

n. 7\_2013

a cura di centro studi *diritti e lavoro*

# DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

Direttore scientifico: Prof. Giovanni Orlandini  
Comitato scientifico: avv. Fabio Rusconi avv. Andrea Danilo Conte  
In redazione: Andrea Ranfagni Alessandro Giovannelli  
Centro Studi Diritti & Lavoro Firenze Via della Condotta, 12

## FLASH

[dirittielavoro@gmail.com](mailto:dirittielavoro@gmail.com)  
[www.dirittielavoro.it](http://www.dirittielavoro.it)

### TEMPI MODERNI: L'ACCORDO SULL'EXPO 2015



**INOLTRE**  
**IL PASTICCIO DELLE FONDAZIONI LIRICHE**  
**CHI PAGA IL LAVAGGIO DELLA TUTA**  
**POCO SPAZIO ALLA REINTEGRA DOPO LA FORNERO**  
**RAZIONALIZZAZIONE DELLA PA E PUBBLICO IMPIEGO**

# QUEL PASTICCIACCIO BRUTTO DELLE FONDAZIONI LIRICO SINFONICHE

MASSIMO RUSCONI

Il 9 agosto 2013, al momento della conversione in legge del D.L. 69/2013, uno dei tanti “decreti urgenti per il rilancio dell’economia” contenenti disposizioni sulle materie più disparate, il Legislatore aggiunge, con la legge 98/2013, il comma 1-bis all’art. 40. Norma che, come vedremo, mira a penalizzare i lavoratori che abbiano avviato procedimenti giurisdizionali relativi all’impugnazione di contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con fondazioni lirico-sinfoniche.

Solo il giorno prima, però, la stessa identica disposizione era stata inserita nel decreto legge n. 91/2013 (“Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”), salvo essere poi eliminata dal testo definitivo della legge di conversione, come licenziato all’esito del dibattito nelle commissioni parlamentare (cfr. L. 112 del 7/10/2013).

Difficile dire se si sia trattato di una svista - successivamente corretta, più o meno volontariamente - o di una precisa scelta politica.

Quel che di certo traspare da questa breve cronaca, è una palese quanto insensata schizofrenia legislativa, i cui risultati sono anche peggiori di quanto ci si potrebbe aspettare: norme illeggibili e confuse, inserite in decreti *omnibus*, difficili da rintracciare prima ancora che da interpretare, che vanno a comporre una disciplina degli istituti giuridici del tutto disorganica e spesso incomprensibile (come lamentato da AGI – Avvocati Giuslavoristi Italiani, tramite il suo Presidente, solo pochi giorni fa, al convegno nazionale tenutosi a Bergamo il 18 e 19 ottobre).

Il comma 1-bis all’art. 40 della legge citata ne è un chiaro esempio. Cerchiamo, per quanto possibile, di fare chiarezza, partendo dagli antefatti.

Le fondazioni lirico-sinfoniche sono enti di diritto privato finanziati prevalentemente dallo Stato, che si occupano della realizzazione di concerti e spettacoli teatrali in numerose città italiane. Molte di tali fondazioni, da ormai oltre un decennio, hanno adottato la prassi di ricorrere in modo massiccio all’impiego di personale (sia artistico, sia tecnico e amministrativo) a tempo determinato, talvolta in violazione delle regole stabilite dal d.lgs. 368/2001 sulle assunzioni a tempo determinato. Decreto che, peraltro, prevede un regime di maggior favore per tali enti, consentendo loro di derogare alle norme in tema di proroga, rinnovi e successione di contratti a termine, nonché di limiti percentuali di lavoratori assunti a termine (cfr. artt. 10, comma 7, lett. c e 11 comma 4), ma imponendo pur sempre l’obbligo di indicare le ragioni di carattere temporaneo, connesse ad esigenze tecniche, organizzative, produttive o sostitutive, che giustificano il ricorso al contratto a tempo determinato anziché a tempo indeterminato.

Ciò ha dato luogo ad un ampio contenzioso – tutt’ora in corso - a livello nazionale ed a numerose sentenze che, pur tenendo conto delle peculiari regole vigenti per le fondazioni lirico-sinfoniche, hanno disposto la conversione dei contratti a termine illegittimi (cfr. Corte d’Appello di Roma, sentenza n. 8348/2007).

Nel 2010, nell'ambito di un intervento legislativo finalizzato a risanare il pesante deficit finanziario di quasi tutte le fondazioni lirico-sinfoniche italiane (D.L. 30 aprile 2010, n. 64, convertito con la L. 100/2010, cd. "Legge Bondi", dal nome dell'allora Ministro della cultura) il Legislatore, per quel che qui interessa, introduce due disposizioni che appaiono finalizzate a cambiare "in corsa" l'esito finale delle cause intraprese dal personale a tempo determinato ancora pendenti, oltre che ad evitarne di nuove.

La prima (contenuta nell'art. 3, comma 6, primo periodo), apparentemente di carattere retroattivo, afferma, tramite il richiamo all'art. 3, commi 4 e 5, l. 426/1977, l'inapplicabilità alle fondazioni lirico-sinfoniche della sanzione della conversione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato in caso di violazione dei principi legislativi in tema di proroga e rinnovo del rapporto di lavoro a termine.

In questo senso, tale modifica legislativa risulta fin dall'inizio pressoché inutile, stante l'inapplicabilità, per gli enti considerati, dei principi medesimi. Tale lettura è in effetti suffragata dalla giurisprudenza (cfr. Tribunale di Firenze del 11.3.2011, del 5.12.2012, del 12.12.2012 e del 18.12.2012, ma in certa misura anche Cass. 26.5.2011, n. 11573).

La seconda (contenuta nel terzo periodo dell'art. 3, comma 6), non retroattiva, sancisce l'inapplicabilità alle fondazioni lirico-sinfoniche dei commi 01 e 2 dell'art. 1 del d.lgs. 368/2001, ovvero delle norme che stabiliscono che la forma ordinaria di contratto di lavoro subordinato è quello a tempo indeterminato e che l'apposizione del termine al contratto è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni di carattere tecnico organizzativo, produttivo o sostitutivo. Il che dà luogo a più dubbi che certezze. In particolare, non escludendo l'applicabilità del comma 1 dello stesso articolo, la norma non pare configurare un'ipotesi di a-causalità del contratto a termine, ma solo una deroga, invero di difficile lettura, rispetto ai principi ordinari.

L'interpretazione letterale (che porterebbe a ritenere necessaria la sussistenza di ragioni di carattere tecnico, organizzativo..., ma non la loro indicazione nel contratto di lavoro), oltre che palesemente irrazionale, sembra scontrarsi con il secondo periodo del medesimo comma 6 dell'art. 3 della legge Bondi, che recita: "Sono altresì inefficaci i contratti di scrittura artistica non concretamente riferiti a specifiche attività artistiche espressamente programmate".

La sostanziale inefficacia dell'intervento del 2010, rispetto a quello che sembrava essere il suo fine, è probabilmente l'unica spiegazione sensata per comprendere la novella legislativa del 2013, cui abbiamo accennato in esordio.

Il comma 1-bis dell'art. 40 della legge 98/2013 dà interpretazione autentica dell'art. 3, comma 6, primo periodo, della "Legge Bondi" (L. 100/2010), affermando che ad esso deve essere attribuita efficacia retroattiva, risalente fino alla trasformazione degli enti lirici in fondazioni lirico-sinfoniche (avvenuta nel 1996).

Ma che senso ha questo nuovo intervento del Legislatore, se la norma era già – pacificamente – retroattiva e se, soprattutto, la sua applicazione è stata pressoché improduttiva di qualsiasi effetto?

Ebbene, non certo quella di "chiarire" una questione già scontata, ma, più probabilmente, quella di aggiungere alla Legge Bondi qualcosa che prima non c'era. Il comma 1-bis, infatti, pur facendo riferimento al solo primo periodo dell'art. 3, comma 6, della Legge Bondi (cfr. *supra*), afferma che esso si interpreta nel senso che la sanzione della stabilizzazione non si applica in conseguenza della violazione delle norme in materia di stipulazione (e quindi non solo di proroga e rinnovo, cui in realtà fa esclusivo riferimento il primo periodo della norma dell'art. 3, comma 6) dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Il risultato è un'insanabile aporia ermeneutica, che obbliga l'interprete a scegliere tra due strade entrambe opinabili. O si ignora la parte della disposizione che fa riferimento al solo primo periodo del comma 6 dell'art. 3 della Legge Bondi e si ritiene che la l. 98/2013 abbia eliminato retroattivamente, per le fondazioni lirico-sinfoniche, la sanzione della conversione del contratto a termine, sia che il vizio riscontrato attenga alla stipulazione, sia alla proroga, sia al rinnovo, oppure si omette di leggere il riferimento ai vizi relativi alla stipulazione del contratto, "degradando" l'intervento legislativo ad una mera precisazione evitabile (peraltro fatta ben due volte nel giro di pochi giorni, con due interventi legislativi diversi...).

Le ragioni per preferire la seconda opzione, a parere di chi scrive, sono molte e sono prevalentemente di ordine sistematico, ma solo la giurisprudenza potrà dare una risposta sicura in un senso o nell'altro.

Certo è che, ove si affermasse la prima tesi, ci troveremmo di fronte ad un nuovo "caso Poste Italiane": interventi *ad hoc* del Legislatore, con modifiche retroattive della disciplina normativa finalizzate ad evitare una sconfitta certa in procedimenti giurisdizionali già iniziati. Misure magari presentate come indispensabili per il contenimento della spesa pubblica, ma che colpiscono solo le categorie più deboli, traducendosi in inaccettabili privazioni *ex post* di diritti già acquisiti.

E in questo caso la categoria colpita è rappresentata da musicisti, ballerini, personale tecnico e amministrativo, spesso costretti in situazioni di precarietà ultradecennale, talvolta impiegati con una moltitudine di contratti a termine anche di pochi giorni di durata, in corrispondenza con la realizzazione degli spettacoli teatrali di cartellone. O, nella migliore delle ipotesi, con contratti a termine che non includono l'estate, in modo da privare il lavoratore – per anni - di qualsiasi retribuzione durante il periodo in cui è sospesa l'attività teatrale.

Interventi frettolosi e superficiali, fatti con improbabili decreti legge che cercano di racimolare qualche euro senza preoccuparsi delle conseguenze, né sociali, né economiche, del lungo periodo. E che, come già accaduto, sono destinati a cadere sotto la scure della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia Europea.

Per fortuna.

MARIAGRAZIA LOMBARDI

# TEMPI MODERNI: L'ACCORDO SINDACALE PER L'EXPO 2015

## L'UNITA' SINDACALE IN NOME DELL'EMERGENZA OCCUPAZIONALE

L'accordo siglato fra la società Expo s.p.a. (partecipata dallo Stato e da gli enti locali di Regione Lombardia e Comune di Milano, Provincia e Camera di commercio) il 23 luglio del 2013 e CGIL, CISL e UIL (precisamente, sia come articolazioni territoriali milanesi di ogni confederazione, sia come federazioni milanesi del terziario) è importante per le scelte di regolazione del mercato del lavoro che le parti hanno stabilito, e forse soprattutto per il rinnovato metodo "concertativo" di cui è espressione, e di cui è da più parti – parti qualificate come il Ministro del lavoro Giovannini e lo stesso presidente del Consiglio Enrico Letta – considerato come modello sperimentale, ed in seguito generalizzabile su scala nazionale. La cifra caratterizzante il metodo negoziale è, da un lato, la ritrovata unità sindacale, dopo una stagione di continue rotture, ed in controtendenza rispetto ad una linea di reciproca autonomia che sembrava sul punto di attestarsi come dato strutturale delle relazioni industriali italiane degli ultimi anni e, dall'altro, l'ottica per così dire "emergenziale" che ispira l'accordo, che di quella unità è forse spiegazione (un "serrate le fila" per amor di patria, insomma), e però contemporaneamente limite, poiché proprio la "necessità ed urgenza" di una regolazione condivisa e non rimandabile, in occasione di una manifestazione espositiva di massima importanza e gigantesche opportunità, fa apparire la convergenza sull'accordo come prevalentemente congiunturale. Corollario non secondario di tale assetto è il perseguito contenimento del dissenso, che si traduce in primo luogo nella marginalizzazione del sindacalismo di base, attraverso il riconoscimento e la valorizzazione della posizione dei soli soggetti "firmatari".

## I LIMITI AL CONFLITTO SINDACALE

Spia di tale connotato "emergenziale" è ad esempio l'**art. 1**, in cui si stabilisce che è opportuno per le parti adottare uno stabile sistema di relazioni sindacali, finalizzato a garantire l'*agibilità sindacale* e l'obiettivo di intervenire efficacemente e tempestivamente di fronte a problematiche e criticità ed evitare "l'assunzione di iniziative unilaterali", cioè, in sostanza, evitare

il ricorso allo sciopero. A tal fine è istituito un "Osservatorio", a composizione paritetica – che sembra a prima vista riproporre una riedizione dell'esperienza della Commissione di Garanzia nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali – con una collocazione logistica in locali forniti da Expo 2015 S.p.a., all'interno del sito espositivo, una specie di organismo di "pronto intervento" per la defibrillazione del conflitto. L'art. 1 dell'allegato *Protocollo aggiuntivo in materia di relazioni sindacali* chiarisce struttura e funzioni dell'Osservatorio, con una regolazione però "leggera", che non ne specifica poteri e finalità, se non attraverso un generico riferimento al compito di intervento "a fronte dell'insorgenza di problematiche e/o irregolarità in modo efficace e tempestivo, anche al fine di evitare l'insorgenza del conflitto, e concordare le opportune soluzioni", con ciò accreditando un soggetto dalle prerogative virtualmente molto ampie.

## LE (FRAGILI) TUTELE NELLE CATENE DI SUBAPPALTO

Nel merito delle scelte effettuate, l'accordo agisce su due fronti, uno più generale, addensato intorno alle previsioni relative alla regolarità contrattuale e contributiva (art. 2) ed a salute e sicurezza (art. 3) ed uno più specifico di diretta regolazione di singole fattispecie contrattuali, prevalentemente in chiave derogatoria rispetto alle corrispondenti previsioni legali (artt. 4, 5 e 6), e si chiude con disposizioni relative ad alcune modalità "operative", cioè la gestione informatica dei documenti (art. 7) e la regolazione degli accessi al sito espositivo (art. 8). Per quanto riguarda la regolarità contrattuale e retributiva, si prevede l'inserzione, da parte della società Expò Spa, nei capitolati d'appalto e/o fornitura e/o affidamento di servizi dell'*obbligo di garantire il rispetto degli obblighi retributivi e contributivi verso i lavoratori, derivanti da norme di legge o contratti collettivi di qualsiasi livello*, obbligazione destinata a conformare tutta la catena di subappalti. Si inseriscono cioè obbligazioni dirette, e non si incide sulla responsabilità solidale negli appalti, in modo coerente con le previsioni dell'art. 29 D. Lgs. 276/2003, che riserva la negoziazione di tale meccanismo alla contrattazione nazionale, e non aziendale, quale è tecnicamente quella in esame. Peraltro è espressamente stabilito che l'inadempimento di

obbligazioni relative al piano contributivo e/o retributivo, può determinare anche la risoluzione del contratto, ed *eventualmente* la ricollocazione dei lavoratori presso l'impresa subentrante, attraverso un meccanismo a prima vista garantista per il lavoratore, ma a ben vedere del tutto insufficiente a tutelarne le ragioni. Si tratta infatti di una soluzione diversa dai congegni tradizionali di protezione dei crediti da lavoro contemplati dal sistema, come per esempio la solidarietà fra cedente e cessionario per le somme dovute ai lavoratori nei casi di trasferimento di azienda (o, più lontane dalla fattispecie in esame ma ispirate alla stessa finalità e in qualche modo forse contigue al possibile atteggiarsi concreto dei rapporti di lavoro sul sito espositivo, l'imputazione diretta del rapporto di lavoro in capo al soggetto che sostanzialmente beneficia della prestazione, o la rete protettiva – per quanto smagliata – della solidarietà negli appalti). Nel caso in esame, se retribuzioni e contributi non vengono pagati, cioè se il datore è inadempiente, il contratto si può risolvere, e il lavoratore può essere solo eventualmente ricollocato presso la subentrante, all'esito solo virtuale di un meccanismo paradossale.

In materia di salute e sicurezza, si assiste ad un risultato analogo, attraverso la creazione di un organismo atipico di controllo, ed eccentrico rispetto alla cornice legale (art. 3), che però non sembra poter incidere il piano delle responsabilità normativamente ascritte a determinati e qualificati soggetti nella cornice generale della materia, ma vale, almeno simbolicamente, a confermare quell'impressione di regolazione particolaristica, che negli articoli successivi si specifica nei termini di "porto franco" rispetto alla normativa sul lavoro.

### **LA PRECARIZZAZIONE DEL MERCATO LOCALE DEL LAVORO**

L'art. 4 infatti, rubricato *Mercato del lavoro* introduce nuove figure professionali, attraverso un'implementazione delle previsioni del ccnl terziario, con la creazione dei profili di "Operatore grandi eventi", "Specialista grandi eventi", "Tecnico Sistemi di gestione Grandi Eventi". La finalità è quella di "alleggerire" le garanzie legali previste per l'**apprendistato** (allegato 2, *esperienza giovani*, di durata da 7 a 12 mesi), pure individuato come figura prevalente per inquadrare i lavoratori (riguarderà circa 340 persone, di età inferiore ai 29 anni) ma al di fuori di qualsiasi riferimento ai limiti *ex TU*, ed anzi usato per una "rilevante quota del fabbisogno occupazionale", ed inoltre rivisitato in relazione agli obblighi formativi, con un intervento a gamba tesa sugli stessi, stabiliti a livello negoziale bypassando le Regioni.

Il **contratto a termine** (e somministrazione a termine), è previsto in primo luogo come diretto a lavoratori iscritti nelle liste mobilità e alle persone in stato di disoccupazione, ed è disegnato per una durata prevista tra sei e dodici mesi, e rivolto ad intruppare l'80% dell'organico, in virtù di un presupposto sostanzialmente acasuale, attraverso il riferimento del tutto generico alla causale di "*avvio e presidio dei servizi del sito espositivo, funzionali all'esercizio e alla conduzione del semestre nell'ambito di nuova attività posta in essere e che prevede l'apertura al pubblico di uno spazio di attrazione e servizi per visitatori e partecipanti provenienti da tutto il mondo*". Insomma, un "Venghino, siori, venghino!", con la contestuale cornice di arbitrio primo novecento.

L'articolo 5 regola lo stage, intervenendo in una sfera riservata alla legislazione regionale, sottratta addirittura al Legislatore statale, e quindi al di fuori di qualsiasi competenza in merito

riconosciuta alle parti sociali, con previsioni centrali soprattutto in riferimento alla possibile platea dei soggetti interessati, cioè fino al 60% dell'organico complessivo (che sommato all'80% dei lavoratori a termine ed alle maestranze inquadrate in altro modo porta a numeri anche matematicamente improbabili) assunti in tirocinio per un massimo di sette mesi, non "retribuiti" ma, come tipicamente nelle ipotesi di stage, destinatari di un rimborso spese, quantificato nella somma, lorda, di euro 516,00 mensili. Un decisivo rilievo è dato dall'accordo all'integrazione di prestazioni volontarie nell'economia complessiva dell'evento, prevedendo la partecipazione di giovani volontari, ogni giorno (per minimo 5 ore e per una permanenza media di due settimane) che grazie alla prevista rotazione consentirà l'"impiego" di 18.500 persone, secondo stime che gli stessi soggetti firmatari mettono nero su bianco, con un candore quasi fastidioso.

A sorreggere l'impianto dell'accordo, insomma, ancora una volta il ricatto occupazionale, portato però al parossismo del vero e proprio miraggio lavorativo. Anche infatti ove si fosse teoricamente d'accordo sull'allentamento dei vincoli all'ingresso al lavoro – tanto da ipotizzare una prova lunga, l'acausalità del primo contratto a termine, la progressiva deregulation degli obblighi formativi per l'apprendistato e così via, nell'idea di favorire l'occasione di lavoro, il contatto qualificato tra lavoratori ed imprese nel segno di una reciproca conoscenza che possa preludere a forme di occupazione più stabili – quella dell'effettiva stabilizzazione dei lavoratori interessati dall'accordo resta una possibilità del tutto ipotetica. E ciò limitando l'analisi anche alla sola capacità occupazionale delle aziende coinvolte, che sarà certamente notevole nel breve periodo ed in concomitanza dell'evento, ma fatalmente destinata a tornare ai livelli precedenti in mancanza di pianificazioni di più ampio respiro e di una stabile inversione di tendenza del ciclo economico.

### **UNA DEREGULATION CONTRA LEGEM: L'ART. 8 NON BASTA PIU'**

Conclusivamente può dunque affermarsi che si tratta di un accordo criticabile sotto diversi punti di vista, se non fosse che le possibili discussioni, come la disamina tentata in queste pagine, sono quasi oziose, considerando un dato essenziale e dirompente, e cioè che le soluzioni adottate dalle parti firmatarie sono prevalentemente *contra legem*, e prevalentemente estranee anche alle materie in cui è riconosciuta forza derogatoria alla contrattazione di prossimità (previsti dal famigerato art.8, l. n. 148/2011). Non è superfluo ricordare come, per esempio, e per limitarsi alle deviazioni più macroscopiche dagli schemi normativi, non si possono esautorare le Regioni dalla regolamentazione dei tirocini (secondo procedure legislative regionali, non attraverso la mediazione di una spa partecipata dalla Regione), né utilizzare prestazioni volontarie in una Società per Azioni, né ammettere, al di fuori di previsioni legali e fino ad un certo punto anche in tal caso, l'incisione del diritto di sciopero o di altri diritti del lavoratore costituzionalmente garantiti. L'accordo è quindi collocabile in una linea di intervento che parallelamente ha visto e vede le parti sociali coinvolte, più o meno informalmente, sul piano legislativo, nell'iter di riforma delle norme sul lavoro (in particolare di conversione del decreto 76/2013), e rispetto a tale iter vale ad indicare e chiarire direzioni, prospettive di intervento, ispirazione complessiva delle riforme attese. Al di fuori di tale ambito, a parere di chi scrive, è destinato a restare un guscio vuoto senza alcuna possibilità di traduzione in pratica.

GIOVANNI ORLANDINI  
**IL LAVAGGIO DELLE DIVISE DA LAVORO:  
 QUAND'E' CHE PAGA IL DATORE**

A chi spetta sopportare i costi del lavaggio degli indumenti da lavoro? La questione non trova una chiara soluzione nell'ordinamento non esistendo espresse disposizioni di legge che la affrontino. L'unica norma rilevante in materia è l'art. 77, comma 4, d.lgs.81/08 che, elencando gli obblighi del datore di lavoro relativi all'individuazione ed all'uso dei c.d. dispositivi di protezione individuale (DPI), gli attribuisce anche quello di mantenerli *"in efficienza"* e di assicurarne *"le condizioni d'igiene"*. Tra i DPI, sempre per espressa previsione di legge (art.76, comma 2 lett. a), non rientrano *"gli indumenti di lavoro ordinari e le uniformi non specificamente destinate a proteggere la sicurezza e la salute del lavoratore"*. L'obbligo di provvedere al lavaggio degli indumenti di lavoro è dunque associato dal legislatore ai generali obblighi di sicurezza gravanti sul datore di lavoro ed è funzionale a tutelare la salute del lavoratore. Quando l'indumento da lavoro non svolge tale funzione, la legge sembra presupporre che spetti al lavoratore l'onere di provvedere al loro lavaggio sopportando i costi dello stesso. Ciò naturalmente, a meno che il contratto collettivo applicato non disponga diversamente.

Grazie alla recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche in assenza di previsione di contratto collettivo, non è però agevole per il datore scaricare sul lavoratore i costi di lavaggio. Lo conferma la recente sentenza n. 19579 del 26 agosto scorso, che ha fatto seguito alla precedente n. 23314 del 18 novembre 2011. In quest'ultima i giudici di legittimità hanno precisato cosa debba intendersi per *"indumenti di lavoro specifici"*, ovvero quand'è che un indumento può considerarsi *"finalizzato alla tutela della salute quale oggetto di autonomo diritto primario assoluto (art.32 Cost.)"*. Lo ha fatto considerando esistente tale nesso funzionale non solo in presenza di *"divise o abiti aventi la funzione di tutelare l'integrità fisica del lavoratore"* ma anche di *"altri indumenti, essenziali in relazione a specifiche e peculiari funzioni, volti ad eliminare o quanto meno a ridurre i rischi ad esse connessi [...] oppure a migliorare le condizioni igieniche in cui viene a trovarsi il lavoratore nello svolgimento delle sue incombenze"*. E' in virtù di tale nozione ampia di DPI che è da ritenersi pacificamente esente dai costi di lavaggio della propria divisa il personale addetto alla nettezza urbana (nello stesso senso anche Cass. 11071/2008).

Meno pacifica la soluzione del problema poteva apparire nel caso oggetto della più recente sentenza del 26 agosto, relativo alle divise da lavoro di personale dipendente da un'azienda di ristorazione. La Corte ha egualmente concluso per l'attribuzione degli oneri economici del lavaggio in capo a quest'ultima; l'argomentazione non si è però basata in questo caso sulla normativa in materia di salute e sicurezza, ma sugli obblighi che il datore sarebbe stato contrattualmente tenuto ad adempiere. Tali obblighi vengono ricavati non tanto dalle disposizioni del CCNL di categoria applicabile (le cui clausole in merito non risultano sufficientemente chiare), quanto da una clausola del contratto di appalto che vincolava l'azienda a dotare il proprio personale *"di cuffie, grembiuli e divise sempre pulite"*; obbligo da quale la Corte ha dedotto implicitamente quello di *"sopportarne il relativo costo"*.

Per giungere a questa conclusione, i giudici di legittimità riconoscono che una simile clausola integri un'ipotesi di *"contratto a favore di terzi"* che, ai sensi dell'art.1411 c.c., fa sorgere in capo ai lavoratori il diritto a pretendere l'adempimento dell'obbligo gravante sull'appaltatore/datore. Si tratta di una conclusione rilevante per tutte le imprese che prestano servizi in appalto: gli obblighi relativi all'abbigliamento dei lavoratori assunti nei confronti dell'appaltante/committente si traducono in diritti di questi ultimi, anche se nulla prevede in merito il Ccnl o il contratto individuale di lavoro.

Merita poi sottolineare come la Cassazione in questo modo riconosca che l'obbligo di lavaggio a proprie spese deriva per il datore dal fatto di essere questi tenuto a fornire indumenti *"puliti"* ai propri dipendenti. Il che prospetta la sussistenza di un identico obbligo quando esso è ricavabile dal tipo di mansioni che il lavoratore è tenuto a svolgere, e ciò (di nuovo) a prescindere da espresse disposizioni contrattuali che lo prevedano. In altre parole, la Corte sembra prospettare un'estensione dell'obbligo previsto dal TU in materia di sicurezza anche alle ipotesi nelle quali la divisa da lavoro non risponde a finalità di tutela per la salute del lavoratore, ma piuttosto ad esigenze di tutela del cliente/utente destinatario dei servizi prestati dallo stesso, com'è appunto nell'ambito dell'attività di ristorazione.

# POCHI SPAZI PER LA REINTEGRA DOPO LA FORNERO: TUTELA SOLO ECONOMICA SE PER IL LAVORATORE CI SAREBBE STATO ALTRO POSTO IN AZIENDA

IVAN PETRONE

Preoccupanti segnali emergono dalla giurisprudenza di merito chiamata a dare attuazione alla riforma Fornero in tema di licenziamenti. La nuova versione dell'art.18 dello Statuto dei lavoratori sembra infatti destinata ad incidere significativamente sulla possibilità per il lavoratore di ottenere la reintegra in caso di licenziamento economico, limitandola ad ipotesi residuali. Lo conferma la recente ordinanza del Tribunale di Varese del 2 settembre, con la quale si è negato il diritto alla reintegra in un caso di licenziamento per cessazione di appalto nel quale il datore non aveva rispettato il c.d. obbligo di *repêchage*, cioè non aveva dimostrato l'incollocabilità del lavoratore all'interno dell'azienda appaltatrice attribuendogli altre mansioni.

A giudizio del giudice varesino il mancato rispetto dell'obbligo di *repêchage*, pur rendendo certamente illegittimo il licenziamento, non integrerebbe un'ipotesi di "*manifesta insussistenza del fatto*" posto a sua giustificazione, che sola ai sensi del "nuovo" art. 18, comma 7 rende possibile l'adozione dell'ordine di reintegra. Da ciò la condanna del datore al mero pagamento dell'indennità risarcitoria.

La sentenza è davvero preoccupante se si considera che l'illegittimità del licenziamento per ragioni economiche nella maggioranza dei casi è deducibile proprio dalla possibilità per l'azienda di utilizzare il lavoratore in una posizione diversa rispetto a quella corrispondente al posto soppresso. E non è un caso che, nel dibattito che ha fatto seguito alla controversa riforma del 2012, in dottrina si è consolidata l'opinione assolutamente prevalente che coglie nella mancata prova dell'inattuabilità del *repêchage* l'ipotesi tipica di "*fatto manifestamente insussistente*". Il che è assolutamente condivisibile sul piano della ricostruzione della fattispecie del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, non potendosi

considerare sussistente la ragione economica che ai sensi della l. n. 604/66 rende possibile il recesso, nel caso in cui, pur a fronte di una situazione di crisi aziendale o di un fatto che produce la soppressione di un posto, il lavoratore sia comunque utilizzabile dal datore tenendo conto dell'assetto produttivo-organizzativo esistente. Concludere in senso contrario, come fa il Tribunale di Varese, comporta di fatto lo svuotamento del diritto alla stabilità del posto di lavoro in caso di licenziamento per ragioni economiche e confina la tutela reale ad ipotesi del tutto marginali, se non di scuola; basti pensare che, nel caso oggetto dell'ordinanza in commento, la reintegra avrebbe potuto essere riconosciuta solo nel caso in cui il datore avesse mentito in merito alla cessazione dell'appalto.

L'ordinanza in esame mostra anche come la riforma giochi a svantaggio del lavoratore nella quantificazione dell'indennità risarcitoria. Al datore è infatti bastato ("*pur tardivamente*", come riconosce lo stesso Tribunale) prospettare la possibilità di una nuova collocazione lavorativa per il dipendente licenziato, per ottenere la condanna alla minima sanzione economica, fissata dal legislatore in 12 mensilità (art. 18, comma 5); ciò perché l'art.18, comma 7 impone al giudice, nel determinare l'indennizzo, di tener conto (anche) delle "*iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione*", oltre che del comportamento tenuto dalle parti nell'ambito della procedura di preventiva conciliazione prevista davanti alla DTL. Insomma, il lavoratore licenziato arbitrariamente non solo non ha più diritto ad essere reintegrato nel posto di lavoro, ma, se non vuole rischiare di vedersi decurtato anche l'indennizzo per la perdita del posto, non deve neppure mostrarsi troppo "rigido" nel rivendicare il proprio diritto illegittimamente violato dal comportamento del datore.

## FLASH

### ASPI SICURA NEL CASO DI LICENZIAMENTO PER GIUSTA CAUSA

Con l'Interpello n. 29 del 23 ottobre 2013, il Ministero del Lavoro ha chiarito che l'ASPI (la nuova indennità di disoccupazione come modificata dalla Riforma Fornero) spetta al lavoratore che sia stato licenziato per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo. La precisazione è arrivata a seguito di un quesito presentato al Ministero da parte del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, i quali chiedevano se le suddette fattispecie potessero rientrare nel concetto di "disoccupazione involontaria". Quest'ultima, infatti, è l'espressione utilizzata dal legislatore nell'individuare i presupposti necessari per poter beneficiare della prestazione previdenziale in questione. Essendo il licenziamento disciplinare - in particolare, quello per giusta causa - frutto di comportamenti particolarmente gravi tenuti dal lavoratore, più volte è sorto il dubbio se davvero in questi casi si possa parlare di una vera e propria disoccupazione "involontaria". Del resto, la stessa INPS ha riconosciuto l'indennità di disoccupazione in alcuni casi di dimissioni per giusta causa, proprio sul presupposto che, nonostante la fine del rapporto sia derivata da un atto del lavoratore, comunque esso è provocato da comportamenti datoriali che hanno **costretto** il dipendente a terminare il rapporto (si pensi alle dimissioni per giusta causa presentate a causa del mancato pagamento delle retribuzioni prolungatosi per diversi mesi). Il Ministero del Lavoro ha però ritenuto che nel caso di licenziamento disciplinare non vi siano dubbi sul fatto che esso determini uno stato di disoccupazione "involontaria".

### ANCHE LA CASSAZIONE È D'ACCORDO: SÌ ALLA TRASFORMAZIONE DEL RAPPORTO NEL CASO DI CONTRATTO A TERMINE ILLEGITTIMO PRESSO LE SOCIETÀ "IN HOUSE"

La Corte di Cassazione ha affermato, con la Sentenza n. 23702 del 18 ottobre 2013, che il divieto di conversione di un contratto a termine in contratto a tempo indeterminato per illegittimità del primo - previsto dall'art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165/2001 - non può trovare applicazione nei casi di società private a totale o parziale partecipazione pubblica. Il dubbio era sorto allorché diversi interventi normativi hanno esteso alle suddette società gran parte delle regole in materia di assunzioni (necessità di un concorso pubblico, limiti alle assunzioni e, da ultimo, blocco degli aumenti stipendiali) già fissati per le PA. La Cassazione, tuttavia, ha affermato il principio secondo cui lo scopo perseguito dall'Ente finalizzato a fornire un servizio pubblico non è di per sé sufficiente ad escludere la conversione del contratto se l'attività viene esercitata con regole di natura privatistica ed, in primis, la natura stessa dell'ente. Viene così confermato l'orientamento maggioritario che negli ultimi si era affermato sul punto all'interno della giurisprudenza di merito.

## AL MOMENTO BLOCCATA NEL PUBBLICO IMPIEGO LA FRUIZIONE IN ORE DEL CONGEDO PARENTALE

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con Nota del 7 ottobre 2013, ha affermato che la possibilità di fruire del congedo parentale ad ore, anziché in giorni, è subordinata a specificazioni sul punto da parte della contrattazione collettiva. Pertanto, per quanto riguarda il settore pubblico, non essendo stati adottati contratti collettivi, non è possibile che tale previsione trovi al momento applicazione. Il riferimento è alla novità introdotta dall'art. 1, comma 229, lettera a), della l. n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) che, aggiungendo il comma 1-bis all'art. 32, d.lgs. n. 151/2001, ha, appunto, consentito di godere del congedo parentale (ovvero il cosiddetto congedo "facoltativo" da fruire nei primi 8 anni di vita del bambino, nel limite massimo di 10 mesi, 11 complessivi nel caso ne abbiano diritto entrambi i genitori) in ore anziché in giorni. Lo stesso articolo ha però demandato alla contrattazione collettiva di settore le modalità per l'applicazione e la fruizione di tale congedo. Emerge così ancor di più la necessità che si provveda al rinnovo dei contratti collettivi nel Pubblico impiego. Cosa che però, come noto, è subordinata, alla luce delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009, ad una ridefinizione dei Comparti di contrattazione.

## BLOCCATI GLI STIPENDI DEI DIPENDENTI PUBBLICI ANCORA FINO AL 31 DICEMBRE 2014

Il D.P.R. n. 122 del 4 settembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 25 ottobre 2013, ha prorogato al 31 dicembre 2014 il blocco degli aumenti stipendiali dei dipendenti pubblici, già previsto dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010. Nel corso del 2014, pertanto, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non potrà superare quello in essere alla data del 31 dicembre 2010. Il regolamento prevede altresì che si dia luogo alle procedure negoziali e contrattuali ricadenti negli anni 2013 e 2014, ma limitatamente alla parte normativa, mentre, per quanto concerne l'indennità di vacanza contrattuale, questa continuerà ad essere erogata, per i predetti anni, nella misura prevista per il 2010. Continua pertanto la scure sul trattamento economico dei dipendenti pubblici. Il Governo, con la pubblicazione del Regolamento in questione (datato 4 settembre, ma comparso in Gazzetta ufficiale solo il 23 ottobre 2013) è uscito così allo scoperto, avvalendosi della facoltà, prevista dall'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, di prorogare il regime di blocco degli aumenti stipendiali, inizialmente previsto per il solo triennio 2011-2013. La speranza è, ovviamente, che il 2014 sia l'ultimo anno. Lo stesso Regolamento ricorda come già il d.l. n. 95/2012 (cosiddetto "Decreto Spending Review"), si sia avvalso dell'ulteriore facoltà prevista dal menzionato art. 16, d.l. n. 98/2011, ovvero quella di prorogare il regime di limitazioni alle assunzioni nel pubblico impiego.

# RAZIONALIZZAZIONE DELLE PA. LE NOVITA' PER IL PUBBLICO IMPIEGO

ANDREA RANFAGNI

E' stato convertito con legge n.125/2013 il d.l. n. 101 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni" (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 204 del 31 agosto 2013). L'intervento normativo muove su vari fronti, e comprende disposizioni di rilievo lavoristico.

### SUI CONTRATTI ATIPICI

Una prima serie di novità introdotte dal decreto in questione attengono alla disciplina dell'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile da parte delle PA. In particolare, viene modificato l'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, stabilendo che l'utilizzo delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa è ammesso, per le PA, solo "per rispondere ad esigenze di carattere **esclusivamente** temporaneo o eccezionale".

La normativa precedente ammetteva l'utilizzo delle cosiddette tipologie contrattuali "atipiche" "per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali". Nel corpo della legge, pertanto, viene aggiunto che le esigenze devono essere "esclusivamente" temporanee ed eccezionali.

Di fatto nulla cambia rispetto alla disciplina precedente, dove, anche se la legge non lo diceva, emergeva chiaramente come l'impiego dei contratti in questione potesse trovare il proprio fondamento di legittimità "solo" in precise esigenze "temporanee ed eccezionali". La previsione pare pertanto puntare a rafforzare una previsione già esistente.

All'art. 36 vengono poi aggiunti dei nuovi commi. E' il caso del comma 5-ter, dove si stabilisce che per i contratti a termine stipulati dalle PA trova applicazione il d.lgs. n. 368/2001. Nell'assetto normativo precedente mancava una simile ed esplicita previsione. Tuttavia, la giurisprudenza era (ed è) ormai pressoché unanime nel ritenere valevole anche per il pubblico impiego tale disciplina. Il legislatore si è pertanto limitato a recepire un orientamento giurisprudenziale già affermatosi.

Come noto, però, è lo stesso d.lgs. n. 368/2001 ad individuare settori in cui la relativa normativa non trova applicazione. Tra questi, l'art. 9, comma 18, d.l. n. 70/2011, ha individuato - aggiungendo all'art. 10, d.lgs. n. 368/2001, il comma 4-bis - i contratti a termine stipulati nel Comparto Scuola e relativi alle supplenze tanto del corpo docente, quanto di quello ATA.

In giurisprudenza, è stato affrontato il problema se tale disposizione - tra l'altro molto discussa e di dubbia conformità al diritto comunitario - potesse trovare applicazione anche ai contratti a termine stipulati nell'ambito dei servizi scolastici ed educativi dei Comuni. I giudici di merito (Corte d'Appello di Firenze n. 780-781/2012) hanno negato tale estensione, sia perché, da un punto di vista letterale, la disposizione fa riferimento espressamente al solo personale scuola, sia perché non suscettibile di applicazione in via analogica, in quanto norma "speciale" (art. 14 delle Preleggi al Codice Civile).

Ad invertire la rotta ci pensa oggi il d.l. n. 101/2013, il quale prevede espressamente che le previsioni del comma 4-bis, d.lgs. n. 368/2001 valgono anche per i contratti a termine stipulati nei servizi comunali sopra indicati, con conseguente ulteriore precarizzazione dei rapporti di lavoro anche in questo ambito.

Se è vero che comunque sembra doversi ritenere applicabile la previsione dell'art. 36, d.lgs. n. 165/2001 (quindi, come visto, l'impiego a termine solo per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali), è altrettanto vero che non troveranno applicazione molti limiti contemplati dal d.lgs. n. 368/2001, quali, ad esempio, l'onere di indicare in maniera specifica nel contratto le ragioni che giustificano l'apposizione del termine, o la necessità di rispettare intervalli tra un contratto a termine e l'altro o, ancora, il limite di 36 mesi quale durata massima del rapporto a termine tra le medesime parti.

Tornando sulle modifiche all'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, il nuovo comma 5-ter, nell'affermare l'applicazione alle PA del d.lgs. n. 368/2001, precisa che resta fermo il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

Si conferma pertanto il precedente regime - già oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale - rimanendo, quale conseguenza dell'illegittimità di un contratto a termine, solo il diritto al risarcimento del danno.

Come noto, salvo alcune pronunce di disapplicazione della disposizione in questione (in particolare, Tribunale di Siena), la giurisprudenza prevalente (compresa la Corte di Cassazione: cfr. Cassazione, Sez. lavoro, n. 4417/2012) sostiene la compatibilità al diritto comunitario di tale previsione.

Resta aperto il dibattito circa il fatto se il diritto al risarcimento sia subordinato ad una rigorosa prova da parte del lavoratore circa il danno patito ed il relativo ammontare (praticamente impossibile) oppure se il danno sia *in re ipsa*, cioè conseguenza immediata e diretta della violazione di legge, non necessitante una dimostrazione al riguardo. La giurisprudenza di merito prevalente opta per la seconda opzione. Si attende la risposta in merito della Corte di Cassazione. Il legislatore, comunque, ha mancato l'occasione per fare chiarezza.

L'impossibilità di costituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel caso di utilizzo illegittimo dei contratti atipici da parte delle PA, risulta poi rafforzata dalla nuova previsione inserita all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001. Il d.l. n. 101/2013 ha previsto, infatti, che tale divieto vale anche nei casi di mancato rispetto dei limiti all'impiego delle collaborazioni coordinate e continuative; di nuovo in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza, in conformità alla regola costituzionale del concorso nell'accesso agli impieghi pubblici.

### **ANCORA IN MATERIA DI "LOTTA" AL PRECARIATO**

In materia di contratti a termine e di lotta al precariato, l'intervento in commento ha individuato nuove procedure di stabilizzazione, dopo quelle previste dalle Leggi Finanziarie 2007 e 2008. Si prevede che è facoltà (si badi bene, non obbligo) delle PA disporre procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato. Queste saranno eventualmente riservate esclusivamente a coloro che, alla data di entrata in vigore della conversione del decreto in commento (31 ottobre 2013), hanno maturato, negli ultimi 5 anni, almeno tre anni di servizio con

contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando (esclusi i servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici).

Tali procedure saranno riservate altresì a chi ha i requisiti indicati dalle precedenti discipline in materia di stabilizzazioni, ovvero a coloro che erano in servizio a tempo determinato nel gennaio 2007 da almeno 3 anni, anche non continuativi, o che conseguirono tale requisito in virtù di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006 ovvero, ancora, a coloro che a gennaio 2007 non erano più dipendenti della PA, ma nell'ultimo quinquennio (calcolato a ritroso dal gennaio 2007) avevano lavorato almeno 3 anni (art. 1, commi 519 e 558, l. n. 296/2006) Analogamente, la procedura sarà riservata a chi ha maturato tali requisiti in virtù di contratti stipulati prima del 28 settembre 2013 (art. 3, comma 90, l. n. 244/2007).

Da evidenziare come il nuovo meccanismo di stabilizzazione presenta due differenze rispetto ai precedenti: 1) si contano (almeno, per i "nuovi" precari) solo i periodi a termine maturati presso la PA precedente e non anche quelli presso altre (con riferimento alla precedente disciplina la giurisprudenza prevalente ha riconosciuto la necessità di calcolare anche i periodi maturati presso altre PA: cfr. Corte d'Appello di Firenze, Sentenza n. 931 del 23 ottobre 2012); 2) la procedura di stabilizzazione assumerà le forme e i modi di un vero e proprio concorso, per titoli ed esami (con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo nel caso di eventuali controversie).

La facoltà di attivare le nuove procedure di stabilizzazione potrà essere esercitata fino al 31 dicembre 2016 ed utilizzando solo le risorse stanziare per assunzioni nel triennio 2013-2016. Le PA che si avvarranno della facoltà in questione potranno poi procedere a prorogare i contratti e termine di coloro che hanno maturato, al 31 ottobre 2013, almeno 3 anni di servizio. La proroga può comunque essere disposta, in relazione al proprio effettivo bisogno, alle risorse finanziarie disponibili ed ai posti in dotazione organica vacanti, fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Sempre nell'ottica della lotta al precariato, si evidenzia come in sede di conversione del decreto in questione sia stato previsto che le PA stipulano contratti a termine con coloro che si trovano collocati in posizione di vincitori o di idonei nelle vigenti graduatorie per assunzioni a tempo indeterminato, senza che ciò determini la perdita della stessa posizione occupata in graduatoria (ai fini

dell'assunzione a tempo indeterminato).

La disposizione non è chiara sul se l'assunzione a termine costituisca una facoltà o un obbligo. Dal tenore letterale utilizzato sembrerebbe configurarsi un dovere, ma ciò si scontra con la finalità (dichiarata) che si vuole perseguire e che è quella di "prevenire fenomeni di precariato". Pare piuttosto che, al di là dell'inciso contenuto nella disposizione, l'obiettivo sia quello di dare risposte a tutti coloro che, nonostante siano risultati vincitori di concorsi, ancora sono in attesa di essere concretamente assunti stante i blocchi alle assunzioni a tempo indeterminato attualmente vigenti.

Sempre con riferimento a tale finalità pare debbano essere lette altre previsioni inserite in sede di conversione del decreto in commento. E' il caso della disposizione secondo la quale l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali è subordinata alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio di tutti coloro che, nella stessa PA, risultano **vincitori** di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica. A tale previsione si può derogare, però, qualora sussistano comprovate e non temporanee ragioni organizzative.

L'avvio di nuove procedure è altresì subordinato all'assenza, nella stessa amministrazione, di soggetti collocati come "idonei" nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, oltre che relative alle professionalità necessarie o equivalenti. In ogni caso, viene però precisato che prima di poter procedere a qualsiasi tipo di assunzione (tanto a termine, quanto a tempo indeterminato) è necessario utilizzare eventuale personale risultante un soprannumero presso altre PA o presso quella precedente. E ciò secondo la procedura di cui all'art. 33, d.lgs. n. 165/2001.

Le previsioni in commento paiono caratterizzarsi per molteplici contraddizioni, espressione del caos in cui versa la PA italiana.

Le esigenze avvertite tanto dal lato datoriale, quanto dal lato dei lavoratori, si dirigono verso assunzioni a tempo indeterminato. Da un lato, infatti, vi sono le PA che da sempre necessitano di personale, persistendo una situazione di sottorganico. Dall'altro lato, vi sono i precari storici, oltre che i disoccupati, i quali sperano in stabilizzazioni e in sbocchi occupazionali. Nel mezzo l'esigenza di contenimento dei costi della stessa PA, nell'ottica di un risanamento dei conti pubblici; cui si aggiunge una direzione politica del paese affidata a soggetti con opposti orientamenti ed ispirazioni.