



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**



# IL PUBBLICO IMPIEGO

# 1. Evoluzione della disciplina



- Fino alla fine del XIX secolo: contratto di diritto privato (locatio operis)
- Dalla fine del XIX secolo: pubblicizzazione (atto di nomina + accettazione)
- integrale sottoposizione al regime di diritto pubblico, sia per la disciplina generale (atti normativi, leggi e regolamenti), sia per la disciplina del singolo rapporto (atto unilaterale di nomina).

## 2. Norme cost. di riferimento



- Art. 51: l'accesso agli uffici pubblici deve essere garantito a tutti i cittadini in posizione di uguaglianza;
- Art. 54: il Pubblico impiegato (PI) esercita le funzioni pubbliche con disciplina ed onore.
- Art. 97: garanti del buon andamento e dell'imparzialità (+ nozione soggettiva di imparzialità) e accesso per concorso pubblico
- TFUE non ricomprende i “funzionari pubblici” nella libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE i PI. Nozione interpretata restrittivamente dalla CGCE;
- Art. 98: lo pone il PI al Servizio esclusivo della Nazione (neutralità rispetto agli interessi della politica);

# 3. Il cammino verso la privatizzazione



- A partire dagli anni Sessanta inizia percorso verso la privatizzazione: '60 primi contratti collettivi; anni '80 Legge quadro sul pubblico impiego (93/1983) che ammise la contrattazione collettiva.
- Anni '90: privatizzazione del PI:
  - **l. 142/1990 (separazione tra politica e amministrazione negli ee.ll.);**
  - **d.lgs. 29/1993 (I privatizzazione, con esclusione di alcune categorie ed in ogni caso dei dirigenti generali);**
  - **d.lgs. 80/1998 (riforma Bassanini – II privatizzazione, anche dirigenti generali, devoluzione alla giurisdizione del GO);**
  - **TUPI d.lgs. 165/2001.**

## 4. La disciplina del nuovo millennio



- d.lgs. 150/2009 (Brunetta) : nell'ambito di un p.i. privatizzato, ritorno ad una prevalenza della fonte pubblicistica di disciplina del rapporto di lavoro sovraordinata rispetto alla fonte sindacale; efficacia ed efficienza delle prestazioni lavorative mediante valutazione della performance e rafforzamento delle sanzioni e della responsabilità disciplinare e dirigenziale;
- l. 190/2012: rafforzamento principio imparzialità soggettiva (regime incompatibilità, codice disciplinare)
- l. 124/2015: riordino della disciplina dei ruoli, dell'inquadramento del personale e dei dirigenti, nonché nuove modalità di espletamento dei concorsi pubblici + riordino della disciplina con un nuovo TUPI (giudicata inconstituzionale Corte cost. sent. 251/2016).

## 5. La disciplina del PI: le fonti normative



- **disciplina generale:** TUPI, Codice civile e leggi in materia di lavoro subordinato nelle imprese; CCNL.
- In particolare: il TUPI (art. 2) lascia alla ccnl SOLO gli aspetti che non sono disciplinati con norme qualificate dal TUPI stessi di *carattere imperativo*. Queste, se derogate dai contratti collettivi, o sono sostituite automaticamente, o le disposizioni dei ccnl sono dichiarate nulle.
- es. di norme imperative: materie relative all'organizzazione, alle prerogative dei dirigenti, conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, determinazione dei ruoli e delle dotazioni organiche, procedimenti di accesso al lavoro, incompatibilità, sanzioni disciplinari

## 5. La disciplina del PI: le fonti normative



- **singolo rapporto:** contratto di lavoro (stipulato all'esito del concorso) regola il rapporto di lavoro, prevalentemente gli aspetti retributivi
- Contratto di lavoro si richiama alla contrattazione collettiva, quadro, di comparto ed eventualmente decentrata (modello a cascata).
- **Controversie:** giurisdizione generale di legittimità del g.a. per la procedura concorsuale; giurisdizione ordinaria del giudice del lavoro per i rapporti di lavoro.

## 6. Il PI non privatizzato



- Magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle forze di polizia, personale carriera diplomatica e prefettizia, personale autorità indipendenti, professori universitari
- **disciplina generale:** leggi e atti normativi/amministrativi generali (solo per alcune categorie CCNL):
- **singolo rapporto:** provvedimento amministrativo unilaterale di nomina
- **Categorie:** docenti universitari, diplomatici, forze dell'ordine, magistrati, avvocati dello Stato.
- **Controversie:** giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

## 7. Istituti pubblicistici nel rapporto di lavoro privatizzato

- Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. per quanto *privatizzato*, resta soggetto ad **alcuni istituti pubblicistici**, che possono essere raggruppati sulla base di tre principi:
  - ① Il principio della predeterminazione della dotazione organica
  - ② Il principio del *concorso pubblico* per l'accesso al lavoro alle dipendenze della P.A.
  - ③ Il principio della posizione organica o della stabilità del rapporto di lavoro nell'ambito della posizione organica

## 8. Dotazione organica



- Le PP.AA. non hanno autonoma disponibilità delle risorse del personale. Il personale di cui possono disporre è predeterminato dalla legge e da atti amministrativi di contenuto generale, di cui ogni amministrazione deve dotarsi, è la c.d. *dotazione organica o organico*.
- Le amministrazioni, quindi, non reclutano liberamente il proprio personale, ma sulla base di una predeterminazione delle risorse di personale contenuta in un atto generale, adottato con le procedure ed i criteri stabiliti dalla legge, e soggetto a rimodulazioni periodiche.

## 9. Inquadramento



- Una volta assunto mediante il contratto individuale, il dipendente viene inserito in una specifica posizione nell'ambito dell'organico dell'amministrazione (c.d. *inquadramento*).
- A questa posizione corrisponde una determinata *qualifica* (ossia la sua posizione in carriera, livello o grado) ed un determinato *trattamento retributivo*.
- Le posizioni organiche sono oggetto di disciplina della contrattazione collettiva. Un'area separata è quella della dirigenza.

# 10. Altre regole speciali per il PI



- Inapplicabilità dell'istituto della promozione per lo svolgimento di fatto di mansioni superiori (art. 2103 cc)
- Procedimento ad hoc per la contrattazione collettiva, facente capo all'ARAN e sottoposta a controllo della Corte dei Conti
- Limitazione del diritto di sciopero: Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (o Autorità di garanzia sugli scioperi) è un'Autorità amm indipendente (L. 12 giugno 1990, n. 146) con il compito di vigilare sul corretto contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero nei cosiddetti *servizi pubblici essenziali*, (tutela diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione).

# 11. Macro organizzazione



- «Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, **le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive**» (art. 2 comma 1 del D.Lgs. 165/2001)
- Sono questi i cc.dd. “atti di macro-organizzazione” di carattere pubblicistico, e la cui adozione spetta, ai sensi dell’**art. 4 comma 1**, agli organi di indirizzo politico-amministrativo.

## 12. Micro organizzazione



- Accanto a questi e in posizione subordinata si collocano i cc.dd. “atti di micro-organizzazione” a carattere organizzativo-gestionale, aventi, invece, natura privatistica, comprensivi oltre che degli atti di gestione in senso stretto del singolo rapporto (assunzione, trasferimento, assegnazione delle mansioni, licenziamento)
- sono atti adottati dal dirigente con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (art. 5 sui “Poteri di organizzazione”) sulla base degli atti organizzativi di carattere generale.

# 13. Giurisdizione



- Gli aspetti relativi alla macro-organizzazione restano nella giurisdizione del giudice amministrativo
- Le procedure concorsuali restano alla giurisdizione del giudice amministrativo
- Al giudice ordinario le controversie connesse al rapporto di lavoro
- Anche le questioni inerenti i comportamenti antisindacali sono del giudice ordinario