento suscitasse più di una perplessità e di un dubbio in quanto sembrava nascondere dietro il paravento della formula "valorizzazione della professionalità acquisita" una nuova tornata di stabilizzazione del personale.

Se nei prossimi mesi queste misure verranno confermate, allora è chiaro che da qui al 2015, ma forse a ben vedere anche in seguito, l'accesso dall'esterno alla Pubblica Amministrazione sarà sempre più difficile a causa del triplice meccanismo della riserva dei posti per i "precari", della proroga dei contratti in scadenza e del prolungamento della validità delle graduatorie dei concorsi.

7. La mancanza di una visione

La parte conclusiva della sezione del Pacchetto Lavoro dedicata al pubblico impiego non conteneva particolari elementi di novità. Si trattava soprattutto di un'ordinaria amministrazione che andava dalla proroga di alcune scadenze previste dalla spending review, alla possibilità di trasferire personale dirigenziale presso il Ministero della giustizia, passando attraverso l'autorizzazione di un nuovo corso-concorso.

Di per sé, però, proprio questa parte del Pacchetto Lavoro, che assomigliava ad una versione in miniatura del classico decreto milleproroghe, è emblematica dell'intero intervento pensato ed ora rimandato dall'Esecutivo in materia di lavoro pubblico.

È bene ricordare che il 2012 è stato l'anno di una riforma complessiva della P.A. attesa, richiesta e anche sottoscritta ufficialmente, ma mai arrivata. La sensazione, purtroppo, è che, se si continuerà a seguire il solco delle misure ora stralciate, anche per il 2013 la musica non cambi. Al documento elaborato dal Governo manca una visione complessiva, un progetto chiaro e distinto con cui affrontare i tanti nodi del settore amministrativo. Le norme sul pubblico impiego del Pacchetto Lavoro appaiono come le solite toppe per tentare di mettere una pezza qua e là e accontentare una categoria – sindacale, ma non solo – piuttosto che un'altra.

Occorre sperare, quindi, che lo stralcio dal Pacchetto Lavoro sia un'occasione per mettere mano a una riforma complessiva del comparto pubblico e non per ritardare unicamente la conferma di misure che non sarebbero in grado di rilanciare realmente la P.A. I tempi supplementari, dunque, sono concessi ma solo se non diventano occasione per un autogol annunciato.

Il lavoro pubblico allo stadio attuale è in una situazione di congelamento per uscire dalla quale c'è bisogno di progettualità. Più di un anno è già passato dall'Intesa dell'11 maggio 2012 e dall'approvazione della Legge Fornero, è il caso di non perdere ulteriore tempo.