



GUIDA SINTETICA AL **DECRETO LEGGE N. 90** DEL 24 GIUGNO 2014

[Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 \(GU Serie Generale n. 144 del 24-6-2014\)](#)

Premessa

La c.d. Riforma Renzi Madia della P.A. – sia detto per inciso la definiamo così solo per comodità nell’esposizione e non perché condividiamo la “personalizzazione” dei provvedimenti giuslavoristici – da un punto di vista tecnico consta in un decreto legge e di una legge delega, che al momento in cui scriviamo è stata ufficiosamente presentata ma non ancora inviata al Parlamento.

In questa sede ci occuperemo sinteticamente del primo provvedimento, il decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, analizzandone gli aspetti più rilevanti, pur senza procedere ad un commento sistematico, articolo per articolo, per evidenti ragioni di spazio.

In un primo momento il testo uscito dal Consiglio dei Ministri del 13 giugno e circolato in bozze era un vero e proprio decreto omnibus, come spesso avviene. Anche per questo motivo i media hanno riferito di una opera indiretta di mediazione del Presidente della Repubblica, il quale avrebbe preteso un testo più omogeneo: da qui il “ritardo” nell’emanazione dello stesso.

Intanto, nelle intenzioni del Governo Renzi, la Riforma della P.A. sarebbe dovuta nascere sull’onda di una ampia consultazione pubblica, lanciata il 30 aprile 2014, nel quale si è chiesto il parere dei cittadini (e degli stessi lavoratori pubblici) in ordine ai 44 punti della bozza di riforma .

Sempre dal sito del Ministero della Funzione Pubblica veniamo a conoscenza della circostanza per cui sono giunte, nel mese di consultazione, oltre 39.000 e-mail : sicuramente un (ennesimo) bel colpo dell’esecutivo da un punto di vista mediatico; su come la consultazione abbia invece fattivamente potuto incidere sul testo del provvedimento, resta però più di un dubbio.

Commento al decreto: le principali disposizioni

In particolare concentreremo la nostra attenzione sul Capo I nel quale si interviene con diverse modifiche, di una certa rilevanza, in tema di personale.

L’articolo 1, rubricato significativamente “Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche

amministrazioni” – dispone l’abrogazione dell’istituto del trattenimento in servizio che consente ai dipendenti di rimanere al lavoro anche una volta maturati i requisiti per la pensione: la norma entrerà in vigore dal 1° novembre 2014 e si applica anche al personale delle autorità indipendenti, ai professori universitari e ai dirigenti medici, mentre per i magistrati la norma si applicherà a partire dal 2016, al fine di “salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari”. Nei giorni precedenti l’emanazione del decreto si era parlato lungamente della circostanza per cui la norma avrebbe di fatto potuto “azzoppare” la funzionalità ad es. della Corte di Cassazione: da qui il rinvio nell’applicazione della disposizione.

Come risaputo uno dei principali motivi di sofferenza all’interno del variegato mondo delle Pubbliche amministrazioni è il c.d. blocco del turn over: l’art. 3 “Semplificazione e flessibilità nel turn over” non presenta significative discontinuità col passato, almeno nel breve termine, prevedendo che “le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici possono procedere, per l’anno 2014, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura del 40 per cento per l’anno 2015, del 60 per cento per l’anno 2016, dell’80 per cento per l’anno 2017, del 100 per cento a decorrere dall’anno 2018”.

Si è quindi specificato – cosa che in realtà per alcuni enti era già assodato – che nel calcolare i limiti non si fa più riferimento anche al criterio del numero di cessazioni bensì solo al criterio della spesa.

Norme specifiche sono previste per gli enti di ricerca (comma 2) nonché per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno (comma 5) le quali possono procedere “ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell’80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall’anno 2018”.

L’art. 4 “Mobilità obbligatoria e volontaria” contiene alcune tra le disposizioni di cui più si è discusso, altresì sui media non specialistici, anche se per una corretta comprensione occorre sempre analizzare nel dettaglio la lettera della norma: si era parlato difatti, per ciò che concerne la mobilità volontaria, dell’eliminazione del nulla osta dell’ente di appartenenza; considerando che in alcuni casi gli enti prevedono già al momento della presentazione della domanda da parte del lavoratore pubblico che partecipi a un bando di mobilità il possesso di una sorta di “nulla osta preventivo” dell’ente in cui presta servizio, con le evidenti difficoltà che ciò può comportare, si sarebbe trattato senz’altro di una norma da salutare con favore.

In realtà l’ambito di applicazione di questo esonero del nulla osta è molto limitato: intanto (art. 4, comma 1) è previsto “in via sperimentale ed in attesa dell’introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche”; in secondo luogo non si applica alla totalità delle amministrazioni pubbliche bensì soltanto per “i trasferimenti tra le sedi centrali di differenti ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici nazionali sono disposti dall’amministrazione di appartenenza entro due mesi dalla richiesta dell’amministrazione di destinazione, fatti salvi i termini per il

preavviso”.

Per le altre amministrazioni tutto resta invariato e “il trasferimento è disposto previo consenso dell'amministrazione di appartenenza”.

Al comma 2 invece sono dettate norme per la c.d. mobilità obbligatoria: al primo periodo si specifica che “le sedi delle amministrazioni pubbliche [...] collocate nel territorio dello stesso comune costituiscono medesima unità produttiva ai sensi dell’articolo 2103 del codice civile”; ma la vera novità consiste nel successivo paragrafo che allarga a dismisura la nozione di unità produttiva la quale ricomprende “le sedi collocate a una distanza non superiore ai cinquanta chilometri dalla sede in cui il dipendente è adibito nei cinque anni successivi alla prima assegnazione e a ciascun trasferimento che abbia comportato uno spostamento superiore a cinque chilometri”. I dipendenti possono prestare attività lavorativa nella stessa amministrazione o in altra, previo accordo tra le amministrazioni interessate, nell’ambito dell’unità produttiva di cui al presente comma.

Si tratta di una norma che – al di là del merito – sarebbe stato più opportuno collocare all’interno del decreto legislativo che verrà approntato a seguito della legge delega, poiché necessità di una più ampia cornice: del resto della non immediata applicabilità della stessa appare persuaso lo stesso legislatore allorquando dispone che “con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa, ove necessario, con la conferenza unificata, possono essere disposte misure volte ad agevolare i processi di mobilità volontaria e quelli di cui al presente comma, anche con passaggi diretti di personale tra amministrazioni senza preventivo accordo, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico. Nel caso in cui sia necessario un trasferimento di risorse, il provvedimento è adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze”.

In un’ottica di “fungibilità” delle mansioni svolte dai lavoratori all’interno delle Pubbliche Amministrazioni, prodromiche (ma non solo) alla mobilità di cui sopra, va letto il comma 3 che fa riferimento alla “tabella di equiparazione”.

Ma, proprio con riferimento alle mansioni, è l’art. 5 rubricato per l’appunto “Assegnazione di nuove mansioni” a contenere alcune delle disposizioni più importanti del decreto, andando a modificare l’art. 34 del d.lgs. n. 165/2001, in tema di “gestione del personale in disponibilità”. Sebbene non possa essere questa la sede per un approfondimento, giova soltanto ricordare come il citato testo unico già preveda all’articolo 33 norme in tema di “Eccedenze di personale e mobilità collettiva”, e che quindi – almeno da un punto di vista normativo – il decreto in questione non “inventa” nulla, sebbene si sia parlato molto di questa disposizione.

Altro discorso è l’effettività di tali precetti e pertanto ci si dovrebbe chiedere se lo strumento legislativo sia effettivamente il più idoneo, stante i precedenti.

Ciò premesso, nel decreto è prevista la possibilità di demansionamento: il personale in disponibilità può presentare alle amministrazioni “istanza di ricollocazione, in via subordinata, in deroga all’articolo 2103 del

codice civile, nell'ambito dei posti vacanti in organico, in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore della stessa o di inferiore area o categoria al fine di ampliare le occasioni di ricollocazione".

L'art. 6 prevede il "Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza", a meno che l'incarico non venga svolto in forma gratuita. Una ulteriore eccezione riguarda gli incarichi e le cariche presso organi costituzionali.

All'art. 7 vi è un'altra delle norme più "mediatiche", vale a dire il taglio del 50% dei "contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti al personale delle pubbliche amministrazioni".

Le quanto mai necessarie esigenze di risparmio però rischiano di celare una disposizione che sembra avere un carattere che se non vogliamo definire ritorsivo è quanto meno "punitivo", proseguendo questo governo su una sorta di rifiuto genetico della concertazione, che più in generale sembra derivare da una innata diffidenza per tutti i corpi intermedi.

Vero è che in questa fase storica le basi stesse della concertazione in stile anni Novanta per intenderci vengono meno per l'esiguità – per non dire della mancanza – di risorse che l'esecutivo può "mettere sul piatto" ma in ogni caso ciò non toglie che un approccio differente, quanto meno più dialogante, sarebbe stato necessario.

Forse il taglio sarebbe stato meno pesante e più accettabile per i sindacati, se si fossero previste misure particolari, prevedendo ad esempio un – per quanto possibile – finanziamento di un fondo ad hoc magari riservato alle nuove assunzioni, anche in deroga ai stringenti limiti di cui si è dato conto, oppure alle "stabilizzazioni" di personale precario, cui si era fatto timidamente cenno a determinate condizioni e con non pochi paletti, in una disposizione contenuta nel d.l. n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013 (si tratta di una disposizione adottata dal Governo Letta).

L'art. 12 prevede, in via sperimentale, per il biennio 2014-2015 la previsione di un fondo che copertura assicurativa presso l'Inail per i soggetti beneficiari di forme di integrazione e sostegno al reddito che vengono coinvolti in attività di volontariato ai fini di utilità sociale, mentre con l'art. 15 vengono finanziate le borse di studio per le scuole di specializzazione medica.

Il capo II è rubricato "Misure in materia di organizzazione della P.a.": *en passant* dobbiamo ricordare almeno (art. 18) la soppressione delle sezioni staccate dei Tribunali amministrativi regionali nonché (art. 19) dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici – la cosiddetta Avcp – le cui competenze vengono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (Anac) le cui competenze vengono ulteriormente rafforzate – sulla scorta delle recenti e note indagini in tema di corruzione: vengono assegnati al Presidente – si tratta del magistrato Cantone – compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere connesse a Expo 2015, provvedendo a istituire una Unità operativa speciale ad hoc.

Sempre sul tema della riorganizzazione sono previste (art. 21) l'unificazione delle Scuole di formazione nonché (art. 22) alcune disposizioni che vanno verso una razionalizzazione delle c.d. Authority, ad esempio

in tema di gestione dei servizi strumentali, nonché di tagli agli incarichi di consulenza.

Queste in breve le principali disposizioni del decreto che più da vicino toccano il pubblico impiego.

Conclusioni

Evidentemente per una valutazione complessiva occorre attendere il decreto legislativo che – nelle intenzioni del legislatore delegante – dovrebbe riorganizzare e ripensare l'intero sistema delle P.A. : programma ambizioso, su cui il legislatore ciclicamente ritorna, con scarsa efficacia (la tanto “urlata” Riforma Brunetta lo dimostra); si tratta di un tema complesso, e quale pre-condizione dovrebbe aversi una osservazione, che spesso sfugge: la P.A. non è un monolite, e all'interno convivono situazioni diversissime, imparagonabili tra loro, per il quale male si attagliano norme “general-generiche” che poi – puntualmente – vengono disattese perché necessitano di una pluralità di norme di attuazione.

In conclusione però non si può dimenticare una questione centrale, vale a dire il c.d. blocco della contrattazione: il rinnovo dei contratti nella pubblica amministrazione è fermo da almeno 6 anni e proseguirà ancora per molto tempo: è evidente che sul piano economico ciò si ripercuote con una perdita rilevante del potere di acquisto del salario dei lavoratori pubblici; ma non va sottovalutato nemmeno il piano “normativo” della contrattazione, il cui blocco determina, da anni, uno sfasamento tra le regole di carattere legislativo e la declinazione concreta di tali regole nei vari comparti che costituiscono il cosiddetto pubblico impiego privatizzato (tra l'altro, a proposito di provvedimenti annuncio, non vi è traccia da anni ormai del paventato riordino del numero dei comparti stessi).

Mirko Altimari