

LA RIFORMA DEL RAPPORTO DI LAVORO PRESSO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IL PUBBLICO IMPIEGO: INDICI RIVELATORI

Il rapporto di pubblico impiego può essere oggi definito come “il rapporto giuridico in forza del quale un soggetto pone volontariamente la propria prestazione lavorativa in modo continuativo ed esclusivo al servizio di un ente pubblico per il conseguimento dei fini istituzionali di quest’ultimo, ricevendo come corrispettivo una retribuzione predeterminata”.

Partendo da questa definizione è possibile ricavare quelli che possono essere considerati indici rivelatori che caratterizzano il profilo del pubblico impiego. Per primo deve essere presa in considerazione la necessaria natura pubblica dell’ente datore di lavoro.

Infatti non può considerarsi pubblico impiego quello costituito con società commerciali, anche se costituite attraverso conferimenti eseguiti con capitale pubblico ovvero con soggetti privati concessionari di pubblico servizio.

E' indispensabile poi la presenza di alcuni caratteri; quello della continuità, il dipendente pubblico infatti non viene assunto per l'esecuzione di una singola opera ma per una prestazione di carattere continuativo, e quello della esclusività per il quale la prestazione lavorativa resa a favore dell'ente deve necessariamente essere prevalente rispetto a qualsiasi altra prestazione dell'impiegato. Non è possibile inoltre costituire un rapporto per finalità che non rientrino fra quelle istituzionali dell'ente, proprio per la necessaria correlazione che il rapporto stesso deve avere con questi.

Infine è da notare come la retribuzione nel pubblico impiego sia predeterminata, non essendo possibile infatti che questa sia commisurata al prodotto ottenuto (cottimo).

Sono questi quindi i caratteri essenziali perché possa configurarsi un rapporto di pubblico impiego, che oggi, in seguito alla privatizzazione, si costituisce con la semplice stipula di un contratto individuale di lavoro, e che può anche essere riconosciuto ove sussistano gli elementi essenziali del pubblico impiego, qualora dal comportamento della pubblica amministrazione si possa desumere la sua intenzione di inserire il lavoratore stesso nell'organizzazione dell'ente.

Oggi inoltre anche per il pubblico impiego sono previste particolari tipologie del rapporto di lavoro, per le quali esistono regole speciali.

Il rapporto, per esempio, può essere instaurato tramite un contratto a tempo determinato con il quale le amministrazioni possono effettuare assunzioni di personale a termine in quattro ipotesi: per la sostituzione di dipendenti assenti aventi diritto alla conservazione del posto quando l'assenza prevista superi i sessanta giorni consecutivi, per la sostituzione delle dipendenti in astensione obbligatoria e facoltativa per gravidanza e puerperio, per attività connesse allo svolgimento di specifici progetti o programmi nel limite massimo di dodici mesi, per la temporanea copertura di posti vacanti per un periodo massimo di otto mesi e sempre che siano state avviate le procedure per la copertura dei posti stessi.

Le amministrazioni possono poi stipulare contratti di fornitura di lavoro temporaneo e anche contratti di formazione e lavoro, o per l'acquisizione di professionalità elevate, o per agevolare l'inserimento professionale mediante una esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali del dipendente alle esigenze organizzative e di servizio. Può infine essere stipulato un contratto a tempo parziale (c.d. part-time), sia nella modalità del tempo parziale orizzontale che in quella verticale.

LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO

Il modello a cui si ispirava la legislazione in materia di pubblico impiego, quale risultava principalmente dallo statuto sugli impiegati civili dello Stato (t.u. 10 gennaio 1957 n. 3), si fondava su una disciplina nettamente differenziata rispetto a quella utilizzata per l'impiego privato e assegnava costante prevalenza all'interesse pubblico, anche se comunque prevedeva una tutela a volte più intensa di quella prevista per i dipendenti di datori privati.

Questo modello, in forza di una notevole evoluzione legislativa, è stato oggi abbandonato. Ciò essenzialmente è dovuto sia all'introduzione della contrattualizzazione nel pubblico impiego, sia alla crescente esigenza di applicare anche al rapporto di pubblico impiego i principi propri del diritto del lavoro.

La così detta privatizzazione del pubblico impiego è stata introdotta dal d.lgs 3 febbraio 1993 n. 29, emanato in attuazione della delega conferita al governo dall'art. 2 della l. 23 ottobre 1992 n. 421.

Tale decreto è stato però più volte modificato, ma essendo poi scaduta la delega, con la l. 15 marzo 1997 n. 59 è stata conferita una nuova delega, in base alla quale è stato poi emanato il d.lgs 31 marzo 1998 n.80, con il quale sono state apportate nuove e significative modifiche.

Sempre sulla base della delega del 1997, sono state poi raccolte e coordinate tutte le disposizioni vigenti in materia di pubblico impiego nel d.lgs 30 marzo 2001 n. 165, con il titolo di “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” (t.u. pubblico impiego).

Come ha evidenziato un autorevolissima dottrina, trattando delle conseguenze della privatizzazione, la sostituzione della disciplina legislativa con quella di natura contrattuale ha comportato molti cambiamenti, primo fra tutti proprio il superamento della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi e tra atti autoritativi e atti paritetici, essendo stata tutta la materia del lavoro pubblico, tranne poche eccezioni, assoggettata interamente alla contrattazione collettiva.

Infatti oggi, “anche quando la pubblica amministrazione utilizza i propri poteri discrezionali nei confronti di un pubblico dipendente (ad es. un trasferimento di ufficio o una sanzione disciplinare), essa non pone in essere dei veri provvedimenti amministrativi”.

FINALITA' ED AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

La norma d'esordio del D.Lgs. 165/2001 enuncia quelle che sono le finalità fondamentali della riforma introdotta dalla legge delega n. 421/1992 ed inizialmente varata con l'originaria formulazione del D.Lgs n. 29/1993, poi perfezionata dall'ulteriore intervento dei decreti n. 80 e n. 387 del 1998.

Tali finalità, così come espresse dal comma 1 dell'art.1, coincidono con la volontà e la necessità di perseguire una serie di obiettivi fondamentali. Innanzitutto "accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione Europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici". Il riferimento alla efficienza si deve intendere in senso lato, comprensivo cioè del miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi misurato sia in relazione ai loro costi, sia in relazione alla soddisfazione dei cittadini utenti. In secondo luogo il legislatore pone l'obiettivo di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica". Infine si dice nel testo è necessario "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo

professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato”.

I principali canali d'intervento che il legislatore ha inteso perseguire per raggiungere tali obiettivi sono due: da un lato la riorganizzazione degli uffici pubblici, e dall'altro quella così detta privatizzazione dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, tenuto conto, peraltro, delle peculiarità proprie di ogni singolo ambito ordinamentale.

Sempre nell'art. 1 ma al comma 2, il legislatore si preoccupa poi di individuare anche l'ambito di applicazione del nuovo ordinamento. Si chiarisce infatti che per “amministrazioni pubbliche” si devono intendere “tutte le amministrazioni dello stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Tale elenco non è però da ritenere di carattere tassativo, dovendosi intendere che il legislatore abbia voluto ricomprendere nel sistema tutta la pubblica amministrazione, nell'accezione più larga del termine, trattando, viceversa, quali eccezioni, le specifiche esclusioni.

In particolare per esempio, l'espressione "enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali" evidenzia l'intento del legislatore di svincolare dalla disciplina generale dettata dalla riforma tutti gli "enti pubblici economici", i quali sono caratterizzati dallo svolgimento di attività economica assimilabile a quella imprenditoriale, operando anche solo prevalentemente nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi.