

INTRODUZIONE

Perché? Una tesi in materia lavoristica avente ad oggetto l'analisi della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione ed in particolare, un approfondito studio sul trattamento economico dei pubblici dipendenti in regime di contrattualizzazione.

La risposta a tale quesito comporta varie e diversificate considerazioni, tenendo anche conto delle motivazioni che hanno indotto una ricerca in tale materia ed altresì, dagli obiettivi che si intende raggiungere attraverso la ricerca medesima.

Per quanto riguarda l'oggetto e le finalità del presente lavoro è possibile evidenziare che il medesimo è scaturito muovendo dalle premesse e dalle considerazioni contenute nei sottoelencati punti:

- In conseguenza del processo di uniformazione normativa del lavoro pubblico a quello privato, la materia di cui si tratta, una volta lasciato l'alveo originario del diritto pubblico (amministrativo), pur essendo entrata a far parte a pieno titolo della sfera normativa e didattica del Diritto del Lavoro tradizionale, non sembra aver suscitato particolare interesse da parte della dottrina di settore. Si potrà constatare che non sono proprio tanti i giuslavoristi che hanno dedicato almeno parte della propria attività di ricerca, all'approfondimento della disciplina relativa al rapporto di lavoro alle dipendenze dello Stato o degli enti pubblici. Disciplina che, anche dopo l'avvento della privatizzazione presenta ancora tratti di forte specialità e, nonostante interessi più di tre milioni di lavoratori, resta comunque una tematica "di nicchia" di cui occuparsi all'occorrenza oppure in via incidentale. Si potrà rilevare anche che nei tradizionali manuali o compendi per lo studio del Diritto del Lavoro, lo spazio dedicato alla materia appare sostanzialmente limitato o, talvolta semplicemente accennato.
- Proprio in seguito alla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, a partire cioè dagli anni 90', le tematiche connesse al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sono state caratterizzate da una costante attualità, non solo perché la disciplina normativa è stata interessata da periodici interventi, adattamenti e revisioni, spesso anche oggetto di cronaca ed acceso dibattito politico, ma soprattutto perché in concomitanza con il processo di parificazione normativa del lavoro pubblico a quello privato, si è cominciato a dare rilievo, non solo a livello legislativo ma anche sul

piano politico, economico e sociale, al concetto di "costo del lavoro pubblico".

Alla luce di questa nuova ottica si è cominciato ad analizzare e monitorare non solo l'andamento della "spesa" e la sua sostenibilità finanziaria, ma anche e soprattutto a verificarne l'economicità e la remuneratività. Si è cercato così di introdurre anche all'interno della P.A. principi e criteri gestionali di economicità, di efficacia ed efficienza ai quali doveva essere ispirata l'attività amministrativa, con la conseguenza che dal quel momento in poi l'attività posta in essere dalla P.A. non poteva più essere immune da controlli e verifiche di risultato/i e con essa, ovviamente, anche il controllo e la valutazione dei soggetti che a diverso titolo tale attività hanno effettuato, ed in particolare, di quei soggetti che sono legati all'amministrazione da un vincolo contrattuale lavorativo di natura subordinata.

- In conseguenza della c.d. privatizzazione del pubblico impiego la fonte negoziale ha gradualmente preso il posto della fonte legislativa, tanto che la contrattazione collettiva, dopo un iniziale timido ingresso nell'ordinamento del lavoro pubblico nei primi anni 80', ha assunto poi un ruolo primario e determinante nella regolamentazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A., ad eccezione però di alcune categorie di dipendenti pubblici che ne sono rimasti esclusi per la particolarità delle funzioni esercitate, che si rivelano in stretta connessione con i fini istituzionali dello Stato. In proposito, è interessante analizzare come si è articolata la vicenda contrattuale nel P.I. ed in particolare, il ruolo ed il comportamento tenuto dagli attori collettivi (OO. SS. e Parte Pubblica) nello sviluppo delle relazioni industriali e la dinamica negoziale che ne è scaturita, guardando ovviamente anche agli attori individuali destinatari del nuovo strumento di regolamentazione (lavoratori e Pubbliche Amministrazioni) per vedere così, come tutti insieme lo hanno utilizzato.
- Nel contesto della nuova regolamentazione contrattual-collettiva al trattamento economico ed alla politica retributiva è stato attribuito un ruolo determinante e trainante dell'intera vicenda privatizzazione-contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Accade così che è proprio la tematica e la dinamica retributiva ad offrire lo spunto per verificare e monitorare l'effettività del percorso di omogeneizzazione normativa del lavoro pubblico con quello privato attraverso l'utilizzo di nuovi parametri di riferimento identificati in alcuni "elementi chiave", che costituiscono gli assi portanti dell'intera riforma e riconducibili fondamentalmente ai concetti di: "razionalizzazione", "contenimento del

costo del lavoro pubblico”, unitamente a “redditività e produttività del lavoro”.

- La centralità del trattamento economico e del suo ruolo di catalizzatore del processo riformatore, si manifesta chiaramente nel disegno del legislatore delegato del 1993, attraverso l’edificazione di una nuova struttura della retribuzione, al fine di creare un sistema salariale uniforme per il lavoro pubblico e per quello privato, incentrato sulla valorizzazione del merito, della professionalità e della produttività dei pubblici dipendenti. In proposito, occorre sottolineare ed evidenziare che le disposizioni legislative a tal fine emanate, individuano proprio nella contrattazione collettiva l’unico strumento idoneo al raggiungimento di quello scopo. Infatti, il D. Lgs. n. 29/93, art. 49, nell’attribuire alla competenza della fonte negoziale la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio dei pubblici dipendenti, manifesta chiaramente la volontà, oltre che la necessità, che sia lo strumento della contrattazione collettiva e non più la legge, a stabilire i criteri per la determinazione dei trattamenti economici.

Premessi così in linea generale gli spunti e gli obiettivi della presente ricerca, il lavoro è stato articolato in 4 sezioni nelle quali si è cercato di illustrare, ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, i principali accadimenti storico-normativi della privatizzazione-contrattualizzazione del pubblico impiego, tenendo conto ove possibile, anche dei risvolti economico-politici della vicenda.

Nel primo capitolo, denominato: “Ricostruzione storico-normativa e tratti fondamentali della retribuzione”, si è cercato di tracciare un breve profilo evolutivo dell’obbligo retributivo, quale principale prestazione del datore di lavoro e diritto fondamentale del lavoratore subordinato, evidenziandone in particolare, attraverso i cardinali principi Costituzionali di “proporzionalità” e “sufficienza”, purtroppo spesso dimenticati e violati, le sue diverse funzioni e cioè, non solo quella di corrispettivo per l’attività lavorativa prestata, ma anche e soprattutto quella di “funzione sociale”, alla quale è strettamente connessa la possibilità che il lavoratore conduca “un’esistenza libera e dignitosa”. Oltre a questa parte fondamentale dogmatica, nel medesimo capitolo sono state anche affrontate questioni di carattere più sostanziale, ovvero i c.d. “problemi giuridici della retribuzione” ed in particolare, l’assenza di una nozione unica di retribuzione e la questione ormai superata della omnicomprensività.

Nel secondo capitolo, denominato: "Il rapporto di pubblico impiego nel suo sviluppo normativo" è stato tracciato un breve e sommario percorso evolutivo della normativa riguardante il rapporto di impiego pubblico, a partire dalla fine del 1800 fino ai nostri giorni. In particolare è stato dato conto della genesi della disciplina del lavoro pubblico e delle principali riforme legislative che nel corso del tempo l'hanno riguardato, passando attraverso il T.U. del 1957, l'avvento della privatizzazione nelle sue varie fasi di snodo, fino alle proposte di controriforma avviate con la "manovra d'estate 2008" del terzo Governo Berlusconi, culminate poi nella Legge delega n. 15/2009.

Nel terzo capitolo, denominato: "Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico privatizzato" la tematica retributiva è stata analizzata ampiamente sotto diversi aspetti ed angoli visuali. Partendo dal problema del controllo della spesa pubblica per i dipendenti, si è passato a trattare della natura e delle funzioni che la retribuzione ha avuto nel corso del tempo, evidenziando come nelle diverse fasi storiche lo stipendio del lavoratore pubblico ha registrato profondi e significativi cambiamenti. Infatti, da una iniziale forma di concessione economica di carattere alimentare, erogata al dipendente per il servizio prestato all'Amministrazione, si è cominciato solo verso la metà del secolo scorso a parlare di sinallagmaticità nel rapporto di lavoro e, quindi, della retribuzione quale controprestazione del datore di lavoro pubblico per l'attività prestata dal dipendente. Dopo questa introduzione è stato evidenziato il rilevante ruolo assegnato alla fonte negoziale all'indomani della privatizzazione nella determinazione del trattamento economico, ma soprattutto per una nuova struttura della retribuzione, distinta nella parte "fondamentale" e nella parte "accessoria". Già in questa sede viene accennata (per poi essere più ampiamente trattata nell'ultimo capitolo) la particolare carica innovativa e le aspettative riposte dal legislatore della riforma, sul salario accessorio, quasi come una sorta di scommessa, dato che proprio attraverso l'introduzione della c.d. "parte variabile" del trattamento economico si era inteso superare non solo la precedente struttura caotica regnante nelle retribuzioni dei dipendenti pubblici (non a caso definita emblematicamente "giungla"), ma soprattutto cercare di traghettare anche il versante del lavoro pubblico verso una dimensione retributiva guidata da criteri di economicità, produttività ed efficienza ed in ogni caso legarla sensibilmente al raggiungimento di risultati tangibili e verificabili. La trattazione di questa parte si conclude oltre che, con una succinta analisi della normativa riguardante i diversi trattamenti economici di fine rapporto ancora esistenti nell'impiego pubblico, ovvero l'indennità di "buonuscita", di "premio servizio" e del classico T.F.R., anche con un cenno alla giurisdizione della Corte dei

Conti in materia pensionistica, materia che in alcun modo è stata interessata dalle vicende normative della privatizzazione.

Nel quarto capitolo, denominato: "Il sistema degli incentivi delineato dalla contrattazione collettiva", si è dato conto del percorso evolutivo degli istituti retributivi accessori nati dalla contrattazione collettiva, in particolare quella di secondo livello, a partire dalla prima tornata contrattuale a metà degli anni 90', fino ai nostri giorni, istituti finalizzati a compensare la produttività individuale e collettiva, come pure l'esercizio di particolari attività disagiate o pericolose. Dopo aver analizzato l'approccio ed il ruolo svolto dalle parti attrici e come le stesse hanno utilizzato il nuovo sistema di regolamentazione che il legislatore le aveva fornito, si è evidenziato proprio come le attività dei soggetti partecipi, ma soprattutto i risultati ottenuti dall'attività negoziale appaiono fin da subito sbilanciati in favore delle organizzazioni sindacali, le quali rispetto alle pubbliche amministrazioni sembrano aver sfruttato fino in fondo le enormi potenzialità che lo strumento contrattual-collettivo aveva messo a loro disposizione. E' stato esaminato, inoltre, il nuovo ordinamento professionale del personale attuato dalla contrattazione collettiva ed il relativo sistema di progressione verticale ed orizzontale, evidenziando in proposito, che il finanziamento proprio di quest'ultima è andato a gravare pesantemente sulle risorse economiche disponibili, già di per sé limitate, destinate alla contrattazione integrativa. Infine, si è cercato di vagliare alcuni aspetti relativi al problema della produttività del lavoro, la valutazione dei dipendenti ed i controlli nella Pubblica Amministrazione.