



IL DIBATTITO SUL D.L. 101/2013: OSSERVAZIONI DI MERITO

L'inizio del dibattito parlamentare sulla conversione in legge del d.l. 101/2013 sta naturalmente portando in primo piano posizioni diverse sui modi di affrontare delicati problemi di gestione delle forme di lavoro precario nella PA, e su quelli per risolvere le conseguenze sul lavoro delle politiche di spending e di razionalizzazione delle strutture pubbliche.

Si tratta di posizioni che in generale concordano sulla necessità di affrontare i problemi e sono quindi apprezzabili sul piano della sensibilità civile, ma che divergono sugli strumenti anche in modo critico rispetto a quelle predisposte dal Governo nella stesura del decreto legge affidato, poi, alla conversione da parte del Parlamento.

È chiaro che il tasso di ragionevolezza che comunque deve caratterizzare un provvedimento legislativo si gioca sul piano della mediazione ottimale tra interessi di pari rilevanza; in questo senso, persuadono meno quelle posizioni che quasi aprioristicamente si pongono in una posizione di sospetto e/o che accentuano la legittima esigenza di omogeneizzazione di norme tra lavoro pubblico e privato tralasciando, però, di considerare alcune difficoltà strutturali dell'opera di riordino delle amministrazioni che marcano l'effettiva peculiarità del settore pubblico, prima ancora che possano essere predisposte le soluzioni ai problemi del lavoro; e delle quali difficoltà queste soluzioni devono tener conto.

È quindi in una logica di confronto aperto che di seguito si sviluppano alcune considerazioni sul testo del decreto legge e, in particolare, sul dibattito che ha suscitato, con il preciso scopo di definire meglio il perimetro di una discussione consapevole.

In particolare:

a) un rilievo che è stato mosso al decreto è quello di essere contraddittorio nel momento in cui prevede il **rinnovo dei contratti a termine** attualmente attivi, dando per provato che si tratti di contratti attivati dal management pubblico illegittimamente. Questa errata convinzione non considera che il decreto limita il proprio campo

d'azione solo ed esclusivamente ai contratti a tempo determinato, ovvero a quei contratti per i quali la PA ha dovuto, comunque, avviare una procedura concorsuale di reclutamento, al pari di quella prevista per le assunzioni a tempo indeterminato.

Inoltre, il ricorso ai contratti a termine risponde a esigenze di funzionalità minimale delle amministrazioni e per quanto riguarda l'eventuale illegittimità di alcune decisioni dirigenziali, non mancano strumenti per la verifica e la sanzionabilità di quelli accertati.

Si possono criticare i legislatori che si sono succeduti per non aver attivato, accanto a politiche di risparmio della spesa, anche politiche di razionalizzazione istituzionale ed amministrativa (che non a caso sono ancora alla fase progettuale ancora oggi) che avrebbero sollecitato una più visibile e accentuata redistribuzione e ridefinizione dei profili del personale; per non aver accompagnato le politiche di riduzione del personale con politiche di formazione e aggiornamento del personale (in quanto anche le risorse per la formazione sono state tagliate e non si sono previsti strumenti di collaborazione tra amministrazioni per massimizzare gli effetti delle poche risorse disponibili). Ciò che non è possibile affermare è una diretta e completa corrispondenza tra questi comportamenti e le sorti dei contratti in essere, soprattutto considerando che il quadro delle riforme non è ancora né chiaro né tanto meno concluso e che le esigenze di funzionalità minimale delle amministrazioni, soprattutto locali, permane in tutta la sua delicatezza sociale.

b) va peraltro detto che anche la parziale e limitata corsia preferenziale riconosciuta al personale che abbia maturato il limite massimo di contratti a termine previsto dall'ordinamento non si configura affatto come stabilizzazione, sia perché il reclutamento definitivo è assoggettato a un concorso, sia perché deve essere comunque coerente con le esigenze delle amministrazioni e con la programmazione delle assunzioni nel limite finanziario fissato dalle leggi.

Che poi il decreto legge privilegi una delle due forme di concorso (quello con riserva di posti e non quella con punteggio aggiuntivo) non è criticabile sul piano della presunta "maggiore conformità al dettato costituzionale" (categoria giuridica e interpretativa non conosciuta nell'ordinamento), anche perché sul fronte della garanzia di trasparenza (principio senza dubbio costituzionalizzato ex art. 1 dlgs. 33/2013) si può obiettare che anzi la riserva di posti pone un limite certo al reclutamento dall'interno, mentre il punteggio aggiuntivo (a seconda di come gestito dai bandi) potrebbe falsare la proporzionalità tra interni ed esterni creando condizioni di contenzioso certamente non auspicabili.

c) peraltro, è eccessivo porre in termini di esclusione il rapporto tra mobilità e reclutamento del personale a termine che abbia raggiunto e quasi sempre superato il massimo di permanenza previsto dall'ordinamento. In primo luogo, esistono gli

strumenti per evidenziare ancora una volta eventuali inefficienze e inadempimenti dirigenziali e per intervenire su essi e trarne le conseguenze in termini sanzionatori; ciò che è criticabile è che sulla base magari di un comune sentire se ne ricavano conseguenze penalizzanti generalizzate che invece di indurre con un mix di regole e di controlli alla responsabilità e alla consapevolezza, alimentino un clima di sospetto e denigrazione che ottengono il solo risultato della maggiore chiusura in funzione di autotutela degli interessati.

Ma anche a prescindere da queste (però non trascurabili) considerazioni, il bando di cui si dibatte è – occorre ribadirlo – bando di concorso pubblico aperto all'esterno, le procedure di mobilità sono connaturate nel procedimento stesso di programmazione del personale che precede l'emanazione del bando e, infine, il procedimento è posto sotto un più diretto controllo da parte del Dipartimento della Funzione pubblica.

d) Ogni problema riguardante gli organici delle amministrazioni confluisce necessariamente nel sistema di reclutamento basato sul concorso; strumento essenziale e costituzionalizzato che necessita di aggiornamenti procedurali e sostanziale che ne garantiscano la funzionalità alle modificate e mutevoli esigenze delle amministrazioni. Ma il punto di attacco e di critica non può essere quello della proroga delle graduatorie sulla base della convinzione che essa garantisca un mercato chiuso.

È infatti vero il contrario, dal momento che il non vincitore (idoneo in graduatoria) resta comunque un non assunto e, quindi, collocato sul mercato del lavoro esterno all'amministrazione.

La proroga delle graduatorie, soprattutto nei termini degli emendamenti da noi proposti, oltre a rispondere a esigenze di rapidità e risparmio, consente proprio di dare una risposta occupazionale anche ai giovani in un momento in cui il mercato del lavoro del settore privato non assorbe e non mette in discussione i requisiti di professionalità. Del resto è noto che in fasi di crisi economica le aspettative assunzionali si rivolgono alle pubbliche amministrazioni e che molti giovani che si trovano nelle graduatorie di idonei sono altamente professionalizzati e in grado se reclutati di garantire il loro apporto innovativo all'organizzazione, nel momento in cui il settore privato ricomincerà a garantire incrementi di occupazione chi cerca occupazione potrà di nuovo optare più liberamente su dove orientare le proprie aspettative e riequilibrare l'offerta: ritenere che le graduatorie vigenti siano per definizione scadenti sul piano professionale e dell'età rischia una lettura inesatta di quanto avvenuto finora. Mentre nebulose appaiono le proposte in prospettiva di concorsi con minor numero di partecipanti (?) e di vincitori (che sono funzionali alle esigenze programmate di personale) e prive di graduatorie dimenticando che in presenza di concorso la graduatoria è garanzia di trasparenza e presupposto di verifica della correttezza della valutazione per la correzione di eventuali errori da parte della commissione esaminatrice. La graduatoria

degli idonei è connaturata con lo strumento concorsuale e superflua solo nei mercati del lavoro in cui la eventuale selezione presuppone una chiamata diretta assolutamente discrezionale.

e) Il fraintendimento, per cui il decreto legge non sarebbe altro che una sanatoria, poi, va stigmatizzato con forza, considerato che, al contrario, il decreto è a onere zero per la spesa pubblica. In verità, si deve osservare che è proprio l'onere zero ad impedire una stabilizzazione generale dei precari nelle condizioni previste dallo stesso decreto. Lo stesso onere zero che rischia di essere un grande ostacolo alla stabilizzazione oltreché una grave violazione della parità di trattamento, costituzionalmente garantita, alla quale i nostri emendamenti provano invece a dare una risposta.

f) le critiche rivolte alla parte riguardante le società partecipate e controllate si basano per lo più su una enfattizzazione della natura privatistica delle società stesse senza considerare che esse sono parte integrante delle politiche di consolidamento del bilancio delle amministrazioni pubbliche controllanti o partecipanti, con logiche di condivisione delle sorti finanziarie cui sono sottoposti i soggetti (pubblici o privati) che siano inseriti nell'elenco ISTAT. Questa sola condizione ha legittimato già da tempo e con maggior ricorrenza dal 2009, l'intervento normativo diretto da parte del legislatore anche sul piano della regolazione della gestione del personale a partire dalle modalità di reclutamento e in coerenza comunque con le disposizioni del TUEL. Il contenuto del decreto può quindi essere criticato nel merito, ma non certo nella logica dell'intervento. Vero che molte delle assunzioni sono state effettuate in modo non trasparente, e' criticabile far ricadere le conseguenze del consenso politico su lavoratori che per anni hanno comunque consentito il funzionamento di strutture la cui efficacia non spetta certo a loro valutare.

Le soluzioni adottate dal d.l. sono il minimo necessario per affrontare un problema che nel corso degli anni e nell'indifferenza generale ha ormai assunto una dimensione socialmente rilevante che non può certo essere affrontata in base a freddi, anche se noti, parametri teorici ricostruttivi del sistema delle fonti giuridiche.

g) si dibatte poi in ordine al termine per il godimento delle condizioni di pensionamento secondo la disciplina cosiddetta pre-Fornero. In questo caso il cosiddetto disallineamento con il settore privato è frutto solo del termine entro il quale si dovrebbe concludere l'azione di riforma e razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche per evitare che anche nel settore pubblico, come avvenuto in quello privato si determinino condizioni e situazioni analoghe a quelle degli esodati.