

# Su divieti e restrizioni il Governo conferma le proprie linee di fondo

*Gli artt. 6, 7 ed 8 del decreto legge 90, come convertiti dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, mantengono l'impostazione di fondo delineata dal Governo, senza che si evidenzino particolari modifiche, ancorché siano intervenute alcune specificazioni, da accogliere con favore*

di Marco Menegotto \*

**A**nche ad una veloce lettura delle modifiche intervenute a seguito dell'iter di conversione del decreto di riforma della pubblica amministrazione targato Madia, appare evidente come l'**intento originario** (principalmente razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica) delineato dalla lettera inviata dal Governo ai dipendenti pubblici sia stato **ampiamente confermato**.

Non fosse altro che per le numerose richieste di voto di fiducia, poste dall'Esecutivo di fronte alla necessità di concludere positivamente l'iter parlamentare entro la pausa estiva, che hanno in qualche modo confinato alla prima lettura alla Camera il più **rilevante ed attento dibattito parlamentare** sul merito delle norme in esame.

## **Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza: estesa la norma**

L'art. 6 del Dl 90 vieta in sostanza a tutte le amministrazioni pubbliche<sup>1)</sup> l'**attribuzione di incarichi** di studio e consulenza, dirigenziali e direttivi, nonché di cariche in organi di governo delle stesse amministrazioni, **a lavoratori - sia pubblici che privati - in quiescenza**.

Non solo. Rispetto alla versione iniziale, per effetto della conversione in legge, **oggi il divieto viene anche per le cariche negli organi degli enti e società controllate** dalle stesse amministrazioni: risulta dunque **ampliato l'ambito di applicazione della restrizione**, sebbene operino due grandi eccezioni.

La misura infatti non si applica non solo nei confronti dei componenti degli organi delle giunte degli enti territoriali, ma anche per i componenti o titolari di cariche elettive di **ordini, collegi professionali e relativi organismi nazionali ed enti ad essi relativi di natura associativa**.

Nel secondo caso, il riferimento è all'**art. 2, comma 2-bis, del Dl 101/2013**, convertito dalla legge 125/2013. La disposizione richiedeva a questi soggetti di uniformarsi, mediante autonomi regolamenti, alle norme del Testo unico del pubblico impiego ed ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa. La **novella** introdotta dalla legge di conversione appare dunque **in linea con le norme già in vigore**.

Un'**ulteriore esclusione** - è bene ricordarlo - già prevista nel testo della decretazione d'urgenza dello scorso giugno, **opera nei confronti degli organi a rilevanza costituzionale** (a titolo esemplificativo: Corte costituzionale, Cnel, Consiglio di Stato), in ragione della loro particolare autonomia.

La conversione parlamentare ha introdotto sul punto una precisazione importante. Se nel testo originario si parlava di vera e propria

\* *Adapt Junior Fellow*

1) Le amministrazioni pubbliche coinvolte sono quelle indicate all'art. 1, comma 2, del Dlgs 165/2001 (tutte le amministrazioni dello Stato, enti locali, istituti scolastici ed universitari, Camere di commercio, industria ed artigianato, enti pubblici non economici, Aran e aziende del Ssn), nonché quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (la cui ultima elencazione, che è competenza dell'Istat, è pubblicata in Gu serie generale n. 229 del 30 settembre 2013) ed infine le autorità indipendenti, ivi inclusa la Consob.

esclusione, con l'entrata in vigore della legge 114, **gli organi costituzionali "dovranno adeguarsi" alle nuove disposizioni**: è evidente il cambio di prospettiva.

Certo, si tratta di una **norma che non produce alcun effetto automatico**, ma che sicuramente risponde ad una visione d'insieme confermata più e più volte nel corso dell'iter parlamentare: riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica in tutti i settori, nessuno escluso.

**Rimane poi la possibilità di conferire incarichi** (o cariche negli organi di governo) **a titolo gratuito**, sebbene l'iter di conversione abbia introdotto alcune specificazioni di buon senso: **la durata massima - non prorogabile né rinnovabile - di un anno e la possibilità di vedersi rimborsate le spese sostenute**, purché rientranti nelle preventive determinazioni di spesa della stessa amministrazione. Invariato il comma 2, cosicché le nuove disposizioni **"si applicano agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto"**.

### Taglio delle prerogative sindacali: specificazioni per alcune categorie in regime non contrattualizzato

Resta **nella sostanza invariato l'art. 7** che, in un'ottica di risparmio della spesa, **riduce drasticamente il monte ore** a disposizione di ciascuna associazione per lo sfruttamento delle proprie prerogative sindacali.

Fin dalla sua prima formulazione la disposizione in esame disponeva infatti una **riduzione, per ciascuna organizzazione sindacale,**

**pari al 50% dei contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali.**

L'inversione di rotta rispetto al passato sta nell'**abbandono del meccanismo**<sup>[2]</sup>, promosso a partire dal 2008, **che invece prevedeva una riduzione graduale**. Come è noto, tale riduzione si applica indistintamente sia al personale in regime di diritto privato che di diritto pubblico (magistratura ordinaria, amministrativa e contabile; avvocati e procuratori dello Stato; personale militare e delle forze di polizia; personale della carriera diplomatica e prefettizia; Corpo nazionale dei vigili del fuoco; professori e ricercatori universitari).

Per il **personale contrattualizzato**, oltre alla possibilità di modificare la ripartizione tra le associazioni sindacali dei contingenti ridefiniti a seguito del decreto, con l'entrata in vigore della legge di conversione è anche **"possibile definire, con invarianza di spesa, forme di utilizzo compensativo tra distacchi e permessi sindacali"**.

Novità rilevante è invece la disposizione introdotta con l'aggiunta di un comma 1-bis allo stesso articolo, recante disposizioni **ad hoc per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco**.

La novella statuisce che per questi soggetti, in sostituzione della riduzione operata in via generale dall'art. 7, a decorrere dal 1° settembre 2014, **un solo rappresentante per ciascuna organizzazione sindacale potrà gravare sui permessi previsti**<sup>[3]</sup> per la partecipazione alle assemblee indette dall'amministrazione di appartenenza. Even-

tuali ulteriori permessi saranno da computare nel monte ore annuo previsto<sup>[4]</sup> a carico di ciascuna organizzazione sindacale.

Utile strumento di prima interpretazione ed applicazione è la **circolare 20 agosto 2014, n. 5** del dipartimento della Funzione pubblica, che richiama nel dettaglio l'ambito di applicazione e le fonti contrattuali di riferimento.

Per quanto riguarda i distacchi, **sarà il dipartimento della Funzione pubblica che, sulla scorta dei dati trasmessi dalle amministrazioni (in base delle revoche comunicate dalle parti sociali entro il 31 agosto), dovrà verificare a consuntivo il rispetto dei contingenti complessivi derivanti dalla riduzione**, con riferimento a ciascuna associazione sindacale.

Per quanto riguarda i permessi sindacali viene invece introdotto il **metodo del calcolo "pro rata"**: la riduzione sarà operata sul monte ore residuo per il periodo tra il 1° settembre ed il 31 dicembre 2014. Rimane invariato invece il calcolo sui permessi concessi tra l'entrata in vigore del decreto ed il 31 agosto.

**Conseguenza di tale impostazione** è che nel caso in cui una associazione sindacale, a seguito delle riduzioni e rideterminazioni, dovesse vedersi esauriti i contingenti a disposizione, non le potrà più essere autorizzata la fruizione di ulteriori ore di permesso retribuito.

Un'ultima disposizione ministeriale merita di essere evidenziata, se non altro per il risolto pratico che potrebbe assumere già in queste prime settimane di attuazione. Nel caso in cui un'organizzazione

2) In attuazione dell'art. 46-bis del Dl 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, il Dm 23 febbraio 2009 prevedeva una prima riduzione di distacchi, permessi sindacali ed aspettative pari al 15% per l'anno 2009, rimandando a futuri decreti la determinazione di ulteriori tagli per gli anni 2010 e 2011.

3) Dpr 18 giugno 2002 n. 164, art. 32, comma 4, per le Forze di polizia ad ordinamento civile; Dpr 7 maggio 2008 art. 40, comma 4 (personale non direttivo e non dirigente) e art. 23, comma 4 (personale direttivo e dirigente) per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

4) Dpr 7 maggio 2008, artt. 40, comma 2, e 23, comma 2.

sindacale abbia comunque **utilizzato prerogative in misura superiore rispetto a quelle ricalcolate**, l'amministrazione provvederà a compensare l'eccedenza nel monte ore dell'anno successivo.

A differenza di quanto dichiarato dal Governo per motivare tale scelta, non si tratterà - a parere di chi scrive - di un risparmio *tout court* per le casse dello Stato, bensì del **trasferimento di risorse dalla spesa c.d. "improduttiva" a quella per il personale effettivamente in servizio**. Tanto più che secondo studi della Corte dei conti, si tratterebbe (dati relativi al 2012) di 110 milioni, ovvero il corrispettivo della mancata prestazione lavorativa di un dipendente ogni 750 (fonte: Il Sole 24 Ore).

Certo è che i **sindacati** dovranno, dal canto loro, porre in atto una **decisiva riorganizzazione della loro attività**, in modo tale da garantire comunque i loro servizi tipici. È bene sottolineare, in chiusura, che **nulla di nuovo si prospetta per le Rsu** (rappresentanze sindacali unitarie), che quindi continueranno a svolgere la loro attività sindacale senza subire variazioni, come chiarito dal punto 7 della circolare della Funzione pubblica.

#### **Uffici di diretta collaborazione: confermato l'intero art. 8**

È bene anzitutto rammentare come l'art. 8 decreto-legge 90 ampliasse l'impianto della c.d. legge anticorruzione varata nel 2012, imponendo il **collocamento fuori ruolo per magistrati e avvocati dello Stato anche nel caso di assunzione della titolarità di uffici di diretta collaborazione**<sup>5)</sup>. La novella esclude altresì il ricorso all'**istituto dell'aspettativa**, che per-

metteva di eludere le previste restrizioni, in quanto a questa non si applica il limite massimo di durata del collocamento fuori ruolo, pari a 10 anni.

Risultato, apprezzabile, è l'**interruzione della prassi** che di fatto sottraeva capitale umano all'amministrazione della giustizia per collocarlo in ruoli dirigenziali presso, ad esempio, Uffici di gabinetto, Uffici legislativi, Uffici stampa.

È fatta comunque salva la validità dei provvedimenti di collocamento in aspettativa adottati prima del 25 giugno 2014, data di entrata in vigore del decreto in commento.

L'unica modificazione intervenuta (già in prima lettura alla Camera) per effetto dell'iter di conversione è l'utile specificazione per cui **nella nozione di uffici di diretta collaborazione sono compresi anche gli incarichi di consulente giuridico e di componente degli organismi indipendenti di valutazione**. In tal modo si è voluto estendere ulteriormente - e con chiarezza - la disposizione.

Invariata risulta invece la previsione del **comma 3**, secondo la quale gli uffici della magistratura e dell'avvocatura dello Stato **dovranno pubblicare** - anche per favorire una reale valutazione delle *performance* - **tutti i dati in loro possesso relativi alla produttività ed ai periodi di assenza del personale** riconducibile all'assunzione di incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

Già nella "scheda di lettura" della Camera dei deputati che accompagnava la decretazione d'urgenza si leggeva però che tale norma soffrirà delle **difficoltà di applicazione di ordine pratico**: i dati qui richiamati, soprattutto nel caso del-

le magistrature, più che dei singoli uffici, sono infatti nella disponibilità degli organi di autogoverno, che dovranno dunque adottare proprie misure attuative.

Si rende infine necessario un ultimo rilievo di ordine pratico. Il comma 2 dell'articolo in esame prevede infatti la **cessazione di diritto per gli incarichi ridefiniti ai sensi dello stesso art. 8 che, decorsi 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione in commento, non saranno oggetto di un provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo**.

#### **Una riforma appena iniziata**

Se da una parte è del tutto evidente che la vera riforma del pubblico impiego - e più in generale del funzionamento della pubblica amministrazione - non è certo contenuta nel decreto convertito agli inizi di agosto, è quanto meno **apprezzabile l'approccio**.

Non più accanimento contro i dipendenti pubblici, ma **partecipazione** (si ricordi la lettera del ministro Madia e la creazione di un indirizzo e-mail del Governo *ad hoc*).

Certamente positivo è che in nessuno degli articoli sopra esaminati si rintraccia la previsione di decreti attuativi (spesso il primo motivo di mancata attuazione delle riforme di questi ultimi anni), al di là di un paio di provvedimenti organizzativi già menzionati.

Interpreti e tecnici attendono i **prossimi passi della riforma**, con l'iter parlamentare per la discussione del disegno di legge delega di riforma della pubblica amministrazione che appare tutt'altro che scontato. ●

5) La novella riscrive parzialmente l'art. 1, comma 66, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che nella sua versione originaria statuiva: "Tutti gli incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali attribuiti in posizioni apicali o semiapicali, a magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato, devono essere svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, che deve permanere per tutta la durata dell'incarico [...]".