

Capitolo I

Evoluzione normativa del pubblico impiego

1.1 Dal diritto pubblico alla privatizzazione del pubblico impiego

Il settore del pubblico impiego in Italia ha attraversato una significativa metamorfosi, evolvendosi da un sistema storicamente e quasi esclusivamente regolato dal diritto pubblico a uno basato principalmente su principi di diritto privato. Questa transizione, iniziata con le riforme degli anni '90 (in particolare il D.Lgs.

29/1993 e i successivi, culminanti nel D.Lgs. 165/2001, noto come Testo Unico del Pubblico Impiego), è definita privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico¹.

L'intento principale di questa trasformazione era duplice: migliorare l'efficienza e la produttività delle amministrazioni pubbliche, avvicinandole, quando possibile, alle dinamiche operative del settore privato e superare la rigidità tipica dello status tradizionale dei dipendenti pubblici. Questo processo ha comportato il trasferimento della maggior parte della disciplina riguardante il rapporto di lavoro – che include assunzioni, progressioni di carriera e licenziamenti – dal diritto amministrativo al Codice Civile e ai contratti collettivi nazionali di lavoro. In questo contesto, al diritto pubblico è rimasta solo la gestione dell'organizzazione degli uffici e delle procedure concorsuali per l'accesso. Nonostante tale "contrattualizzazione", la peculiarità del datore di lavoro pubblico, il quale agisce in funzione dell'interesse generale, richiede che permangano alcuni elementi distintivi, dando vita a un sistema ibrido in cui coesistono le logiche privatistiche del rapporto lavorativo insieme alle imprescindibili garanzie e limitazioni imposte dal diritto pubblico.

²Nel 1993 ha avuto inizio la riforma amministrativa finalizzata alla privatizzazione del pubblico impiego; si intendeva trasformare un rapporto di lavoro governato dal diritto pubblico in uno

¹ <https://www.docsity.com/it/la-privatizzazione-del-pubblico-impiego-1/2169637>, ultimo accesso 19 dicembre 2025.

² F. FIORENZA, L. FORTE *“Compendio di diritto amministrativo e ordinamento del pubblico impiego”* 15 marzo 2024, pag 15.

disciplinato dal diritto privato. Tuttavia, già nel 1923 era stato stabilito che tutte le controversie relative al pubblico impiego dovessero essere attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, includendo non solo le questioni legate agli interessi legittimi ma anche quelle riguardanti diritti soggettivi.

L'evoluzione storica ha notevolmente ridotto le differenze tra i due rapporti: con lo Statuto dei Lavoratori era stato riconosciuto uno stato ai lavoratori privati mentre si sviluppava un sistema di contrattazione per i lavoratori pubblici. Attualmente, la disciplina principale è rappresentata dal contratto collettivo. Il nuovo regime giuridico si applica ai rapporti di lavoro di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione di alcune categorie (art. 3 TULPS). La privatizzazione riguarda quindi la disciplina normativa; si applicano infatti le norme del codice civile³ al rapporto lavorativo nell'ambito d'impresa, salvo specifiche disposizioni previste direttamente dal testo unico che presentano carattere imperativo. Queste disposizioni riguardano prevalentemente i processi di assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, per i dipendenti pubblici esiste anche un Codice di comportamento che definisce "i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta da rispettare". La violazione di questo codice configura un comportamento contrario ai doveri d'ufficio e può comportare responsabilità disciplinari oltre a conseguenze penali, civili ed amministrative.

In sintesi, oggi la base fondamentale del rapporto nel pubblico impiego è rappresentata dalla contrattazione collettiva gestita dall'ARAN: questa agenzia indipendente coordina le trattative seguendo gli orientamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, l'agenzia firma il contratto collettivo dopo aver ottenuto la certificazione della Corte dei Conti riguardo al rispetto degli oneri economici derivanti dalle previsioni del bilancio statale e delle altre pubbliche amministrazioni. I contratti collettivi stipulati dovrebbero avere efficacia solo nei confronti delle parti contraenti; tuttavia

³ B. G MATTARELLA *"Norme generali e norme speciali nella disciplina del pubblico impiego"*, Napoli 31 dicembre 2024, pag 1-5.

si applicano effettivamente a tutti i dipendenti anche se non rappresentati dai sindacati: essendo normativi piuttosto che costituzionali non hanno una sfera d'applicazione limitata.

Tutti i rapporti lavorativi all'interno delle pubbliche amministrazioni saranno attribuiti al giudice ordinario nella sua qualità di giudice del lavoro.

Dopo la privatizzazione, ogni rapporto di lavoro è regolato da un contratto e le modalità di assunzione sono disciplinate dall'articolo 97, comma 4, della Costituzione⁴: l'accesso alle pubbliche amministrazioni avviene tramite concorso, salvo i casi previsti dalla legge. Pertanto, saranno attivate procedure selettive competitive che garantiranno l'ingresso dall'esterno. La riforma Madia ha stabilito che tali procedure devono essere condotte seguendo criteri di valutazione uniformi, escludendo però il voto di laurea come criterio per i concorsi pubblici. Secondo l'articolo 51 della Costituzione, tutti i cittadini, senza distinzione di genere, possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di parità, conforme ai requisiti stabiliti dalla legge. La decisione finale del concorso è considerata un atto amministrativo; pertanto, le controversie riguardanti la procedura concorsuale sono sotto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Queste procedure non sono solo destinate all'assunzione di nuovo personale ma anche alla progressione professionale dei dipendenti già in servizio nelle pubbliche amministrazioni. Quando la pubblica amministrazione deve assumere personale con il solo requisito della scuola dell'obbligo, si ricorre alle liste di collocamento senza necessità di una procedura concorsuale. La Costituzione prevede che funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici siano direttamente responsabili per atti compiuti in violazione dei diritti: questa rappresenta una responsabilità amministrativa. Un dipendente può incorrere in responsabilità amministrativa qualora causi danno alla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni; tale danno può consistere sia in un disservizio minore sia in un grave pregiudizio all'immagine dell'amministrazione stessa. Inoltre, un danno può sorgere anche dal risarcimento effettuato dalla pubblica amministrazione a terzi per danni causati da un proprio dipendente.

⁴ Art 97 comma 4 Costituzione italiana: *Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.*

Dal punto di vista sostanziale, la responsabilità del dipendente è limitata ad azioni compiute con dolo o colpa grave ed è esclusa per quegli atti già verificati e superati dal controllo preventivo di legittimità. I debiti contratti da un funzionario pubblico vengono trasmessi ereditariamente solo nel caso vi sia stato un illecito arricchimento da parte del funzionario e dei suoi eredi. Il dipendente sarà tenuto a risarcire anche i danni derivanti da violazioni degli obblighi di servizio.

In termini procedurali, la giurisdizione su queste materie è affidata a una sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, che non si esprime sulle richieste dell'amministrazione ma sulla base delle azioni promosse dalla procura per danno erariale; ciò significa che la procedura può iniziare solo in presenza di notizie specifiche e concrete riguardo al danno.

I pubblici impiegati operano esclusivamente al servizio della Nazione, come indicato dalla Costituzione; per questo motivo le regole del Codice della condotta sono collegate a questo principio fondamentale di operare non per interessi privati ma per il bene collettivo dei cittadini. Questi ultimi non hanno un datore di lavoro assimilabile a quello privato poiché non perseguono interessi diversi rispetto a quelli degli utenti finali. Nel contesto del lavoro privato invece gli interessi possono divergere; pertanto nei contratti si mira a soddisfare le esigenze di buon andamento⁵ e imparzialità delle imprese insieme agli interessi individuali del datore e dei lavoratori.

Per queste ragioni, malgrado la privatizzazione del settore pubblico, un lavoratore pubblico non potrà mai essere completamente assimilabile a un lavoratore privato. In situazioni di rapporto di lavoro non privatizzati, il giudice amministrativo considera sia gli interessi legittimi sia i diritti soggettivi.

⁵ Art 97 Costituzione : principio di buon andamento e imparzialità, principi che impongono alla Pubblica Amministrazione di operare con efficienza, efficacia, economicità e correttezza, perseguendo l'interesse pubblico con le migliori risorse disponibili e attraverso procedure trasparenti e razionali.

1.2 Diritti e doveri dei dipendenti (quadro normativo e principali tutele dei dipendenti pubblici)⁶

La Costituzione all'articolo 1 ci dice che:” L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”⁷

Il ruolo del lavoro è centrale nel testo costituzionale.⁸

L'articolo 35 Costituzione recita: “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, compreso il pubblico impiego e cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intese ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Vedremo che in riferimento a questo articolo abbiamo le progressioni orizzontali, verticali e tutti i meccanismi premianti l'attività. Anche nel pubblico impiego il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e la riserva di legge stabilisce la durata massima della giornata lavorativa nel pubblico impiego che generalmente è di trentasei ore settimanali. il lavoratore ha diritto al riposo settimanale, le ferie annuali retribuite e non può rinunciarvi.

Abbiamo i vari strumenti di tutela del riposo, ⁶non solo quello settimanale e delle ferie annuali e la impossibilità di rinunciarvi e quindi la relativa monetizzazione in casi particolari, la tutela del lavoro senza distinzione di genere infatti la donna lavoratrice ha gli stessi diritti (parità di genere) e la tutela dei minori nel pubblico impiego (normalmente al pubblico impiego si accede con la maggiore età, cioè è richiesto il compimento dei 18 anni) mentre riguarda il pubblico impiego anche la tutela dell'inabilità al lavoro e comunque la tutela del lavoratore che per infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria si trovi nella condizione di avere

⁶ F. Fiorenza, L.FORTE “*Compendio di diritto amministrativo e ordinamento del pubblico impiego*”, Napoli 15 marzo 2024, pag 47.

⁷ Art 1 Costituzione italiana: “*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*”.

⁸ Art 4 Costituzione: “*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*” è il contenuto del primo comma dell'articolo 4 della nostra costituzione, che va a ribadire la centralità del lavoro al suo interno.

difficoltà ad accedere al lavoro o a lavorare se ha già un posto di lavoro; l'organizzazione sindacale è libera e il sindacato svolge un ruolo importante anche all'interno della pubblica amministrazione, fino ad arrivare al diritto di sciopero. Ma il lavoro pubblico non è fatto soltanto di diritti. È fatto anche di doveri: il dovere di fedeltà alla Repubblica, di osservare la Costituzione, di svolgere il lavoro con disciplina ed onore, perché non si è soltanto un lavoratore che pretende uno stipendio, ma si svolge una funzione pubblica.

⁹ L' articolo 97 Costituzione che riguarda la pubblica amministrazione “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.” Sappiamo che l'organizzazione pubblica è fondamentalmente strutturata con atti di macro organizzazione, quindi atti amministrativi o regolamentari tali da garantire principi fondamentali : il buon andamento che oggi noi traduciamo con efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'amministrazione. Il lavoratore nel pubblico ha l'obbligo di attuare la propria prestazione lavorativa secondo questi criteri, svolgendo le mansioni che sono determinate appunto dalla normativa.

Il pubblico impiego è caratterizzato da un altro aspetto, quello dell'accesso mediante concorso in quanto è un diritto di tutti avere una chance di accedere al “posto fisso”.

Altro dovere del dipendente è svolgere la propria attività al servizio esclusivo della nazione. Il dipendente pubblico non può avere altre mansioni, non può avere altri lavori, non può svolgere attività cosiddetta extra impiego, ma il servizio principale dev'essere per conto dell'ente pubblico per cui lavora anche se questo principio presenta delle eccezioni.

Ultima norma che voglio citare della Costituzione è l'articolo 117 che stabilisce la ripartizione di competenze fra Stato e regioni nel disciplinare le materie e lo Stato ha legislazione esclusiva sull'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Facciamo riferimento al testo unico del pubblico impiego (Dlgs 165 dl 2001) che deriva da questa

⁹ Art 97 Costituzione, 2 comma: “ pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.

competenza esclusiva dello Stato. In più ha competenza esclusiva sulla giurisdizione amministrativa e quindi sull'impugnazione degli atti o anche sull'ordinamento civile e penale, eventualmente con la privatizzazione sulla impugnazione davanti al giudice del lavoro degli atti di micro organizzazione, la previdenza sociale, mentre rimangono di competenza concorrente (quindi lo Stato detta i principi, le norme di attuazione) la tutela e la sicurezza del lavoro.

Tra i diritti principali del dipendente pubblico abbiamo: stipendio fisso, ferie e permessi, congedi di maternità, paternità, malattia, progressioni di carriera, partecipazione sindacale.

Tra i doveri principali del dipendente pubblico abbiamo :

imparzialità, efficienza, rispetto delle leggi e dei regolamenti , comportamento corretto verso colleghi e cittadini, obbligo di riservatezza; inoltre egli rappresenta lo stato agli occhi del cittadino e quindi è fondamentale che svolga il suo ruolo con serietà e responsabilità.

Partiamo preliminarmente dai diritti. Si è soliti dividere i diritti dei lavoratori anche nel pubblico impiego in due grandi categorie: i diritti patrimoniali e i diritti non patrimoniali.

Fra i diritti patrimoniali il principale diritto è quello alla retribuzione, inteso come il complessivo trattamento economico che deriva dal lavoro prestato. Ma oltre al trattamento economico dello stipendio mensile abbiamo anche il TFR, il trattamento di fine rapporto che anche nel pubblico impiego ha una sua disciplina. In più, oltre al trattamento economico, abbiamo delle indennità speciali perché il lavoratore può essere adibito a mansioni particolari.

Pensiamo a chi fa turni, a chi lavora la notte, a chi fa straordinario ed altre attività particolari.

Si è soliti dividere la retribuzione principale in due grandi categorie: il trattamento fondamentale, quello base, quello che mi spetta tutti i mesi, qualunque cosa faccia quel mese che è dato dallo stipendio tabellare che è quello previsto dal contratto collettivo.

Se ad esempio il contratto collettivo stabilisce che il funzionario percepisce 25,000 euro lordi annui, allora tutti i funzionari di tutte le amministrazioni a cui si applica quel contratto, ad esempio enti locali, funzioni centrali, sanità, avrà quello stipendio tabellare nella sua busta paga.

La retribuzione individuale di anzianità è disciplinata dai precedenti contratti, ci si porta dietro se si ha in godimento l'indennità integrativa speciale. Anche questa è una componente aggiuntiva derivante da precedenti contratti e un eventuale livello economico differenziato (cosiddetto LED) anche questo derivante dal precedente sistema. In generale, nel trattamento fondamentale noi vediamo principalmente lo stipendio tabellare, quello che ogni tre anni con la contrattazione viene incrementato, modificato, aggiornato per i vari profili e le varie categorie secondo quanto stabilito dagli andamenti Istat.

Tutti i mesi, tutti i dipendenti con quel profilo e quella categoria hanno lo stesso stipendio tabellare. Poi ci si aggiunge il trattamento accessorio perché se quel mese ho fatto del lavoro straordinario messo a pagamento, non a recupero, avrò i compensi per lavoro straordinario. Avrò la produttività, il sistema della performance e quindi la valutazione del merito⁷ che mi viene riconosciuto.

Poi mensilmente i premi di qualità delle prestazioni individuali, se previsti e altre indennità speciali, turni, lavoro notturno o altre componenti fanno sì che lo stipendio dei dipendenti, anche della stessa categoria e dello stesso profilo, possono variare da soggetto a soggetto.

Il testo unico del pubblico impiego Dlgs 165 del 2001 all'art 45 è rubricato trattamento economico. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi, quindi non è la legge che stabilisce il trattamento economico, salvo alcuni aspetti particolari.

Questo è frutto della privatizzazione del pubblico impiego. Con la privatizzazione si è deciso di non disciplinare unilateralmente queste componenti, ma sarà in sede di contrattazione nazionale e decentrata l'individuazione del tabellare e delle componenti accessorie. Le amministrazioni pubbliche, una volta definito nei contratti collettivi il trattamento economico, garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale.