

Capitolo 4

Il pubblico impiego

1. IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A) Profili generali

Il rapporto di **impiego pubblico** è quel rapporto di lavoro per cui una *persona fisica* pone, volontariamente e dietro corrispettivo, la propria attività, in via continuativa, alle **dipendenze di una pubblica amministrazione**, assumendo uno specifico *status* con particolari diritti e doveri.

Per effetto della instaurazione del rapporto *de quo*, il dipendente risulta stabilmente inserito nell'organizzazione della P.A. datrice di lavoro, rispetto alla quale, pertanto, è gerarchicamente subordinato; inoltre, la sua prestazione concorre alla realizzazione dei **fini istituzionali dell'ente**.

B) Caratteri

Il rapporto d'impiego **si configura** come:

- rapporto **volontario**: sia per la costituzione che per la continuazione del rapporto, è richiesta non solo la volontà della P.A., ma altresì la volontà del *dipendente*;
- rapporto strettamente **personale**: la specifica capacità intellettuale e tecnica necessaria per ogni singolo ufficio e la fiducia che l'ente deve avere nella persona cui affida la cura dei propri interessi comportano che il rapporto sia costituito *intuitu personae*;
- rapporto giuridico **bilaterale**: da esso, infatti, derivano diritti ed obblighi reciproci per ciascuna delle parti;
- rapporto di **subordinazione**: in quanto la prestazione lavorativa è svolta alle dipendenze della pubblica amministrazione da un soggetto in rapporto di istituzionale subordinazione con la stessa.

C) Principi costituzionali in materia di pubblico impiego

La **Carta costituzionale** non disciplina direttamente ed organicamente la materia del pubblico impiego. Tuttavia, vi sono alcune disposizioni che assumono una particolare rilevanza in tale ambito:

- l'art. 51 (accesso ai pubblici uffici);
- gli artt. 54 e 98 (dovere di adempiere con onore alle pubbliche funzioni e al servizio esclusivo della Nazione);
- l'art. 97 (riserva di legge inerente all'organizzazione dei pubblici uffici e principio di buon andamento dell'amministrazione);
- gli artt. 35, 36 e 37 (formazione professionale dei lavoratori; profilo retributivo e tutela dei minori e delle donne nel rapporto di lavoro);
- gli artt. 28, 29 e 40 (responsabilità diretta dei dipendenti pubblici e diritto di sciopero e organizzazione sindacale).

2. LA DISCIPLINA DEL PUBBLICO IMPIEGO: EVOLUZIONE STORICA

A) Dal T.U. del 1957 al D.Lgs. 165/2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Dalla costituzione dello Stato unitario, il rapporto di pubblico impiego è stato oggetto di una disciplina rigorosamente unilaterale, scandita da atti di natura legislativa o regolamentare, in seno alla quale non è mai stato riconosciuto rilievo alcuno alla fonte contrattuale.

In particolare, la disciplina del rapporto di impiego era contenuta nel R.D. 11 novembre 1923, n. 2395 (*ordinamento gerarchico*) e nel R.D. 30 ottobre 1923, n. 2960 (*stato giuridico*).

Un primo passo verso la parificazione tra lavoro privato e pubblico è stato compiuto con il **D.P.R. 10-1-1957, n. 3**, contenente il *Testo unico degli impiegati civili dello Stato*.

Nonostante l'enunciazione della volontà di colmare le distanze tra lavoro pubblico e privato, la normativa relativa all'impiego pubblico restava profondamente differenziata rispetto a quella dell'impiego privato.

Il **decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993** ha suggerito quel faticoso **processo di privatizzazione dell'impiego pubblico**, assoggettando, fatte salve eccezioni soggettive ed oggettive, la disciplina dei pubblici impiegati alla disciplina del lavoro privato, alla contrattazione collettiva e, per conseguenza, alla giurisdizione del giudice ordinario.

Sulla base delle direttrici enunciate dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80** (cd. **seconda privatizzazione**) ha modificato le disposizioni fondamentali del D.Lgs. 29/1993. Il Governo ha varato, successivamente, un nuovo decreto legislativo correttivo del D.Lgs. 29/1993 e del D.Lgs. 80/1998, il D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

La seconda delega è stata, parzialmente, esercitata dal Governo con l'emanazione del **D.Lgs. 165/2001**, contenente *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* e successivamente integrato, segnatamente in tema di dirigenza e vicedirigenza, dalla **L. 15-7-2002, n. 145**, che, ai fini di una maggiore efficienza dell'azione della P.A., spinge anche nella direzione di un maggior interscambio tra dirigenza pubblica e privata.

Altre innovazioni intervenute negli ultimi anni nella disciplina del pubblico impiego hanno riguardato:

- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti;
- la riformulazione della disciplina in materia di responsabilità dirigenziale;
- il definitivo passaggio della giurisdizione sulle controversie di lavoro al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro a partire dal 1° luglio 1998.

B) Le novità in tema di pubblico impiego previste dalla cd. «manovra d'estate»

L'entrata in vigore del **D.L. 25-6-2008, n. 112, conv. in L. 6-8-2008, n. 133**, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*» (cd. «manovra d'estate») ha introdotto importanti novità e cambiamenti di notevole spessore nella disciplina del pubblico impiego.

Tra le **numerose novità** contenute nel citato D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008 si segnalano le seguenti:

- **collaborazioni e consulenze nella P.A.:** l'art. 46 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008, rivedendo l'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, in tema di collaborazioni e consulenze nella P.A., introduce delle limitazioni all'utilizzo di incarichi esterni presso le amministrazioni. Infatti, le amministrazioni potranno ricorrere a collaborazioni e consulenze esterne solo per esigenze cui non riescano a far fronte attraverso il personale in servizio, utilizzando contratti di lavoro autonomo e rivolgendosi ad esperti di comprovata e particolare specializzazione;
- **reclutamento ordinario e lavoro flessibile:** la regola generale per cui la P.A. assume solo attraverso contratti di lavoro a tempo indeterminato subisce una deroga mediante la reintroduzione della possibilità di ricorrere a forme contrattuali flessibili (contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, somministrazione di lavoro e altri rapporti formativi) al fine di fronteggiare esigenze eccezionali e temporanee, che devono essere individuate dalle amministrazioni stesse;
- **controlli su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi:** la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione pubblica può disporre verifiche sul rispetto della disciplina delle incompatibilità, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica;
- **certificazione dei contratti collettivi integrativi:** le amministrazioni sono obbligate a trasmettere alla Corte dei conti specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, per accertare il rispetto dei vincoli finanziari;
- **eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali:** in tale prospettiva di razionalizzazione, la citata normativa ha soppresso, tra gli altri, l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione e alle altre forme di illecito nella P.A.

C) La L. 4 marzo 2009, n. 15, sulla produttività nel pubblico impiego

Sulla disciplina del pubblico impiego è intervenuta anche la **L. 4 marzo 2009, n. 15**, recante «*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*».

Si tratta della cd. **legge delega per la produttività nel pubblico impiego** (definita spesso, nel linguaggio comune, anche «legge antifannulloni»), messa a punto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta e parte integrante della nuova strategia di Governo in vista della riforma della P.A., nell'ottica della convergenza tra lavoro pubblico e privato nonché del miglioramento delle procedure di contrattazione collettiva e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Gli **ambiti** di intervento dell'esecutivo riguardano, in particolare:

- la **contrattazione collettiva ed integrativa** e la funzionalità delle amministrazioni pubbliche, soprattutto riguardo alla esigenza di riordino delle procedure della contrattazione medesima, anche in coerenza con il settore privato;
- i meccanismi di **valutazione delle strutture** e del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché il **principio di trasparenza**, con particolare riferimento alla accessibilità delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle amministrazioni stesse;
- l'introduzione, nell'ambito dell'organizzazione della P.A., di strumenti di **valorizzazione del merito** e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa;

- la materia della **dirigenza pubblica**, soprattutto in relazione ad una maggiore responsabilizzazione ed autonomia dei dirigenti, nel più ampio contesto del rafforzamento della distinzione tra attività di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa;
- la **responsabilità dei dipendenti pubblici** e, in particolare, il sistema delle **sanzioni disciplinari**.

Vi è poi una serie di **norme immediatamente applicative**, che cioè prescindono dall'esercizio della delega. Tra queste è possibile citare l'ultimo comma dell'art. 6 della citata legge (di modifica del comma 11 dell'art. 72 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008); l'art. 8, recante una norma interpretativa in materia di vicedirigenza; e, infine, gli artt. 9 e 11 diretti a disciplinare, rispettivamente, il CNEL e la Corte dei conti.

D) Il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione nella L. 18-6-2009, n. 69

La **L. 18-6-2009, n. 69**, recante «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*», provvedimento normativo **collegato alla manovra di finanza pubblica**, si pone nel solco già delineato dalla manovra d'estate, da un lato, e dalla cd. legge anti-fannulloni, dall'altro.

Il **Capo III** della citata legge, in particolare, è integralmente dedicato al **Piano Industriale della pubblica amministrazione**.

Tra i profili che più strettamente interessano la **disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**, bisogna citare, in particolare:

- l'**art. 21**, ai sensi del quale le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le **retribuzioni annuali**, i **curricula vitae**, gli **indirizzi di posta elettronica** e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i **tassi di assenza e di maggiore presenza** del personale distinti per uffici di livello dirigenziale;
- l'**art. 22**, secondo cui la P.A., nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad **acquistare sul mercato i servizi**, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere *conseguenti economie di gestione* e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica;
- l'**art. 23**, concernente la **diffusione delle buone prassi** nelle pubbliche amministrazioni e i **tempi** per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico (questi, a loro volta, costituiscono anche *elementi di valutazione del personale dirigenziale*). A tale proposito, è previsto che le amministrazioni, dopo avere individuato nel proprio ambito gli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o all'erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti, adottano le opportune misure al fine di garantire la diffusione delle relative buone prassi tra gli altri uffici.

3. IL D.LGS. 150/2009: LA CD. «RIFORMA BRUNETTA» DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sulla scorta della legge delega n. 15 del 2009 è stato approvato il **D.Lgs. 27-10-2009, n. 150**, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in mate-

ria di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»; si tratta di una riforma destinata a **rivoluzionare il funzionamento dell'amministrazione italiana**, soprattutto nell'ottica dell'aumento di produttività del lavoro pubblico.

Il D.Lgs. 150/2009 intende assicurare, come testualmente recita l'art. 1, «una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

A) La trasparenza e la valutazione della *performance*

Principi ispiratori della riforma del pubblico impiego sono il **criterio di trasparenza** e la **valorizzazione del merito**.

La *trasparenza* è proprio una **parole-chiave della riforma**: infatti, essa è intesa quale *accessibilità totale delle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*. L'altro profilo portante della riforma riguarda **l'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera**, al fine di premiare i dipendenti capaci e meritevoli.

In questo contesto si colloca il cd. **ciclo della gestione della *performance***: si tratta di un sistema diviso in varie fasi, tra cui occorre citare la definizione degli obiettivi da raggiungere, il monitoraggio della *performance*, individuale e organizzativa, in corso di esercizio e la rendicontazione dei risultati raggiunti, spettante ai competenti organi di indirizzo politico-amministrativo nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

B) La valorizzazione del merito e gli strumenti di premialità

Il Titolo III del provvedimento normativo *de quo* reca **strumenti di valutazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità** della prestazione lavorativa, sulla base dei principi di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera nonché nel riconoscimento degli incentivi.

C) Le innovazioni in materia di dirigenza e di contrattazione collettiva

Nel Titolo IV del D.Lgs. 150/2009 sono contenute **nuove norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**, che, a loro volta, incidono su determinate disposizioni del D.Lgs. 165/2001 modificandole e/o sostituendole.

Gli ambiti maggiormente toccati dalla riforma riguardano la disciplina della dirigenza nonché della contrattazione collettiva.

Per quanto concerne, in primo luogo, i **dirigenti**, è previsto che gli stessi si vedano attribuita una **autonomia piena** ed una **corrispondente responsabilità** per quanto concerne la *gestione delle risorse umane* e la *individuazione dei profili professionali necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali* e per il raggiungimento degli obiettivi.

Essi diventano i veri e propri datori di lavoro pubblico nonché i reali responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori, spettando loro la valutazione delle *performance* individuali dei dipendenti, in base ai criteri certificati dal sistema di valutazione.

Rilevanti anche le innovazioni in tema di **contrattazione collettiva nazionale ed integrativa**: qui il D.Lgs. 150/2009 introduce il **principio della inderogabilità delle disposizioni di legge, regolamento e statuto** sulla disciplina dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti **da parte della contrattazione**, a meno che non ci sia una specifica disposizione di legge in tal senso.

La fonte principale del pubblico impiego ridiventa la **legge** e la contrattazione, di conseguenza, perde notevolmente di importanza; ad essa viene lasciata la disciplina del solo rapporto di lavoro e della valutazione della produttività.

D) Le sanzioni disciplinari e le responsabilità dei pubblici dipendenti

Gli artt. 67 e seguenti del D.Lgs. 150/2009 costituiscono attuazione di quanto sancito nell'art. 7 della L. 15/2009, sulla disciplina delle **sanzioni disciplinari** e del **sistema di responsabilità** dei dipendenti pubblici, soprattutto in vista della lotta all'assenteismo e alla scarsa produttività.

In particolare, il legislatore prevede:

- la **semplificazione dei procedimenti disciplinari** nonché un **incremento della loro funzionalità**;
- la **validità della pubblicazione del codice disciplinare** sul sito *web* dell'amministrazione;
- l'**autonomia** ed il **coordinamento** tra **procedimento disciplinare** e **procedimento penale**;
- un innovativo **sistema di sanzioni**, soprattutto in materia di false attestazioni di presenza e di falsi certificati medici.

4. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL D.LGS. 165/2001

I commi 2 e 3 dell'art. 1 del D.Lgs. 165/2001 (T.U. pubblico impiego) determinano l'**ambito di applicazione** della normativa di riforma in tema di pubblico impiego.

Il legislatore ha opportunamente chiarito che per «amministrazioni pubbliche», si intendono *le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende autonome, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie di cui al D.Lgs. 300/1999.*

L'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 individua le **categorie di dipendenti esentate dall'applicazione della normativa di diritto comune** e dal processo di contrattualizzazione di cui si è detto (per tali categorie non opera neanche il trasferimento della giurisdizione al giudice ordinario).