

La gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni

*La privatizzazione del rapporto di
pubblico impiego*

a cura di
Franco Liso
Università La Sapienza



Perché il decreto legislativo
29/1993 e la “privatizzazione”
dei rapporti di lavoro?

Le spinte alla “privatizzazione”

- L’interesse delle OO.SS. dei lavoratori (quelle confederali maggiormente rappresentative) alla applicazione di una **norma comune** per tutto il lavoro subordinato e ad un quadro più favorevole alla propria azione
- L’interesse del governo ad una amministrazione più efficiente

Gli obiettivi perseguiti dalla legge



f.liso

l’articolo 1

1) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea

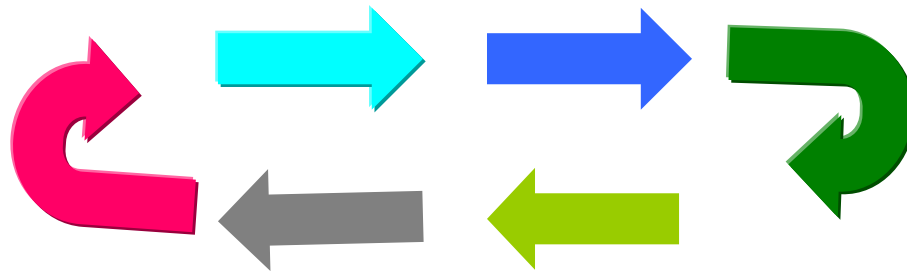
2) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica

3) 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.

IN CHE MODO VENGONO PERSEGUITI **GLI OBIETTIVI?**

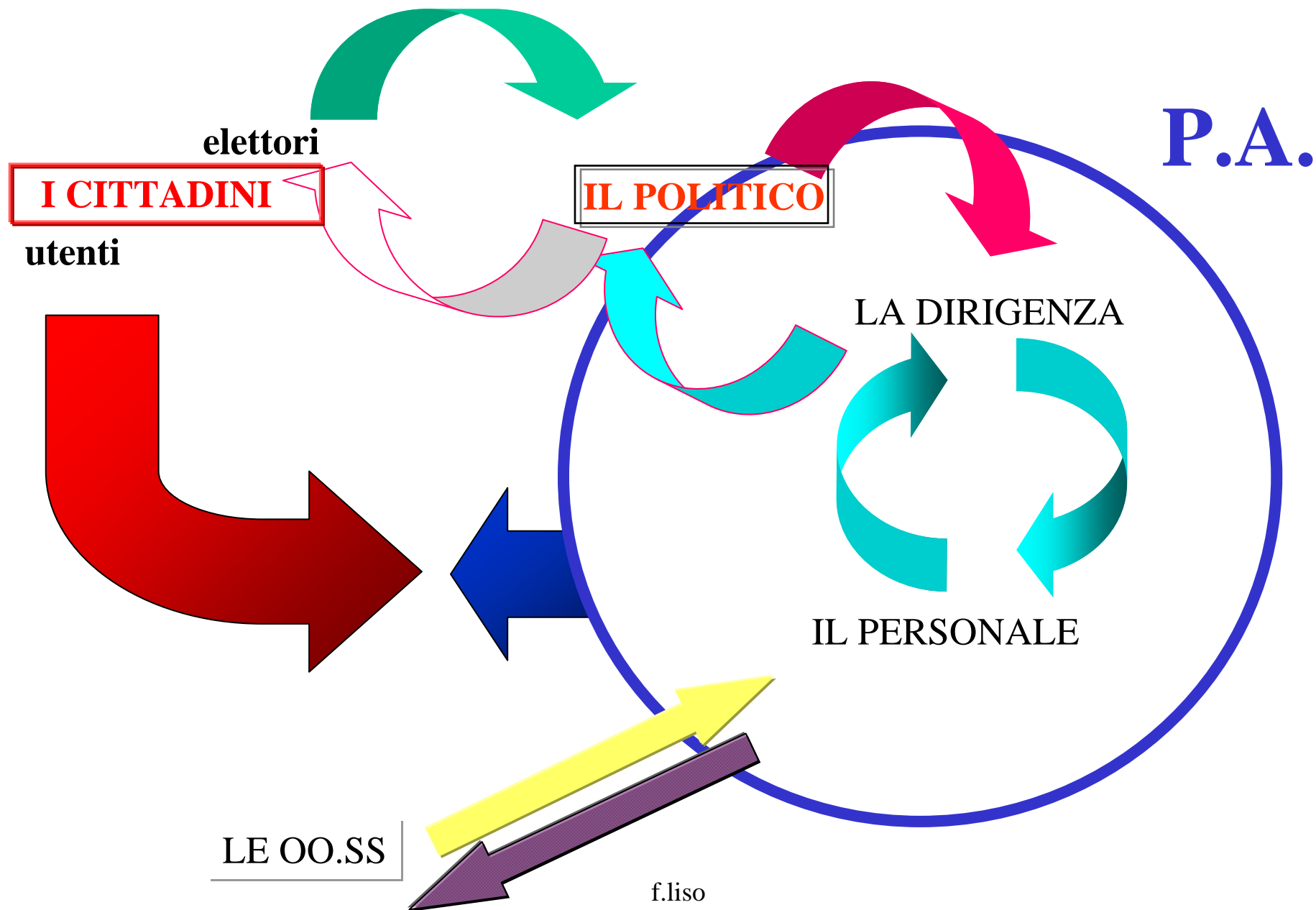
La prospettiva più importante:

l'attivazione di circuiti di responsabilità



Giuliano Amato:

“Occorre restaurare, o instaurare forse, per la prima volta, una catena di responsabilità, di ruoli dialettici conflittuali, perché la responsabilità è figlia della conflittualità dialettica e un sistema che non instauri ruoli, parti e procedure dialettico conflittuali è un sistema che non può produrre responsabilità.” (in *Ripensare il sindacato*, 1989)

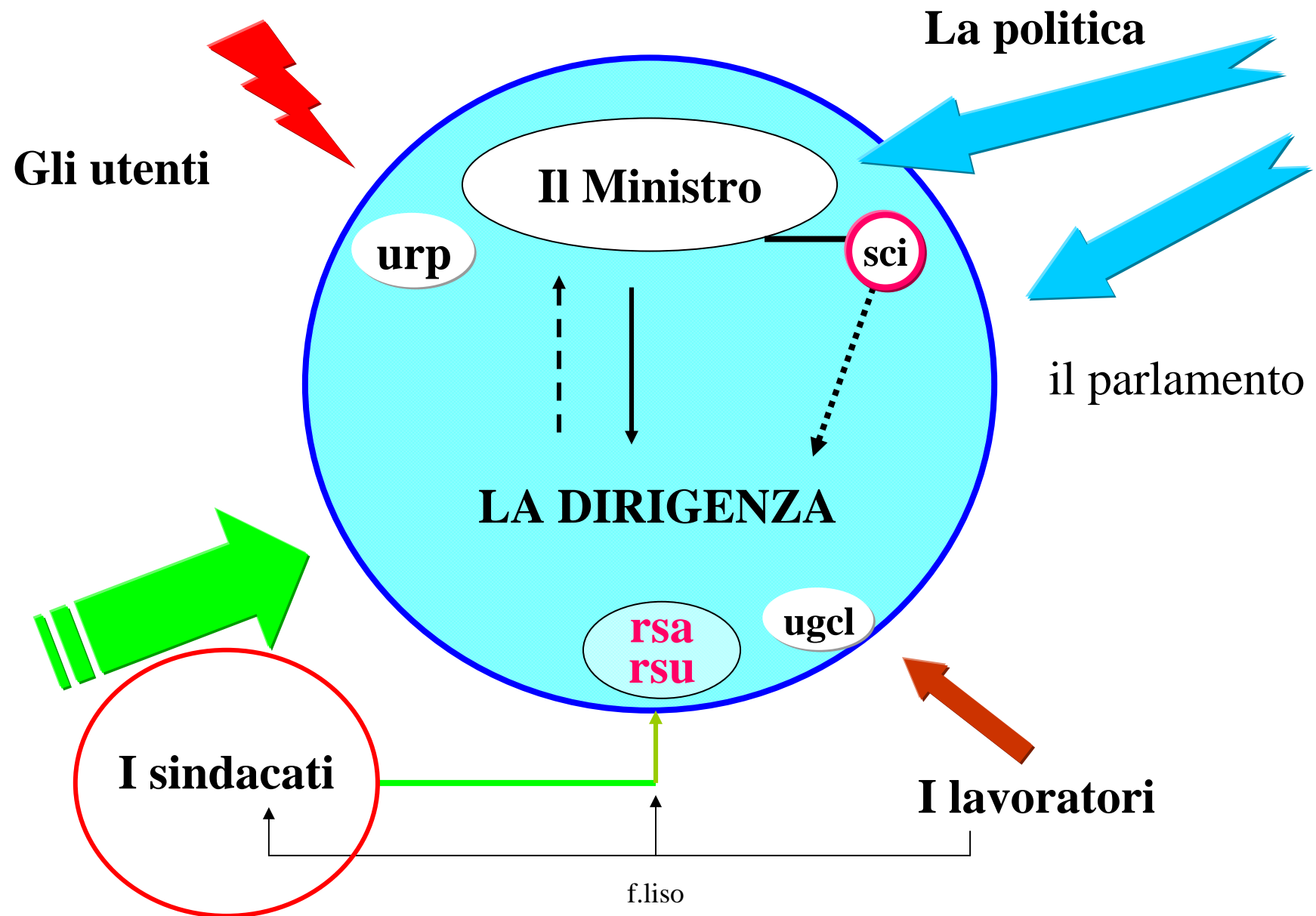


LA NECESSITA' DELLA ATTIVAZIONE DI CIRCUITI DI RESPONSABILITA'

Come viene realizzata l'attivazione di questi circuiti?



si opera innescando meccanismi idonei a svolgere, nei confronti della dirigenza, una funzione di equivalente funzionale di quell'azione di stimolo che il mercato svolge nei confronti delle imprese



Non bisogna trascurare, ovviamente, che il legislatore ha messo in opera una strategia più complessiva, non potendosi ottenere risultati se non si modificano anche altre regole della macchina amministrativa

In altri termini non si tratta solo di attivare la responsabilità del dirigente mediante poli dialettici, ma anche di creare condizioni perché la sua azione possa risultare più efficace. Ad es.:

- informatizzazione**
- la semplificazione dei procedimenti**
- le modifiche alla disciplina del bilancio**
- la diversa concezione dei controlli**



- la flessibilizzazione dell'organizzazione

riduzione del ruolo della legge e valorizzazione degli atti organizzativi, fino alla configurazione privatistica degli atti determinativi dell'organizzazione degli uffici

La politica

Ridurre l'ingerenza "indebita" della politica ed aumentare la responsabilità di tutti gli attori




DISTINZIONE **NON** SEPARAZIONE
f.liso

- **un modo per ridurre l'ingerenza
“indebita” della politica**
- **un modo per valorizzare la
professionalità della dirigenza**

Il **Ministro** e l'**amministrazione**

Precludere al politico la tentazione di un uso opportunistico della amministrazione

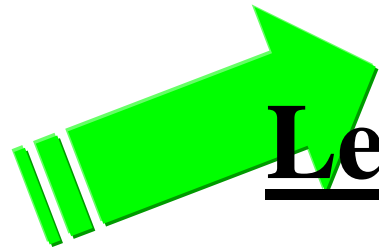
- esclusione del politico dal tavolo della contrattazione collettiva  **aran**
- numericità nelle assunzioni obbligatorie (36, co.2)

Il Parlamento e l'amministrazione

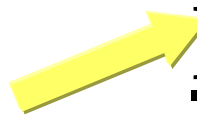
Ridurre le interferenze nella gestione

lo sfavore per le “leggine”

La valorizzazione del circuito regolativo rappresentato dalle relazioni sindacali



Le organizzazioni sindacali



I lavoratori

Acquistare maggiore flessibilità nell'utilizzo del fattore lavoro e rafforzare la logica efficientistica dello scambio

Come?

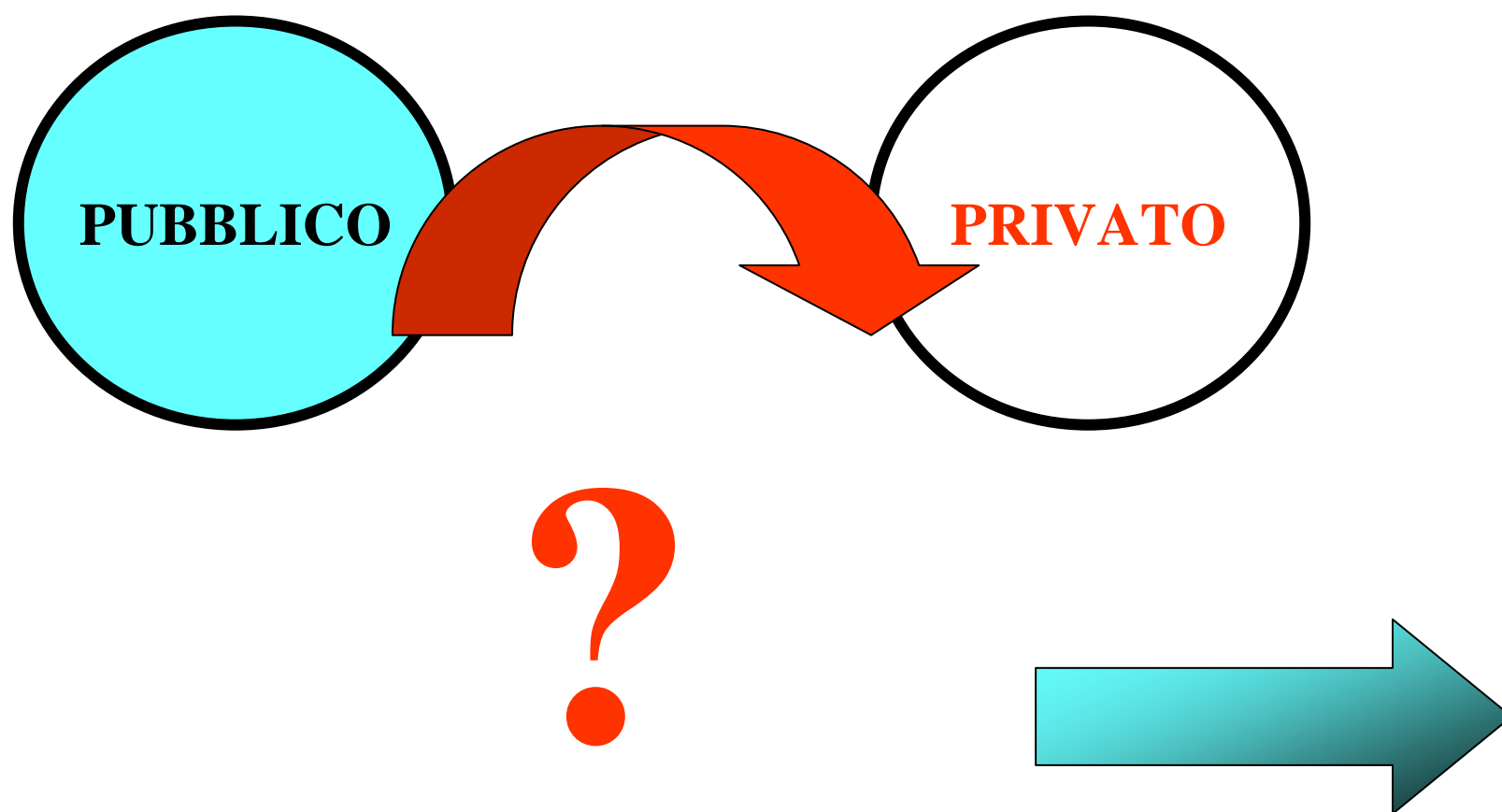


La “privatizzazione” dei rapporti di lavoro

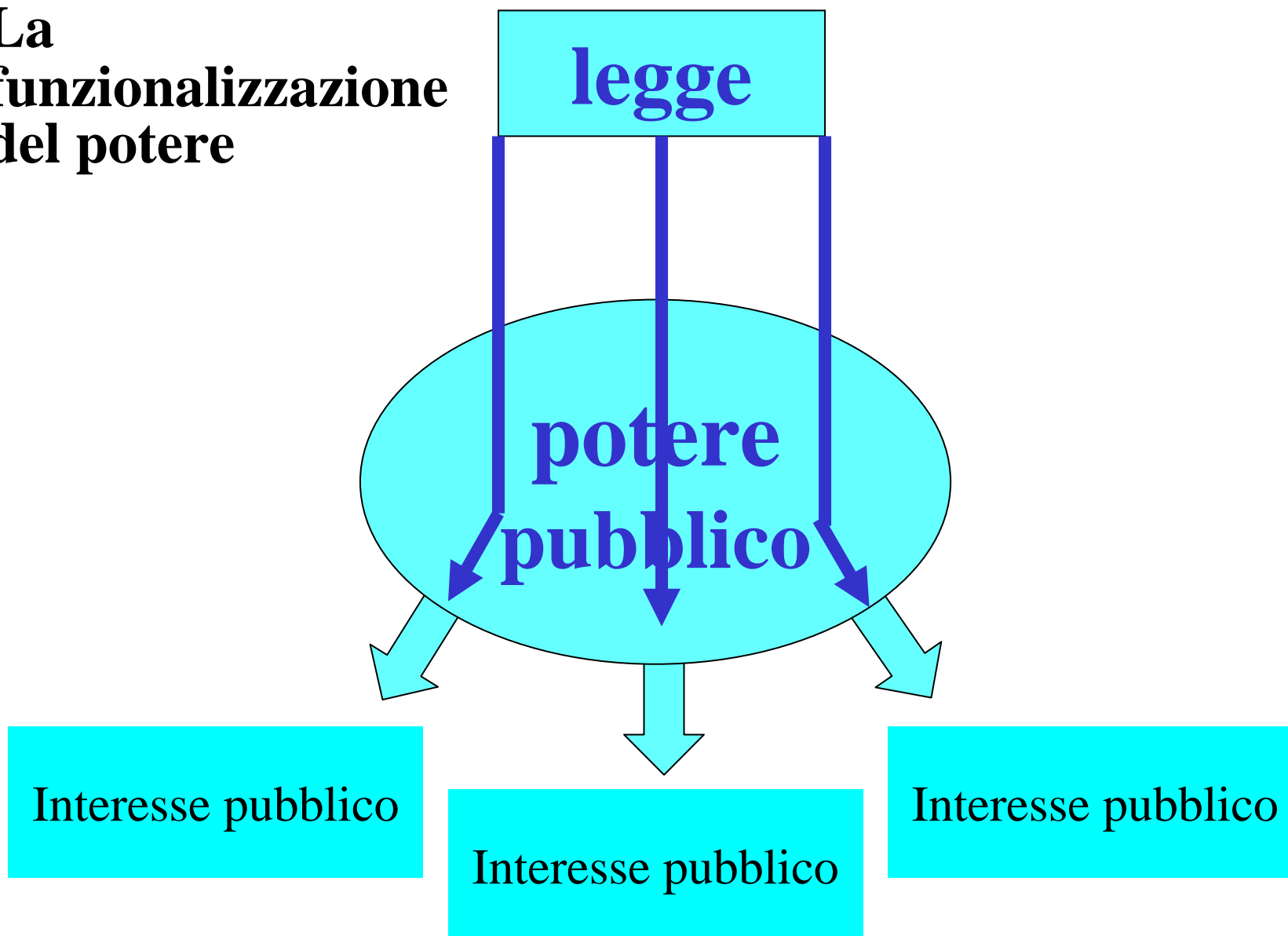
Nell'ambito dei rapporti di lavoro la posizione della p.a. viene assimilata a quella del privato datore di lavoro

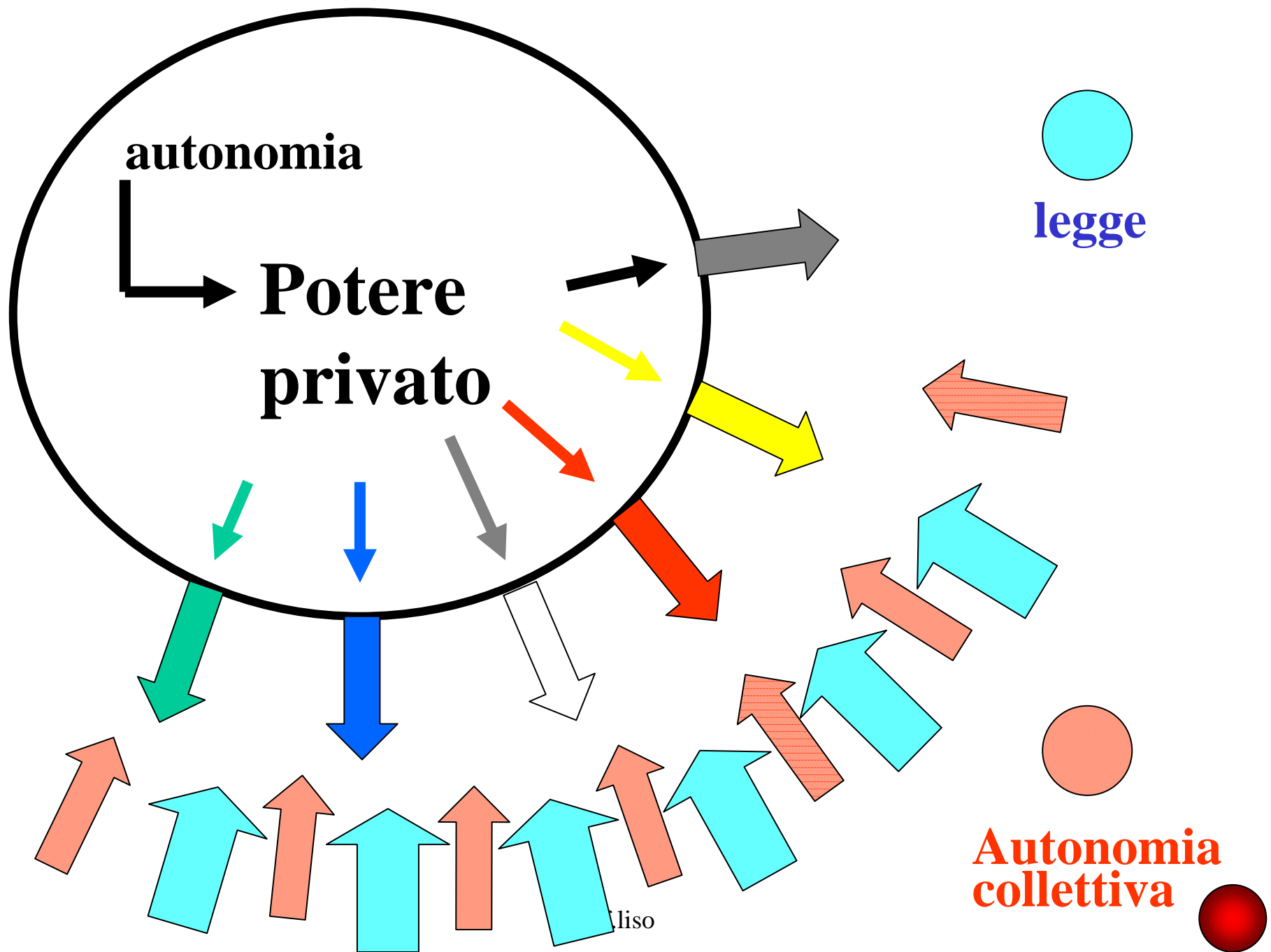
P.A. = datore di lavoro privato

che vuol dire passare dal



La funzionalizzazione del potere





Perché la privatizzazione



C'è un collegamento tra
privatizzazione dei rapporti di lavoro
e ruolo del dirigente



Il legislatore vuole che il dirigente sia manager, cioè soprattutto gestore di risorse

Alla dirigenza si chiede di operare per raggiungere obiettivi; il rispetto della norma non esaurisce più il suo compito.

la cultura della **gestione del personale** non
va ricercata nelle **norme giuridiche**; queste
costituiscono solo un elemento del quadro

il **dirigente pubblico** deve avere ben chiari
gli obiettivi e deve quindi considerare le
norme giuridiche solo come **vincolo** posto
alle proprie scelte **ovvero** come **strumento**
da utilizzare per raggiungere quegli
obiettivi

il legislatore ritiene che la strumentazione di diritto privato, connotata da maggiore flessibilità, sia idonea a consentire alla dirigenza una gestione più efficiente del personale



l'arretramento che il diritto
pubblico ha subito nell'area
ricoperta in precedenza ha
carattere strategico



la scelta è stata quella di fare
affidamento, per la garanzia del
buon andamento, soprattutto sul
circuito rappresentato dalla
responsabilità dirigenziale

la privatizzazione costituisce una delle condizioni che, insieme ad altre, contribuisce a rendere possibile che la dirigenza possa effettivamente rispondere per il raggiungimento degli obiettivi che le si chiede di perseguire

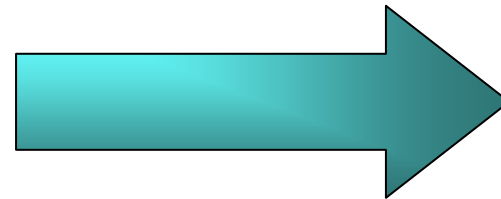
Ponendosi nella prospettiva dell'art. 97 cost. va detto che

per l'ordinamento il buon andamento della pubblica amministrazione non rappresenta più un elemento assunto come analiticamente prescritto dalle norme e garantito dalla “posizione di supremazia speciale” (e quindi da poteri funzionalizzati), bensì rappresenta un risultato atteso dall'azione della dirigenza munita di un potere di gestione privato e quindi libero nel fine, cioè nel perseguimento degli obiettivi operativi.

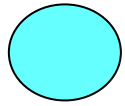
In conclusione:

la privatizzazione dei rapporti di lavoro va considerata come una innovazione che è stata introdotta per migliorare il funzionamento della macchina amministrativa.

**La visione del pubblico impiego che
aveva il diritto amministrativo**



L'IMPIANTO TRADIZIONALE



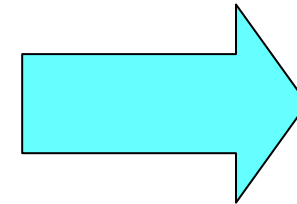
Attività di diritto pubblico



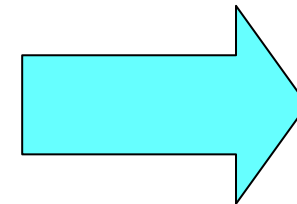
Attività interna

ORGANIZZAZIONE

f.liso

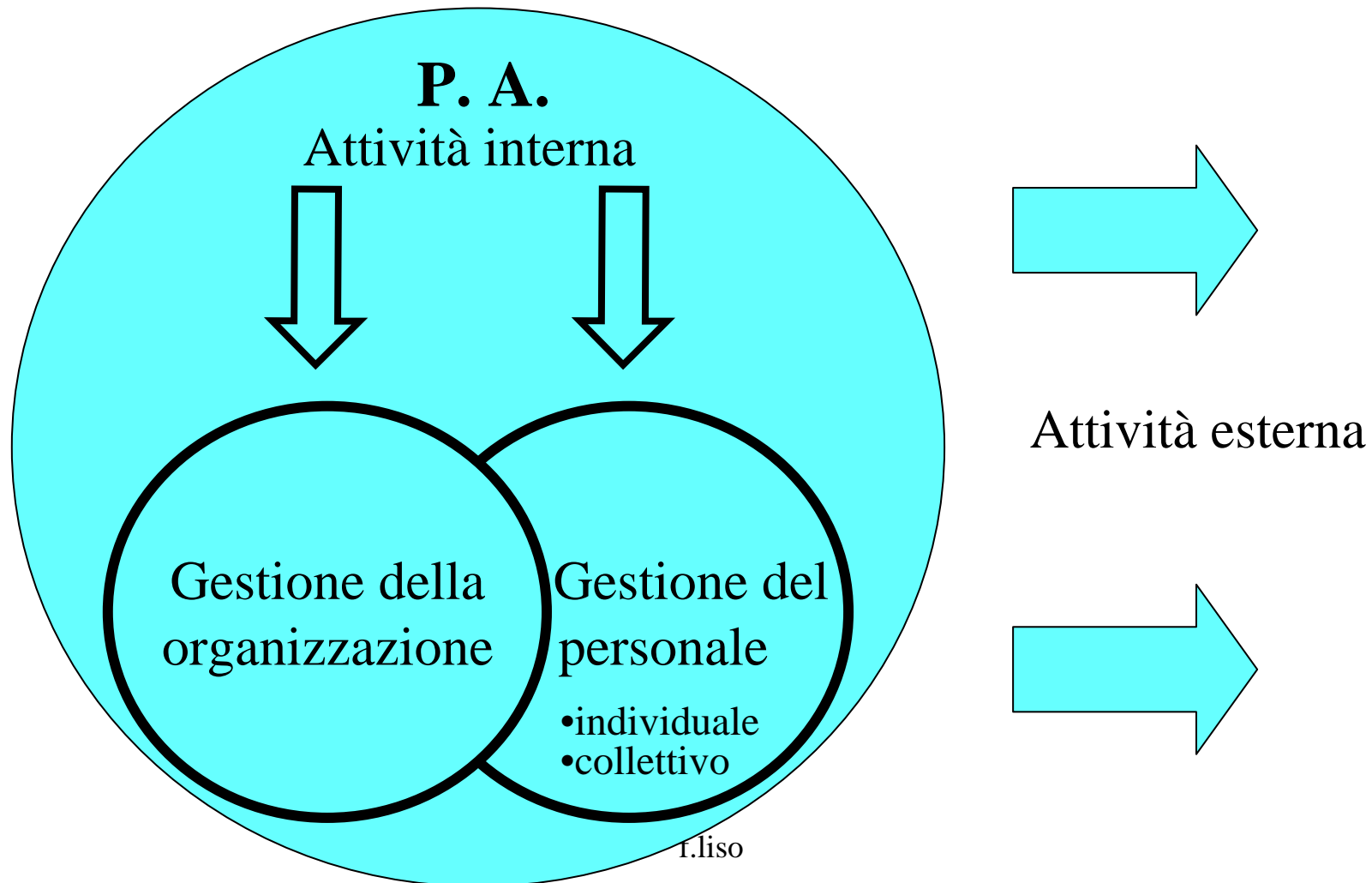


Attività esterna



L'IMPIANTO TRADIZIONALE:

la gestione del personale è “conglobata nel pubblico”



Punti cardine della tradizionale visione pubblicistica:

- Il rapporto di lavoro fa parte integrante dell'organizzazione della pubblica amministrazione e poiché l'organizzazione è strumentale al perseguimento di fini pubblici ne consegue che anche quel rapporto è attratto sotto i medesimi poteri che la p.a. esercita per il perseguimento di quei fini (**il rapporto di lavoro è “conglobato” nel pubblico**)
- La nascita del rapporto e la sua gestione vengono quindi realizzate attraverso **atti amministrativi**. La posizione del dipendente nell'ambito dell'organizzazione è integralmente disciplinata dalla legge o da atti unilaterali (lo stato giuridico); i poteri esercitati nei suoi confronti sono costituiti dalla legge e vengono esercitati con la finalità di soddisfare **l'interesse pubblico**



Nei confronti dei dipendenti la p.a. è in una posizione di **supremazia speciale**; le posizioni di interesse dei dipendenti sono qualificate nei termini dell'interesse legittimo; diritti possono essere vantati solo per aspetti che non interferiscono con l'organizzazione (la retribuzione)

**Le resistenze della cultura
amministrativistica tradizionale**

**Il parere negativo del Consiglio di Stato
sul d.d.l. governativo (1992)**

“... La diversità strutturale fra l’impiego pubblico e il lavoro privato, che giustifica una più o meno estesa, ma comunque ineliminabile, diversità di regime, deriva da ciò, che in un gran numero di casi la “prestazione lavorativa” richiesta al dipendente pubblico consiste, in tutto o in parte, nell’esercizio di pubbliche funzioni.”

“In altre parole, l’instaurazione del rapporto non fa nascere soltanto un rapporto sinallagmatico rientrante nello schema privatistico do ut facias, o in quello della locatio operarum, ma ha anche la valenza dell’investitura di una funzione....”

“In tutti questi casi, pare impossibile ridurre la posizione soggettiva della pubblica amministrazione a un mero interesse economico-privatistico a conseguire l’effettuazione della prestazione lavorativa da parte del dipendente; laddove è preminente l’interesse, pubblicistico e generale, al

corretto esercizio delle pubbliche funzioni a vantaggio della collettività. Il che comporta, necessariamente, poteri di disciplina, di direttiva, di sindacato, di organizzazione; in una parola, poteri di supremazia che condizionano la posizione soggettiva del dipendente, degradando spesso ad interessi legittimi quelli che in ambito privatistico sarebbero diritti soggettivi. Senza contare il ben diverso rilievo penale che assume la violazione dei doveri o l'abuso dei poteri connessi alla funzione.”

“Ma, anche quando la prestazione lavorativa non comporta l'esercizio, in alcuna forma, di pubbliche funzioni, sta di fatto che la pubblica amministrazione opera per il conseguimento di interessi che trascendono la soggettività delle persone fisiche che ne hanno *pro tempore* la rappresentanza; interessi dei quali queste ulti-

me non possono liberamente disporre. Come non ne può disporre, del resto, la stessa p.a.”. “Là dove esiste il potere discrezionale dell’Amministrazione di organizzarsi, di assicurare il buono ed imparziale andamento della gestione pubblica e, quindi, non solo di procedere alla scelta oculata di coloro che vogliono e agiscono in suo nome e per suo conto (art. 97, comma 3, Cost.), o di distribuire i funzionari negli uffici a seconda delle loro attribuzioni e secondo le loro responsabilità (art. 97, comma 2, Cost.), ma anche di trasferirli per ragioni di opportunità, di distaccarli o comandarli presso altre amministrazioni nell’interesse dell’amministrazione di provenienza, di sospendere o interrompere il rapporto per scarso rendimento dell’impiegato o per altre carenze ecc., non sembra vi sia possibilità e convenienza di adottare, sia pure parzialmente, la disciplina privatistica del lavoro, la quale attiene solamen-

te a rapporti di dare e avere, di fare e di dare, di dirigere con efficienza e di eseguire con esattezza, nell'ambito di un'attività imprenditoriale guidata dalle regole del mercato.”

“Non pare, dunque, che, con metodo nominalistico, sia consentito dichiarare privato ciò che è conglobato nel pubblico e, quindi, affievolire o separare la valutazione del pubblico interesse che è a fondamento dell'attività amministrativa, in modo che coloro che operano come organi dell'Ente pubblico si trasformino, in tutto o in parte, da pubblici dipendenti e funzionari, in lavoratori privati, soggetti alle regole vigenti in settori estranei alla cura degli interessi della collettività.”

“In altri termini, la trasformazione del rapporto da pubblico in privato non può essere del tutto liberamente di -

sposta dal legislatore, trattandosi di qualificazioni che discendono dalla natura oggettiva dei rapporti e degli interessi che in questi sono implicati, e che hanno riscontro nelle stesse strutture pubblicistiche nelle quali strumentalmente si inseriscono”

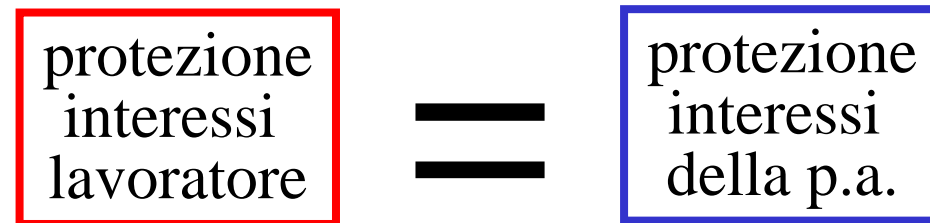
“Nella cultura del giudice amministrativo la tutela del dipendente pubblico non si contrappone al potere dell’amministrazione, non è cosa diversa dalla tutela del potere dell’amministrazione, dal momento che quest’ultimo è concepito come sottoposto a regole che ne presidiano la corrispondenza a predefinite finalità in cui si riassumono interesse dell’amministrazione e interesse dei dipendenti, che vengono così congiuntamente garantiti.”

(Corpaci)

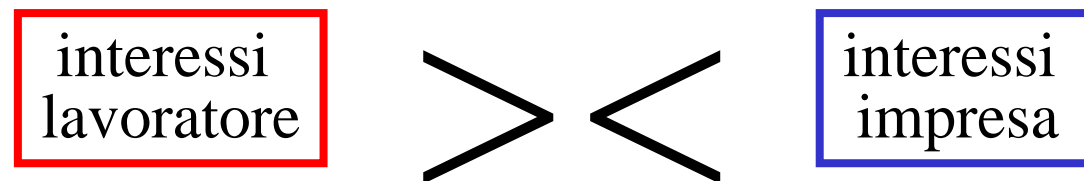


Cosa **dovrebbe** implicare la
“privatizzazione” nella
gestione del rapporto?

Nella tradizionale **schema pubblicistico** i limiti al potere della p.a. sul versante dei rapporti di lavoro sono considerati come funzionali alla tutela dell'interesse pubblico al “buon andamento”



Nello **schema civilistico** – improntato alla logica dello scambio – questo collegamento è strutturalmente assente



Nota bene

A differenza di quanto avviene nel settore del lavoro presso i privati, nel quale il legislatore provvede esclusivamente a tutelare posizioni di interesse del prestatore di lavoro, consentendo che trattamenti più favorevoli possano essere conseguiti attraverso il contratto individuale o quello collettivo, nella disciplina del lavoro presso le pubbliche amministrazioni il legislatore provvede a proteggere anche determinati interessi organizzativi delle pubbliche amministrazioni mediante discipline particolari non derogabili a vantaggio del lavoratore.

f i n e

f.liso