



Università degli Studi di Macerata
Facoltà di Giurisprudenza
Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato

W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale
10/12

ISSN – 2239-5083
Università degli Studi di Macerata
Piaggia dell'Università 8-11
62100 MACERATA
W.P. Libertà lavoro e sicurezza sociale

Macerata, 21 maggio 2010.

Seminario
“Il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione”

Giuliana Ciocca

INTRODUZIONE

Bozza provvisoria

Il consueto seminario annuale di Diritto del lavoro, organizzato nella facoltà di Scienze Politiche, assume quest'anno una particolare connotazione ed accresciuta rilevanza, in quanto scaturisce dalla Collaborazione con il Master in Innovazioni delle Pubbliche Amministrazioni, sempre afferente la Facoltà di Scienze politiche, e con gli insegnamenti di Diritto amministrativo. Questo fatto, seppur differenzia l'uditorio, al quale si sono aggiunti dipendenti pubblici e avvocati, è dovuto al tema prescelto quest'anno per il seminario, che coniuga in sé aspetti di Diritto del lavoro e di Diritto amministrativo, offrendo numerosi spunti di riflessione e di approfondimento.

Segnalo subito che il seminario tradizionalmente ha per noi una funzione spiccatamente didattica, in considerazione, soprattutto, di coloro che incontrano la materia del Diritto del lavoro per la prima volta. Ciò non toglie, ovviamente, che esso persegua anche una funzione di approfondimento di un tema complesso, quale quello del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, soggetto a continue e significative riforme, ancora in questi giorni.

Il mio compito, dunque, è quello di introdurre il tema, delineando il complesso percorso normativo che tale rapporto di lavoro ha seguito e che normalmente viene sintetizzato nella nota formula privatizzazione o, più precisamente, contrattualizzazione del pubblico impiego. Lascio, poi, ai relatori il compito di approfondire i singoli temi, ai quali io accennerò soltanto.

1. Per comprendere le profonde riforme degli ultimi decenni, occorre identificare innanzitutto quella che era la tradizionale configurazione del rapporto di lavoro nel Pubblico impiego, collocato all'interno di una dimensione pubblicistica.

Essa si caratterizzava per un duplice profilo: il rapporto organico o di ufficio ed il rapporto di servizio. Il primo rapporto, espressivo di interessi pubblici, era ed è riconducibile agli artt. 54, 97 e 98 Cost. In particolare, l'art. 97 Cost, oltre a prevedere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, sancisce l'accesso alle Pubbliche amministrazioni mediante concorsi, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Il ruolo di funzionario del pubblico dipendente si accompagna a quello di lavoratore subordinato, all'interno del rapporto di servizio, quel rapporto che ha subito le più rilevanti modificazioni nel corso degli ultimi decenni.

Inizialmente, infatti, il d.p.r. n.3 del 1957 diede particolare rilevanza al rapporto organico e agli interessi pubblici sottesi al rapporto di lavoro, il quale veniva ad essere costituito in base ad un atto unilaterale della P.A. e non certamente per contratto; la sua disciplina era interamente dettata dalla legge o da regolamenti, mentre la competenza giurisdizionale era esclusivamente del giudice amministrativo.

Il lavoro pubblico, dunque, si differenziava profondamente dal lavoro privato, nel quale il rapporto di lavoro veniva disciplinato dai contratti collettivi, all'interno della disciplina privatistica.

Proprio su questo punto si è venuto gradualmente a modificare l'orientamento del legislatore, anche in considerazione della presenza crescente del sindacato all'interno del Pubblico impiego. Nel contempo, emergevano esigenze di controllo della spesa nella Pubblica amministrazione e di aumento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Dopo i primi interventi legislativi di istituzionalizzazione della contrattazione collettiva nel Pubblico impiego, dapprima per alcune tipologie di dipendenti pubblici, unitamente a meccanismi valutativi del lavoro pubblico, la prima tappa significativa ed importante in questo processo di profonda trasformazione del rapporto di lavoro pubblico è segnata dalla legge 29 marzo 1983, n.93, la legge-quadro sul pubblico impiego, che ha disciplinato in maniera organica sia il rapporto di lavoro degli impiegati statali, sia quello dei dipendenti degli altri enti pubblici, con alcune esclusioni esplicite, però.

Nel contempo, tale legge ha identificato delle materie, prevalentemente inerenti all'organizzazione dei pubblici uffici, nelle quali la legge doveva dettare la relativa disciplina, mentre, e qui è già racchiusa la prima grande innovazione, il rapporto di pubblico impiego e altri aspetti dell'organizzazione del lavoro erano demandati alla contrattazione collettiva, che entrava a pieno titolo nella disciplina del lavoro pubblico, anche se non aveva ancora la diretta vincolatività: infatti, ai sensi della legge n.83 del 1993, la contrattazione collettiva doveva essere recepita in appositi atti pubblici unilaterali.

Ma la strada era stata oramai intrapresa verso un'armonizzazione, se non ancora parificazione, fra impiego pubblico e impiego privato: lo dimostra anche l'estensione, prevista già nel 1983, di alcune norme dello Statuto dei lavoratori, di cui ricordiamo il quarantesimo anniversario, ai dipendenti pubblici. Nessuna modificazione, invece, in questa fase, della competenza giurisdizionale, che restava ancora quella amministrativa.

2. Numerosi sono stati, successivamente i tentativi di riformare ulteriormente ed in modo organico la materia del pubblico impiego, dal momento che l'esigenza di razionalizzare il costo del lavoro specialmente in questo ambito imponeva ulteriori

interventi che portassero a compimento il processo iniziato con la legge n.83 del 1993, ma che risultava ancora inadeguato.

La tappa successiva, dunque, è segnata dalla legge n.421 del 1992, che delegava il Governo a razionalizzare e rivedere la disciplina in materia di pubblico impiego, appunto, ma anche di previdenza, sanità e finanza territoriale. Non va dimenticato, infatti, che è da questa fondamentale legge delega che prenderanno origine la riforma pensionistica e quella sanitaria, oltre a quella del pubblico impiego, appunto.

Questa volta il legislatore, per fronteggiare l'aumento della spesa pubblica, interviene decisamente e, per quanto concerne il rapporto di lavoro pubblico, prevede la sua riconduzione sotto la disciplina del diritto civile e la regolamentazione mediante contratti individuali o collettivi (art.2, l. n.421 del 1992).

Questa è la prima, vera fase della privatizzazione o contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, che viene attuata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29.

Viene previsto che lo Statuto dei lavoratori si applichi al lavoro pubblico integralmente e, soprattutto, la disciplina privatistica implica che sia possibile licenziare il dipendente pubblico, cosa fino a quel momento non prevista. Notevoli le conseguenze sul piano della concreta disciplina del rapporto di lavoro, peraltro attribuita alla giurisdizione ordinaria, ma anche su quello della sua regolamentazione ad opera del contratto collettivo.

Con il d. lgs. n. 29 del 1983, infatti, è il contratto collettivo ad essere la principale fonte di disciplina di quel rapporto di lavoro e alla legge sono attribuite solo alcuni settori esplicitamente previsti. Ecco, dunque, l'effettività di quella contrattualizzazione che era iniziata timidamente nel 1983, ma con una grande differenza: la diretta vincolatività del contratto collettivo, come fonte primaria regolatrice del rapporto di lavoro pubblico. Viene costituita l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale), quale organismo con personalità giuridica di diritto pubblico che rappresenta in sede di contrattazione collettiva nazionale le pubbliche amministrazioni e che stipula il contratto collettivo.

3. C'è, poi, un'altra fase, denominata seconda privatizzazione, conseguente alla necessità di distinguere ulteriormente l'organizzazione amministrativa, secondo i principi dell'art.97 Cost., dal rapporto di lavoro pubblico, nel quale l'amministrazione pubblica esercita un potere del tutto simile a quello del datore di lavoro privato.

La legge n.59 del 1997 e il d. lgs. n.80 del 1998 modificano in tal senso, e significativamente, il d. lgs. n.29 del 1993; ma sarà il d.lgs.30 marzo 2001, n.165, a dettare in maniera organica le "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni", accorpando in un testo unico le numerose norme succedutesi negli anni precedenti e riscrivendo il d. lgs. n.29 del 1993, che viene esplicitamente abrogato.

Se volessimo tentare una sintesi, non certo facile, dei principi che il t.u. del 2001 detta, modificando talune previsioni della precedente normativa, potremmo identificare innanzitutto la ribadita e totale applicabilità dello Statuto dei lavoratori; poi la separazione fra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di rappresentanza politica, e quelle di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, in capo ai dirigenti responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici; ma, soprattutto, i contratti di lavoro, collettivi ed individuali, sono la diretta e prioritaria fonte regolatrice dei rapporti di lavoro, salvo le materie soggette a riserva legale.

Anche il contratto individuale che deve essere stipulato fra il soggetto e la singola amministrazione segna, quindi, un'altra profonda differenza con il passato, pur restando in vigore l'art.97 Cost. e l'accesso tramite concorso.

E' chiaro, dunque, che il rapporto organico è più decisamente distinto da quello di servizio. Quest'ultimo viene ricondotto sempre più decisamente nella disciplina del diritto civile, in uniformità, seppur con le dovute differenze, con il rapporto di lavoro privato.

Anche il T.U. n.165 del 2001, però, non ha sortito l'effetto sperato, ovvero quello di diminuire la spesa e migliorare l'efficienza della P.A.

Pertanto il legislatore è nuovamente intervenuto, dapprima con il d.l.112 del 2008, convertito nella legge n.133 del 2008, che, al fine di raggiungere risultati di efficienza, razionalità ed economicità, modifica gli assetti organizzativi e le dotazioni organiche del personale nell'ambito delle P.A.; e, più di recente, ha emanato un'altra legge delega, la l. n.15 del 2009, attuata dal d. lgs 27/10/2009, n.150.

4. Questa è dunque, la tappa più recente di questo accidentato cammino della privatizzazione del P.I., un cammino non certo concluso, visto che proprio in questi giorni torna in discussione al Senato il d.d.l.3 marzo 2010, n.1167 B, dopo che il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere il testo e dopo l'approvazione ottenuta alla Camera dei deputati.

E' senz'altro una nuova fase nella quale sembrano rimessi in discussione molti aspetti della disciplina del lavoro pubblico. La riforma "Brunetta", come viene chiamata, a partire dal 2008, si compone di interventi anche drastici per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e garantire efficienza e trasparenza alle P.A., prevedendo una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche.

Lasciando al Prof. Carinci l'arduo compito di esaminare tale riforma, vorrei solo segnalare alcuni punti salienti che caratterizzano questa ulteriore riforma del pubblico impiego, che forse non può più neanche definirsi così.

Viene rivisto il ruolo della contrattazione collettiva, con una sorta di ripristino, per certi aspetti, della funzione della legge rispetto al contratto collettivo, nella regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico; viene prevista una valutazione del personale e delle strutture delle Amministrazioni pubbliche, nell'ottica della valorizzazione del merito, unita, però, ad una disciplina sanzionatoria; sono

promosse le pari opportunità; viene riformata la dirigenza pubblica e viene riordinata l'ARAN.

Tutto ciò in vista di una migliore organizzazione del lavoro, nel rispetto degli ambiti assegnati alla legge e alla contrattazione collettiva, per l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, come prevede il d.lgs.150 del 2009 e, dunque, per l'aumento dell'efficienza del lavoro pubblico. Si pensi che il Titolo II è intitolato "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance", con significative previsioni relative allo svolgimento del rapporto di lavoro.

Infine il disegno di legge in discussione presenta solo alcune, ma significative, modifiche ad aspetti particolari del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A., che si aggiungono alla notissima previsione sull'arbitrato, ma che possono dispiegare i loro effetti su aspetti importanti di quel rapporto.

Una storia infinita, dunque? Forse, ma l'obiettivo raggiunto, seppur non globalmente, guardando nel complesso il percorso della privatizzazione, è quello di aver ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. nell'ambito privatistico, contrattualizzandolo.

Ma la completa parificazione con il rapporto di lavoro privato forse non potrà essere mai raggiunta, perché esistono alcune differenze di fondo tra i due ambiti che si frappongono a tale obiettivo.