

PA: passa il decreto, ma per una riforma profonda bisogna attendere la delega

La definitiva conversione del decreto legge n. 90/2014 mostra come la vera partita per il rinnovamento e la riforma della PA si giochi su un altro fronte. L'impianto originario del provvedimento è stato, infatti, confermato e con esso la sua impostazione molto vicina a una normale iniziativa per contenere i costi dell'amministrazione

di **Umberto Buratti ***

L'iter parlamentare di conversione del decreto legge n. 90/2014 non è stato esente da **tensioni tra le varie forze politiche** e da **polemiche** per alcune modifiche riguardanti il personale del comparto della Scuola prima introdotte e poi ritirate. L'approvazione definitiva grazie alla **legge n. 114/2014**, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 agosto scorso, ha richiesto così ben tre voti di fiducia.

Il passaggio parlamentare conferma l'impianto del decreto

La versione finale del provvedimento presenta **diverse integrazioni e modifiche** rispetto al suo impianto originario, **tuttavia le linee di fondo pensate dall'Esecutivo rimangono confermate**. Abolizione del trattenimento in servizio, sblocco parziale del turn over del personale, nuova mobilità per i dipendenti pubblici, limitazione dei permessi sindacali, giro di vite sulle auto-

rità indipendenti e rafforzamento dell'Autorità nazionale anticorruzione sono i pilastri della prima fase della riforma della pubblica amministrazione voluta dal Governo.

Per la **seconda fase** bisognerà invece attendere che il **disegno di legge delega presentato al Senato compia il suo percorso parlamentare**. Il testo del provvedimento, annunciato in più occasioni dal Premier e dal ministro Madia sia nel mese di giugno che in quello di luglio, è stato depositato a Palazzo Madama solo all'inizio di agosto. La sua analisi mostra come gran parte della c.d. "svolta buona" per il comparto pubblico non sarà immediata, bensì occuperà necessariamente i prossimi mesi dell'azione governativa.

Non a caso lo stesso primo ministro ha pubblicamente espresso la **necessità di ampliare il tempo a disposizione** per compiere la rivoluzione da lui pro-

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

messa parlando di un orizzonte di almeno 1.000 giorni.

Termine del trattamento in servizio e sblocco del turn over

Come spesso accade, il passaggio di conversione in legge ha comportato la modifica di alcune parti del testo e l'integrazione o l'eliminazione di talune previsioni presenti nella versione originaria licenziata dal Consiglio dei ministri il 24 giugno scorso.

Per quanto riguarda la fine dell'istituto del trattenimento in servizio, la novità di maggior rilievo investe il comparto Scuola. Il Dl n. 90/2014 presenta ora all'art. 1 un nuovo comma, il 3-bis, secondo cui, per garantire la continuità didattica e l'immissione in servizio al 1° settembre 2014, *"i trattenimenti in servizio del personale della scuola sono fatti salvi fino al 31 agosto 2014 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore"*. Rispetto, dunque, alla gran parte delle altre amministrazioni pubbliche, le istituzioni scolastiche potranno utilizzare questo strumento unicamente entro l'avvio del nuovo ciclo di studi. **In via generale**, infatti, il decreto prevede **l'abolizione del trattenimento**

* Adapt Senior Research Fellow

in servizio a partire dal prossimo mese di novembre. Unica eccezione sono i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari per i quali si prevede un periodo transitorio con scadenza il 31 dicembre 2015.

Il passaggio parlamentare ha portato a una **riscrittura completa del comma 5 dell'art. 1**, avente a oggetto l'ampliamento della facoltà di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro da parte delle amministrazioni nei confronti di quei dipendenti che maturano i requisiti pensionistici. Sul punto si segnala, in primo luogo, che la previsione si applica presso le **pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, comma 2, del Dlgs n. 165/2001, comprese le autorità indipendenti. Secondariamente, la novella precisa che *"con decisione motivata con riferimento alle esigenze organizzative e ai criteri di scelta applicati e senza pregiudizio per la funzionale erogazione dei servizi"* le amministrazioni *"possono a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento [...] risolvere il rapporto di lavoro e il contratto di individuale anche del personale dirigenziale"*. La nuova versione del Dl n. 90/2014 chiarisce che in tal caso **occorre comunque un preavviso di sei mesi** e che la risoluzione del rapporto non possa avvenire prima del **compimento del 62° anno di età**, essendo stato posto come vincolo il *"raggiungimento di una età anagrafica che possa dare luogo a riduzione percentuale ai sensi del [...] comma 10 dell'articolo 24"* del Dl n. 201/2011. Tale principio generale trova **alcune eccezioni**. Sono esclusi infatti dall'applicazione di questa norma i magistrati, i professori universitari e i responsabili di struttura complessa del Servizio sa-

nitario nazionale. Mentre per i dirigenti medici e del ruolo sanitario il limite minimo d'età è posto a 65 anni.

Nelle intenzioni del Governo la fine del trattenimento in servizio e l'ampliamento della facoltà di risolvere in via unilaterale il rapporto di lavoro dei lavoratori apriranno **nuove opportunità di lavoro per i giovani all'interno del comparto pubblico**. Tale inserimento di risorse anagraficamente "più fresche" dovrebbe essere garantito dal parziale sblocco del turn over, anch'esso ritoccato dal passaggio parlamentare. In via generale, per le amministrazioni dello Stato il **progressivo allentamento dei vincoli all'assunzione** di nuovo personale da compiersi in modo definitivo **entro il 2018** è stato confermato. Alla versione originaria del comma 1 dell'art. 3 del Dl n. 90/2014 viene unicamente aggiunta la postilla secondo cui *"ai Corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al comparto scuola e alle università si applica la normativa di settore"*. L'intervento del Legislatore in fase di conversione si vede in modo deciso proprio sulla disciplina delle assunzioni per le forze di Polizia, la Polizia di Stato, i Vigili del fuoco, il ministero della Difesa. In vario modo e con indicazioni differenti a tutte queste realtà vengono concesse **deroghe ai nuovi limiti assunzionali** definiti dal decreto in commento.

Per quanto riguarda lo sblocco del turn over presso le **Regioni** e gli **enti locali l'elemento di maggior interesse** introdotto dal passaggio parlamentare è **contenuto nel comma 5-quater** della norma e del decreto in commento. Si prevede, infatti, per le amministrazioni locali la cui spesa del personale è pari o

inferiore al 25% della spesa corrente la **possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato a partire dal 1° gennaio 2014** *"nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dall'anno 2015"*. In altre parole, per le Regioni e gli enti locali più virtuosi lo **sblocco totale del turn over viene anticipato di tre anni**.

Un'ulteriore novità apportata dal passaggio in Parlamento riguarda il **personale assunto a tempo determinato presso le province** il cui contratto è in scadenza il 31 dicembre 2014. Si conferma la possibilità di una nuova proroga *"fino all'insediamento dei nuovi soggetti istituzionali"* ovvero fino a quando la riforma degli organi provinciali non si sarà compiuta secondo quanto previsto dalla legge n. 56/2014.

La novella all'art. 3 si chiude con l'introduzione del **comma 10-bis**. Si tratta di una norma di garanzia riguardo alle aperture concesse agli enti locali. Si prevede che il **rispetto dei nuovi vincoli** sia *"certificato dai revisori dei conti nella relazione di accompagnamento alla delibera annuale dell'ente"*. Il prefetto è incaricato di stendere una relazione al ministero dell'Interno in caso di inadempimento.

Le norme in materia di mobilità e l'assegnazione di nuove mansioni

L'art. 4 del Dl n. 90/2014, contenente le misure per un migliore utilizzo della mobilità all'interno e tra le pubbliche amministrazioni, **non ha subito grossi stravolgimenti durante l'iter di conversione**. Tra le novità introdotte è da segnalare sicuramen-

te il compito da parte dell'amministrazione presso cui un dipendente opta di essere trasferito di **riqualificazione** dello stesso. Tale aggiornamento, se necessario, potrà realizzarsi **attraverso percorsi di formazione** attuati dalla Scuola nazionale dell'amministrazione. Il comma 1-bis chiarisce, però, che da tale aggiornamento non dovranno derivare nuovi oneri o maggiori spese per le casse dello Stato e che andrà attuato *"utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*. Sempre in riferimento alla mobilità, appaiono rilevanti le modifiche inserite al **comma 2 dell'art. 4** il quale determina la possibilità di poter trasferire i dipendenti all'interno di una medesima amministrazione o tra amministrazioni diverse *"in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a 50 chilometri dalla sede cui sono adibiti"*. L'iter parlamentare ha inserito una sorta di clausola di garanzia per i dipendenti con figli al di sotto di tre anni, per coloro che godono del congedo parentale o della normativa ricavabile dalla legge n. 104/1992. In questi casi il **trasferimento presso altra sede** necessita del consenso dei lavoratori stessi.

Per quanto riguarda la possibilità riconosciuta al **personale posto in disponibilità** ex art. 33 del Dlgs n. 165/2001 di essere ricollocato in una qualifica inferiore rispetto a quella dell'assunzione la novella introdotta durante l'iter di conversione chiarisce che il **demanionamento possa essere al massimo di un livello**. In caso di ricollocamento il personale non ha diritto alla prevista indennità e *"mantiene il diritto di essere successivamente ricollocato nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento"*. Sarà compito della contrattazione col-

lettiva stabilire i criteri generali per l'attuazione di questa novità.

I tagli ai permessi sindacali

La conversione in legge del Dl 90 ha confermato la **scelta dell'Esecutivo di tagliare del 50% i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali**. Il novellato art. 7 riporta ora l'introduzione di una **disciplina specifica per le Forze di polizia** ad ordinamento civile e per il corpo dei **Vigili del fuoco**. Per queste realtà non viene prevista la riduzione dei permessi sindacali, tuttavia si chiarisce che per ogni riunione sindacale convocata dall'amministrazione un solo rappresentante per ciascuna sigla può gravare sui permessi. Un **piccolo margine di flessibilità** è stato introdotto grazie ad una modifica del **comma 3 dell'art. 7**. Si prevede, infatti, che in fase di rideterminazione delle prerogative sindacali *"è possibile definire, con invarianza di spesa forme di utilizzo compensativo tra distacchi e permessi sindacali"*.

Infine, occorre osservare la volontà del Governo di procedere in maniera spedita in materia. Il 22 agosto scorso, infatti, il dipartimento della Funzione pubblica ha emanato una **circolare**, la **n. 5/2014**, contenente gli **indirizzi per rendere operativa questa disposizione** a partire dal 1° settembre 2014.

Interventi sulle società partecipate

Il passaggio parlamentare ha determinato una **completa riscrittura dell'art. 16 dedicato alla nomina dei dipendenti nelle società partecipate**. Il provvedimento a sua volta andava a modificare le norme contenute nel Dl n. 95/2012, meglio noto come la *spending review* del Governo Monti. In via generale si stabilisce che le società partecipate di-

rettamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che nel 2011 abbiano maturato un fatturato superiore al 90% per forniture a favore di amministrazioni pubbliche non possano avere un **consiglio di amministrazione** composto da più di tre membri. Nel caso in cui questi siano membri dell'amministrazione titolare della partecipazione o della società controllante l'incarico è gratuito. I relativi **compensi vanno infatti riversati all'amministrazione di appartenenza**. Non solo. Gli stessi, per effetto della novella legislativa, sono ridotti del 20% rispetto alla spesa sostenuta nel 2013.

Le novità previste dal Dl n. 90/2014 si applicheranno **a partire dal "primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo all'entrata in vigore"** del decreto stesso.

In attesa del secondo tempo

Le principali novità introdotte dal Dl n. 90/2014 qui richiamate e analizzate più nel dettaglio nei contributi che seguono mostrano come il ridisegno complessivo del sistema pubblico sia ancora lontano. **Gli interventi attuati fino ad ora, infatti, sono a metà tra le consuete norme di contenimento dei costi e i tentativi di inserire nuove risorse nell'amministrazione italiana, nonostante le ben note limitazioni di budget**.

La sensazione è che "la staffetta generazionale" tanto evocata agli esordi dell'Esecutivo Renzi in realtà abbia una portata molto più limitata o comunque da sola non sia sufficiente a imprimere la "svolta buona" più volte promessa. La **vera partita della riforma della pubblica amministrazione si gioca tutta sul disegno di legge delega** le cui tempistiche, però, sono allo stato attuale piuttosto incerte. Il Jobs Act insegna. ●