



www.fp.cisl.it

RIFORMA FORNERO e Lavoro Pubblico

In collaborazione con

ADAPT
www.adapt.it



La riforma Fornero e il lavoro pubblico*

a cura di Michele Tiraboschi

Michele Tiraboschi <i>La riforma Monti – Fornero del lavoro e il nuovo articolo 18: quale impatto sul lavoro pubblico?</i>	p.3
Paola Fuso <i>Le esigenze organizzative del DLGS 150 e le esigenze di crescita nel DDL AS 3249</i>	p.7
Concepita Chionna, Francesco Morello, Chiara Severino <i>Il licenziamento individuale illegittimo e le responsabilità del dirigente</i>	p.11
Umberto Buratti, Cristina Galbiati <i>Apprendistato: quale opportunità per la P.A.?</i>	p.15
Germana Caruso, Marika Di Biase <i>L'importanza di una P.A. family – friendly</i>	p.19

* I contributi sono pubblicati in *Guida al Pubblico Impiego*, n. 5/2012, pp. 40 – 57. La stesura dei contributi è precedente all'approvazione in Senato del testo di riforma.

La riforma Monti – Fornero del lavoro e il nuovo articolo 18: quale impatto sul lavoro pubblico?

Il dibattito sulla riforma Monti – Fornero – e, segnatamente, le opinioni in libertà sulla applicazione dell'articolo 18 alla PA – sono l'ennesima dimostrazione, se ancora ve ne fosse bisogno, che i settori privato e pubblico hanno diverse velocità di ammodernamento e sono ancora condizionati da diverse culture ed esigenze. Lo stesso Disegno di legge n. 3249/2012 ⁽¹⁾, pur composto da oltre settanta articoli, dedica al lavoro pubblico un solo articolo, il 2, che si occupa dei *“principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”*. Il risultato è che le norme del disegno di legge rappresentano una mera normativa di cornice per la PA con necessità di una relativa declinazione demandata al Ministro per la Pubblica Amministrazione e per la semplificazione, previo confronto (*“sentite”*) con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. È in questa sede che sarà possibile individuare e definire, *“anche mediante iniziative normative”*, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai lavoratori pubblici. Questa dichiarazione di principio si somma all'obiettivo di riordinare i contratti per la pubblica amministrazione, definire il ruolo della dirigenza, stabilire quale peso assegnare alla misurazione e valutazione della performance individuale, affrontare il tema della formazione, risolvendo il nodo del *“sistema scuola”*.

La risposta al perché una riforma del mercato del lavoro privato non possa che costituire una direttiva per il lavoro pubblico è già tutta nella specialità di quest'ultimo settore. Con la conseguenza di rendere ultronee affermazioni come quella contenuta nell'art. 1: *“l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili”*, ribadendo *“il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro”* identificato come *“contratto dominante”* (lett. a).

Invero, la prevalenza assegnata al lavoro subordinato a tempo indeterminato, non è che un derivato dell'art. 97 Cost. e le forme contrattuali di tipo flessibile, dopo la l. n. 133 del 2008, il D.lgs. 150 del 2009 e la l. n. 183 del 2010, dipendono dalle esigenze organizzative dell'ente, nonché dai vincoli di finanza cui gli stessi sono soggetti.

E mentre la novità dirompente – da declinare *ex novo* ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 167/2011 ⁽²⁾ – è data dal contratto di apprendistato resta tutto da valutare l'intervento sugli abusi delle tipologie contrattuali flessibili – compreso le collaborazioni in partita IVA e il lavoro a progetto – che, come noto, è un nodo storico della PA oggetto di reiterati interventi normativi nel corso degli ultimi quindici anni. La legge delega n. 15 del 2009, e il decreto di attuazione n. 150 che è seguito il 27 ottobre dello stesso anno, hanno costruito, sulla scia delle disposizioni contenute nella l. n. 133 del 2008, un deterrente al ricorso di soggetti esterni alle amministrazioni, mettendo in evidenza le responsabilità della dirigenza nella gestione delle risorse umane ed economiche. Tuttavia, prima di riformare il sistema, ci ha pensato lo stato delle finanze pubbliche a congelare il ricorso a tipologie contrattuali autonome.

Alla luce dei principi e criteri contenuti nell'art. 1, e in attesa di applicazione pratica nel settore pubblico ai sensi dell'art. 2 del Disegno di Legge n. 3249, in particolare in materia di flessibilità in uscita e di licenziamenti, occorre considerare, da un lato, la presenza delle norme speciali per il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – come quella in tema di mobilità – e, dall'altro lato, la dipendenza di quelle stesse norme dalla riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche dello Stato e in attuazione della *spending review* annunciata dal Governo.

¹ Cfr., per un primo commento al progetto di riforma P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, 2012 (e-Book reperibile gratuitamente all'indirizzo www.adapt.it).

² Su cui cfr. C. Galbiati, *L'apprendistato nella Pubblica Amministrazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, p. 504.

L'ART. 18 STATUTO DEI LAVORATORI E IL PUBBLICO IMPIEGO

L'impatto di ogni riforma che affonda le sue radici e le sue motivazioni nella crisi del mercato è, per il pubblico impiego, un innesto quasi sempre inatteso e difficile da gestire. L'estensione è obbligatoria, la privatizzazione del pubblico o più correttamente la contrattualizzazione impone l'allineamento o la convergenza, certo con i tempi che sono propri di un apparato pubblico elefantico.

Per quanto concerne il Disegno di Legge n. 3249, così come per altri provvedimenti (v. il D.lgs. n. 276/2003 e il D.lgs. n. 66/2003) il datore di lavoro pubblico è riuscito a spuntare una semplice norma contenente un percorso di armonizzazione o di deroga che riguarderà non solo i licenziamenti, ma anche il ricorso al lavoro flessibile.

Per i primi è opportuno premettere che l'istituto è stato scarsamente applicato nel settore pubblico e le motivazioni sono ancora una volta da ricercare nelle differenze ontologiche tra i due settori: quello privato che non può sopportare un inutile costo del lavoro in caso di crisi economica o tollerare nella propria organizzazione comportamenti individuali sanzionabili disciplinarmente con il licenziamento; e quello pubblico, che invece opera sul deficit spending, che non si pone il problema di crisi finanziaria ma che anzi è portato a svolgere il ruolo di ammortizzatore sociale.

I dati mostrano solo pochissimi casi di licenziamento disciplinare, tra l'altro quasi sempre collegati a fattispecie penali, la cui legittimità non è stata mai messa in discussione.

Alla luce delle specificità introdotte dal legislatore all'istituto dei licenziamenti, è interessante chiedersi cosa accade nel caso in cui un giudice, dichiarando l'illegittimità del licenziamento, ordini il reintegro del dipendente pubblico.

In generale, secondo un principio valido anche per il pubblico impiego, il lavoratore non può essere protetto prescindendo dalle condizioni economiche dell'Ente e compromettendone l'attività economica, soprattutto nel caso del datore pubblico del quale occorre garantire il buon andamento e la possibilità di erogare i servizi, ai sensi dell'art. 97 Cost., nonché sugli articoli che richiamano l'intervento della Repubblica nell'assicurare l'uguaglianza sostanziale ed una serie di diritti sociali fondamentali.

I LICENZIAMENTI INDIVIDUALI PER GIUSTIFICATO MOTIVO OGGETTIVO E I LICENZIAMENTI DISCIPLINARI

Le fattispecie in esame sono regolate sia dal D.lgs.165/2001, sia dalle L. n. 604/1966 e L. n. 300/1970, in un rapporto tra legge speciale (il d.lgs. 165/2001) e norma generale (norme sui licenziamenti individuali e Statuto dei lavoratori).

In particolare mentre l'art. 51 del TU pubblico impiego precisa che «la legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti», l'art. 2 afferma che «i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle *disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice Civile* e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa», con esclusione delle specifiche disposizioni contenute nel richiamato decreto legislativo del 2001.

La cesura è netta: da un lato le conseguenze in ipotesi di licenziamento invalido e dall'altro le norme che disciplinano le fattispecie e le procedure che portano all'estinzione del rapporto di lavoro.

Aldilà delle motivazioni per ricorrere al licenziamento disciplinare o per giustificato motivo oggettivo, la sanzione in caso di illegittimità è univoca: il reintegro ai sensi dell'art. 18 L. n. 300 del 1970 e a prescindere dal numero dei dipendenti ai sensi dell'art. 51 del D.lgs. n. 165 del 2001.

Il Disegno di Legge n. 3249 prevede, appunto, una modifica all'art. 18 della legge 300/70, che contempla in caso di licenziamento per motivi economici, privo di giustificazione, una serie di tutele in dipendenza della gravità delle ipotesi che hanno portato al recesso dell'ente. In particolare il reintegro da sommare al risarcimento dei danni subiti dal lavoratore oppure una indennità risarcitoria onnicomprensiva; sanzione, quest'ultima prevista anche in caso licenziamento illegittimo per vizi di forma.

È di tutta evidenza che le sanzioni o meglio il sistema delineato dal Legislatore per il settore privato deve sposarsi con il diverso contesto economico ed organizzativo del lavoro pubblico.

Ci si riferisce alla responsabilità erariale del dirigente in caso di sentenza favorevole al lavoratore licenziato: il rischio di dover pagare anche a titolo di malleva gli importi corrispondenti previsti dall'art. 18 St. Lav., disincentiverebbe ancor più il dirigente nell'attivare il già raro procedimento di licenziamento.

IL LICENZIAMENTO COLLETTIVO

La scarsa applicazione pratica non esime da alcune considerazioni su un procedimento quale il licenziamento collettivo, novellato dalla legge 183/2011 e semplificato dal punto di vista delle causali di giustificazione, individuate nel soprannumero rispetto alla dotazione organica, eccedenze in relazione alle esigenze funzionali ed eccedenze in relazione alla situazione finanziaria.

La questione fondamentale in materia di Pubblica Amministrazione con risvolti evidentemente dirimenti in ogni ambito in cui una parte del sinallagma sia pubblica è l'atto amministrativo.

Ebbene, con riferimento alle fattispecie del soprannumero rispetto alla dotazione organica e alle eccedenze in relazione alle esigenze funzionali, se a monte di una decisione, quale è il licenziamento collettivo, vi è un atto discrezionale della Pubblica Amministrazione, il giudice non può indagare sui motivi che hanno condotto all'adozione dell'atto, soprattutto se la natura dello stesso è amministrativa.

Il sindacato giudiziale, per esemplificare, potrebbe spingersi ad indagare solo in caso di esercizio di poteri datoriali, di natura privatistica, o in caso di atti con il crisma della discrezionalità tecnica, e comunque ma non nel caso di esercizio di funzioni macro.

Per la terza fattispecie è evidente innanzitutto che le "situazioni finanziarie", richiamate al comma 1 dell'art. 33, costituiscono fattispecie diverse dal "giustificato motivo oggettivo economico". Il dato finanziario, innanzi tutto, è meno aleatorio e incerto di quello economico.

In questo quadro i numerosi tetti di spesa sul personale e l'irrigidimento delle misure sul patto di stabilità rendono chiari, insindacabili e persino inderogabili i presupposti per i quali ci si può trovare di fronte a gravi situazioni finanziarie.

Ovviamente l'applicazione di queste norme apre per il settore pubblico tutta una serie di problematiche mai affrontate, come ad esempio i criteri di scelta per gli esuberanti (art. 5 L. n. 223/1991). In questo caso il settore pubblico non potrebbe tanto far affidamento sulle "esigenze tecniche e produttive", ma sui carichi di famiglia e l'anzianità, da decidere poi se anagrafica o aziendale. Dal punto di vista della tutela, l'impugnazione (disciplinata ai sensi della legge 604/1966 e della legge 223/1991) nel caso di specie dovrebbe riguardare la messa in disponibilità di cui al comma 7 dell'art. 33, ma potrebbe interessare anche degli atti presupposti (atti di organizzazione e bilancio).

Dopo la messa in disponibilità il settore pubblico ha un meccanismo di gestione della mobilità attraverso gli articoli 34 e 34bis del d.lgs. 165/2001 molto proceduralizzata, di assoluta garanzia, ma che potrebbe generare ulteriori casi di contenzioso, rispetto ai criteri di assegnazione di detto personale. Quindi, per maggior chiarezza, il tema della tutela prevista dall'art. 18 si pone, nel caso del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, già rispetto alla procedura prevista dall'art. 33 del d.lgs. 165/2001.

Le motivazioni, cioè la maggiore flessibilità in uscita per un maggiore adeguamento ai cicli del mercato, non sembrano appartenere al settore pubblico; mentre per quanto concerne non lo spirito ma gli strumenti previsti dalla riforma, è interessante ricordare che il d.lgs. 110/2004, modificando l'art. 24 della legge 223/1991 in materia di licenziamenti collettivi, ha previsto per i datori di lavoro non imprenditori (categoria che potrebbe anche riguardare gli enti pubblici), l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, cioè il pagamento dell'indennizzo in luogo del reintegro.

La nota è funzionale alle perplessità in merito ad una norma, come l'art. 2 del Disegno di legge n. 3249 che qualifica le norme dello stesso disegno di legge come "principi" di immediata regolamentazione e rimandando a futuri atti legislativi ed eventuali accordi contrattuali, la scelta degli strumenti.

L'estensione delle regole contenute nel Disegno di Legge n. 3249 potrebbe avere un impatto interessante nel settore pubblico, soprattutto in caso di abuso da parte del datore di lavoro pubblico nel ricorrere ai contratti a termine potrebbe essere utile estendere alle Pubbliche Amministrazioni la deroga sulle causali solo per i contratti di durata inferiore ai sei mesi (per indurre a far ricorso a contratti brevi) o il tetto dei 36 mesi nel ricorso allo stesso lavoratore, computando anche i periodi di utilizzo attraverso contratti di somministrazione.

La revisione dell'art. 36 del TU pubblico impiego il coordinamento con il D.lgs. 368 del 2001, potrebbero rappresentare una soluzione per il precariato e per le stabilizzazioni senza concorso.

CONCLUSIONI

Le riflessioni in tema applicazione al settore pubblico delle nuove disposizioni di modifica sui licenziamenti, ha evidenziato ancora una volta che il problema maggiore, quando si è trattato di trasporre nel settore pubblico istituti concepiti in ambito privato, è dato dalla diversità strutturale del mercato del lavoro pubblico e privato.

Differenze che hanno portato in tempi non lontani a parlare di *fictio iuris* in caso di datore del lavoro pubblico, a chiedersi come conciliare l'abuso dei contratti a termine con l'impossibilità di una tutela a 360° del dipendente pubblico, a come superare lo scoglio della assenza di scopo di lucro, che giustifica le agitazioni dei datori di lavoro privato sul tema del costo del lavoro e il silenzio di quello pubblico.

Nel quadro generale, tuttavia, occorre rammentare la specialità del settore, da evidenziare all'occorrenza nell'ottica di una tutela bipartisan: da un lato il lavoratore, dall'altro l'ente.

Così la ricollocazione ex artt. 34 e 34bis del D.lgs. 165/2001 potrebbe compensare le specialità in negativo di cui soffrono i lavoratori delle pubbliche amministrazioni come il divieto di trasformazione a tempo indeterminato in caso di violazione dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001, in materia di lavoro flessibile, o di non riconoscimento dell'inquadramento nella qualifica superiore in caso di svolgimento delle mansioni superiori.

Differenze strutturali che affondano le loro radici nell'art. 97 della Costituzione, ma che non giustificano certo le esclusioni in materia di sanzioni e limiti sul ricorso "abusato" al lavoro flessibile.

Il problema dunque non riguarda lo strumento eletto a panacea di tutti mali, valido non per tutti i settori evidentemente, ma l'organizzazione sottesa al sistema, o più correttamente le caratteristiche di quella tale organizzazione che nel caso del settore pubblico ha richiesto, quando non è stato possibile rimandare oltre, interventi che tenessero conto della diversità del contesto economico e degli attori.

Michele Tiraboschi
Ordinario di diritto del lavoro
www.adapt.it

Le esigenze organizzative del DLGS 150 e le esigenze di crescita nel DDL AS 3249

Le riforme che riguardano il pubblico impiego sono prevalentemente di due tipi: quelle strutturali e quelle *de relato*.

Le prime, per intenderci, sono quelle specificamente dedicate; le seconde come quella del DDL AS 3249 affrontano il tema del pubblico impiego in un'ottica *de iure condendo*.

A ben guardare i due provvedimenti rappresentano l'estrinsecazione dei diversi approcci al tema del lavoro pubblico: la privatizzazione e la contrattualizzazione.

Non ci addentreremo, per motivi di opportunità sulle dissertazioni riguardanti quale delle categorie concettuali dianzi nominate sia quella più calzante per il settore pubblico.

Pur aderendo alla teoria della contrattualizzazione, ciò che si intende mettere in evidenza è la riprova, ennesima, delle differenze ontologiche tra il settore pubblico e il settore privato e dell'immobilismo che attanaglia il primo, a causa dello stato dei conti pubblici.

LA LEGGE DELEGA N. 15 DEL 2009 E IL D.LGS N. 150 DEL 2009

Cominceremo dall'ultima vera riforma strutturale che ha interessato il pubblico impiego, costituita dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e dal suo decreto di attuazione, n. 150 del 27 ottobre 2009.

La Riforma Brunetta, letta nella sua totalità, con le innovazioni e le debolezze che di fatto ne hanno decretato la cristallizzazione, in attesa di idonee risorse ha rappresentato uno sforzo organico per "privatizzare" la Pubblica Amministrazione dal punto di vista organizzativo.

L'idea sottesa al progetto era di dotare l'organizzazione pubblica delle stesse logiche che reggono un'azienda privata e le priorità nella costruzione del nuovo impianto sono tutte nell'indice della legge, i cui primi articoli sono dedicati alla valutazione delle performances (a vari livelli) e al regime premiale, per poi passare ad occuparsi della dirigenza, che nell'ottica del legislatore è il fulcro per far funzionare il sistema. Ed è solo nel Capo IV che troviamo le norme dedicate alla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, per poi finire con il Capo V, contenente le sanzioni disciplinari e il regime di responsabilità dei dipendenti pubblici.

Pur nelle contraddizioni rilevate nell'ordine delle fonti normative, la misurazione, valutazione ed infine il premio per il raggiungimento degli obiettivi, rappresentano la vera novità della legge delega e poi del decreto e nonostante ad attuarla, seppur parzialmente, siano stati gli enti locali, si è assistito al tentativo di cambiare l'approccio al lavoro pubblico.

In particolare si è considerato che se il lavoro ha un valore allora è misurabile e il fatto che la prestazione sia inserita in un mercato che prescinde dal fine di fare profitto non vuol dire che quel lavoro non sia misurabile, valutabile e premiabile.

Certo è stato necessario superare anche i vecchi concetti del New Public Management, si è dovuto fare lo sforzo di mettere per legge il cittadino al centro del sistema e certo le incongruenze non sono mancate.

Ne è prova quella norma sulla trasparenza totale (art. 11 D.lgs. n. 150 del 2009), di immediata applicazione sia per le amministrazioni centrali che per quelle periferiche, che priva di selezione per la scelta dei dati da rendere accessibili agli utenti, di fatto rende impossibile qualsiasi consultazione. Ma la circostanza non adombra la considerazione iniziale.

La portata della Riforma Brunetta è stata dirompente: lo dimostrano i numerosi enti pubblici locali che nonostante gli articoli 16 e 31 del D.lgs. n. 150, hanno prontamente redatto il Piano della Performance, si sono posti il problema della valutazione, hanno per la maggior parte introdotto gli Organismi Indipendenti di Valutazione.

Certo, vi è da dire che già il TUEL prevedeva strumenti simili; dunque per le amministrazioni periferiche è stato relativamente semplice travasare dati e informazioni già in circolo nel patrimonio genetico dell'ente.

Tuttavia, non ci sentiamo di sminuire un'operazione che ha messo in risalto la vera difficoltà di applicare la Riforma Brunetta e cioè un rovesciamento dei ruoli e delle priorità. Pur ammettendo che molti principi erano contenuti in leggi precedenti e che per il funzionamento occorreva definire quando e *quomodo* dei poteri dirigenziali, non c'è dubbio che nel 2009 si è tentato di compiere una vera e propria rivoluzione copernicana.

Gli esiti, col senno di poi, più che traditi, non si sono rivelati in attesa di una finanza pubblica che consenta l'attivazione di un serio sistema che, valorizzando il merito, riesca a rinvigorire il senso di appartenenza, un tempo derivato dalla immedesimazione organica del dipendente con l'ente.

La riforma Brunetta, l'ultima di natura strutturale in termini cronologici, affronta dunque il problema dell'organizzazione su un piano micro, ossia sul piano degli adempimenti che un ente deve compiere e far rispettare perché la sua azione e dunque i servizi resi ai cittadini, utenti finali, sia efficiente, efficace ed economica.

Non si occupa infatti dei singoli contratti ma della contrattazione, definendone gli ambiti rispetto alla legge, né tanto meno affronta il problema organizzativo macro cioè quello della spesa pubblica o delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, tentando al contrario di creare un mercato fittizio con regole che hanno un senso all'interno di un ente, con la consapevolezza di dover convivere con una tara invincibile quale è il vincolo della finanza pubblica.

DDL AS 3249

Per quanto concerne il DDL 3249, esso appare come una riforma del lavoro pubblico mediata. A renderne evidente la natura è la lettera dell'art. 2 che stabilisce espressamente che le disposizioni (ove non espressamente previsto come, ad esempio, nel caso del lavoro accessorio, art. 11), costituiscono "principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".

Per comprendere appieno l'impatto che la riforma avrà sul mercato del lavoro pubblico (considerando l'intervento del Ministro per la amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), è illuminante la relazione illustrativa al provvedimento che esordisce affermando che «il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" mira a realizzare un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, idoneo a contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando allo stesso tempo la coerenza tra la flessibilità del lavoro e gli istituti assicurativi».

L'affermazione dimostra come il disegno di legge sia stato concepito per il settore privato, invocato dai datori di lavoro a fronte della crisi finanziaria e della insostenibilità del costo del lavoro.

Da qui l'esigenza di nuove regole per la flessibilità in uscita, l'incentivo al ricorso all'istituto contrattuale dell'apprendistato, la previsione di nuove forme di tutela per il lavoratore anche contemperando le esigenze della vita familiare.

Il disegno di legge, nel rispetto della tradizione legislativa, dopo le premesse con le disposizioni generali (artt. 1 e 2), affronta i temi delle fattispecie contrattuali, della disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, degli ammortizzatori sociali, tutele in costanza di rapporto di lavoro e protezione dei lavoratori anziani, delle ulteriori disposizioni in tema di mercato del lavoro, delle politiche attive e servizi per l'impiego e dell'apprendimento permanente e della copertura finanziaria.

Va da sé che l'impianto mostra l'attenzione ad un problema, tra gli altri quello della crescita e della sicurezza sociale, che poco interessa al datore di lavoro pubblico e ai suoi dipendenti.

Certo ci si chiede cosa sarà mutuato e se l'operazione di trasposizione sarà fatta e in che termini.

Scorrendo la lista delle tipologie contrattuali prese in esame: contratti a tempo determinato, contratto di inserimento, apprendistato, lavoro a tempo parziale, lavoro intermittente, lavoro a progetto, altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo, associazione in partecipazione con apporto di lavoro, lavoro accessorio, tirocini formativi, è evidente che

l'attenzione maggiore sarà per il contratto a tempo determinato, particolarmente abusato nelle pubbliche amministrazioni stante l'impossibilità di una conversione.

Certo il ribadire la preferenza per il contratto a tempo indeterminato è nel caso del lavoro pubblico, ultroneo (art. 3, modifica art. 1 co. 1 D.lgs 368 del 2001); tuttavia l'inserimento di nuove regole in corrispondenza di contratti a termine ridotti (possibilità di non indicare la causale per il primo contratto a termine inferiore a 6 mesi) e l'applicazione delle regole sulle responsabilità erariali del dirigente potrebbero rappresentare una guida e un valido deterrente per l'utilizzo improprio del contratto.

Per quanto concerne il part-time, il contratto è stato disciplinato per il pubblico impiego nella L. n. 133 del 2008 e nel Collegato Lavoro (art. 16) che, pur nello stretto lasso temporale concesso ai datori di lavoro pubblici per considerare la sussistenza delle motivazioni per cui era stato concesso, mette al primo piano, in linea con il D.lgs. 150 del 2009, le esigenze organizzative dell'ente e non più quelle del dipendente.

Per quanto concerne il lavoro a progetto e le collaborazioni, esse per ovvii motivi non sono fattispecie negoziali flessibili ma centri di costo e, per tale motivo il ricorso è fortemente limitato, dovendo il dirigente, pena l'applicazione del regime di responsabilità a lui riferibili, esercitare le funzioni dell'ente a mezzo delle risorse interne.

L'unica vera novità è rappresentata dal contratto di apprendistato che, in ambito pubblico, a concorso superato, ed essendo un contratto a tempo indeterminato, potrebbe rappresentare lo strumento con cui formare risorse per quel lavoro di qualità di cui ha bisogno anche l'apparato pubblico.

CONCLUSIONI

Il confronto tra due impianti mette in rilievo esigenze entrambe figlie dei tempi, ma l'una, quella soddisfatta al tempo della l. delega n. 15 del 4 marzo 2009 e del decreto n. 150 del 27 ottobre 2009, è stata concepita solo per il pubblico impiego, tentando un'operazione antica quale l'osmosi di concetti economici in un settore ove le logiche del diritto amministrativo sono molto presenti nelle scelte gestionali dell'ente.

Si parla non certo dell'esercizio dei poteri datoriali, evidentemente di natura privatistica, ma della definizione delle risorse economiche da assegnare ai vari uffici, delle piante organiche la cui natura di provvedimenti autoritativi è invincibile, ma è pur vero che anche a livello micro la Riforma Brunetta ha considerato non lo strumento ma l'organizzazione in cui lo strumento andava ad operare.

Nella scelta dell'impostazione si coglie la specificità oltre che del provvedimento anche del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e della consapevolezza della *factio iuris* che regge la "privatizzazione del pubblico impiego".

Nel DDL AS 3249 è invece evidente l'estensione delle regole del mercato del lavoro privato a quello pubblico in linea con la contrattualizzazione del pubblico impiego cominciata 30 anni fa e culminata nel decreto del 1993.

Certamente l'operazione di convergenza è invocata a chiare lettere nell'art. 2 del disegno di legge; tuttavia nel semplice rinvio e nel potere concesso alle parti sociali di decidere ogni aspetto dell'adeguamento ai principi e criteri del disegno di legge, si legge l'intenzione di inserire una clausola di stile, rimandando ad un tempo successivo ogni questione applicativa.

La crescita, un mercato del lavoro dinamico ed inclusivo sono obiettivi che nel settore pubblico non sono certo legati alla scelta di un tipo contrattuale che funzioni da chiave di volta del sistema, ma allo stato dei conti.

Il raggiungimento delle finalità del DDL AS 3249, pur se esteso al lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni è di fatto estremamente arduo a prescindere da un risanamento delle finanze statali. Da questo punto di vista le specificazioni e le modifiche dei vari contratti rappresentano delle opportunità per l'ente, sempre che vengano rispettate certe condizioni, ma

certo non quella spinta propulsiva che il DDL dovrebbe avere, nelle intenzioni del Legislatore, per il settore privato.

Le esigenze organizzative una volta soddisfatte (quando il nodo della finanza pubblica diverrà più lento e l'approccio secondo i principi della *customer's satisfaction* consolidato), possono essere in grado di far crescere il pubblico impiego secondo i criteri ispiratori della Riforma Brunetta.

A quel punto con una organizzazione che funzioni, seppur fittiziamente, con le logiche del mercato del lavoro privato, sarà più realistico affrontare il tema dell'uso di forme di flessibilità sia organizzativa che in uscita, nonché di tutela in caso di recesso dell'ente dal rapporto di lavoro.

Paola Fuso
Avvocato del Foro di Milano
Adapt professional Fellow

Il licenziamento individuale illegittimo e le responsabilità del dirigente

IL QUADRO NORMATIVO

In materia di licenziamenti individuali il legislatore ha espressamente stabilito che è da considerarsi illegittimo il licenziamento inefficace, ovvero intimato senza forma scritta o indicazione dei motivi o, comunque, senza il rispetto delle formalità previste dall'art. 2, l. n. 604/1966; il licenziamento nullo, perché discriminatorio o determinato da motivo illecito e, infine, il licenziamento annullabile in quanto intimato senza giusta causa o giustificato motivo. Parte della dottrina, tuttavia, fa rientrare la mancanza di forma scritta e, quindi, l'oralità del licenziamento, in una quarta ipotesi di illegittimità del licenziamento, ovvero l'inesistenza del provvedimento risolutivo del rapporto di lavoro. Il d.lgs. n.165/2001, che contiene le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle PP.AA., prevede espressamente che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche siano disciplinati dalle disposizioni del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ad eccezione delle diverse disposizioni contenute nel medesimo decreto (art. 2, comma 2). Una disciplina specifica in materia di licenziamenti, invece, è contenuta nell'art. 55-sexies, d.lgs. n. 165/2001. Tale articolo, al comma 3, prevede espressamente che «il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, [...] comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita [...]».

Il comma 2 dell'art. 51, d.lgs. n. 165/2001, inoltre, estende l'applicazione della legge n. 300/1970 alle PP.AA. a prescindere dal numero dei dipendenti. Di conseguenza, l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori che tutela il lavoratore contro i licenziamenti illegittimi, si applica anche al pubblico impiego. Restano invece escluse le previsioni legislative, che trovano applicazione nel settore privato, relative al numero dei dipendenti impiegati. Al pubblico impiego sono inoltre estesi gli istituti della giusta causa di licenziamento (per inadempimento del lavoratore talmente grave da non consentire la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto) e del giustificato motivo soggettivo (per inadempimento notevole degli obblighi contrattuali da parte del lavoratore). Quanto, invece, al giustificato motivo oggettivo legato ad esigenze di tipo economico e funzionale dell'azienda (c.d. licenziamento per motivi economici), si ricorda che la legge n. 183/2011 (c.d. Legge di stabilità 2012), modificando l'art. 33, d.lgs. n. 165/2001, ha introdotto, anche nel pubblico impiego, l'istituto del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ponendo l'obbligo, in capo alle PP.AA. con situazioni di soprannumero o con eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, di attivare le procedure di mobilità dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e di dare una (mera) informativa preventiva ai sindacati.

Dunque, con riferimento al licenziamento illegittimo, anche nei rapporti di lavoro pubblico, la legge prevede due forme di tutela: reale (per cui il lavoratore illegittimamente licenziato deve essere reintegrato nel posto di lavoro) e obbligatoria (che prevede la riassunzione del lavoratore illegittimamente licenziato o, in alternativa, il pagamento di un risarcimento a favore del lavoratore). Il testo vigente dell'art. 18, l. n. 300/1970, rubricato *Reintegrazione nel posto di lavoro*, che tutela i licenziamenti illegittimi, prevede un'ipotesi di dichiarazione di nullità, inefficacia o annullabilità, da parte del giudice, del licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo e l'obbligo, su provvedimento del giudice stesso, per il datore di lavoro di reintegrare il lavoratore (c.d. tutela reale). Tale articolo prevede inoltre la condanna, da parte del giudice, al pagamento di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto, che non può essere inferiore a cinque mensilità, dal giorno del licenziamento fino a quello della reintegrazione effettiva del lavoratore, oltre al versamento dei contributi previdenziali. Il lavoratore, tuttavia, può chiedere al datore di lavoro, in alternativa alla reintegrazione e in aggiunta a quanto dovuto a titolo di risarcimento, il

pagamento di un'indennità sostitutiva pari a 15 mensilità di retribuzione globale di fatto. In quest'ultima ipotesi il datore di lavoro è obbligato a pagare le retribuzioni globali di fatto (Cass. 16/03/2009, n. 6342) e l'eventuale ritardo nell'adempimento, qualificandosi come danno a scapito del lavoratore, comporta il pagamento delle retribuzioni perdute, fino all'effettivo soddisfo (Cass. 16/11/2009, n. 24199).

Da ultimo, il processo di riforma del mercato del lavoro contenuto nell'AS-3249, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, e, in particolare la riscrittura dell'articolo 18 St. Lav., nonché delle norme processuali sull'impugnazione dei licenziamenti che, alla luce di quanto specificato in precedenza, sembrano investire anche i lavoratori del settore pubblico, apporta delle modifiche alla materia dei licenziamenti illegittimi. Nella specie, l'articolo 14, rubricato *Tutele del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo*, riscrive i primi sei commi dell'attuale articolo 18, l. n.300/1970 e modifica il regime sanzionatorio dei licenziamenti individuali illegittimi prevedendo tre casi di tutela giudiziale: 1) contro il licenziamento discriminatorio o intimato in concomitanza di matrimonio o basato su motivo illecito. Il giudice che accerti che il licenziamento è avvenuto per uno dei suddetti motivi, dichiara la nullità del licenziamento stesso e ordina la reintegrazione del lavoratore oltre al risarcimento del danno e al versamento dei contributi previdenziali. In questi casi, la disciplina originariamente prevista dall'art. 18 St. Lav. continua ad applicarsi e, di conseguenza, anche la c.d. tutela reale; 2) contro il licenziamento intimato in mancanza di giustificato motivo soggettivo o di giusta causa. Il giudice, che accerti l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni della legge, dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria (non superiore a 12 mensilità della retribuzione globale di fatto) commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione e al pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali a favore dello stesso lavoratore. Inoltre, laddove il giudice accerti l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, potrà dichiarare risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condannare il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva a titolo di risarcimento che va dalle 12 alle 24 mensilità, tenuto conto del comportamento delle parti e dell'anzianità del lavoratore. 3) contro il licenziamento intimato in mancanza di giustificato motivo oggettivo legata a ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa. Il giudice condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nell'ipotesi in cui accerti l'infondatezza delle ragioni poste a fondamento del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, consistente nell'inedoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero accerti che il licenziamento è stato intimato prima della scadenza del periodo di comporto a causa della malattia o infortunio in cui versa il lavoratore; e può, inoltre, applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Inoltre, laddove il giudice accerti che non ricorrano gli estremi del giustificato motivo oggettivo di licenziamento, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento, e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva, che varia da 12 a 24 mensilità.

RESPONSABILITÀ DEL DIRIGENTE PUBBLICO

L'art. 28 Cost. prevede una responsabilità diretta di funzionari e dipendenti dello Stato, secondo le leggi penali, civili e amministrative, «per gli atti compiuti in violazione dei diritti». Il dirigente pubblico per il suo carattere "bifronte", essendo allo stesso tempo, sia datore di lavoro che dipendente con qualifica dirigenziale, è assoggettato anche alla responsabilità disciplinare scaturente dalla semplice natura colposa della condotta posta in essere. L'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, infatti, disciplina due forme di responsabilità del dirigente: una di risultato legata a

circostanze riconducibili al risultato oggettivo raggiunto dall'organizzazione cui il dirigente è preposto, e una disciplina per quanto concerne gli specifici inadempimenti contrattuali.

La Corte dei conti, competente a giudicare della responsabilità "amministrativa" del dirigente, deve valutare la gravità della colpa in relazione alla preparazione, alle qualità professionali, alla puntuale conoscenza dei dati normativi e quindi all'ordinaria diligenza nell'espletamento dei propri compiti. Inoltre, nel quantificare il danno sofferto dall'amministrazione, il Giudice contabile deve considerare l'eventuale vantaggio economico della P.A. ed, eventualmente, compensare e ridurre proporzionalmente gli importi addebitabili. Allo stesso modo deve agire qualora si identificano più agenti della condotta illecita e quantificare proporzionalmente l'ammontare del danno ascrivibile ad ognuno. A differenza delle responsabilità civile e penale, la responsabilità amministrativa, disciplinare e dirigenziale, discende da ordinamenti particolari, in quanto riguarda solo i soggetti legati con le PP.AA. da un rapporto di impiego o di servizio, anche solo di fatto.

Si configura, dunque, una responsabilità generica, non tipizzata nei comportamenti e nella quantificazione del debito, ogniquale volta vi sia un danno patrimoniale risarcibile, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica a cui si aggiunge una responsabilità amministrativa a carattere sanzionatorio che prevede fattispecie tassative, determinate e specifiche. Quanto ai requisiti costitutivi della responsabilità amministrativa, la legge n. 20/1994, oltre al rapporto di servizio/impiego, prevede: 1) la violazione dei doveri o obblighi a questo connessi e, in particolare, la violazione di norme sostanziali e procedurali poste a guida dell'attività gestionale, che nell'illecito costituisce il fatto; 2) il danno, ovvero un depauperamento delle casse erariali; 3) il nesso di causalità tra il fatto e il danno; 4) l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave. In particolare, si configura una responsabilità amministrativa c.d. indiretta nei confronti dell'erario quando la violazione che incide sulla sfera patrimoniale della pubblica amministrazione è conseguenza della responsabilità verso terzi che sorge in capo all'amministrazione per i danni cagionati da propri dipendenti, funzionari e amministratori nello svolgimento delle loro funzioni.

Configura un'ipotesi di responsabilità amministrativa c.d. indiretta per danno erariale in capo al dirigente, la dichiarazione di illegittimità del licenziamento con la quale il giudice abbia anche disposto il risarcimento dei danni in favore del lavoratore (C. conti, 11/10/2010, n. 1916). In sostanza, tale responsabilità viene in rilievo in sede di esercizio dell'azione di rivalsa, quando la pubblica amministrazione agisce per il recupero di somme versate a terzi (il dipendente illegittimamente licenziato) come ristoro dei danni subiti da quest'ultimo. In tal caso la Corte dei conti, accertata la colpevolezza, provvede a condannarlo al pagamento delle somme sostenute dalla pubblica amministrazione in via diretta (come minori incassi) o indiretta (pagate a terzi a titolo di risarcimento, come nel caso del dipendente illegittimamente licenziato).

Con riferimento all'elemento psicologico, non risulta semplice delineare il concetto di colpa grave. Tra gli oscillanti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali si nota come il concetto venga di volta in volta ricostruito in maniera imprescindibile rispetto al caso concreto: per stabilire se si è in presenza di un comportamento gravemente colposo si utilizza, come metro di valutazione, la diligenza ordinaria del dipendente con le medesime caratteristiche professionali. Chiara è la Corte dei conti nell'affermare che condotte affette da colpa grave si sostanziano, in difetto di oggettive ed eccezionali difficoltà, «nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza» (C. conti, sezioni riunite, 10/06/1997, n. 56). Ne consegue, pertanto, che, in ossequio al principio della personalizzazione della responsabilità, al dipendente/dirigente pubblico si richiede, quantomeno, la puntuale conoscenza dei disposti normativi e delle prassi amministrative univoche relative alle proprie attività gestionali, nonché un grado di diligenza adeguata di volta in volta al caso di specie (C. conti, sezioni riunite, 03/03/1999, n. 5; C. conti, 29/03/2010, n. 101).

La responsabilità gestionale dell'amministrazione ex art. 4 comma 2 d.lgs. 165/2001 e art. 107 d.lgs. 267/2000 è affidata alla figura del dirigente pubblico. Infatti ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa delle risorse assegnate e la gestione del personale che devono orientare in funzione degli obiettivi definiti a livello di azione politica di indirizzo amministrativo (cd. separazione tra funzioni di gestione e funzioni di indirizzo e governo).

I dirigenti pubblici quindi sono responsabili della corretta amministrazione e gestione dei rapporti di lavoro (esercitata ex art.5 comma 2 d.lgs.165/2001 "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro") e hanno l'obbligo, espressamente sanzionato, di attivare il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti loro affidati. La disposizione dell'art. 55-sexies, prevede infatti l'obbligatorietà dell'azione disciplinare in capo al dirigente o responsabile di struttura, discostandosi molto dal sistema del lavoro privato dove l'azione disciplinare è rimessa all'apprezzamento del datore di lavoro che per i motivi più diversi può anche decidere di non sanzionare il lavoratore. La mancata attivazione, o decadenza, dell'azione disciplinare senza giustificato motivo, "in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare" comporta per il dirigente responsabile "l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione." In questo caso viene punita la negligenza del dirigente che non dà impulso, fuori dai casi in cui sussiste un giustificato motivo, al procedimento disciplinare. Va tenuto a mente che il procedimento disciplinare nel pubblico impiego risponde, prima che a interessi aziendalistici, ad interessi generali, riconducibili al concetto di buon andamento della pubblica amministrazione. Tuttavia, laddove il dirigente agisca con colpa lieve, questi, non l'amministrazione, sarà esonerato dalla responsabilità nel caso in cui abbia agito conformemente all'attività provvedimentale dell'amministrazione. Il principio costituzionale del buon andamento tende, infatti, ad incoraggiare l'operosità dei dipendenti, altrimenti compromessa dal timore che agendo la persona possa incorrere in responsabilità anche per colpa lieve.

In tema di licenziamenti "economici" (art. 33 del T.u. sopra richiamato) incombe sul dirigente la responsabilità disciplinare, oltre a quella erariale, nel caso in cui ometta di attivare le procedure di mobilità del personale in esubero, riscontrato in base alla corretta adozione (operata dallo stesso dirigente) dei piani del personale (annuale e triennale) aventi ad oggetto la dotazione organica dell'amministrazione.

Infine, se si scorre il panorama giurisprudenziale in merito ai licenziamenti nel settore pubblico si nota come, pur nell'esiguità del numero di licenziamenti di tipo disciplinare successivamente dichiarati illegittimi dal giudice del lavoro, un gran numero di essi scontano vizi formali e procedurali. Proprio con riferimento a questi è facile che i giudici contabili, dopo la dichiarazione di illegittimità del licenziamento ad opera del giudice civile, accertino la colpa grave del dirigente che l'ha irrogato e quindi, la sua responsabilità erariale. Secondo la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti, per dirsi accertata la colpa grave in capo al dirigente, è sufficiente che lo stesso abbia irrogato il licenziamento in violazione della normativa di riferimento (C. Conti, 11/10/2010, n. 1916). La recente proposta di riforma del Governo nell'affrontare il tema delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi per vizi formali e procedurali, ha previsto che il giudice comunque proceda alla risoluzione del rapporto di lavoro attribuendo al lavoratore solo un'indennità risarcitoria. Una soluzione di questo tipo, in assenza di qualunque garanzia per il dirigente che irroga il licenziamento, non fa che aumentare in maniera esponenziale il rischio di esporsi a responsabilità erariale con la conseguenza di rendere sporadica l'attivazione di un procedimento, quale quello del licenziamento disciplinare, che già oggi è raro.

Concepita Chionna, Francesco Morello e Chiara Severino
Ricercatori Adapt
www.bollettinoadapt.it

Apprendistato: quale opportunità per la P.A.?

UNA POSSIBILITÀ ANCHE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

È stato l'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 167 del 2011 - il cd. *Testo Unico dell'apprendistato* - in vigore dall'ottobre scorso a prevedere l'applicabilità del contratto di apprendistato anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

La previsione di demandare la regolamentazione del contratto di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e di ricerca, per l'assunzione di giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, ad un successivo decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - da adottarsi ben oltre la scadenza, prevista per il 25 aprile 2012, del periodo transitorio per l'adeguamento della disciplina normativa e contrattuale vigente nel privato - sembrava lasciar intendere che dell'argomento si sarebbe potuto parlare in maniera più dettagliata solo in seguito.

Al contrario, con la Riforma del Mercato del Lavoro voluta dal Governo Monti e contenuta nel ddl AS 3249 del 5 aprile 2012 attualmente sottoposto all'esame parlamentare, il tema è ritornato ad essere al centro dell'attenzione. Il riconoscere esplicitamente nel contratto di apprendistato la «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro» ha accelerato la questione in merito ad una sua concreta estensione anche nell'ambito della Pubblica Amministrazione. È lo stesso documento *Interventi sul mercato del lavoro pubblico*, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica lo scorso 29 marzo e contenente le proposte di armonizzazione tra i due settori, ad esplicitare non solo la possibilità di ricorrere a tale tipologia contrattuale ma di volerla utilizzare altresì quale strumento idoneo a «sostituire [...] i contratti di formazione lavoro, non più utilizzabili nel settore privato e rimasti in vita solo nel settore pubblico».

Se l'apprendistato è una tipologia contrattuale conosciuta e applicata nel privato già a partire dal 1955, risulta essere del tutto estranea alla Pubblica Amministrazione all'interno della quale hanno continuato a trovare applicazione i soli contratti di formazione e lavoro.

È noto, infatti, a tutti che con l'entrata in vigore della Riforma Biagi, contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, si era realizzata una sorta di "nuova" separazione tra lavoro pubblico e lavoro privato dopo l'importante operazione di contrattualizzazione del pubblico impiego attuata nei primi anni Novanta.

In realtà se si risalisse alle origini del nostro sistema amministrativo, ci si renderebbe conto che l'idea di un apprendimento *on the job* per l'acquisizione delle basi dell'arte amministrativa era la modalità principale di ingresso dei funzionari nel neonato apparato statale dopo la riforma Cavour. Come indica Melis nella sua *Storia dell'Amministrazione Italiana* (1996), l'accesso all'impiego pubblico consisteva in una sorta di tirocinio pratico, di regola di durata biennale, al termine del quale il "volontario" di età compresa tra i 18 e i 28 anni, dopo il superamento di un esame di idoneità, accedeva al posto di applicato di 4° classe, il livello più basso dell'apparato burocratico.

TRE PAROLE CHIAVE

La necessità di armonizzare nuovamente il settore del lavoro pubblico, stante comunque le sue peculiarità e l'estrema eterogeneità che lo caratterizza, a quello del lavoro privato non può però costituire unicamente il metro di giudizio per valutare l'introduzione dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione. Altro sembra, a primo avviso, l'interrogativo da porsi, ovvero quale possa essere il valore aggiunto che una simile tipologia contrattuale sarebbe in grado di apportare, oggi, al pubblico impiego.

La traccia per una risposta possibile è contenuta nell'articolo 1 del Testo Unico che definisce l'apprendistato come «un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani». È semplice osservare, come in questa definizione vengano toccate questioni chiave anche per il lavoro pubblico: la durata del contratto, la formazione e il reclutamento di nuove leve.

UN CONTRATTO A TEMPO INDETERMINATO

Il contratto di apprendistato, per esplicita definizione legislativa, è un contratto a tempo indeterminato caratterizzato, però, da un periodo formativo al termine del quale è data alle parti la possibilità di recedere dal vincolo contrattuale oppure di proseguire il rapporto di lavoro, come chiarisce l'articolo 2, comma 1, lettera *m*) del Testo Unico.

Se si guarda, nello specifico, al fenomeno del lavoro pubblico si può vedere però come una simile previsione potrebbe risultare utile nel porre un freno all'uso improprio e reiterato che spesso viene fatto dei contratti a tempo determinato e non solo: sono, infatti, 90.592 i contratti temporanei stipulati dall'Amministrazione Pubblica nel corso del 2010 secondo quanto riportato da *Il Sole 24 Ore* il 6 aprile scorso, riprendendo i dati della Ragioneria generale dello Stato. Non è unicamente la mole a destare impressione, quanto la possibile piega degenerativa che un simile ricorso al contratto a tempo determinato spesso porta con sé. Il carattere meramente temporaneo della prestazione lavorativa, infatti, non permette all'Amministrazione di dotarsi stabilmente di personale qualificato e motivato, producendo, in molti casi, sacche di precariato che alimentano forme illecite di clientelismo, senza contare poi l'abuso di *stage*, privi di qualsiasi contenuto formativo, registrato in alcune realtà regionali.

Certo è che la previsione di cui all'articolo 1 del d. lgs. n. 167/2011 richiede di essere armonizzata, da un lato, con il precetto costituzionale dell'articolo 97 Cost. che vede nel concorso il canale di reclutamento ordinario nell'apparato amministrativo nonché, dall'altro, con la normativa specifica relativa al regime sanzionatorio contenuta nell'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001 secondo cui, nel pubblico impiego, non è consentita la trasformazione - in caso di violazione di disposizioni imperative relative all'assunzione dei lavoratori - dei rapporti viziati in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fermo restando il risarcimento del danno a favore del lavoratore e la responsabilità erariale in capo al dirigente.

UN CONTRATTO PER LA FORMAZIONE

Il secondo elemento che caratterizza l'apprendistato è l'esplicita finalità formativa. A ben vedere introdurre, oggi, un contratto che ha nella formazione una componente fondamentale potrebbe sembrare una contraddizione alla luce dell'articolo 6, comma 13, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122/2010, che ha statuito il contenimento, pari al 50% rispetto a quanto investito nel 2009, della spesa prevista in questo ambito. Ma se per un momento, più che alle misure di austerità, si analizzasse il reale utilizzo dei CFL, gli unici contratti a contenuto formativo stipulabili sino ad oggi nella P.A., le sorprese non mancherebbero. In questi anni il ricorso a una simile tipologia contrattuale è stata assai limitata: nel 2010 la Pubblica Amministrazione ha stipulato solo 801 contratti formativi concentrati primariamente nelle Regioni e nelle Autonomie Locali, nel Servizio Sanitario e nelle Agenzie Fiscali. Numeri irrisori se paragonati ai 90.592 contratti a tempo determinato già sopra evidenziati.

L'introduzione dell'apprendistato andrebbe a provocare, quindi, il datore di lavoro pubblico su un terreno, come quello formativo, sul quale sembra pesare più un antico pregiudizio culturale che i vincoli imposti dalla riduzione della spesa e da cui lo stesso documento del Dipartimento della Funzione Pubblica del 29 marzo non sembra uscire del tutto: si ipotizzano, infatti, deroghe al limite temporale dei 36 mesi per i contratti a tempo determinato nel settore della ricerca e della sanità, non scommettendo esplicitamente per questi comparti, viste anche le possibili modifiche alle *co.co.co.*, sul nuovo apprendistato di III livello, rubricato *Apprendistato di alta formazione e di ricerca*.

Non solo. Due sembrano i veri punti critici, nonostante le politiche di rigore finanziario, che il d.p.c.m. sarà chiamato a sciogliere data la diversità, quanto a finalità e contenuti, degli apprendistati applicabili alla P.A. Da un lato, si pone la questione su quale formazione, da un punto di vista strettamente contenutistico, la P.A. vorrà puntare e con quale modalità. Il *trend* che emerge dall'analisi dei dati pubblicati nel *XIV Rapporto sulla Formazione nella Pubblica*

Amministrazione curato dalla S.S.P.A. evidenzia un aggiornamento continuo focalizzato essenzialmente sulle materie tecnico-specialistiche, giuridico-normative, informatico-telematiche, realizzato con lezioni frontali d'aula e solo raramente con altre e più moderne tecniche di apprendimento.

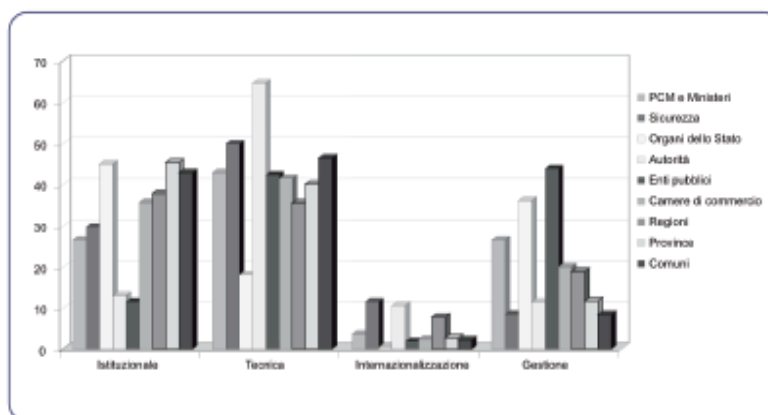
Tabella 6 - PARTECIPAZIONI PER AREE TEMATICHE (valori %)

AREA TEMATICA	PCM E MINISTERI	SICUREZZA	ORGANI DELLO STATO	AUTORITÀ	ENTI PUBBLICI	CAMERE DI COMMERCIO	REGIONI	PROVINCE	COMUNI
Giuridico-normativa generale	22,3	9,0	18,7	5,2	8,7	25,1	29,7	36,0	27,3
Organizzazione e personale	11,6	5,2	2,7	4,4	34,6	11,5	9,7	6,9	9,2
Manageriale	1,2	0,0	0,1	3,0	5,0	1,3	3,5	2,5	2,3
Comunicazione	2,7	17,6	2,3	0,4	2,1	9,5	5,0	5,0	3,1
Economico-finanziaria	12,7	3,0	31,2	4,1	2,9	6,3	5,0	8,4	5,6
Controllo di gestione	1,1	0,4	2,2	0,0	1,5	1,1	0,7	0,8	0,5
Informatica e telematica	15,1	2,7	14,7	13,1	6,8	10,1	16,9	14,0	11,9
Linguistica	2,9	1,0	0,5	10,1	1,4	1,4	5,6	2,0	1,8
Multidisciplinare	1,6	3,2	24,1	7,5	0,8	1,2	3,2	2,5	6,4
Internazionale	0,9	10,6	0,0	0,6	0,6	1,1	2,2	0,8	0,4
Tecnico-specialistica	27,9	47,3	3,5	51,6	35,6	31,4	18,7	21,1	31,5

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Fonte: XIV Rapporto sulla formazione nella Pubblica amministrazione, Sspa

Grafico 11 - Formazione istituzionale, tecnica, per l'internazionalizzazione e il miglioramento della gestione - Partecipazioni (valori %)



Nota: Elaborazioni su 92 Province, 398 Comuni

Fonte: XIV Rapporto sulla formazione nella Pubblica amministrazione, Sspa

Dall'altro, l'ulteriore aspetto da affrontare concerne l'individuazione sia degli enti erogatori della formazione sia del tutore o referente aziendale capace di accompagnare l'apprendista lungo tutto il periodo di apprendimento: se, infatti, per l'apprendistato professionalizzante l'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011 prevede che «*gli accordi interconfederali e i contratti collettivi stabiliscano in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-*

professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione [...]»; l'articolo 5, per l'apprendistato cd. alto, statuisce invece che «la regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato per attività di ricerca, per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei [lavoratori] comparativamente più rappresentative [...], le università, gli istituti tecnici e professionali e altre istituzioni formative o di ricerca [...]»

UN CONTRATTO PER I GIOVANI

L'ultimo elemento, strettamente connesso ai precedenti, caratterizzante il contratto di apprendistato è la platea di soggetti a cui si rivolge, ovvero giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, potendosi applicare nella P.A. solo la II e la III tipologia di contratto prevista dal Testo Unico. Una simile prospettiva assunzionale consentirebbe ad un sistema in cui l'età media dei dipendenti è stimata attorno ai 47 anni e nel quale il blocco del *turn-over* e l'aumento dei requisiti per accedere al pensionamento spingono inevitabilmente ad un aumento di questo livello, di ringiovanire la propria forza lavoro. Se è vero, come sostengono alcuni osservatori, che «i precari sono ormai l'unica forma di presenza di persone giovani in una pubblica amministrazione i cui addetti stanno inesorabilmente invecchiando» (Ricciardi, 2006), appare allora evidente come il contratto di apprendistato potrebbe essere uno strumento qualificato per modificare tale situazione, data anche la sinergia che si verrebbe a creare tra tutti i soggetti coinvolti: giovane, Amministrazione ed ente formatore, tra cui l'Università per l'alto apprendistato.

QUALE VALORE AGGIUNTO?

Le tre parole chiave caratterizzanti l'apprendistato – contratto a tempo indeterminato, formazione, giovani – mostrano come potenzialmente esso potrebbe intervenire concretamente a sciogliere tre nodi su cui la Pubblica Amministrazione è bloccata ormai da tempo.

Molto, però, dipende da come interverrà il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri che sarà chiamato a strutturare l'apprendistato all'interno del pubblico impiego e che dovrà tenere conto, oltre agli aspetti già evidenziati, delle procedure di selezione con riguardo altresì al numero massimo di apprendisti assumibili, dei profili professionali - con il relativo inquadramento - per i quali sarà possibile assumere tramite apprendistato nonché del trattamento economico, normativo e previdenziale applicabile.

Non si tratta, infatti, unicamente di traslare, mediante un raccordo normativo, gli apprendistati all'interno della P.A., quanto piuttosto di declinarli con specifico riferimento ai sistemi di classificazione contenuti nei vari CCNL, il cui rinnovo è bloccato almeno fino al 2014. Occorrerà, dunque, porre al centro la valorizzazione delle peculiarità proprie dei diversi comparti onde evitare di scadere in una uniformità standardizzata in particolare per quanto riguarda la parte più propriamente formativa del contratto.

L'auspicio, dunque, è che il d.p.c.m., cogliendo lo spirito sotteso al cammino che ha portato alla riforma di questa tipologia contrattuale nel lavoro privato condiviso anche dalle Parti Sociali, sappia dar vita ad uno strumento agile e snello in grado di adattarsi alle diverse esigenze formative e professionali della P.A.

Umberto Buratti, Cristina Galbiati
Ricercatori Adapt
www.bollettinoadapt.it

L'importanza di una P.A. family – friendly

LE DISUGUAGLIANZE DI GENERE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Si chiama “giacimento di Pil potenziale” quella quota di crescita aggiuntiva che il nostro Paese potrebbe esprimere sfruttando un bacino inutilizzato di forza-lavoro femminile. Il *World Development Report 2012* della Banca Mondiale, in termini di divario di genere nella distribuzione della forza lavoro, ci posiziona al 74° posto su 134 Paesi considerati: ultimi tra le economie industrializzate europee. Ecco perché quello delle disuguaglianze di genere è un tema di cui costantemente si dibatte, seppure con intensità e sfumature diverse, e che in rapporto al settore pubblico riveste una rilevanza particolare. La P.A., infatti, rappresenta un formidabile bacino occupazionale per le donne e, d'altro canto, è responsabile dell'erogazione di servizi dai quali concretamente viene a dipendere la capacità del sistema di assicurare un giusto grado di bilanciamento tra la cura familiare e la professione.

L'ultimo rapporto della Ragioneria Generale dello Stato sulla composizione e i costi del pubblico impiego fotografa una presenza femminile in costante aumento nell'arco del triennio 2008-2010 che, con oltre 1,8 milioni di unità, si attesta al di sopra del 55% degli occupati in tutto il settore pubblico. L'incremento occupazionale è stato trainato, in particolare, dai comparti della sanità e dell'istruzione che registrano una presenza femminile nel 2010 pari, rispettivamente, al 64,2% e al 78%. Sono in atto dinamiche positive anche nei settori di più recente apertura all'impiego femminile quali i Corpi di Polizia e le Forze Armate e in altri comparti dove la presenza femminile è tradizionalmente minoritaria come la Magistratura (43,1%), gli Enti di ricerca (44,4%), l'Università (46,2%).

A fronte di un apparato normativo in linea con i principi e le direttive europee, le statistiche continuano però a denunciare la persistenza di fenomeni di segregazione occupazionale che, anche nel pubblico impiego, vogliono le donne concentrate in posizioni professionali e retributive medio-basse. L'intreccio di fattori come la combinazione di stereotipi culturali e la rigidità dei contesti organizzativi genera, in modo più o meno esplicito, forme di discriminazione che incidono sugli orientamenti, sulle scelte formative e sui percorsi lavorativi delle donne. Anche il monitoraggio delle relazioni inviate dalle amministrazioni pubbliche in attuazione della *“Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”* del 23 maggio 2007, conferma un persistente squilibrio di genere nella carriera dirigenziale, sia al momento dell'accesso che nella progressione successiva.

Sul piano concreto ne deriva che tutte le misure che favoriscono un miglior coordinamento tra i tempi di vita familiare e professionale risultano strategiche per colmare questo *gap* e per delineare modelli organizzativi favorevoli ad una più efficiente erogazione di quei servizi pubblici (si pensi ai servizi socio-assistenziali) funzionali, anche in via indiretta, allo sviluppo dell'occupazione femminile. Vanno accolte positivamente, quindi, ipotesi come il congedo obbligatorio di paternità o i *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* contemplate nel disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro. Si tratta di interventi di sostegno alla genitorialità pensati sulla scia dei più avanzati modelli di welfare del Nord-Europa e che rispondono alla diffusione di una nuova cultura della conciliazione vita-lavoro: non più come una questione tutta al femminile ma, anzitutto, come un'opportunità di recupero della produttività. È la Banca d'Italia a dirlo: se l'obiettivo del tasso di occupazione femminile al 60% fosse centrato, il Pil crescerebbe di 7 punti percentuali. Dunque, promuovere la presenza delle donne nel mercato del lavoro non è solo una questione di equità, è prima di tutto una questione di benessere collettivo, un investimento sul futuro di tutti.

L'AVVISO COMUNE DEL 7 MARZO 2011

Per quanto concerne il pubblico impiego si tratta di dare piena attuazione alle linee guida tracciate nell'Avviso comune del 7 marzo 2011 "Sostegno alle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro", in cui le parti sociali hanno trovato convergenza non solo sui principi ma anche sulle modalità applicative, a partire dalla contrattazione. È in seno ai tavoli negoziali che amministratori e rappresentanti dei lavoratori sono tenuti a confrontarsi per mettere a punto un'articolazione degli orari di lavoro – dal *part-time*, alla flessibilità in entrata e in uscita, alla banca delle ore – tali da tenere insieme le esigenze organizzative dell'ente con quelle del lavoratore. Il contratto integrativo siglato al Politecnico di Milano nel febbraio 2011 è un esempio, tra tanti, di come la concreta applicazione delle linee guida passi attraverso la contrattazione decentrata, quale sede privilegiata di sintesi tra efficienza dell'amministrazione pubblica e benessere organizzativo dei dipendenti. Qui un intero titolo è dedicato a misure di particolare interesse tra cui figura la "gestione delle attività socio-assistenziali per il personale dipendente". Si tratta di iniziative verso le quali l'Amministrazione si impegna proattivamente mediante l'istituzione di strutture come asili nido, centri d'infanzia, ludoteche ovvero attraverso la stipula di convenzioni con strutture già presenti sul territorio. Nella stessa direzione – quella del cosiddetto *work-life balance* - si muove il contratto integrativo riguardante il "Piano di azioni positive 2010-2012" dell'Università di Modena e Reggio Emilia che, con l'obiettivo di promuovere e divulgare servizi finalizzati alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, prevede l'erogazione di sussidi economici in materia di trasporti a favore di dipendenti con maggior carico familiare.

Resta ferma naturalmente la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi delle tradizionali tipologie contrattuali *gender sensitive*, come il telelavoro e il *part-time*, sulla cui disciplina il legislatore è intervenuto a più riprese con riflessi non sempre positivi rispetto alla effettiva tutela del lavoratore.

IL PART-TIME: DALL'ART. 16 DELLA L. N. 183 DEL 2010 ALL'ART. 6 DEL DDL AS 3249

In particolare va evidenziata la stretta sul *part-time* operata dalla legge n. 183 del 2010, il cd. Collegato Lavoro, che all'art. 16 ha introdotto in via transitoria un potere speciale in capo all'amministrazione di revisione unilaterale del rapporto di lavoro.

La richiamata disposizione ha previsto la facoltà di assoggettare a nuova valutazione le situazioni di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già realizzatesi alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008.

Entrambi gli interventi normativi paiono motivati dagli stringenti vincoli finanziari che non consentono di soddisfare il fabbisogno professionale attraverso le ordinarie forme di reclutamento e, pertanto, imporrebbero una valutazione sul miglior utilizzo delle risorse interne all'amministrazione.

Tuttavia, in molti casi, la riconquistata discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nel concedere le trasformazioni da tempo pieno a tempo parziale ha significato in concreto un azzeramento, o quasi, delle trasformazioni dei *full-time* in *part-time*.

In altri casi, invece, lo stesso art. 16 è stato inteso come un permesso dato alla pubblica amministrazione di ritrasformare in contratti a tempo pieno i contratti *part-time* rilasciati prima dell'entrata in vigore del detto d.l. 112/08 (25 giugno 2008). Con palese violazione di diritti quesiti, *oltre ad una concreta lesione del principio costituzionale di scelta e volontà sul lavoro*.

Stando ai numeri del contenzioso, dunque, le recenti regole sul *part-time* hanno compromesso la tenuta dell'istituto che, nel settore pubblico, assolveva più di altri alla funzione conciliativa.

Al fine di incentivare e rilanciare il ricorso al contratto a tempo parziale, la legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) è intervenuta sulla disciplina dell'istituto in esame ripristinando e riconoscendo piena efficacia a talune disposizioni dettate in materia e precedentemente abrogate. In particolare l'art. 22 al comma 4 intende favorire, nella disciplina dei singoli rapporti di lavoro a tempo parziale e nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro,

l'utilizzo delle c.d. clausole flessibili e, con esclusivo riguardo ai rapporti a tempo parziale di tipo verticale o misto, delle c.d. clausole elastiche (che attengono l'incremento del numero delle ore lavorate, la variazione della durata della prestazione stessa e anche il ricorso al lavoro supplementare).

Per effetto delle modifiche operate, tali clausole devono essere previste in un patto scritto a sè stante che può essere anche non contestuale al contratto di lavoro.

Sono soppresse le norme (art. 1, c. 44, lett. a e b, l. 24 dicembre 2007, n. 247) che subordinavano l'ammissibilità di tali clausole alla regolamentazione da parte della contrattazione collettiva, e riacquistano efficacia le disposizioni di cui all'art. 3, co. 7 e 8, del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61 (nel testo recato dall'art. 46 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) che attribuiscono rilevanza alla esclusiva volontà delle parti.

La legge di stabilità 2012 ha poi abrogato la norma (art. 5, c. 1, secondo periodo, d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61) che subordinava l'efficacia dell'accordo di trasformazione del *full-time* in *part-time* sottoscritto tra le parti alla convalida da parte della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio.

Con il ripristino del comma 8 dell'art. 3 del d.lgs. 61/2000, viene nuovamente ridotto a due giorni lavorativi (dai cinque fissati dall'art. 1, c. 44, lett. b, l. 24/2007) il periodo minimo di preavviso che il datore di lavoro è tenuto ad rispettare qualora intenda avvalersi in concreto della clausola elastica o flessibile.

Sempre dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2012 (1° gennaio 2012), ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 61/00 (per effetto delle modifiche al suo comma 1, secondo periodo) *il rifiuto di un lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, o il proprio rapporto di lavoro a tempo parziale in rapporto a tempo pieno, non costituisce giustificato motivo di licenziamento.*

Il contratto individuale può prevedere, in caso di assunzione di personale a tempo pieno, un diritto di precedenza in favore dei lavoratori assunti a tempo parziale in attività presso unità produttive site nello stesso ambito comunale, adibiti alle stesse mansioni od a mansioni equivalenti rispetto a quelle con riguardo alle quali è prevista l'assunzione.

In caso di assunzione di nuovo personale a tempo parziale, il datore di lavoro deve informare tempestivamente il personale già dipendente con rapporto a tempo pieno occupato in unità produttive site nello stesso ambito comunale ed a prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione a tempo parziale del rapporto dei dipendenti stessi.

Con riguardo a tale disposizione, i contratti collettivi possono provvedere ad individuare criteri applicativi.

La legge di stabilità 2012, inoltre, con la previsione di cui all'art. 1, comma 36, attribuisce al *part-time* una funzione strategica nell'ambito della pubblica amministrazione.

Con la modifica dell'art. 33 del d.lgs. 165/2001 (intitolato "*Eccedenze di personale e mobilità collettiva*"), infatti, gli enti pubblici che rilevino situazioni di soprannumero o comunque eccedenze di personale in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, sono tenuti a verificare la ricollocazione totale o parziale del personale in eccesso nell'ambito della stessa amministrazione, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro.

Le ultime disposizioni in materia di lavoro a tempo parziale, regolamentano un reale e concreto impegno delle pubbliche amministrazioni rispetto all'utilizzo del contratto di lavoro *part-time*.

In particolare il DDL AS 3249 di riforma del mercato del lavoro presentato dall'Esecutivo riconosce alla contrattazione collettiva la possibilità di stabilire condizioni e modalità che consentono al lavoratore di richiedere la eliminazione o la modifica di tali clausole (art. 6) .

Inoltre, i lavoratori studenti e quelli affetti da patologie oncologiche potranno revocare il consenso all'inserimento delle clausole flessibili e/o elastiche.

Esso rappresenta un'opportunità organizzativa che il dirigente responsabile del personale dell'ente pubblico è tenuto a valutare - pena la responsabilità disciplinare - prima di procedere con la mobilità obbligatoria o la collocazione in disponibilità dei dipendenti considerati in "soprannumero".

Il *part-time* appare dunque finalizzato non solo a soddisfare l'interesse di alcune fasce di lavoratori indisponibili ad un lavoro a tempo pieno e, quindi strumentale alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, ma può contribuire altresì a ridurre la disoccupazione, salvaguardando il livello retributivo dei lavoratori attivi senza riduzioni di personale.

Non da ultimo, è utile rilevare come un accesso adeguatamente incentivato al *part-time* consenta alla finanza pubblica di conseguire risparmi diretti riducendo la spesa per stipendi per autonoma scelta del singolo, evitando così, nella necessaria azione di ingegneria organizzativa, dolorosi tagli d'imperio.

Germana Caruso, Marika di Biase
Ricercatori Adapt
<http://www.bollettinoadapt.it>

