

## **Articolo 1, commi 7-8 – Rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

### **Il percorso di riforma parallelo nella PA**

di Umberto Buratti, Concepita Chionna, Cristina Galbiati, Giancarlo Neri\*

#### **Il lavoro nella PA nel disegno di legge**

Per quanto concerne nello specifico i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non si segnalano nel testo approvato dal Senato differenze formali e sostanziali rispetto al disegno di legge governativo<sup>1</sup>. Le disposizioni in esso previste, dunque, continuano a costituire dei principi e dei criteri di massima per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, ferme restando in ogni caso le previsioni speciali per il personale non contrattualizzato ex art. 3 del d.lgs. n. 165/2001.

A differenza del d.lgs. n. 150/2009 concepito specificatamente per riformare in maniera organica il pubblico impiego, il ddl approvato non troverà diretta e immediata applicazione per la PA, salvo per quanto non espressamente previsto come nel caso del lavoro accessorio, il cui ricorso da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti in materia di contenimento delle spese di personale e, se previsto, del patto di stabilità interno, o dell'ASpl che non si estende al personale pubblico assunto a tempo indeterminato.

Sarà infatti necessario da parte del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, individuare e definire, anche tramite iniziative normative, «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

In attesa dell'approvazione della riforma e quindi della convergenza, ove possibile, del settore del lavoro pubblico con quello privato, appare opportuno segnalare il tavolo di confronto tra Ministero, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali sfociato nell'Intesa del 3 maggio 2012<sup>2</sup> e che nelle intenzioni delle parti costituisce la premessa per il futuro intervento normativo.

I cinque punti dell'accordo prevedono: una nuova modulazione del sistema delle relazioni sindacali, una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità compreso il ciclo

---

\* 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.

<sup>1</sup> Cfr. F. Verbaro, *Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell'art. 18. Cronaca di una specialità*, in *Lavoro: una riforma a metà del guado*, a cura di P. Rausei, M. Tiraboschi, ADAPT Labour Studies e-book series, 2012, ADAPT University Press.

<sup>2</sup> Il testo dell'Intesa è in Appendice al presente E-book.

della performance, l'introduzione di nuove regole relative al mercato del lavoro pubblico, il riordino dei sistemi di formazione del personale ed il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità della dirigenza.

### **Le nuove linee guida riguardanti il mercato del lavoro pubblico**

Alla luce del ddl occorre ragionare, allo stato attuale, intorno al terzo punto dell'Intesa che individua in ben undici linee guida di intervento (lett. a)-n)) alcuni capisaldi che dovranno orientare il processo di riforma del mercato del lavoro pubblico.

- **a) b) c) Modalità di reclutamento del personale pubblico**

Viene salvaguardato e rafforzato il principio sancito nell'art. 97 della Costituzione secondo cui il concorso pubblico è la modalità propria di ingresso nell'Amministrazione. Contemporaneamente, il testo dell'Intesa ribadisce quanto previsto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 per cui il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la regola principe attraverso cui soddisfare i fabbisogni ordinari di personale. Con una simile sottolineatura viene ribadito un principio di per sé implicito per il lavoro pubblico che si coniuga con la finalità generale della riforma del mercato del lavoro la quale indica espressamente nel contratto subordinato a tempo indeterminato il contratto dominante. Occorre tuttavia segnalare come una simile affermazione, per nulla nuova all'interno del dibattito sul lavoro pubblico, non abbia evitato, nel corso degli anni, il ricorso ad un utilizzo distorto delle tipologie contrattuali flessibili. Risulta evidente, inoltre, che l'Intesa non propone alcun ripensamento complessivo sul tema della flessibilità nel pubblico impiego, questa, infatti, continua a venir ammessa solo in presenza di esigenze temporanee o eccezionali.

Di particolare interesse pare, poi, la volontà di favorire il più ampio accesso all'Amministrazione italiana da parte dei cittadini membri dell'Unione Europea, indipendentemente dal loro luogo di residenza.

- **d) e) f) g) h) Tipologie di lavoro flessibile**

Strettamente connessa al punto precedente è l'esigenza di riordinare e razionalizzare le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili nella PA. Nonostante l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 preveda il ricorso alla flessibilità in entrata solo in presenza di esigenze temporanee o eccezionali, diversi studi, ormai da alcuni anni, dimostrano l'uso improprio e strumentale che della stessa viene ampiamente fatto. A tal proposito andrà appositamente valutato come dovranno venire recepite le modifiche introdotte dal ddl alle varie discipline contrattuali. Si segnalano, ad esempio, quelle relative al contratto a termine, con l'eliminazione della specificazione della causale nell'ipotesi di primo rapporto a tempo determinato non superiore a dodici mesi, e al contratto di apprendistato in quanto applicabile anche alla PA ai sensi del d.lgs. n. 167/2011.

L'Intesa prevede, inoltre, di disciplinare in maniera più specifica i contratti flessibili per alcuni settori quali quello sanitario-assistenziale, della ricerca e dell'istruzione. In precedenza, il documento presentato dal Dipartimento della Funzione Pubblica alle OO.SS. il 29 marzo 2012 prevedeva la possibilità di derogare il limite massimo di 36 mesi della durata del contratto a termine per i settori della sanità e della ricerca.

Le parti concordano poi nel dare valorizzazione nei concorsi pubblici all'esperienza professionale maturata nel corso di un rapporto di lavoro flessibile con l'Amministrazione, tenuto conto sia della fattispecie sia della sua durata.

Sorprende però che in riferimento alle tipologie contrattuali flessibili, l'Intesa non citi mai l'apprendistato pur essendo una plausibile risposta alle esigenze formative e professionali proprie del sistema pubblico e, in modo particolare, per i settori della ricerca e della sanità. La stessa valorizzazione dell'esperienza professionale pare, infine, ambigua. Occorrerà attendere i futuri interventi normativi per capire se dietro di essa in realtà non si nascondano processi di stabilizzazioni, come lascia intendere l'accordo sull'apertura di tavoli di confronto sul personale precario in servizio, come si legge a chiusura di questa

parte dell'Intesa.

- *l) m) n) Licenziamenti e mobilità*

La parte finale del terzo punto dell'Intesa si concentra sulla delicata questione del licenziamento per motivi disciplinari prevedendo un riordino complessivo della materia, tenendo conto delle competenze proprie della contrattazione collettiva nazionale.

Le Parti concordano, inoltre, per una riorganizzazione dei doveri disciplinari dei dipendenti e delle relative sanzioni e per la previsione di garanzie di stabilità del rapporto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo.

Allo stadio attuale è difficile comprendere la portata reale di queste due previsioni vista, da un lato, la genericità delle affermazioni e, dall'altro, la complessità della materia e l'incertezza che attorno ad essa ancora aleggia.

Infatti, mentre per i lavoratori del settore privato sarà il giudice a stabilire - laddove sia illegittimo - se il lavoratore ha diritto all'indennità o al reintegro, per i lavoratori del settore pubblico le "garanzie di stabilità" di cui alla lettera *m)* dell'accordo in questione sembrerebbero (il condizionale è d'obbligo) presupporre il solo reintegro.

Riguardo alla mobilità volontaria, l'Intesa conferma, infine, la sua validità quale strumento per la gestione dei fabbisogni di personale nella PA e, al contempo, garantisce la possibilità, in particolari settori, di derogare alla mobilità preventiva in caso di concorso per figure professionali infungibili o di scorrimento delle graduatorie concorsuali.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 1, commi 7-8 – Rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

- Le disposizioni contenute nella Riforma costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- Restano salve le previsioni speciali per il personale non contrattualizzato;
- Il testo approvato non troverà diretta e immediata applicazione per la PA, salvo per quanto non espressamente previsto come nel caso del lavoro accessorio, o dell'ASpi che non si estende al personale pubblico assunto a tempo indeterminato;
- Necessità del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, di individuare e definire, anche tramite iniziative normative, «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

### **Intesa del 3 maggio 2012 Le nuove linee guida riguardanti il mercato del lavoro pubblico**

- Modalità di reclutamento del personale pubblico