Il lavoro pubblico in attesa sullo sfondo di una riforma che si affida al monitoraggio

di Pierluigi Rausei*

Gli artt. 1 e 2 del Capo II del DDL AS n. 3249 del 5 aprile 2012 sulla riforma del lavoro, recante "*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*", si occupano del lavoro pubblico, nonché di illustrare le finalità del provvedimento legislativo e il sistema di monitoraggio e valutazione previsto per la verifica della sua attuazione.

Attende gli esiti del confronto sindacale la riforma del lavoro pubblico

La annunciata riforma del mercato del lavoro proposta con il DDL sembra dover riguardare, in tempi brevi, anche i 3,4 milioni dei lavoratori del settore pubblico, seppure in un primo tempo destinati a restare sullo sfondo dell'intervento legislativo attualmente all'esame della XI Commissione del Senato della Repubblica.
L'art. 2, comma 1, del DDL, in effetti, stabilisce espressamente che le disposizioni (ove non espressamente previsto come, ad esempio, nel caso del lavoro accessorio, art. 11), costituiscono "*principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*". Ne consegue, evidentemente, che le norme contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ovviamente per il solo personale contrattualizzato, in quanto è esplicitamente previsto che "*restano ferme le previsioni di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo*".
Tuttavia le norme del DDL non intervengono direttamente sul quadro regolatorio del pubblico impiego, in quanto, come illustra, in modo assolutamente atecnico e con una certa dose di improvvisazione normativa, il secondo comma dello stesso art. 2, è demandato al Ministro per la Pubblica Amministrazione e per la semplificazione, previo confronto ("*sentite*") con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuare e definire, "*anche mediante iniziative normative*", gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai lavoratori pubblici.
Lo stesso Ministro per la P.A. e per la semplificazione ha ribadito l'urgenza e l'importanza del dialogo con le parti sociali, sottolineando l'importanza del confronto aperto a Palazzo Vidoni giunto già al quarto incontro. Il tavolo con le parti sociali, dunque, indirizzerà anche la scelta del veicolo normativo (delega o

* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

disegno di legge) per applicare la riforma del mercato del lavoro anche al settore pubblico, oltre a perseguire l'obiettivo non meno ambizioso del riordino dei contratti per la pubblica amministrazione.
Peraltro il «raccordo normativo» con l'ordinamento che regola i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici – che dovrebbe essere orientato alla più ampia convergenza con i contenuti del DDL nel rispetto delle specificità proprie del lavoro pubblico – si intreccia con alcune priorità già da tempo sul tavolo del Ministro riguardanti, rispettivamente: il ruolo della dirigenza, abbandonata e costretta nel limbo del già (sul piano delle responsabilità) e del non ancora (sul piano dei poteri datoriali non riconosciuti e non rafforzati); la scelta definitiva sul peso della misurazione e della valutazione della *performance* individuale, che ha segnato un momento di grave turbamento nella generalità delle amministrazioni pubbliche in cui è stato avviato costringendo i rispettivi vertici a bloccarne gli effetti giuridici ed economici; il tema vasto della formazione con le peculiarità proprie del "sistema scuola".
D'altra parte, la convergenza sulle regole previste dal DDL in materia di flessibilità in uscita e di licenziamenti deve fare necessariamente il conto con le disposizioni vigenti nel settore pubblico in tema di mobilità (messa a disposizione dei lavoratori in eccedenza per 24 mesi, finalizzata al ricollocamento in altra amministrazione pubblica), che dovrà essere gestita in ragione delle riorganizzazioni delle strutture centrali e periferiche dello Stato e in attuazione della *spending review* annunciata dal Governo.

Linee generali di una riforma

Le linee di intervento della riforma del lavoro privato vengono delineate nell'art. 1 del DDL.
Anzitutto si mira a favorire "*l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili*", ribadendo "*il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro*" identificato come "*contratto dominante*" (*lett. a*). In realtà tale obiettivo pare perseguito esclusivamente attraverso una affermazione di principio (art. 3, comma 1, *lett. a*) e con un appesantimento burocratico e normativo della totalità delle forme contrattuali di tipo flessibile, ad orario modulato o ridotto, ovvero di tipo non subordinato (artt. 3-10), nonché con un drastico ridimensionamento delle possibilità di utilizzo dei buoni lavoro (art. 11).
In secondo luogo si manifesta il proposito di valorizzare l'apprendistato quale modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro (*lett. b*), peraltro con un intervento sull'impianto del recente Testo Unico dell'Apprendistato (d.lgs. n. 167/2011), di cui si attende l'entrata in vigore prevista per il prossimo 25 aprile 2012, minimale nella forma ma idoneo ad appesantire e limitare l'uso dello strumento (art. 5), che andrebbe realmente promosso e incentivato.
Una terza area di intervento attiene, correttamente, al contrasto degli "*usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti*" (*lett. e*). Tuttavia le misure introdotte non paiono adeguatamente strutturate per contrastare in prospettiva di effettività gli utilizzi irregolari e fraudolenti degli strumenti contrattuali, quanto meno con riguardo all'incremento di occupazione regolare. Misure come quelle previste per restringere il campo d'azione del lavoro a progetto (art. 8) ovvero delle collaborazioni in partita IVA (art. 9) o ancora delle associazioni in partecipazione (art. 10) sembrano spingere le imprese verso una cessazione dei rapporti in essere, alla scadenza del regime transitorio, peraltro del tutto assente per il nuovo quadro dell'associazione in partecipazione.
Analoga valutazione sembra doversi rivolgere alla ulteriore finalità di ridistribuire più equamente "*le tutele dell'impiego*", sia per quanto attiene al contrasto dell'uso "*improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali*", ma anche per quanto concerne il presunto adeguamento "*alle esigenze del mutato contesto di riferimento*" della disciplina dei licenziamenti (*lett. c*), rispetto alla quale riverbera la più rilevante polemica politica e la più pesante reazione sociale, ma che invero necessita di una valutazione obiettiva e concreta che pare spingere verso un appesantimento ulteriore dal lato impresa più che non nei riguardi dei lavoratori, stante l'assoluto potere riconosciuto al sistema giudiziario e il prevedibile incremento del contenzioso,

anche per la scarsa chiarezza e la genericità dei concetti utilizzati quali limitati parametri di giudizio rispetto al regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi (artt. 13-14), su cui ben poco potrà il nuovo rito speciale volto ad accelerare (senza perentorietà di termini però) la definizione delle relative controversie (artt. 16-20), mentre apprezzabili appaiono le semplificazioni operate in materia di licenziamenti collettivi (art. 15). In questo contesto si introducono anche nuove misure di riforma dei servizi per l'impiego e per una implementazione delle politiche attive per il lavoro (artt. 59-65).
Senza dubbio interessante, forse la parte del testo maggiormente meritevole di apprezzamento, appare l'intervento per rendere "*più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone*" (*lett. d*). Sebbene debbano essere valutati con sicura attenzione gli effetti della nuova forma di tutela per le ipotesi di perdita involontaria del lavoro a seguito dell'introduzione della "*assicurazione sociale per l'impiego*" (Aspi) a carattere universale, nel trattamento pieno e in quelli brevi (artt. 22-28). Analoga attenzione deve essere posta sulla prevista estensione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro ai settori attualmente non coperti dalla Cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria) mediante la costituzione di fondi di solidarietà presso l'Inps (artt. 40-50). Così pure andrà posta sotto una lente di ingrandimento la disposizione contenuta nell'art. 54 volta a dettare principi generali in prospettiva di uniformità per la totalità degli incentivi alle assunzioni previste dall'ordinamento giuslavoristico.
Importanti anche le misure volte a promuovere una "*maggiore inclusione delle donne*" nel mercato del lavoro (artt. 55-56) e per favorire le "*opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni*" che perdono il lavoro (artt. 52-53), nel contesto di misure destinate a migliorare gli interventi di supporto alle figure di lavoratori maggiormente svantaggiati rispetto all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro (*lett. f*). In questo stesso orientamento si muovono le norme per rendere più efficace il diritto al lavoro dei disabili (art. 57) e per contrastare il lavoro irregolare degli immigrati (art. 58).

Monitoraggio e valutazione

Data la complessità degli interventi proposti e la variegata portata degli stessi, l'art. 1, comma 2, del DDL prevede uno specifico monitoraggio dello stato di attuazione delle misure introdotte anche allo scopo di "*valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego*". A questo fine viene prevista l'istituzione di un "sistema permanente di monitoraggio e valutazione" presso il Ministero del lavoro, in compartecipazione con tutte le Istituzioni competenti (dello Stato e delle Regioni) e con il concorso delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori "*maggiormente rappresentative sul piano nazionale*".
Dal sistema dovranno promanare, ogni anno, specifici "*rapporti*" sullo stato di attuazione della riforma, con particolare riferimento alle conseguenze "*in termini micro e macroeconomici*" e all'effettivo conseguimento delle finalità annunciate (art. 1, comma 3, primo periodo).
Sulla base degli esiti del monitoraggio e della valutazione è prevista la possibilità di implementare o correggere le disposizioni del DDL, "*alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali*" (art. 1, comma 3, secondo periodo). Con tale previsione, dunque, il Governo sembra consapevole della fragilità dell'impianto normativo delineato, rispetto alle rapide evoluzioni del sistema economico e produttivo del Paese, nel contesto più generale della *exit strategy* europea dalla crisi economica e finanziaria ancora pesantemente in atto.
Per consentire un effettivo monitoraggio e una concreta valutazione e garantirne analisi "*indipendenti*" viene affidata all'Inps (senza oneri per la finanza pubblica) la realizzazione e l'organizzazione di uno specifico *data base* contenente i dati individuali anonimi, riguardanti età, genere, territorio di residenza,

periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali (con indicazione della durata e degli importi), periodi lavorativi, retribuzione spettante, *status* di disoccupazione, politiche attive. Tale banca dati dovrà essere resa sempre e immediatamente disponibile, "a scopo di ricerca scientifica", ai gruppi di ricerca italiani ed esteri, che assumeranno corrispettivamente l'obbligo di rendere pubblici i risultati delle ricerche condotte utilizzando la banca dati e di comunicarli al Ministero del lavoro (art. 1, commi 4-6).