



# Il rapporto di lavoro pubblico: fonti, oggetto, evoluzione normativa

**II LEZIONE**

# OGGETTO

- ▶ il rapporto di lavoro pubblico è definibile come rapporto intercorrente tra lavoratore e lo stato o altro ente pubblico non economico
- ▶ rapporto organico: espressivo di interessi pubblici, riconosciuti nella costituzione (art. 54, 97, 98) per effetto del quale il lavoratore è organo dell'amministrazione, ne esprime all'esterno la volontà e ne realizza i fini istituzionali
- ▶ rapporto di servizio: rapporto di lavoro che lega il lavoratore alla PA da cui scaturiscono diritti e obblighi analogamente all'impiego privato

# EVOLUZIONE

Da questa ambivalenza è derivata un'evoluzione «ondivaga» del diritto del lavoro pubblico, poiché le varie riforme hanno inteso di volta in volta privilegiare l'uno o l'altro aspetto

I fase – prevalenza rapporto organico

II fase – avvicinamento all'impiego privato

III fase – prima e seconda privatizzazione (contrattualizzazione)

IV – rilegificazione del rapporto

V – riforma *Madia* (l. n. 124/2015 e decreti attuativi)

VI – Riforma PA post pandemia, PNRR

## I fase

- ▶ il rapporto si costituiva con atto unilaterale di nomina (no contratto)
- ▶ il rapporto era interamente regolato da leggi o atti amministrativi
- ▶ il giudice competente era quello amministrativo
- ▶ DPR 10 gennaio 1957 n. 3, statuto degli impiegati civili dello stato che prevedeva una disciplina integrale del rapporto dalla costituzione all'estinzione
- ▶ si valorizzava il rapporto organico

## Il fase

- ▶ cause: dilatazioni funzioni PA, efficienza, governo della spesa per personale, presenza agguerrita delle OOSS
- ▶ effetto: avvicinamento del lavoro pubblico a quello privato
- ▶ legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego)
- ▶ si affidavano alla contrattazione collettiva taluni aspetti del rapporto di lavoro, contratti che dovevano essere recepiti in decreto
- ▶ estensione di alcune norme dello statuto dei lavoratori (1,3,8,9,10,11,14,15,16, commi 1 e 17)
- ▶ restavano di competenza legale alcune materie: es. organizzazione uffici, costituzione ed estinzione rapporto, ruoli organici, durata rapporto lavoro, ecc..
- ▶ restava la competenza GA

# III FASE

Insuccesso legge quadro dovuta al legislatore che interferiva con la contrattazione collettiva

Prima privatizzazione - l. d. n. 421/1992 e d.lgs. n. 29/1993: i rapporti di lavoro sono disciplinati dal capo I, titolo II, libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato; la contrattazione è fonte direttamente vincolante

Seconda privatizzazione - l. d. n. 59/1997 e d.lgs. n. 80/1998: distingue tra organizzazione amministrativa (coperta da riserva di legge) e rapporto di lavoro pubblico (PA=datore di lavoro)

Competenza GO

D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 Testo Unico

L. n. 145/2002: conferimento incarichi dirigenziali, con durata minima anche inferiore ai due anni, poi modificati dal d.l. 115/2005 che riporta a tre anni/5 anni; incarico dirigenziale come provvedimento; spoil system, cioè cessazione degli incarichi alla nomina del nuovo Governo.

## IV FASE (I)

- ▶ riforma brunetta – l. d. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009
- ▶ obiettivi:
  1. migliorare efficienza e efficacia delle procedure di contrattazione attraverso controlli sul rispetto dei vincoli di bilancio, riordino dell'ARAN, riduzione dei comparti e delle aree
  2. sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture
  3. trasparenza dell'azione della PA e dei sistemi retributivi attraverso pubblicazione internet
  4. valorizzazione merito per cui le progressioni economiche devono avvenire secondo criteri selettivi, allocazione delle risorse per merito e produttività

## IV FASE (II)

sistema più rigoroso delle responsabilità attraverso inasprimento sanzioni disciplinari

permanenza almeno 5 anni nella prima sede, concorsi su base regionale

rilegificazione- cambia la formulazione dell'art. 2, co. 2, tu: i contratti collettivi possono derogare alla legge solo se espressamente previsto; prima i contratti potevano derogare, salvo precise limitazioni

responsabilizzazione dei dirigenti

## IV FASE (III)

il decreto n. 150/2009 introduce nuovi istituti (titoli i-iii), modifica il tu in materia di dirigenti, mobilità, contrattazione, responsabilità dipendenti, sanzioni disciplinari (titolo iv)

novita':

- sistema di premialità del merito sulla base di una valutazione delle performance sia delle strutture amministrative che dei singoli secondo i principi di trasparenza
- gli incentivi retributivi (trattamento accessorio) avviene sulla base della valutazione della struttura e dei singoli
- le progressioni tra aree (esterne) avvengono per concorso pubblico e con una quota riservata al personale interno non superiore al 50%
- sanzioni disciplinari tipizzate dalla legge e non più fissate dai contratti collettivi
- al dirigente spetta la gestione dei rapporti di lavoro

## V FASE – LA RIFORMA MADIA (I)

- ▶ la legge n. 124/2015 contiene diverse deleghe legislative su aspetti generali inerenti l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione (come, ad esempio, la dirigenza pubblica, la riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, le norme in tema di anticorruzione e trasparenza)
- ▶ le deleghe interessano anche capillari riforme settoriali concernenti le società a partecipazione pubblica, gli enti pubblici di ricerca, le forze di polizia, le autorità portuali, i servizi pubblici locali
- ▶ altri articoli di immediata attuazione (art. 3 sul silenzio assenso tra amministrazioni; art. 6 in tema di autotutela amministrativa; art. 12 sugli incarichi direttivi dell'avvocatura dello stato; art. 14 in relazione alla violenza di genere; art. 15 sul personale delle forze armate)

## V FASE – LA RIFORMA MADIA (II)

il percorso di attuazione delle deleghe è parso sin da subito complesso non solo per le vicende politiche collegate al governo Renzi, ma anche da questioni più squisitamente tecniche che hanno indotto a ritornare su alcuni decreti attuativi già emanati



il cammino delle deleghe è stato bruscamente interrotto dalla corte costituzionale, che con una sentenza del novembre 2016 n. 251, relatrice la prof.ssa silva sciarra, ha giudicato incostituzionali alcune norme della legge 124/15, obbligando di fatto il governo a varare in tempi brevi alcuni decreti correttivi, di intesa con le regioni



la Corte Costituzionale ha affermato l'illegittimità costituzionale della previsione del mero parere in Conferenza unificata, piuttosto che invece quella della previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni

## V FASE – LA RIFORMA MADIA (III)

- ▶ risultano:
  - vari decreti settoriali: es. riforma società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175/2016-n. 100/2017; enti di ricerca, d.lgs. n. 218/2016, ecc..);
  - vari decreti sull'azione amministrativa (giustizia contabile, sblocca procedimenti, foia e trasparenza)
  - decreti sul personale:
    1. d.lgs. n. 116/2016, corretto da d.lgs. n. 118/2017, sui procedimenti disciplinari
    2. d.lgs. n. 74/2017, riforma della valutazione del personale ex d.lgs. n. 150/2009
    3. d.lgs. n. 75/2017, riforma il d.lgs. n. 165/2001

# Governo giallo- verde (I)

legge n. 56 del 19 giugno 2019, decreto concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo



il Parlamento ha approvato la legge 56 del 2019 che contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza, attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni (c.d. nucleo della concretezza), strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni ed il ricambio generazionale

...segue

Governo giallo-verde

La legge n. 56/2019(II)

- ▶ istituzione Nucleo concretezza presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri: a) corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni; b) le azioni dirette a implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive
- ▶ ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro le amministrazioni pubbliche introducono sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi, in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso, nel rispetto dei principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità dalle norme in tema di privacy

# Il Governo giallo-rosso

l. 2 novembre 2019, n. 128, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali: collaborazioni etero-organizzate (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 81/2015, tempo e luogo); lavoro su piattaforma digitale e regime delle graduatorie pubbliche



vari interventi su dotazioni organiche e turn over nelle assunzioni

Decreto Dignità (D.L. n. 87 del 12 luglio 2018) convertito in legge con modificazione dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018.

il Legislatore, all'art. 1, comma 3 del Decreto, ha previsto che le modifiche:

non si applicano ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni, ai quali continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Nella Pubblica Amministrazione, quindi, continua ad applicarsi la disciplina speciale vigente, disciplinata dall'art. 36, D.Lgs. n. 165/2001

alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato;

alla disciplina della somministrazione di lavoro;

relative all'indennità di licenziamento ingiustificato ed all'incremento della contribuzione nel contratto a tempo determinato;

..segue

# applicabilità riforme impiego privato

- ▶ il decreto n. 276/2003 (riforma Biagi) e la l. n. 92/2012 (riforma Fornero) e pure il decreto dignità espressamente escludono il pubblico impiego
- ▶ il Jobs Act (l. n. 183/2014) non dice nulla. Per cui si dovrà vedere decreto per decreto (es. il CATUC, d.lgs. n. 23/2015, nel senso della non applicazione – Cass. n. 11868/2016)
- ▶ problemi di coordinamento quando si ha abrogazione di una norma applicata anche al PI
- ▶ se si tratta di leggi che modificano istituti già applicati alle PPAA si può concludere che anche le norme modificate si applicano (part-time, genitorialità, disabili)

# La pandemia da Covid-19 e la legislazione emergenziale

Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020: **Dichiarazione dello stato di emergenza** ai sensi degli artt. 7, c. 1, lett. c) e 24, c. 1 del d.lgs. n. 1/2018 (c.d. Codice della Protezione Civile).

## LEGISLAZIONE EMERGENZIALE PIÙ IMPORTANTE IN MATERIA DI LAVORO NELLA P.A.

D.L. 17 marzo 2020, n. 18 – c.d. **Decreto Cura Italia** – convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27;

D.L. 19 maggio 2020, n. 34 – c.d. **Decreto Rilancio** – convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77;

D.L. 16 luglio 2020, n. 76 – c.d. **Decreto Semplificazioni** – convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120;

D.L. 14 agosto 2020, n. 104 – c.d. **Decreto Agosto** – convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

## La pandemia da Covid-19 e la legislazione emergenziale

In materia di lavoro nelle PP.AA. la legislazione emergenziale e i relativi DPCM attuativi hanno previsto:

1- la sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego (nella fase più acuta dell'emergenza)

2. la semplificazione delle procedure concorsuali, attraverso l'uso della tecnologia digitale e il decentramento delle sedi (nella fase di ripresa)

3. l'utilizzo del lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni;

4. la sospensione temporanea dei procedimenti amministrativi e disciplinari

5. misure di semplificazione per i procedimenti amministrativi avviati in relazione all'emergenza, in particolare quelli aventi ad oggetto i benefici economici

# Il Governo Draghi e la nuova stagione di riforme

Febbraio 2021: Governo Draghi → Ritorno del Ministro Brunetta al Ministero per la funzione pubblica

## RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

10 marzo 2021: **«Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale»** sottoscritto tra Governo e Parti sociali.

I temi presi in considerazione all'interno del documento sono:

1. Il trattamento economico;
2. La revisione del sistema di classificazione del personale;
3. Il lavoro a distanza;
4. La formazione del personale;
5. Il welfare e l'adeguamento dei sistemi di relazioni sindacali

# Il Governo Draghi e la nuova stagione di riforme

**D.L. 1 aprile 2021, n. 44** (convertito con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76)

- ▶ Introduzione di misure di semplificazione per lo svolgimento delle procedure concorsuali: disciplina transitoria + disciplina a regime.

**D.L. 9 giugno 2021, n. 80** (convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113)

- ▶ Introduzione di norme per l'attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza); vengono dettate disposizioni in materia di:
  - ❖ Apprendistato;
  - ❖ Progressioni di carriera;
  - ❖ Mobilità;
  - ❖ Reclutamento della dirigenza → rinvio alla contrattazione collettiva.

# Il Governo Draghi e la nuova stagione di riforme

- digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione: filo conduttore degli interventi normativi
- rilancio di una pubblica amministrazione che garantisca servizi digitali efficienti ai cittadini e alle imprese, unitamente alle misure per la modernizzazione relative in primo luogo all'accesso, alla buona amministrazione, al capitale umano
- Agenda per la semplificazione 2020-2023 e il decreto-legge n. 76 del 2020 hanno delineato la cornice regolatoria per gli interventi di semplificazione della p.a.
- prima attuazione di tali misure è stata definita con il [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77](#), che ha delineato le strutture di governance del PNRR e una serie di interventi di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure

# Riforma del lavoro pubblico e ripresa post pandemica

- ▶ Facoltà assunzionali
- ▶ Stabilizzazione del personale precario
- ▶ Procedure concorsuali
- ▶ Mobilità, aree funzionali e progressioni nel pubblico impiego
- ▶ Trattamenti economici nella P.A.

# Governo Meloni

- ▶ Provvedimenti collegati all'attuazione del PNRR (Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2023, n. 191 (in G.U. 16/12/2023, n. 293)
- ▶ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 10 agosto 2023, n. 112 (in G.U. 16/08/2023, n. 190) –  
.....

## Rinnovi contratti collettivi

- ▶ CCNL del comparto Funzioni centrali 2019-2021 (9 maggio 2022)
- ▶ CCNL del comparto Sanità 2019-2021 (2 novembre 2022)
- ▶ CCNL del comparto funzioni locali 2019-2021 (16 novembre 2022)
- ▶ CCNL del comparto Istruzione e ricerca (18 gennaio 2024)



# Principi riassuntivi

# Principi

1. i rapporti di lavoro sono disciplinati dalle norme del codice civile e leggi speciali
2. separazione tra funzioni di indirizzo e controllo (potere politico) e funzioni amministrative, tecniche e finanziarie (dirigente)
3. i rapporti di lavoro sono regolati dal contratto collettivo
4. i contratti individuali devono garantire parità di trattamento (art. 45, co. 2 TU) e rispetto dei contratti collettivi
5. competenza GO

Ambito  
soggettivo  
TU n.  
165/2001  
(art. 1)

1. Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, scuole di ogni ordine e grado
2. Regioni, Province, Comuni, Comunità montane
3. Università
4. Camere di commercio
5. Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
6. Amministrazioni e aziende del SSN
7. ARAN

# ESCLUSIONI (art. 3, t.u. 165/2001)

1. Magistrati ordinari, amministrativi e contabili
2. Avvocati e procuratori dello Stato
3. Personale militare e di polizia
4. Diplomatici e prefetti
5. Dipendenti di enti che svolgono attività nell'ambito del credito, borsa e mercato
6. Dipendenti di Camera, Senato e Corte Costituzionale
7. Professori e ricercatori universitari

# PUBBLICO IMPIEGO E REGIONI

- lo Stato ha potestà esclusiva in materia di ordinamento civile e penale e determina i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, l) e m) Cost.)
- alcune disposizioni del TU n. 165 e del decreto n. 150 si applicano direttamente, altre costituiscono “principi fondamentali” ai quali gli Enti locali devono adeguarsi
- il d.lgs. n. 276/2000 TU degli Enti locali
- Regolamenti degli Enti locali (assunzione di personale: piante organiche, concorsi, requisiti di accesso)
- i principi delle leggi delega sulle privatizzazioni costituiscono norme fondamentali per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome

# Fonti del rapporto di lavoro Pubblico: riassunto

1. Trattati Ue, Regolamenti e direttive Ue
2. Costituzione
3. D.lgs. n. 165/2001, aggiornato alla riforma Madia, d.lgs. n. 75/2017
4. D.lgs. n. 150/2009, aggiornato alla riforma Madia, d.lgs. n. 74/2017
5. Codice civile e leggi speciali nelle materie non regolate dal TU 165/2001 e dalla contrattazione collettiva
6. Leggi regionali nelle Regioni a Statuto speciale
7. Contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello
8. Contrattazione individuale

