

Storie di ordinaria amministrazione

La conclusione dell'iter di conversione parlamentare del Dl n. 101/2013 non porta con sé novità di particolare rilievo. Le soluzioni per gli atavici problemi del comparto pubblico italiano sembrano ancora lontane, nonostante gli annunci di fine agosto scorso quando il provvedimento fu presentato dal Governo

di **Umberto Buratti** *

Spiace dover ammettere che l'impressione sorta dopo una prima lettura del decreto legge n. 101/2013 appena approvato ad agosto debba essere confermata anche dopo l'iter di conversione parlamentare conclusosi a fine ottobre.

Nessuna svolta epocale

All'epoca si segnalava, infatti, come il provvedimento non avesse le caratteristiche adatte per imprimere al lavoro pubblico quella svolta necessaria e tanto attesa dopo la firma dell'intesa con le parti sociali dell'11 maggio 2012 e la Riforma Fornero^[1]. Un simile giudizio nasceva dalla stessa struttura del decreto legge: pochi articoli si concentravano sui problemi reali della pubblica amministrazione; poche proposte contenevano realmente qualcosa di innovativo; molto lasciava presagire un passaggio parlamentare

all'insegna di un "attacco alla diligenza" per inserire qui e là qualche "utile aggiustatina".

Tutto questo in qualche modo si è concretizzato. La versione definitiva del decreto legge n. 101/2013 consegna un testo disomogeneo e con le norme più disparate: dal ricorso al tempo determinato nel lavoro pubblico al sistema di tracciabilità dei rifiuti, passando per l'introduzione di specifiche tecniche per il corpo diplomatico e suoi spostamenti e molto altro ancora. Certo, nel panorama legislativo italiano questo modo di procedere non è una novità. Tuttavia da quello che, secondo le parole del Primo ministro Letta, doveva costituire una svolta per i problemi cronici del comparto pubblici era lecito aspettarsi qualcosa di più.

Che il provvedimento non abbia le caratteristiche proprie di una pietra miliare nella storia della

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

pubblica amministrazione italiana sembra averne consapevolezza lo stesso Governo. Colpiscono a questo proposito le parole del ministro D'Alia che presenta così il decreto legge n. 101/2013: "Voglio dirlo con chiarezza: è un testo che non ha la pretesa di realizzare una riforma epocale, come troppe ne sono state annunciate senza che in concreto siano state tali. È piuttosto un contributo serio e importante alla normalizzazione di un settore - il pubblico impiego - che ha immediato bisogno di tornare efficiente e competitivo (attraverso l'abbandono di strumenti straordinari) e di essere un motore potente per la ripartenza del Paese"^[2]. I toni quasi trionfalistici della conferenza di presentazione del 26 agosto scorso sembrano un lontano ricordo. Al suo posto vi è un sano realismo.

È bene ricordare, poi, che l'approvazione del provvedimento è avvenuta al 'fotofinish' a causa delle tensioni all'interno della maggioranza parlamentare che in più di un'occasione sono state

* Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt Senior Research Fellow

1) Si vedano, a tal proposito, U. Buratti, M. Tiraboschi, *Riforma della PA: un ritorno al passato*, Guida al Pubblico impiego n. 9/2013, pagg. 39 e seguenti.

2) Si veda il documento "Guida al decreto legge 101/2013" messo a disposizione dal ministero per la Funzione pubblica e per la semplificazione sul proprio sito istituzionale il 31 ottobre 2013.

sul punto di causare una rottura totale tra i partiti con la **possibile conseguenza**, alla fine scongiurata, **di far scadere i termini per la conversione**. A questo occorre aggiungere i **toni accesi del confronto con le parti sociali** che, dopo una iniziale apertura di credito nei confronti del Dl 101, hanno **più volte fatto sentire la propria voce** di fronte al rischio di un irrigidimento da parte del Parlamento su alcune questioni ritenute chiave³⁾.

Il testo finale licenziato dal Senato mostra così i segni delle **contrapposizioni** e delle **contraddizioni** dei due ultimi mesi appena trascorsi.

Le principali novità

Nell'ambito della **riduzioni delle spese per le c.d. auto blu** e consulenze, l'impianto originario del decreto legge n. 101/2013 viene di fatto confermato. Le novità contenute nel testo definitivo si limitano a **qualche ritocchino** qua e là. Il **limite di spesa** per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio, l'esercizio di autovetture e i buoni taxi per le amministrazioni che non provvedono al censimento del proprio parco macchine **passa dall'80% al 50%** rispetto al budget del 2013. Viene introdotto, poi, un **nuovo comma, il 4-bis**. Chi potrà **acquistare** nuovi autoveicoli dovrà di norma concentrarsi su **modelli a basso impatto ambientale e di minor costo**.

Anche per le **consulenze** e gli **incarichi** si prevede un'**ulteriore riduzione dei costi**; dall'originario 90% rispetto al 2013 **si passa all'80%**, mentre nel 2015 il tetto massimo sarà del 75% rispetto al 2014. La stretta su questo capitolo di spesa ha comportato l'aggiunta di **tre nuovi commi: il 5-**

bis, 5-ter, 5-quater. Si tratta di un **nuovo sistema di monitoraggio** che parte dal fornire i dati relativi a consulenze e incarichi in forma disaggregata e si conclude con una relazione entro il 31 marzo di ogni anno del ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione di fronte alle Camere. L'**ultimo inasprimento sul controllo di spesa** di queste voci è contenuto **al comma 8**. Nella prima versione del provvedimento si parlava della possibilità di controlli da parte del dipartimento della Funzione pubblica insieme alla Ragioneria generale dello Stato. Dopo l'iter di conversione parlamentare, invece, si chiarisce che una volta all'anno queste visite ispettive siano da effettuare.

Lo stesso intervento delle Camere sulle **norme riguardanti la spending review** è stato piuttosto limitato. Un **maggiore ruolo alle organizzazioni sindacali** viene affidato dalla modifica all'art. 2, comma 11, del decreto legge n. 95/2012 laddove si precisa che la gestione del personale in soprannumero avverrà previo esame congiunto con i rappresentanti dei lavoratori. Significativo, poi, risulta l'aver prolungato di un altro anno - **fino al 31 dicembre 2016** - il termine per la **maturazione dei requisiti per il pensionamento** con le regole antecedenti alla riforma Fornero. Viene invece spostata al 31 dicembre 2013 la predisposizione di una previsione delle **cessazioni del personale** in servizio che la versione originaria del decreto legge n. 101/2013 aveva fissato in modo irrealistico entro il 30 settembre 2013.

Ulteriori novità sono state inserite per quanto concerne gli **ordini**, i **collegi professionali**, i **relativi organismi nazionali** e gli **enti**

aventi natura associativa. Nel caso in cui siano in equilibrio economico-finanziario non dovranno sottostare alle norme di revisione della spesa. I commi **5-bis** e **5-ter**, frutto del passaggio parlamentare, continuano la serie delle interpretazioni autentiche, questa volta riferite all'art. 24, comma 14, lett. e), del decreto legge n. 201/2011 per quanto riguarda i dipendenti delle regioni, delle aziende sanitarie e degli enti strumentali.

Novità in arrivo per i **dirigenti delle province** sono contenute nel **nuovo comma 8-bis**. In attesa della più volte annunciata riforma delle istituzioni provinciali **sono fatti salvi, fino al 30 giugno 2014, gli incarichi dirigenziali** conferiti ex art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 già in atto all'entrata in vigore del decreto. Il testo del provvedimento precisa che questo **differimento dei termini temporali** non va interpretato come un nuovo incarico, bensì come una **prosecuzione dell'efficacia del contratto in essere**. Sempre in attesa della riforma delle province si prevede che **anche i comandi in atto** del personale provinciale non dirigenziale presso altre amministrazioni **possano essere prorogati**. Una revisione dell'art. 19 del Testo unico sul pubblico impiego è contenuta nei nuovi commi **8-ter** e **8-quater**.

Un'eco della **polemica sui compensi della Rai** si ritrova al comma 11 dell'art. 2 del Dl n. 101/2013. Nel corso dell'iter parlamentare, infatti, è stato previsto che anche la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo, debba

3) Un'ampia raccolta di questo dibattito è rinvenibile su *Bollettino Speciale Adapt n. 25/2013* curato insieme con questa rivista e reperibile all'indirizzo: www.bollettinoadapt.it.

comunicare al dipartimento della Funzione pubblica e al ministero dell'Economia e delle finanze il **costo annuo del suo personale**. I commi dal 13-*bis* al 13-*septies* sono le ultime novità inserite durante il passaggio tra Camera e Senato. Si tratta, in realtà, di norme molto differenti tra di loro e non riconducibili ad un'unità di fondo.

Una riscrittura complessiva del testo originario si ha con l'art. 3. Il passaggio parlamentare, infatti, stravolge completamente l'impianto pensato dal Governo a fine estate. Da un lato vengono **confermate le misure di mobilità volontaria per il settore della Giustizia** che sono estese fino a fine 2015. Dall'altro i commi dal 2 al 7 che disciplinavano la **mobilità di personale all'interno delle società partecipate dall'attore pubblico** vengono abrogati in blocco accogliendo, così, quanto richiesto dalla Commissione Lavoro del Senato durante l'analisi del provvedimento. Al posto di queste disposizioni vengono aggiunti i **commi 7-*bis* e 7-*ter***. Con il primo si prevede che le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni non possano inserire **clausole contrattuali** "*che al momento della cessazione del rapporto prevedano [...] benefici superiori a quelli derivanti originariamente dal contratto collettivo applicato*". Il secondo, invece, contiene due disposizioni ulteriori. Nel caso di **società a controllo pubblico** che risultano essere **in perdita** i dirigenti titolari di pensioni di vecchiaia o di anzianità cessano il proprio rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 2013 e non possono essere sostituiti da altro personale. Nel caso di **società con bilanci in avanzo**, ai dirigenti viene sospeso il trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità per tutta la

durata dell'incarico. Infine, il **nuovo art. 3-*bis*** contiene disposizioni in materia di **revisione dei contratti di servizio** finalizzati, ancora una volta, ad incrementare la riduzione dei costi.

La **norma più controversa** del decreto 101 è l'art. 4, contenente quella che da molti è stata interpretata come l'**ennesima sanatoria nei confronti del precariato pubblico**, esce dall'iter di conversione parlamentare con una fisionomia per alcuni aspetti diversa rispetto alla versione licenziata dal Governo. Di per sé non c'è da stupirsi visto che proprio quanto qui previsto aveva suscitato le critiche più aspre nei confronti del provvedimento.

In tema di **contratti a tempo determinato** l'unica novità che si rinviene è la previsione secondo cui d'ora in poi le amministrazioni potranno assumere personale a termine non solo nel rispetto dei paletti già presenti nel decreto legislativo n. 165/2001, ma anche dovendo "pescare" tra i **vincitori e gli idonei vigenti dei concorsi per i posti a tempo indeterminato**. In altre parole, non si dovrà procedere ad una nuova ed ulteriore selezione, ma occorrerà attingere dalle **liste di persone già disponibili**. Questo, però, non comporta la perdita della posizione in graduatoria per le assunzioni a tempo indeterminato. Il comma 3 dell'art. 4 è stato completamente riscritto e arricchito. D'ora in poi l'**avvio di nuove procedure concorsuali** da parte delle amministrazioni pubbliche sarà subordinato al possesso di **due requisiti**: avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle graduatorie vigenti; assenza, sempre nelle graduatorie vigenti e approvate dal 1° gennaio 2007, di idonei. Non solo. Seguendo le richieste della Commissione Lavoro del Senato, prima di procedere ad aprire la

pubblica amministrazione all'esterno, occorre che sia stata **esperita la procedura di mobilità ex art. 33 del Dlgs n. 165/2001**.

Altra importante novità è quella contenuta nel **nuovo comma 3-*quinqies*** per cui a partire dal prossimo anno per il **reclutamento dei dirigenti** e delle figure professionali comuni si procederà **tramite un concorso pubblico unico** la cui *governance* è affidata al dipartimento per la Funzione pubblica. Per quanto riguarda la **validità delle graduatorie**, il decreto legge n. 101/2013 dopo la conversione in Parlamento la estende di un anno **fino al 31 dicembre 2016**. La stessa data e non più il 31 dicembre 2015 è presa come riferimento per la durata complessiva del **processo di immissione stabile** nel comparto pubblico del personale che ha avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato di almeno tre anni negli ultimi cinque previsto dal comma 6 dell'art. 4 del Dl 101. A differenza della versione licenziata ad agosto dal Governo, il **processo di stabilizzazione** non avrà più una **durata triennale**, bensì **quadriennale**. Questo è confermato anche per la proroga dei contratti a tempo determinato la cui scadenza finale è fissata sempre per il 31 dicembre 2016. Se da un punto di vista complessivo tali sono le principali novità contenute all'art. 4 nella sua versione definitiva, gli altri interventi operati dal Legislatore nella fase parlamentare riguardano principalmente **deroghe ulteriori per le province o le altre istituzioni locali** e alcune altre correzioni che poco o nulla hanno a che fare con l'impianto originario della norma. **L'art. 5 del decreto n. 101/2013** è forse quello che subisce una maggiore revisione rispetto al disegno originario voluto dal Governo. Il progetto di scorporare dalla *Civiltà* le attività di **preven-**

zione e lotta alla corruzione da quelle di controllo delle *performance* delle amministrazioni pubbliche viene completamente meno. I commi 1 e 2 che affidavano il compito di valutatore all'Aran sono abrogati. Contestualmente, la Civit cambia denominazione divenendo Anac, **Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle PA**, e riprende anche quelle funzioni che erano già presenti nel decreto legislativo n. 150/2009.

Il comma 5 del decreto 101, infine, riscrive la parte relativa alla **composizione dei membri del rinnovato organo valutatore**. Rimangono invece confermati gli attuali membri in carica fino alla

nomina dei nuovi componenti la cui proposta dovrà avvenire entro 30 giorni dalla conversione in legge del decreto.

Storie di ordinaria amministrazione

A conclusione di una prima lettura panoramica, a cui seguono le analisi di dettaglio contenute nei prossimi contributi, del Dl n. 101/2013 come convertito, appare evidente come si sia **di fronte all'ennesimo provvedimento di "ordinaria amministrazione"**.

Non solo manca una riforma sorretta da un progetto di lungo periodo per il comparto pubblico, ma è anche evidente come il testo finale sia il **tentativo di porre qualche toppa qui e là** al vestito

ormai sgualcito del sistema amministrativo italiano. Questa operazione di *restyling* restituisce un **quadro giuridico complesso e poco chiaro**.

Di questa stratificazione la pubblica amministrazione già abbonda e non ne ha alcun bisogno di nuova. È, infatti, dentro ad una simile complessità burocratica che si nasconde il rischio della *maladministration* la quale non coincide necessariamente con un comportamento *contra legem*, bensì con l'impotenza di chi si trova di fronte ad una **produzione legislativa continua e disomogenea che disorienta e non dà certezza**, rallentando l'intero comparto pubblico e con esso il Paese. ●

Auto blu, consulenze e personale: stop agli sprechi

La conversione del Dl 101 conferma gran parte delle misure di contenimento della spesa per auto e consulenze previste dal testo del provvedimento licenziato dal Governo nel mese di agosto. Anche in materia di controllo sui costi del personale le novità sono limitate. Quanto passato al vaglio del Parlamento è la prova dell'ennesimo tentativo di dar vita ad un giro di vite contro lo spreco di soldi pubblici

di **Giancarlo Neri**

Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt-Cqia, Università degli Studi di Bergamo

Come anticipato, in materia di 'auto blu', consulenze e personale si conferma il contenimento della spesa pubblica. Ma vediamo

in dettaglio le singole misure.

Tagli alle auto di servizio

Il **comma 1 dell'art. 1** del decreto legge n. 101/2013 proro-