



Il Sole 24 ORE

Professioni e Imprese 24

24Ore Software 24Ore Formazione

Accedi a MY 24

Sistema 24 PA

Guida al Pubblico
impiego

Smart 24 PA

Diritto e Pratica
Amministrativa

Enti Locali e PA

HOME

NEWS

SISTEMA 24 PA RISPONDE

Tutta
l'offerta ▶

LAVORO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per la PA serve una vera progettualità che manca al "Pacchetto Lavoro"

di [Michele Tiraboschi](#)

Tweet

Salva in MY 24



Il comparto pubblico è al palo da più di dodici mesi. E questa situazione di immobilità totale rischia di trascinarsi ancora a lungo. Il problema più rilevante all'orizzonte è la pericolosa mancanza di una progettualità che sappia ripensare il lavoro pubblico e, al contempo, fornire gli elementi per una sua vera riorganizzazione. Uscire dall'impasse non è facile: non basta un'operazione di maquillage, serve un vero e proprio ripensamento del valore e del senso del sistema amministrativo.

Il "Pacchetto Lavoro" approvato dal Governo manca di progettualità e di una visione del mercato del lavoro di lungo respiro. La riforma del lavoro pubblico, poi, è stata rimandata all'ennesimo accordo da siglare con Regioni e

parti sociali. Le proposte circolate non lasciano, però, ben sperare. Il rilancio della PA parte da tre parole chiave: persona, competenza, professionalità; non da vecchie ricette già sperimentate nel passato.

Molto rumore per nulla

"Molto rumore per nulla". Non è fuori luogo prendere a prestito il titolo della nota opera teatrale di William Shakespeare per fornire un primo sintetico commento del nuovo "Pacchetto Lavoro", decreto legge n. 76/2013, in attesa della legge di conversione. Tanti gli annunci del Governo Letta, anche in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Ancora davvero pochi, tuttavia, i fatti.

Un giudizio così severo non dipende da una presa di posizione aprioristica, ma da un'attenta lettura articolo dopo articolo, comma dopo comma del testo del provvedimento licenziato dall'Esecutivo al termine del Consiglio dei ministri del 26 giugno scorso fatta insieme al gruppo di dottorandi e di ricercatori della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, promossa da [Adapt](#).

Per giustificare una simile critica occorre partire dalla condizione reale del Paese che vede un tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, a livelli record e il continuo succedersi di riforme del mercato del lavoro che, nel loro alternarsi, creano più confusione e incertezza tra gli operatori che veri benefici. Non bisogna dimenticare, infatti, che l'approvazione della legge n. 92/2012 precede quasi di un anno esatto il "Pacchetto Lavoro" e anche da questa ci si aspettava una svolta decisiva per il contesto italiano che puntualmente non è arrivata.

Ad accomunare le due riforme, però, non vi è unicamente il calendario o l'urgenza di un via libera prima dell'ennesimo meeting europeo presentato come "decisivo" per le sorti del Paese, ma molto di più. In primo luogo, vi è uno strano gioco di alchimie per cui malgrado prese di posizione di dissenso anche forti, alla fin fine i provvedimenti vengono approvati nel silenzio-assenso generale. Già nel 2012, infatti, attorno alla legge Fornero, nonostante le molti voci

Prodotti correlati



Sistema24PA

Il nuovo sistema informativo che integra tutti gli strumenti del Gruppo 24 ORE

[Approfondisci](#)

BD Sistema24 Edilizia

Un quadro completo sulla normativa in tema di edilizia, urbanistica e territorio

[Approfondisci](#)

BD Sistema24 Appalti

L'unica banca dati che raccoglie la normativa e la giurisprudenza per tutte le tipologie d'appalto

[Approfondisci](#)

SISTEMA 24 PA
Il sistema informativo più completo e aggiornato per la Pubblica Amministrazione!

GRUPPO 24 ORE

critiche, si era poi generato un consenso generale che portò all'entrata in vigore del provvedimento. Lo stesso, con grande probabilità, accadrà con il "Pacchetto Lavoro" che, pur non piacendo a molti, passerà il vaglio del Parlamento senza uno stravolgimento del suo impianto.

Il vero comune denominatore che lega le riforme del 2012 e del 2013, però, è un altro: la mancanza di una vera visione del mercato del lavoro e di un forte progetto attorno cui far ruotare le relative politiche. Basta leggere i testi dei provvedimenti normativi per rendersi conto di come il Legislatore abbia proceduto, ancora una volta, per compartimenti stagni senza un raccordo generale tra un articolo e l'altro. Come molte parti della legge n. 92/2012, anche il decreto legge n. 76/2013 si compone, di fatto, di commi che modificano parzialmente o integralmente altri testi di legge del passato più o meno recente. Il risultato è un insieme caotico di ritocchi il cui quadro complessivo non è facile da interpretare.

È proprio per questo motivo che il "Pacchetto Lavoro" ricorda l'opera del drammaturgo inglese del Seicento. Molto rumore per nulla è infatti stato sollevato attorno al (primo) provvedimento dell'Esecutivo sul lavoro. Si pensi, ad esempio, ai mirabolanti progetti sulla c.d. staffetta generazionale la cui vitalità si è spenta in meno di un mese, oppure alle grandi promesse sulla c.d. garanzia per i giovani che è uscita ampiamente ridimensionata rispetto alle promesse di qualche settimana fa.

Il prezzo per la mancanza di una visione progettuale chiara e rivolta al futuro è e sarà molto caro, a partire dall'incapacità di creare quei 200mila posti annunciati a gran voce su tutti i mass media.

Le principali novità per i giovani

Entrando nel merito, le prime novità del "Pacchetto Lavoro" si trovano all'art. 1 dedicato all'incentivazione delle assunzioni di giovani a tempo indeterminato. Si prevedono, in modo particolare, due principali misure. La prima, che coinvolge i datori di lavoro che entro il 30 giugno 2015 assumeranno lavoratori di età compresa tra i 18 e i 29 anni mediante un contratto di lavoro a tempo indeterminato in possesso di uno dei seguenti requisiti: essere privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; essere privi di diploma di scuola media superiore o professionale; vivere soli con una o più persone a carico. In tal caso, il datore di lavoro riceve un incentivo pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile per un periodo di 18 mesi entro un tetto massimo di 650 euro per lavoratore assunto. La seconda misura, è analoga alla precedente ma ha una durata inferiore - 12 mesi - e riguarda il caso in cui vi sia una trasformazione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato.

L'art. 2 del Dl n. 76/2013 è a sua volta dedicato a favorire l'occupazione dei giovani. Il comma 2 prevede l'ennesimo intervento sull'apprendistato concedendo alla Conferenza Stato-Regioni tempo fino al 30 settembre 2013 per adottare linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante nelle micro, piccole e medie imprese. La finalità principale sembra quella di voler garantire una maggiore uniformità a livello nazionale in merito all'erogazione dell'offerta formativa pubblica che secondo l'art. 4 del decreto legislativo n. 167/2011 è di competenza delle Regioni. Il testo del "Pacchetto Lavoro", però, non si limita a questo in quanto traccia anche tre possibili linee di intervento sulle quali potrà intervenire la Conferenza Stato-Regioni. Tali disposizioni diventeranno operative nel caso in cui non venga rispettato il termine del 30 settembre 2013.

I restanti commi dell'art. 2 contengono un nuovo intervento sulla delicata materia dei tirocini, che investe direttamente anche la pubblica amministrazione. Il comma 4 prevede che se le Regioni non adegueranno la loro normativa sugli stage alle Linee guida concordate con il Governo il 24 gennaio scorso entro il termine del 24 luglio, a regolamentare i tirocini sarà quanto contenuto nella legge n. 196/1997. La vecchia "legge Treu" può quindi tornare in essere, almeno fino al 31 dicembre 2015. I successivi commi 5, 6 e 7 chiariscono che queste novità si applicano anche al settore pubblico il quale potrà far fronte al pagamento delle indennità per il tirocinante mediante o le risorse ricavate dalla spesa per incarichi e consulenze o mediante un apposito fondo di due milioni di euro messo a disposizione del ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Ad essere finanziati non saranno, tuttavia, solo i tirocini presso la pubblica amministrazione. Il "Pacchetto Lavoro" infatti contiene anche una cospicua dote, pari a circa 10 milioni di euro, per gli stage curriculari degli studenti universitari. In base a delle graduatorie di merito i laureandi potranno vedersi riconoscere un'indennità pari a 400 euro, di cui 200 erogati dalle Università e 200 dalle imprese che li ospitano.

Il quadro complessivo che emerge dalla lettura dei primi due articoli del "Pacchetto Lavoro" conferma l'impressione generale di una riforma fatta per compartimenti stagni espressa in precedenza. L'art. 1 non si collega all'art. 2, per cui non si comprende se gli incentivi previsti valgano anche per gli apprendisti essendo il contratto di apprendistato per definizione un contratto a tempo indeterminato. L'art. 2, poi, va a contraddire una serie di provvedimenti e di politiche di promozione dell'occupazione giovanile messe con fatica a regime negli ultimi anni. L'intervento sull'apprendistato, infatti, rischia di creare ancor più confusione e minare un equilibrio tra istituzioni e parti sociali raggiunto con il Testo unico del 2011. In secondo luogo, il

Legislatore invece di incentivare le Regioni a rispettare gli accordi assunti non più di sei mesi fa, le legittima, sotto copertura della rediviva "legge Treu", a ritardare ancora l'adeguamento alle Linee guida. Da ultimo, il rilancio del contratto di apprendistato evocato a parole da tutti è messo a repentaglio dal finanziamento degli stage che rischia di creare un vero e proprio (auto) dumping senza contare che le poche risorse disponibili per i giovani vengono così investite su uno strumento - il tirocinio curriculare - che rientra nella normale programmazione didattica delle Università. A completare il quadro di incertezza si aggiunge in extremis che le norme previste hanno una data di scadenza: il 31 dicembre 2015.

Un ulteriore intervento a favore dei giovani si trova all'art. 5 dedicato alla realizzazione della Youth Guarantee. Sul punto, ben prima della discussione del "Pacchetto Lavoro" si sono spesi fiumi di inchiostro e abbondanti dichiarazioni da parte degli esponenti del Governo. Ci si aspettava, quindi, qualcosa di "rivoluzionario", ma non è andata così. Il risultato di mesi di dibattito infatti è stata la nascita di un'apposita struttura di missione che rimarrà operativa fino a fine 2015 e in attesa del riordino dei servizi dell'impiego. Anche in questo caso si può dire che molto rumore è stato fatto per nulla. La garanzia per i giovani, allo stato attuale, non è altro che l'ennesimo apparato ministeriale che si somma ai precedenti, senza alcun raccordo con le politiche di promozione dell'occupazione giovanile e soprattutto con l'apprendistato.

Il contratto a tempo determinato e le misure per l'Expo 2015

I ritocchi del "Pacchetto Lavoro" alle diverse tipologie di lavoro flessibile si concentrano principalmente nell'art. 7 del decreto legge n. 76/2013. L'intervento più significativo in questo caso è quello sul contratto a tempo determinato.

Occorre ricordare che con la Riforma Fornero il Legislatore aveva dato un vigoroso giro di vite alla regolamentazione di questo istituto prevedendo un ampliamento dei periodi che devono intercorrere tra un contratto e il successivo e innalzando il suo costo. Un simile intervento era giustificato dalla speranza che una "stretta" sul tempo determinato avrebbe avuto come conseguenza un innalzamento delle assunzioni a tempo indeterminato. Purtroppo, non ci fu previsione più sbagliata. Diversi indicatori del mercato del lavoro, infatti, hanno sottolineato che a un anno dalla legge n. 92/2012 non solo le aziende non hanno assunto nuova forza lavoro con contratti a tempo indeterminato, ma hanno bloccato anche il ricorso ai contratti a tempo determinato viste le rigidità. Il bilancio più che negativo della Riforma Fornero è quindi alla base del nuovo intervento del legislatore sul punto.

Il "nuovo" tempo determinato prevede ora che la causale del contratto non sia da indicare non solo nel caso in cui il primo rapporto a tempo determinato non abbia una durata superiore ai dodici mesi, ma anche in qualsiasi altra ipotesi "individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Il "Pacchetto Lavoro" dunque estende le ipotesi in cui non occorre giustificare il motivo del ricorso al contratto a tempo determinato. Oltre a questo, interviene, con un netto dietrofront rispetto alla Riforma Fornero, sul c.d. stop and go. Secondo quanto contenuto nel decreto legge n. 78/2013 tra un contratto a tempo determinato e il successivo devono passare dieci giorni se il primo contratto ha durata inferiore ai sei mesi; venti giorni se il primo contratto ha una durata superiore ai sei mesi. In tema di flessibilità la versione finale del "Pacchetto Lavoro" è uscita dal Consiglio dei ministri senza alcun riferimento all'Expo 2015. Nei giorni precedenti alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legge n. 76/2013, invece, diverse bozze di lavoro prevedevano un intervento volto a consentire una regolamentazione speciale dei contratti flessibili da affidare alle organizzazioni sindacali. L'idea originaria, ma poi stralciata, era quella di "agganciare" le opportunità di lavoro collegate all'evento fieristico internazionale mediante un'apposita disciplina particolare. Sul punto, però, si è registrata una forte perplessità soprattutto degli attori della scena sindacale che per, ora, ha bloccato l'inserimento della normativa nel testo del provvedimento. Tuttavia, stando a diverse indiscrezioni, è probabile che nel passaggio parlamentare di conversione la parte stralciata venga nuovamente ripresentata. In alternativa si parla anche di un provvedimento ad hoc solo per l'Expo 2015.

La pubblica amministrazione in un vicolo cieco

La mancanza di una visione chiara e di un progetto per il futuro del mercato del lavoro privato evidenziata in precedenza è nulla rispetto al vuoto che aleggia attorno al lavoro pubblico. Ancora una volta, occorre fare un breve passo indietro. La pubblica amministrazione attende da oltre un anno l'adeguamento alle novità previste dalla Riforma Fornero che, però, non sono mai state approvate secondo quanto richiesto dai commi 7 e 8 della legge n. 92/2012. Il comparto pubblico è dunque al palo da più di dodici mesi, nonostante fosse stata firmata anche un'apposita intesa nel maggio 2012 per un suo rilancio.

A ben vedere, una simile situazione di immobilità totale rischia di trascinarsi ancora per lungo tempo, per almeno due ragioni. In primo luogo, perché le norme che dovevano investire la pubblica amministrazione sono state stralciate dal decreto legge n. 76/2013 e rinviate a un nuovo accordo con le Regioni e le parti sociali da siglare (forse) entro il mese di luglio 2013.

Secondariamente, perché se venisse confermato quanto poi tolto dalla versione definitiva del "Pacchetto Lavoro" si sarebbe di nuovo di fronte all'ennesima e poco originale proposta di stabilizzazione del personale precario. Insomma, da qualunque parte di guardi il comparto pubblico si ha l'impressione di essere nuovamente caduti in un vicolo cieco. Come già altre volte nella lunga storia della pubblica amministrazione italiana, si è, molto probabilmente, alla fine di un ciclo iniziato con grandi progetti di riforma (2006-2008), la nascita di un nuovo modello di lavoro pubblico (2009), la cronica mancanza di fondi e la necessità di fare economia (2010-2012), il "dovere" di accontentare gli scontenti (2013).

Il problema più rilevante che si vede all'orizzonte, però, è la pericolosa mancanza di una progettualità che sappia ripensare il lavoro pubblico e, al contempo, fornire gli elementi per una sua vera riorganizzazione. Se si guarda con attenzione al dibattito degli ultimi sette anni, infatti, non si può non notare come ci sia spesso trovati di fronte a due schieramenti opposti: i sostenitori di una accelerazione in senso aziendalistico del lavoro pubblico, come i vari Ichino e Brunetta; i detrattori delle politiche collegate al New Public Management intenti a difendere le minacciate prerogative dei dipendenti pubblici. Questo scontro però si è rilevato alquanto sterile e inutile. Nel gioco di "attacco" e "difesa", di fatto, nessun passo in avanti è stato compiuto dal lavoro pubblico sia sul piano progettuale che concreto. I sostenitori dell'amministrazione-azienda non si sono accorti che il modello che stavano proponendo rischia di essere già desueto e superato da un nuovo modo di fare impresa che si sta diffondendo anche grazie alle nuove tecnologie e alla rottura di certi schemi verticistici che queste comportano. D'altro canto, gli oppositori non hanno saputo rispondere con una progettualità di lungo respiro e che rilevasse le continue trasformazioni del mondo del lavoro oggi in atto.

La pubblica amministrazione così è e rimarrà in un vicolo cieco, perché il dialogo tra i suoi principali protagonisti è un dialogo tra sordi che non si ascoltano e non ascoltano tutto ciò che ruota attorno al sistema amministrativo.

Persona, competenza, professionalità: le tre parole chiave per il futuro della PA

Uscire dall'impasse in cui il comparto pubblico si viene a trovare non è cosa facile, anche perché non basta una semplice operazione di maquillage, bensì occorre un vero e proprio ripensamento del valore e del senso del sistema amministrativo. In questa direzione si muove l'ultimo volume della collana **Adapt** labour studies e-Book series dal titolo "Proposte per un lavoro pubblico non burocratico".

Il punto di partenza è la presa di consapevolezza di come oltre alla retorica dell'efficienzismo propria del New Public Management si nasconda, in versione solo aggiornata, il vecchio mito della macchina amministrativa perfetta così lucidamente descritto da M. Weber a inizio del Novecento. La "resistenza" di questo archetipo è l'elemento che non permette un reale rinnovamento del lavoro pubblico. La pura logica dell'efficienza, infatti, è ancorata ad una visione del mondo del lavoro moderna oggi abbondantemente superata nelle economie più avanzate e fiorenti del mondo. Ripuntare su un simile modello significa legare la pubblica amministrazione al passato e non aprirla al futuro.

Per spezzare un simile circolo vizioso, si contrappone all'idea dell'ingranaggio amministrativo il valore del lavoratore pubblico inteso come persona al servizio della cittadinanza. Il paradigma personalistico spezza il rigido meccanicismo del passato ed apre ad un modello alternativo di pensare e impostare il lavoro amministrativo. La persona, infatti, è l'insieme delle competenze che esprime quotidianamente e che costituiscono la sua professionalità. Dentro un simile modello, non si tratta di ingabbiare il singolo in rigide strutture predefinite, in prassi stabilite e monitorate dall'alto verso il basso, ma di trovare la modalità che permetta a ciascuno una piena espressione della propria personalità, competenza, professionalità.

Si badi, non si tratta di fantascienza o di una speculazione slegata dal mondo reale. Diverse esperienze internazionali analizzate dall'Ocse confermano come sia possibile un'uscita definitiva dall'archetipo della macchina amministrativa e un approccio orientato alla valorizzazione del lavoratore pubblico in quanto persona. È a queste testimonianze che il volume "Proposte per un lavoro pubblico non burocratico" guarda con interesse e che in questo lasso di tempo il Governo dovrebbe prendere in considerazione per un vero rilancio del sistema pubblico italiano.

Scommettere sulla persona, sulla competenza e sulla professionalità dunque significa avere il coraggio di abbandonare vecchi steccati culturali ormai stantii e incapaci di dare realmente qualcosa di nuovo al lavoro pubblico e richiede coraggio e determinazione da parte di tutti gli attori coinvolti.

Si tratta di non sprecare l'ennesima occasione con mezze riforme dal respiro corto, ma di intavolare un progetto condiviso a lungo termine per dare un nuovo senso a quell'essere a servizio della Nazione che è lo scopo primario dell'amministrazione pubblica italiana.

Michele Tiraboschi, professore ordinario di Diritto del lavoro e coordinatore comitato scientifico di **Adapt**

L'articolo è stato pubblicato su Guida al Pubblico impiego n. 7/8 del 2013

CLICCA PER CONDIVIDERE



©RIPRODUZIONE RISERVATA

Permalink

Enti Locali e PA



CHI SIAMO

[Sito Corporate](#)
[Il sole24ore.com](#)
[STR](#)
[24 ORE Software](#)
[Esa Software](#)
[Radiocor](#)
[24OreFormazione](#)
[Radio24](#)
[System24](#)

NAVIGA

[Diritto24](#)
[Lavoro24](#)
[L'impresa](#)

PRODOTTI

[Banche dati](#)
[Periodici](#)
[Libri](#)
[E-book](#)

TOOL

[Mobile](#)
[RSS](#)

ACQUISTA

[Shopping24](#)

LINK

[Edilizia e Territorio](#)
[Sanità](#)
[Markup](#)
[Gdoweeek](#)
[Bargiornale](#)
[Pianeta Hotel](#)

CONTATTI

[Redazione](#)
[Contatta un Agente](#)
[Trova una Libreria](#)
[Servizio Clienti](#)
[Area Abbonati](#)

[Gerenza](#) - [Bilancio consolidato 2012 Gruppo 24 Ore](#) - [Bilancio d'esercizio 2012 Gruppo 24 Ore](#) - [Fai di questa pagina la tua homepage](#)



P.I. 00777910159 - [Dati societari](#) - © Copyright Il Sole 24 Ore - Tutti i diritti riservati [Privacy Policy](#)

Per la tua pubblicità sul sito: [Websystem](#)