

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, è uno dei primi atti del Governo Letta, a sostegno dell'occupazione. A questo e agli altri provvedimenti correlati, che intervengono a modificare interi capitoli del diritto del lavoro, è dedicato il volume. Le misure sono diverse e interessano le disposizioni in tema di flessibilità in entrata, gli incentivi per l'assunzione dei giovani, un piano per il rilancio del Mezzogiorno, la modifica di buona parte delle tipologie contrattuali, con la previsione anche di correttivi alla legge Fornero. Gli interventi riguardano anche l'istruzione, la formazione, l'università, il quadro legislativo in materia di apprendistato e tirocini, insieme alla previsione di misure per la "Garanzia per i Giovani", senza trascurare il tema della previdenza e le novità lavoristiche in materia di lavoro carcerario. Una parte finale è dedicata ad una prima analisi del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, che interviene con una serie di disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni e con norme sulla stabilizzazione dei precari. I contributi raccolti nel presente commentario, agile nella lettura, intendono accompagnare il lettore nella conoscenza e prima interpretazione sistematica delle norme per fornire le coordinate concettuali e le linee guida di indirizzo operativo per una gestione organica e completa del vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèss Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Coordinatore del Comitato Scientifico di ADAPT (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". Direttore responsabile di www.bollettinoadapt.it, sito internet dedicato alla promozione di una nuova cultura del lavoro. È Direttore dell'*E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES* e condirettore di *Diritto delle Relazioni Industriali*.

ROBERTA CARAGNANO, Direttore di ADAPT University Press, assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle Risorse Umane nell'ambito della Scuola di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

MARIA GIOVANNONE, ADAPT Senior Research Fellow e assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

FLAVIA PASQUINI, Vice Presidente della Commissione di Certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia e ADAPT Senior Research Fellow. È dottore di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali presso l'Università degli Studi di Bologna.



Scopri all'interno come attivare la versione digitale del volume.

Per saperne di più consulta il sito www.bibliotecavolumi.giuffre.it

ISBN 88-14-18720-7



9 788814 187209

EURO 00,00
5555-40

LE NUOVE LEGGI CIVILI IL LAVORO RIFORMATO

a cura di MICHELE TIRABOSCHI



LE NUOVE LEGGI CIVILI

IL LAVORO RIFORMATO

Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI

in collaborazione con

**ROBERTA CARAGNANO
MARIA GIOVANNONE
FLAVIA PASQUINI**



GIUFFRÈ EDITORE

in+
CLICCA E SFOGLIA

INDICE SOMMARIO

PARTE I GUIDA ALLA LETTURA DELLE MISURE PER IL LAVORO DEL GOVERNO LETTA

1. Un piano per il lavoro senza una visione e senza un progetto di <i>Michele Tiraboschi</i>	3
2. Le misure per il lavoro del Governo Letta: un percorso di lettura di <i>Maria Giovannone</i>	15
3. Dal decreto-legge n. 76 alla legge n. 99 del 2013: Back to the future o Timeline? di <i>Gaetano Zilio Grandi</i>	40
4. I (lunghi) tempi di entrata a regime e le (scarse) risorse finanziarie del pacchetto lavoro di <i>Nicola D'Erario, Michele Tiraboschi</i>	47
5. Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, e decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69. Rinvii alle Regioni e alla contrattazione collettiva: una rassegna ragionata di <i>Emmanuele Massagli</i>	70

PARTE II COMMENTARIO AI PROFILI LAVORISTICI DEL DECRETO-LEGGE 28 GIUGNO 2013, N. 76, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 9 AGOSTO 2013, N. 99

SEZIONE A MISURE STRAORDINARIE PER LA PROMOZIONE DELLA OCCUPAZIONE, IN PARTICOLARE GIOVANILE, E DELLA COESIONE SOCIALE (TITOLO I, ARTT. 1-6)

1. Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori di <i>Nicola D'Erario, Michele Tiraboschi</i>	81
2. Interventi straordinari per favorire l'occupazione giovanile: apprendistato, alternanza e tirocini di <i>Michele Tiraboschi</i>	100

3.	Il Piano per il Mezzogiorno e le misure per i lavoratori svantaggiati per il rilancio del sistema Paese <i>di Roberta Caragnano, Nicola D'Erario</i>	118
4.	La carta acquisti per la promozione dell'inclusione sociale nel Mezzogiorno <i>di Silvia Spattini</i>	133
5.	Le misure e le procedure per la riprogrammazione dei fondi strutturali <i>di Roberta Caragnano, Nicola D'Erario</i>	140
6.	Prime misure per l'attuazione della cosiddetta "Garanzia per i Giovani" <i>di Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi</i>	146
7.	Istruzione e formazione: un'occasione mancata <i>di Emmanuele Massagli</i> ...	160

SEZIONE B

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RAPPORTI DI LAVORO E DI OCCUPAZIONE
(TITOLO II, ARTT. 7-9)

8.	Il lavoro a termine nuovamente riformato <i>di Maria Giovannone, Michele Tiraboschi</i>	175
9.	Le modifiche alla disciplina della acausalità nella somministrazione di lavoro <i>di Silvia Spattini, Michele Tiraboschi</i>	191
10.	La disciplina del distacco e le nuove regole sulla codatorialità nelle reti di imprese <i>di Davide Venturi</i>	203
11.	I contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto (e non) e le cosiddette partite IVA <i>di Gabriele Bubola</i>	211
12.	Lavoro accessorio e buoni lavoro <i>di Davide Venturi</i>	229
13.	Il lavoro intermittente <i>di Maria Giovannone, Roberta Scolastici</i>	240
14.	La disciplina dei licenziamenti e la procedura di conciliazione preventiva <i>di Maria Giovannone, Maria Tuttobene</i>	253
15.	L'associazione in partecipazione con apporto di lavoro <i>di Gabriele Bubola, Flavia Pasquini</i>	264
16.	Gli incentivi per le assunzioni stabili dei percettori di Assicurazione Sociale per l'Impiego <i>di Nicola D'Erario</i>	273
17.	I fondi di solidarietà: tra nuovi termini di costituzione e promozione della bilateralità <i>di Silvia Spattini</i>	280
18.	La conservazione dello stato di disoccupazione <i>di Silvia Spattini</i>	288
19.	La stabilizzazione degli associati in partecipazione che apportano lavoro (e un refuso sui tirocini?) <i>di Flavia Pasquini</i>	292
20.	La banca dati delle politiche attive e passive <i>di Silvia Spattini</i>	303
21.	La responsabilità solidale negli appalti <i>di Gabriele Gamberini</i>	312
22.	Le previsioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro <i>di Maria Giovannone, Yuri Russo</i>	336
23.	Le novità in materia di vigilanza <i>di Giovanna Carosielli, Davide Venturi</i> ..	345
24.	Apprendistato: la transizione dal primo al secondo livello <i>di Michele Tiraboschi</i>	354

25. Le misure per il lavoro dei disabili <i>di Sandro Giovannelli, Alessandra Innesti</i>	361
26. Le previsioni per i lavoratori extracomunitari, i comunitari irregolari e il Fondo per i minori stranieri <i>di Roberta Caragnano</i>	367
27. Le assunzioni nelle imprese agricole <i>di Giovanna Carosielli, Davide Venturi</i>	378
28. L'utilizzo dei fondi premiali per la stipula di contratti a tempo determinato e collaborazioni coordinate e continuative per attività di ricerca <i>di Gabriele Bubola</i>	385

SEZIONE C

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVIDENZA SOCIALE,
LAVORO CARCERARIO ED ENTI DI DIRITTO PRIVATO
(TITOLO II, ARTT. 10-10-BIS)**

29. Le disposizioni in materia previdenziale: una visione di sistema <i>di Giuliano Cazzola</i>	389
30. Le disposizioni in materia previdenziale: una analisi di dettaglio dei primi sette commi dell'articolo 10 <i>di Michele Squeglia, Luisa Tadini</i>	400
31. Il finanziamento degli incentivi al lavoro dei detenuti <i>di Daniele Alborghetti</i>	417
32. Enti previdenziali di diritto privato e "welfare professionale" <i>di Michele Squeglia</i>	423
33. Disposizioni concernenti gli enti di diritto privato <i>di Francesco Verbaro</i> ...	438

PARTE III

**COMMENTARIO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO
E APPALTI DEL DECRETO-LEGGE 21 GIUGNO 2013, N. 69,
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI,
DALLA LEGGE 9 AGOSTO 2013, N. 98**

1. Gli interventi sul DURC <i>di Carmine Santoro</i>	445
2. Le altre semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro <i>di Nicola D'Erario</i>	452
3. La nuova inchiesta amministrativa infortuni <i>di Carmine Santoro</i>	475
4. Certificati di gravidanza tra comunicazioni telematiche e nuovi soggetti obbligati <i>di Roberta Caragnano, Nicola D'Erario</i>	480
5. Misure di semplificazione per le prestazioni lavorative di breve durata, per i lavoratori agricoli e per le piccole imprese <i>di Nicola D'Erario</i>	486
6. Le modifiche alla disciplina della responsabilità fiscale negli appalti <i>di Gabriele Gamberini, Davide Venturi</i>	492

PARTE IV
COMMENTARIO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO
DELLA LEGGE 6 AGOSTO 2013, N. 97, E DEL DECRETO-LEGGE
1° LUGLIO 2013, N. 78, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI,
DALLA LEGGE 9 AGOSTO 2013, N. 94

SEZIONE A
 DISPOSIZIONI PER L'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI
 DERIVANTI DALL'APPARTENENZA DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA.
 LEGGE EUROPEA 2013

1. Il computo dei lavoratori a termine ai fini dell'esercizio dei diritti sindacali *di Maria Giovannone* 501

SEZIONE B
 DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ESECUZIONE DELLA PENA

2. Il lavoro come alternativa al carcere ed elemento del trattamento penitenziario *di Daniele Alborghetti* 511

PARTE V
COMMENTARIO ALLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI IN MATERIA
DI LAVORO PUBBLICO DEL DECRETO-LEGGE 31 AGOSTO 2013, N. 101

1. Lavoro pubblico: più luci che ombre *di Francesco Verbaro*..... 533
 2. Lavoro pubblico: prime riflessioni su una riforma che non c'è *di Umberto Buratti* 539

- Elenco delle abbreviazioni*..... 555
Notizie sugli autori..... 557

AVVERTENZE PER LA LETTURA

I saggi raccolti nel presente volume sono preceduti da un riquadro che riporta le specifiche norme in commento.

Nella parte II, il carattere *corsivo*, si riferisce al testo del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 150 del 28 giugno 2013); il carattere ***grassetto corsivo*** indica le modifiche apportate dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 196 del 22 agosto 2013) e presenti nel testo definitivo; il carattere barrato indica le parti eliminate del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, in seguito alla legge di conversione.

Nella parte III il carattere corsivo si riferisce al testo del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 144 del 21 giugno 2013, Supplemento Ordinario n. 50); il carattere ***grassetto corsivo*** indica le modifiche apportate dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013, Supplemento Ordinario n. 63) e presenti nel testo definitivo; il carattere barrato indica le parti eliminate del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 in seguito alla legge di conversione.

Nella parte IV il carattere corsivo si riferisce alle disposizioni lavoristiche di cui al decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 convertito, con modifiche, in legge 9 agosto 2013, n. 94 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 193 del 19 agosto 2013); alla legge 6 agosto 2013, n. 97 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013).

I testi dei provvedimenti legislativi sono consultabili su www.adapt.it. Nel dettaglio il testo del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, è consultabile nel *Bollettino ADAPT* del 27 agosto 2013, n. 28. I testi del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78 convertito, con modifiche, in legge 9 agosto 2013, n. 94; della legge 6 agosto 2013, n. 97 nonché del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, sono consultabili nel *Bollettino ADAPT* del 9 settembre 2013, n. 29.

* * * * *

I saggi raccolti nel presente commentario sono completati e integrati da una proiezione informatica, che rinvia al sito internet di ADAPT – Centro Studi Marco Biagi (www.adapt.it) quale strumento non solo di documentazione selezionata ma anche di sviluppo, approfondimento e costante integrazione del contenuto della pubblicazione.

All'indice A-Z del sito, alle voci:

- Appalto e subappalto
- Formazione
- Immigrazione
- Lavoro pubblico
- Politiche per l'occupazione giovanile
- Professioni
- Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (fonti internazionali e comunitarie)
- Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)
- Somministrazione
- Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

È possibile reperire, in particolare:

- note e percorsi di lettura;
- circolari e interpelli ministeriali;
- sentenze
- contratti e accordi collettivi.

La documentazione in materia di apprendistato è consultabile sul sito www.fareapprendistato.it.

Tutto il materiale viene inoltre costantemente aggiornato mediante il *Bollettino Adapt*, una newsletter gratuita di documentazione e informazione sui temi del lavoro cui è possibile iscriversi semplicemente inviando una e-mail all'indirizzo redazione@adapt.it, ovvero compilando l'apposita scheda all'indirizzo www.adapt.it.

2.

LAVORO PUBBLICO: PRIME RIFLESSIONI SU UNA RIFORMA CHE NON C'È UMBERTO BURATTI

SOMMARIO: 1. Dov'è la riforma? – 2. Norme per la riduzione dei costi delle autovetture e delle consulenze. – 3. L'intervento sulla *spending review*. – 4. La mobilità nel comparto giustizia e nelle società partecipate. – 5. Fine del precariato o stabilizzazione del personale? – 6. Il nuovo ruolo della Civit. – 7. L'impatto sul lavoro pubblico delle altre disposizioni del decreto. – 8. Una (non) riforma senza visione. – 9. Nota bibliografica.

1. Dov'è la riforma?

Una delle molteplici versioni del c.d. “pacchetto lavoro” circolate prima della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del testo definitivo del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, ora convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, conteneva un corposo intervento sul pubblico impiego ⁽¹⁾. Nelle intenzioni dell'Esecutivo quelle norme dovevano costituire una nuova riforma della pubblica amministrazione.

Col passare delle ore, tuttavia, il Governo fece un rapido dietrofront, decidendo all'ultimo di non inserire e dunque di stralciare dal provvedimento finale le disposizioni pensate per il comparto pubblico. All'epoca, fu lo stesso Ministro D'Alia a giustificare una simile scelta annunciando che si sarebbe aperto nel mese di luglio «un confronto con sindacati, regioni ed enti locali per proporre al Parlamento un pacchetto di norme per il lavoro nella P.A.» ⁽²⁾. Il periodo estivo è trascorso, però, senza che quanto auspicato dal titolare di Palazzo Vidoni si realizzasse. In breve tempo si è giunti così alla ripresa dei lavori dopo la pausa feriale con la decisione, a dire il vero più volte annunciata e poi rimandata, di approvare nel Consiglio dei Ministri n. 21 del 26 agosto quello

⁽¹⁾ Il testo di questa versione del “pacchetto lavoro” è rinvenibile in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

⁽²⁾ L'annuncio venne dato mediante un *tweet* da parte del Ministro D'Alia dal suo account personale.

che sarebbe diventato il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, rubricato *Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni* ⁽³⁾.

Come ormai d'abitudine, quindi, anche l'Esecutivo guidato da Enrico Letta ha deciso di *bypassare* il confronto con le Parti Sociali e puntare sul più rapido strumento della decretazione per imporre il proprio *imprinting* al comparto pubblico. Tale corsia preferenziale è giustificata o, almeno così recita l'*incipit* del decreto-legge in commento, dalla «straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia di pubblico impiego al fine di razionalizzare e ottimizzare i meccanismi assunzionali e di favorire la mobilità». A questa si aggiungono altre «straordinarie necessità ed urgenze» che provano in qualche modo a rendere ragione dello strumento legislativo scelto dall'Esecutivo. Giustificazioni, a dire il vero, che sembrano reggersi a fatica considerando il fatto che è a partire dall'inizio della crisi economica che il comparto pubblico è subissato di decreti legge urgenti volti a razionalizzarne la struttura e, soprattutto, i costi. Tuttavia, non è solo la modalità di intervento adottata dal Governo a suscitare qualche dubbio, bensì soprattutto i contenuti del provvedimento.

Nella conferenza stampa ufficiale il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, è stato presentato come un punto di svolta per il futuro della pubblica amministrazione italiana. Leggendo con un po' più di attenzione quanto contenuto nel testo di legge, però, l'impressione è affatto diversa. Il decreto in commento si muove, ancora una volta, in linea di continuità con il recente passato. Nel nome della «razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni» vengono inserite nel provvedimento previsioni assai diverse le une dalle altre che vanno dal taglio di spesa per le c.d. "auto blu" alla tracciabilità dei rifiuti, passando attraverso l'istituzione di una nuova agenzia e varie deroghe all'assunzione del personale che, via via che il testo definitivo prendeva forma, sono diventate sempre più numerose e cospicue.

Insomma, il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, varato dall'Esecutivo è molto lontano dall'essere una riforma organica del sistema amministrativo italiano e assomiglia molto di più ad un provvedimento ordinario all'interno del quale si fanno confluire le disposizioni più disparate in nome di una urgenza di cui occorrerebbe comprendere bene ed esplicitarne ancora meglio le ragioni. Come per il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, a mancare è quindi una visione di insieme e una progettualità di lungo respiro. Questo spiega il motivo per cui si trovano una accanto all'altra norme contraddittorie che da un lato confermano il regime di austerità per il comparto pubblico cercando di ridurre ancora le spese per il suo funzionamento, mentre dall'altro aprono ad una non più solo possibile nuova stagione di stabilizzazione del personale precario, riprendendo una cattiva abitudine tipica della pubblica amministrazione italiana.

⁽³⁾ Nella medesima seduta il Governo ha approvato anche il disegno di legge rubricato *Disposizioni in materia di occupazione nelle pubbliche amministrazioni*.

Arrivando alla conclusione della lettura del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, sorge quindi spontaneo un interrogativo: dov'è la riforma? Tra le pieghe del testo, infatti, non vi è traccia di un vero cambio di rotta per il comparto pubblico né tantomeno di una visione moderna dell'«essere a servizio esclusivo della Nazione» che sappia rilanciare effettivamente il sistema amministrativo italiano. Al contrario, prevalgono piccole logiche di contenimento dei costi la cui efficacia è sempre più dubbia e un sempre possibile ritorno al passato alla peggior tradizione italiana. Al di là dei toni entusiasti sentiti nella conferenza stampa di presentazione del testo di legge, sono molti i dubbi e le ombre che sorgono da una prima analisi del provvedimento ⁽⁴⁾.

2. Norme per la riduzione dei costi delle autovetture e delle consulenze

Il primo articolo del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, ritorna su un argomento che, a partire dalla stagione caratterizzata dalla lotta ai fannulloni messa in campo dall'ex Ministro Brunetta, ha spesso occupato l'attenzione dei diversi Governi che si sono avvicendati: la riduzione della spesa per le autovetture di servizio e per gli incarichi e le consulenze nel pubblico impiego.

Il testo licenziato dall'Esecutivo Letta prevede in primo luogo l'estensione di un anno, fino al 31 dicembre 2015, del divieto di acquistare autovetture o di stipulare contratti di locazione finanziaria aventi per oggetto autovetture. Tale previsione si applica alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuate dall'Istat, alle autorità indipendenti e alla Commissione nazionale per le società e la borsa.

In secondo luogo, il decreto-legge prevede che a partire dal 2014 le amministrazioni che non provvedono a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica la composizione del parco auto di servizio in loro dotazione al fine di averne un censimento completo non possano effettuare spese superiori all'80% del limite di spesa previsto per il 2013 «per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi». La violazione delle norme in materia di riduzione della spesa per le autovetture, che secondo le stime pubblicate il 3 agosto 2013 costano allo Stato ogni anno poco più di un miliardo di euro, ha come conseguenza la nullità dei contratti stipulati, la contestazione dell'illecito disciplinare e una sanzione amministrativa pecuniaria che va dai mille ai 5 mila euro ⁽⁵⁾. Il testo del decreto-legge in

⁽⁴⁾ Ai toni entusiasti del Governo è corrisposta una accoglienza parzialmente positiva da parte delle principali organizzazioni sindacali italiane contenuta nella nota unitaria di FP-Cgil, Cisl FP, Uil FPL, Uil PA che parla del decreto-legge come di «un atto non risolutivo, un piccolo passo in avanti». Il testo della nota è rinvenibile in www.fp.cisl.it.

⁽⁵⁾ Si vedano i dati comunicati con una nota dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione sul proprio sito istituzionale www.funzionepubblica.gov.it il 3 agosto 2013 che riprendono i risultati del monitoraggio elaborato dal Formez. La riduzione dei costi messa in atto a partire dal 2009 sta mostrando i suoi effetti positivi, ciononostante, anche a giudizio del

commento, poi, non esclude in futuro nuovi e ulteriori interventi di contenimento di costi per le “auto blu” mediante una modifica all’articolo 2, comma 4 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

La seconda linea di intervento, che segue il solco delle recenti politiche di austerità, riguarda, come anticipato, un nuovo taglio agli studi e agli incarichi di consulenza, compresi quelli conferiti ai pubblici dipendenti. Il decreto varato dal Governo prevede che la spesa annua per queste voci da parte delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, delle autorità indipendenti, della CONSOB con eccezione invece delle università, degli enti e delle fondazioni di ricerca e degli organismi equipollenti non possa essere superiore al 90% del limite di spesa fissato per il 2013. A blindare tale riduzione dei costi, dalla quale sono esclusi anche gli istituti culturali e gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, il decreto in commento pone, nuovamente, il principio della nullità dei contratti sottoscritti in violazione di queste previsioni, la contestazione dell’illecito disciplinare e di una pena amministrativa pecuniaria dai mille ai 5 mila euro nei confronti del responsabile che agisce in maniera contraria alla legge.

Nulla di nuovo sotto il sole, dunque, dal primo articolo del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101. In esso, infatti, la cura dimagrante al sistema amministrativo viene portata avanti seguendo la scia dei provvedimenti emanati dai precedenti Governi a partire dall’inizio del ciclo di crisi economica mondiale. Anzi, una simile “dieta” è in qualche modo rafforzata dai due commi di chiusura dell’articolo 1. Il primo, infatti, prevede la possibilità di visite ispettive da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell’economia e delle finanze per il tramite, rispettivamente, del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di verificare il rispetto delle politiche di contenimento della spesa, a cui segue denuncia alla Corte dei Conti in caso di irregolarità riscontrate. Il secondo, invece, chiarisce che le disposizioni di riduzione dei costi per le autovetture e le consulenze «costituiscono norme di diretta attuazione dell’articolo 97 della Costituzione, nonché principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

3. L’intervento sulla *spending review*

Il secondo tassello dell’intervento dell’Esecutivo sul lavoro pubblico viene a toccare principalmente il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, meglio noto con il termine di *spending review*. Come spiegato dal Ministro D’Alia nella conferenza stampa tale operazione si è resa necessaria per rendere operativa la “revisione della spesa” che, a causa delle elezioni politiche nel mese di febbraio

titolare di Palazzo Vidoni, la spesa per le autovetture nel comparto pubblico rimane ancora troppo elevata.

2013 e del successivo stallo istituzionale, si era di fatto arenata. L'impianto di fondo del provvedimento pensato dall'Esecutivo guidato dal professor Monti tuttavia non viene meno. Ad essere toccate, infatti, sono soprattutto alcune questioni legate a scadenze temporali, interpretative e al periodo transitorio.

In prima battuta si allenta in parte il blocco delle assunzioni per le amministrazioni pubbliche che presentano personale in soprannumero mediante la modifica dell'articolo 2, comma 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Tale divieto, infatti, viene confermato per le qualifiche o nelle aree caratterizzate da un *surplus* di personale finché questo permane, mentre i posti vacanti in altre aree possono essere coperti nel rispetto di limiti finanziari particolarmente stringenti legati al processo di pensionamento conseguente all'azione della *spending review*, previa autorizzazione, secondo la normativa vigente, e verificata da parte del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato di compatibilità delle assunzioni con il piano previsto dal comma 12 dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

In secondo luogo, il provvedimento licenziato dall'Esecutivo agisce su alcuni termini temporali previsti dal testo originario della *spending review*. In modo particolare, la maturazione dei requisiti per accedere al pensionamento da parte del personale in soprannumero con le regole valedoli prima della riforma previdenziale pensata dall'ex Ministro Fornero slitta di un anno, dal 31 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015 ⁽⁶⁾. Viene posticipato al 30 settembre 2013, invece del 31 dicembre 2012, il termine per predisporre una previsione delle cessazioni del personale che tenga conto degli effetti di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 11, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Il decreto in commento, poi, dilata a 3 anni, a partire dal primo gennaio 2013, i termini per l'individuazione dei soprannumerari non riassorbibili. Infine, la dichiarazione da parte delle amministrazioni pubbliche del personale in esubero è posticipata al 31 dicembre 2013. Con simili "ritocchi" la "revisione della spesa" predisposta dal precedente Esecutivo guidato dal professor Monti dovrebbe concludersi entro la fine di quest'anno permettendo, così, di conoscere la reale portata delle sue conseguenze sia per le casse dello Stato che per i dipendenti pubblici potenzialmente interessati da tale provvedimento.

Il proseguo del decreto si concentra per lo più a specificare alcuni aspetti legati alla *spending review*. Si esplicita, in primo luogo, che le cessazioni di servizio conseguenti alla mobilità del personale e al suo pensionamento, «limitatamente al periodo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] non possono

⁽⁶⁾ Sul punto è intervenuta di recente la circ. n. 3 del Dipartimento della funzione pubblica del 29 luglio 2013 che chiarisce alcuni aspetti riguardanti il pensionamento del personale risultante in eccesso a seguito del processo di "revisione della spesa". In modo particolare si prevede che l'applicazione di quanto stabilito nella *spending review* «può comportare l'esodo volontario, in caso di dimissioni del dipendente, o la risoluzione unilaterale del rapporto da parte dell'amministrazione, con accesso speciale al pensionamento». Sul funzionamento della "revisione della spesa" voluta dal Governo guidato dal professor Monti e sulle precedenti tempistiche previste si veda la direttiva n. 10/2012 del Dipartimento della funzione pubblica.

essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*». Secondariamente, viene chiarito che gli ordini e i collegi professionali sono esclusi dalla normativa in materia di "revisione della spesa". Si prevede, poi, che le disposizioni in materia di pensionamento contenute nella *spending review* si applichino anche nel caso in cui l'eccedenza di personale sia dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie da parte delle amministrazioni pubbliche. Sempre sul tema, oltre ad alcune specificazioni di carattere previdenziale contenute ai commi 4 e 5, il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, stabilisce che l'istituzione amministrativa di riferimento, nei limiti del soprannumero, procede alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nei confronti dei dipendenti che possiedono i requisiti per il pensionamento stabiliti dall'articolo 2, comma 11, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

Ulteriori specificazioni temporali sono previste per le amministrazioni pubbliche toccate dalla *spending review*. Il termine per la presentazione dei regolamenti di organizzazione è fissato al 31 dicembre 2013, pena l'impossibilità di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto a partire dal 1° gennaio 2014. Sempre entro la medesima data i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-ter del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. I commi 8 e 9 dell'articolo 2 del decreto in commento sono, invece, dedicati a fornire alcune delucidazioni riguardo alla dirigenza pubblica e all'impatto su di essa delle misure di "revisione della spesa".

All'interno della parte dedicata alla manutenzione della *spending review*, l'Esecutivo ha inserito poi ulteriori norme finalizzate ad un maggior controllo del *budget* dedicato al personale. A tal proposito è previsto che dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'Istat, ad eccezione degli organi costituzionali, sono soggette al controllo del costo del lavoro *ex* articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui terzo comma viene modificato dal decreto in commento. Sempre a partire dalla stessa data anche gli enti pubblici economici, le aziende che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, gli enti e le aziende *ex* articolo 70, comma 4, del Testo Unico sul pubblico impiego sono tenuti a comunicare il costo annuale del personale in servizio seguendo le procedure previste dal Ministero dell'economia e delle finanze insieme al Dipartimento della funzione pubblica.

Gli ultimi due commi dell'articolo secondo del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, si muovono in controtendenza rispetto ai precedenti. Grazie ad essi, infatti, l'Esecutivo apre le porte a una deroga, non l'unica a dire il vero, al regime di austerità generale concedendo la facoltà di assumere circa 150 nuovi dipendenti al Ministero dei beni culturali e le attività culturali e del turismo, secondo i dati diffusi dal comunicato stampa a conclusione del Consiglio dei

Ministri del 26 agosto 2013, e tre dirigenti presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, AGEA.

4. La mobilità nel comparto giustizia e nelle società partecipate

L'articolo 3 del decreto in commento ripropone in veste leggermente modificata un provvedimento che era già presente nella versione non definitiva del "pacchetto lavoro" contenente anche prescrizioni per il pubblico impiego poi stralciate dal testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 giugno 2013.

Si tratta della possibilità offerta al personale dirigenziale e non delle pubbliche amministrazioni che, a seguito del processo di *spending review* presentano casi di soprannumerarietà o di eccedenza rispetto alle loro dotazioni organiche ridotte, del passaggio diretto presso il Ministero della giustizia. Tale provvedimento si spiega con le note criticità del comparto. Per questo motivo il decreto-legge prevede una simile formula di mobilità che sarà possibile solo fino al 31 dicembre 2014 e solo per posti vacanti riguardanti il personale amministrativo. Il testo licenziato dal Governo sancisce inoltre che tale passaggio dovrà avvenire mediante cessione del contratto di lavoro e previa selezione che seguirà i criteri fissati dal Ministero della giustizia in un apposito bando. Al personale trasferito si applicano le regole previste dall'articolo 2, comma 11, lettera *d*, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 95, ovvero questo «mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti».

Un processo di mobilità del personale viene previsto anche tra società che risultano essere controllate direttamente o indirettamente dalla medesima pubblica amministrazione o dai suoi enti strumentali. In questo caso, un accordo tra le stesse e l'informativa alle rappresentanze sindacali dell'azienda e alle organizzazioni sindacali firmatarie il contratto collettivo applicato è sufficiente ad avviare il procedimento che deve comunque rispettare le regole esplicitate all'interno dell'articolo 3 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101. Non è, invece, necessario il consenso del lavoratore. Il provvedimento prevede, poi, che la mobilità possa avvenire tra le società partecipate, ma non tra queste e la pubblica amministrazione che le controlla.

Il decreto in commento stabilisce inoltre che gli enti che controllano le società partecipate adottino «in relazione ad esigenze di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati, nonché delle spese e di risanamento economico-finanziario secondo appositi piani industriali», atti di indirizzo volti al reclutamento del personale in base alle procedure di mobilità sopraesposte.

Nel caso in cui le società partecipate rilevino eccedenze di personale occorre che inviino un'informativa preventiva alle rappresentanze sindacali operanti in azienda e alle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il Ccnl, oltre che riferire direttamente al Dipartimento della funzione pubblica. Per la gestione delle eventuali eccedenze riscontrate il decreto 31 agosto 2013, n. 101 con l'articolo 3, comma 5, prevede che si proceda alla «riallocazione totale o parziale del personale [...] nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente». Il riposizionamento del personale in *surplus* presso società controllate da enti diversi comprese nell'ambito regionale è consentito previo accordo tra gli enti e le medesime società, sentite le organizzazioni sindacali. Una terza via percorribile per la gestione delle eccedenze consiste nella possibilità in capo agli enti controllanti e le società di stipulare accordi collettivi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative volti «alla realizzazione [...] di forme di trasferimenti in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo operanti al di fuori del territorio regionale ove hanno la sede le società interessate da eccedenze di personale».

Da ultimo, il comma 7 dell'articolo 3 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, stabilisce, sempre per favorire la mobilità del personale delle società partecipate, che queste possano farsi carico, per un massimo di 3 anni, di una quota parte non superiore al 30% del trattamento economico dello stesso, «nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

5. Fine del precariato o stabilizzazione del personale?

La parte del decreto che secondo le parole del premier Letta dovrebbe fornire «una soluzione strutturale al problema del precariato» nella pubblica amministrazione riprende e ridefinisce, a dire il vero, alcune parti del testo stralciato nel mese di giugno dal “pacchetto lavoro”.

Il punto di partenza nella lotta alla precarietà nel pubblico impiego è costituito dal tentativo di rafforzare la limitazione del ricorso all'utilizzo dei contratti flessibili, in modo particolare quelli a tempo determinato. L'Esecutivo pensa di poter raggiungere tale obiettivo mediante una modifica all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Dall'entrata in vigore della legge, infatti, si potrà ricorrere all'uso dei contratti flessibili non più per «rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali» bensì per «rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale». Il rafforzativo costituito dall'avverbio “esclusivamente” e il cambio di congiunzione sono i due elementi su cui il decreto-legge punta per limitare gli abusi della “cattiva flessibilità” nel pubblico impiego.

Oltre a questo la lotta al precariato viene ancorata al confermare che il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma naturale di ingresso nel sistema amministrativo italiano. Per tale motivo viene ribadito che non è possibile violare i limiti delle esigenze esclusivamente temporanee o eccezionali nel ricorrere ai contratti flessibili e il divieto di trasformare i contratti a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. A queste previsioni si aggiunge la nullità dei contratti stipulati in violazione dei principi sopra esposti e la relativa responsabilità erariale. Infine, il decreto in commento prevede per i dirigenti che fanno ricorso in modo irregolare al lavoro flessibile l'applicazione della responsabilità dirigenziale *ex* articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e la mancata erogazione della retribuzione di risultato. Una simile riscrittura parziale dell'articolo 36 del Testo Unico sul Pubblico Impiego compiuta dal decreto in commento restituisce, a dire il vero, un disposto normativo privo di particolare efficacia e per certi aspetti ridondante nel ripresentare prescrizioni valide già da tempo. Occorre segnalare, poi, che la stretta sulla flessibilità, l'impossibilità di conversione in contratti a tempo indeterminato e l'irrigidimento sulle conseguenze in capo ai dirigenti che agiscono in modo scorretto vengono estese anche nel caso di conferimento di incarichi *ex* articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Contrastato, almeno nelle intenzioni, il precariato nel pubblico impiego a valle per via normativa mediante il giro di vite sulla flessibilità, il decreto prova risolvere la questione a monte, ovvero cercando una via di uscita – assunzionale – per chi è già precario nella pubblica amministrazione. Il punto di partenza è la previsione, contenuta al comma 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, per cui fino al 31 dicembre 2015 l'autorizzazione per l'avvio di nuove procedure concorsuali è legata ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che potrà essere emanato una volta «verificata l'assenza di graduatorie vigenti [...] approvate dal 1° gennaio 2008 relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza». In altre parole, per i prossimi due anni le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca potranno bandire nuovi concorsi solo se dimostreranno di non avere ancora “liste” di vincitori aperte, derivanti da procedure selettive precedenti.

Questo intervento da parte del legislatore si collega immediatamente ai due successivi contenuti ai commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto in commento. Con il primo si sancisce la proroga fino al 31 dicembre 2015 delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato vigenti all'entrata in vigore del decreto. Con il secondo si predispose un apposito monitoraggio telematico da avviare entro il 30 settembre 2013, reso obbligatorio per le amministrazioni che intendono assumere personale con le nuove regole. Una simile “radiografia” è finalizzata a fornire un quadro il più possibile completo sulla situazione delle graduatorie dei concorsi pubblici e su coloro che sono in possesso dei requisiti previsti dal provvedimento in commento per l'ingresso stabile nella pubblica amministrazione. Sempre il comma 5

dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, chiarisce che la ripartizione dei fondi per procedere all'assunzione di personale avverrà mediante un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in modo tale da garantire una distribuzione razionale delle risorse tra le diverse amministrazioni pubbliche.

Il cuore della lotta alla precarietà voluta dall'Esecutivo si ha nella decisione di avviare procedure concorsuali, secondo il tradizionale modello per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato riservate esclusivamente a coloro che all'entrata in vigore del decreto hanno maturato almeno 3 anni di servizio con contratto a tempo determinato negli ultimi 5 anni presso l'amministrazione pubblica che emana il bando ⁽⁷⁾. Tale possibilità non riguarda l'assunzione di dirigenti ed è limitata nel tempo ⁽⁸⁾. Il Governo, infatti, ha fissato come scadenza di questo "percorso preferenziale" per i precari del pubblico impiego il 31 dicembre 2015. La procedura di stabilizzazione dovrà comunque avvenire tenendo conto dei limiti finanziari disposti dall'articolo 35, comma 3-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché della normativa vigente e dei relativi vincoli assunzionali. Per evitare eventuali ingerenze e pressioni indebite, poi, il decreto prevede che sono esclusi dal provvedimento coloro che hanno prestato servizio presso gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici. La stabilizzazione del personale voluta dall'Esecutivo trova un ulteriore limite nella decisione di riservare ad essa non oltre il 50% delle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015. In alternativa, si applica quanto previsto dall'articolo 35, comma 3-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recentemente modificato con la legge 24 dicembre 2012, n. 228. Le graduatorie derivanti da queste procedure di selezione potranno poi essere utilizzate per tutto il periodo che va dal 2013 al 2015. Infine, il decreto in commento stabilisce che la stabilizzazione non tocca il personale del comparto scuola, per il quale continuano a valere le normative specifiche di settore, e che per incrementare il numero di coloro che possono essere favoriti dal provvedimento, l'assunzione a tempo indeterminato possa avvenire con contratti a tempo parziale.

Come nella parte stralciata del "pacchetto lavoro", anche nel decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, alle norme sulla stabilizzazione del personale segue la possibilità di prorogare i contratti a tempo determinato per coloro che hanno maturato un'anzianità di servizio di almeno 3 anni. Tale possibilità è offerta unicamente alle amministrazioni pubbliche che intendano procedere con l'assunzione di personale a tempo indeterminato secondo quanto stabilito dal

⁽⁷⁾ Proprio una simile scelta ha provocato la reazione negativa della Nidil-Cgil, il sindacato dei lavoratori atipici, che con una propria nota del 27 agosto 2013 ha protestato per l'esclusione dal percorso di stabilizzazione del personale che lavora presso la pubblica amministrazione con contratti di somministrazione o co.co.co. La nota è rinvenibile in www.nidil.cgil.it.

⁽⁸⁾ Non si può non vedere in questa parte del decreto l'attuazione della sezione dell'Intesa sottoscritta dal Governo e le parti sociali l'11 maggio 2012 relativa al mercato del lavoro pubblico che prevedeva, appunto, la valorizzazione nei concorsi dell'esperienza professionale acquisita mediante un rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione.

provvedimento licenziato dall'Esecutivo o dalle norme del Testo Unico sul pubblico impiego esplicitate dalla lettera *a* del comma 3-*bis* dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per questo motivo il decreto prevede che la proroga dei contratti possa essere disposta fino all'espletamento delle procedure concorsuali di selezione e comunque non oltre al 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda la stabilizzazione del personale da parte delle Regioni, delle Province, degli enti locali il decreto stabilisce il rispetto dei principi e dei vincoli da esso esplicitati e dei criteri definiti con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, invece, la stabilizzazione dei precari avverrà mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro 3 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, su proposta del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per la pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni. A tal riguardo, il testo del comunicato stampa diffuso a seguito del Consiglio dei Ministri n. 21 del 26 agosto 2013 parla della possibilità di stabilizzare circa 35 mila persone tra medici, infermieri, tecnici e altre figure professionali del comparto sanità ⁽⁹⁾.

L'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, si conclude, dopo alcuni interventi sui servizi all'infanzia e sulle proroghe ai contratti a tempo determinato per la ricostruzione post territorio nel territorio de L'Aquila, con l'articolo 16 il quale prevede che «per gli enti di ricerca, l'autorizzazione delle 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 – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del piano triennale del fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico».

6. Il nuovo ruolo della Civit

L'ultimo rilevante intervento del decreto in commento sull'architettura della pubblica amministrazione riguarda il ruolo della Commissione indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza. Tale organismo è stato istituito con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e ha costituito uno degli *asset* portanti di quel processo riformatore volto a introdurre o, meglio, a rafforzare la cultura e la filosofia del *New Public Management* nel comparto pubblico italiano. Come precisa il comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, compito della Commissione è quello «di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare

⁽⁹⁾ Il testo del comunicato stampa del Governo è disponibile in www.governo.it.

la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta».

Oltre a queste funzioni, di recente, la legge 6 novembre 2012, n. 190 con i commi 2 e 3 del proprio articolo 1 ha rivestito la Civit anche del ruolo di Autorità nazionale anticorruzione. La volontà di perseguire una più rigorosa lotta contro la cattiva amministrazione portata avanti dall'Esecutivo guidato dal professor Monti, infatti, aveva fatto sì che venisse individuato in questo organismo il soggetto deputato a svolgere un ruolo fondamentale in un'opera di "moralizzazione" del settore pubblico.

A pochi mesi di distanza, dunque, il legislatore torna a ridefinire il campo di azione della Civit sottraendole il proprio compito originario di presiedere alle attività di misurazione e valutazione della performance della pubblica amministrazione che vengono ora affidate all'Aran. Tale scelta viene fatta con l'intento di lasciare come mission specifica della Civit la tutela e promozione della trasparenza nel sistema amministrativo e la prevenzione contro il fenomeno della corruzione.

Per rendere operativo un simile passaggio di consegne tra la Commissione istituita con la c.d. riforma Brunetta e l'Aran il decreto in commento viene a modificare la composizione dei componenti di ambedue gli organismi. Per quanto riguarda l'Agenzia per la rappresentanza negoziale, il suo collegio di indirizzo e controllo verrà integrato con due altri componenti. Il comma 2 dell'articolo 5 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, prevede che questi potranno essere soggetti estranei alla pubblica amministrazione, ma «esperti in tema di servizi pubblici, misurazione della performance e valutazione del personale». Viste le nuove funzioni, l'Aran dovrà riorganizzare le proprie attività distinguendo i compiti relativi alla contrattazione da quelli relativi alla misurazione e valutazione della performance amministrativa.

Per quanto riguarda la Civit, invece, le sue funzioni in materia di qualità dei servizi pubblici vengono trasferite al Dipartimento della funzione pubblica, mentre per la composizione del suo organo collegiale si passa da cinque componenti a tre, compreso il presidente. Al cambiare della *mission* della Commissione muta anche il profilo richiesto per i suoi membri i quali d'ora in poi dovranno dimostrare comprovata esperienza in materia di lotta alla corruzione, oltre a dover possedere il requisito di «notoria indipendenza». Presidenti e componenti sono nominati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e previo parere favorevole di due terzi dei membri delle Commissioni parlamentari competenti. Il Presidente viene indicato dal Ministero per la pubblica amministrazione, i due componenti, invece, su proposta sempre del Ministero per la pubblica amministrazione e del Ministero dell'interno.

Il Presidente e gli attuali membri dell'organo collegiale della Civit rimarranno in carica fino alla nomina dei nuovi componenti che, secondo il decreto in commento, dovrà avvenire in tempi piuttosto rapidi in quanto le proposte

della loro nomina dovranno essere formulate entro 30 giorni dalla conversione in legge del decreto stesso. Come ormai consuetudine nella stagione di austerità, anche la riforma della Commissione introdotta con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dovrà compiersi «con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, senza oneri a carico della finanza pubblica».

7. L'impatto sul lavoro pubblico delle altre disposizioni del decreto

Come emerso in precedenza, il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, licenziato dall'Esecutivo non si concentra unicamente sul pubblico impiego, ma contiene diversi interventi che vanno a toccare i temi più disparati, come conferma anche la presenza di un nutrito gruppo di Ministri durante la conferenza stampa di presentazione del documento.

Uno primo sguardo rapido a quanto contenuto anche agli altri articoli che compongono il decreto-legge rileva comunque un impatto indiretto sul comparto pubblico che spesso cela, dietro a rimandi e a orpelli legislativi, la possibilità per alcuni comparti di derogare alle politiche di contenimento dei costi e di assumere nuovo personale. La disposizione più eloquente in questo senso è quella che riguarda il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Per garantire «gli standard operativi e i livelli di efficienza ed efficacia» infatti l'articolo 8 del decreto in commento permette a questo comparto il reclutamento di mille nuovi lavoratori.

Con l'articolo 7 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, vengono invece apportate, tra le altre cose, alcune novità in materia di collocamento obbligatorio. Il primo intervento riguarda i testimoni di giustizia ai quali viene riconosciuto innanzitutto il diritto di «accedere a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti». L'inserimento dei testimoni di giustizia all'interno del sistema amministrativo avverrà tramite chiamata nominativa diretta rispettando i vincoli assunzionali vigenti e sulla base di intese fra il Ministero dell'interno e le singole pubbliche amministrazioni. Sempre il comma 2 dell'articolo 7 del decreto in commento prevede che ai testimoni di giustizia si applichi «il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 2008, n. 407, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata». In secondo luogo, il comma 6 obbliga le pubbliche amministrazioni a ricalcolare il numero delle assunzioni obbligatorie delle persone appartenenti alle categorie protette «tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica rideterminata secondo la legislazione vigente». Al termine della procedura le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad assumere «un numero di lavoratori pari alla differenza fra il numero come rideterminato e quello allo stato esistente». Il Dipartimento della

funzione pubblica e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono chiamati a monitorare questo nuovo adempimento in capo alle pubbliche amministrazioni. Adempimento che, per espressa volontà del legislatore, deroga «ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche nel caso in cui l'Amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà».

Oltre a simili novità emerge dalla lettura del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, l'istituzione di una nuova Agenzia per la coesione territoriale, disciplinata dall'articolo 10. Nelle intenzioni dell'Esecutivo tale organismo ha come compito il miglioramento dell'utilizzo dei fondi provenienti dall'Unione europea il cui valore nel periodo 2014-2020 dovrebbe aggirarsi attorno ai 100 miliardi di euro. L'intento dell'intervento è nobile considerando la cronica incapacità dell'Italia di spendere in modo intelligente e mirato tutte le risorse messe a disposizione da Bruxelles. Il nuovo organismo si doterà di un proprio statuto entro il primo marzo 2014 e avrà a disposizione una dotazione organica di 200 unità. Oltre a tale personale il decreto-legge in commento al comma 11 dell'articolo 10 prevede che «ai fini di rafforzamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri e dell'Agenzia preposte, per quanto di competenza, a funzione di coordinamento, gestione, monitoraggio e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei anche per il periodo 2014-2010, è autorizzata l'assunzione a tempo indeterminato di un contingente di personale nel numero massimo di 120 unità». Si tratta di un nuovo accrescimento della pubblica amministrazione che si contraddice con la *spending review* riportata in vita poco sopra dallo stesso decreto-legge. A dire il vero la contraddizione avrebbe potuto essere maggiore, visto che in una prima versione del provvedimento sembrava che le 120 unità in questione dovessero essere assunte con contratto a tempo determinato, alimentando, in tal modo quel precariato che si vuol tanto debellare.

8. Una (non) riforma senza visione

La decisione da parte dell'Esecutivo di stralciare la parte dedicata al lavoro pubblico dal "pacchetto lavoro" approvato con il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, era parsa sensata, a patto che i "tempi supplementari" concessi per la riforma della pubblica amministrazione servissero a definirne un piano di rilancio progettuale e di lungo periodo. Purtroppo, una prima analisi del decreto in commento mostra come l'aver avuto a disposizione 2 mesi in più non è servito a ripensare dalle fondamenta il settore amministrativo italiano. L'Esecutivo, infatti, si è limitato a ripresentare con qualche limatura, talvolta di rilievo, gran parte dei provvedimenti che erano stati lasciati da parte all'inizio dell'estate e ad aggiungere norme caratterizzate più da piccole urgenze che da lungimiranza.

Per questo motivo una valutazione complessiva del provvedimento non può che riprendere gran parte delle considerazioni espresse nel recentissimo

passato⁽¹⁰⁾. A ben vedere la (non) riforma del pubblico impiego è priva di una visione e si limita o a qualche ritocco qua e là delle misure di austerità e razionalizzazione della spesa messe in campo dai precedenti Governi o a prevedere una nuova stagione di stabilizzazione del personale e alcune deroghe alle “strette” maglie del contenimento dei costi. Qualche impressione positiva suscitano le decisioni in merito alla mobilità del personale e al possibile nuovo ruolo della Civit e dell’Aran a patto che, soprattutto quest’ultima, sappia mettere in campo un circuito virtuoso tra ciclo di gestione della performance e contrattazione, anche se la separazione dei compiti prevista dal decreto non lascia ben sperare. Si tratta però di sprazzi di luce in un quadro complessivamente a tinte fosche.

È soprattutto la parte del provvedimento destinata alla stabilizzazione del personale a destare maggiori perplessità e a rilevare l’incapacità di andare oltre a logiche che appartengono al passato e che si pensava potessero essere superate una volta per tutte. Riaprire il ciclo dell’immissione di massa dei lavoratori nel comparto pubblico, infatti, ha diverse conseguenze negative⁽¹¹⁾. Innanzitutto dimostra, ancora una volta, l’incapacità di mantenere la parola data, cosicché il *leitmotiv* “mai più stabilizzazioni”, pur ritornando ciclicamente, viene altrettanto ciclicamente disatteso. In secondo luogo, si legittimano e si continueranno a legittimare anche nel futuro azioni improprie da parte delle amministrazioni pubbliche svuotando come è già accaduto e continua ad accadere tutte quelle previsioni che in un modo o nell’altro tentano di limitare abusi e ricorsi illegittimi alla flessibilità. Infine, si blocca in partenza la possibilità di aprire una discussione seria su questo tema nel comparto pubblico, finendo per allontanarlo ancora di più dal settore privato⁽¹²⁾.

Il voler quindi ancora mettere solo una pezza al vestito troppe volte rattoppato del sistema amministrativo italiano significa rinunciare a guardare al futuro con progettualità e volontà di sperimentare. Per come è strutturato il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, c’è il forte rischio che durante il passaggio parlamentare interessi e pressioni possano far cadere il legislatore nella tentazione di aggiungere qualche ulteriore “ritocchino” che allarghi ancora di più le maglie delle deroghe al blocco delle assunzioni e delle stabilizzazioni per soddisfare altri piccoli particolarismi o corporativismi.

Da ultimo, se si guarda il decreto con uno sguardo retrospettivo, esso può essere facilmente interpretato come il ritorno al punto di partenza risalente alla

⁽¹⁰⁾ Si veda sul punto la nota bibliografica che segue.

⁽¹¹⁾ Si vedano in merito le considerazioni di L. OLIVERI espresse in *Si scrive stabilizzazione, si legge sanatoria*, in www.lavoce.info e in modo più esteso in *Precariato pubblico, falso problema #lavoro #PA*, in <http://rilievoaiaceblogliveri.wordpress.com>.

⁽¹²⁾ I toni perentori utilizzati dal premier Enrico Letta durante la conferenza stampa di presentazione del decreto sembrano chiudere ogni porta ad una riflessione sul valore del possibile impiego di contratti flessibili nella pubblica amministrazione. Del resto nei mesi precedenti i vari Governi succedutisi hanno deciso di non prendere in considerazione nemmeno l’ipotesi di utilizzare il contratto di apprendistato nel comparto pubblico, lasciando così cadere nel vuoto quanto previsto dal d.lgs. n. 167/2011.

precedente stagione di stabilizzazione del biennio 2006-2007. In mezzo vi è stata una riforma del pubblico impiego, in gran parte dimenticata e inattuata, una serie di politiche di contenimento della spesa e di razionalizzazione che ora rischiano di sgretolarsi lentamente.

In altre parole si tratta dell'eterno ritorno dell'identico di cui non si sentiva davvero la mancanza e per colpa del quale non è possibile un vero progresso.

9. Nota bibliografica

Per una panoramica generale sull'iter delle principali novità in materia di lavoro pubblico a partire dalla c.d. riforma Fornero fino al d.l. n. 76/2013 si vedano U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, e U. BURATTI, *A un anno dall'intesa sul lavoro pubblico*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18; C. RUSSO (a cura di), *La guida dei lavoratori pubblici 2013*, Edizioni Lavoro, 2013. Si veda inoltre l'approfondimento assai critico, che risale anche agli ultimi provvedimenti del Governo Berlusconi, di A. BELLAVISTA, *La storia infinita della riforma del lavoro pubblico*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (con aggiornamento alla L. 7 agosto 2012, n. 135) (Spending Review)*, Cedam, 2013. Per un'analisi dei contenuti della possibile riforma della pubblica amministrazione poi stralciata dalla versione definitiva del "pacchetto lavoro" si vedano: 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. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ADAPT University Press, 2013; M. TIRABOSCHI, *Per la PA serve una vera progettualità che manca al 'Pacchetto Lavoro'*, e C. GALBIATI, *In attesa di un 'Pacchetto Lavoro' anche per il pubblico impiego*, entrambi in *Guida al Pubblico Impiego*, 2013, n. 7-8.

Per comprendere la linea di continuità di quanto contenuto nel decreto-legge e le politiche di contenimento dei costi e di revisione della spesa avviate dai precedenti Governi si veda l'ampia rassegna bibliografica contenuta nel cap. III del volume U. BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, ADAPT University Press, 2013. Sul funzionamento della *spending review* si vedano i contributi presenti in *Guida al Pubblico Impiego*, 2012, n. 9, e in modo particolare G. BERTAGNA, *Tutti i tagli alle dotazioni organiche*. Sul ruolo originario della Civit si veda M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Giuffrè, 2010; mentre per l'impatto della c.d. legge anticorruzione su tale Commissione si rimanda a M. CLARICH, *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione*, in *GD*, 2012, n. 47; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, n. 3.

Per una proposta di progettualità per il lavoro pubblico che prova a muoversi oltre le ipotesi consuete si vedano le riflessioni contenute in U. BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, cit.