

Cendon / Book

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Professional

LA LEGGE DELEGA 124/2015

LE MODIFICHE AL RAPPORTO DI
PUBBLICO IMPIEGO

INTRODUZIONE E BREVE PRESENTAZIONE
DELLA RIFORMA

Fabio Petracchi

Alessandra Marin

Gli Autori

Fabio Petracci esercita la professione di avvocato Giuslavorista ed è presidente di Agi Associazione Giuslavoristi Italiani Friuli Venezia Giulia. E' ed è stato consulente di diverse organizzazioni sindacali in sede locale e nazionale. Ha svolto e continua a svolgere attività di docente in Master Universitari e presso la Scuola di specializzazione degli Avvocati Giuslavoristi in Milano. Partecipa quale relatore a diversi convegni in tema di diritto del lavoro, sia privato che pubblico.

Collabora con numerose riviste tra cui Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, Il Lavoro nella Giurisprudenza, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. Ha al proprio attivo numerose pubblicazioni, tra cui la monografia "Il Lavoro negli Appalti" edito da Cedam nel 2003.

Alessandra Marin esercita la professione di avvocato. E' stata consulente in materia di diritto del lavoro della CISL provincia di Trieste. E' consulente in materia di diritto del lavoro della Fabi e della Fna di Trieste. E' consulente per l'Associazione Studi Giuridici dell'Immigrazione. E' stata presidente della Camera Civile degli Avvocati della Provincia di Trieste, istituita nel giugno 2004. Dal gennaio 2005 è socia dell'AGI. Collabora con numerose riviste, tra cui Notiziario della Rivista Giuridica del Lavoro R.G.L. News, Guida al lavoro de IlSole24Ore e l'Amministratore locale. Nel 2010 ha pubblicato il libro "Il Quantum del danno esistenziale" - a cura di Paolo Cendon, Giuffrè Editore.

L'Opera

Il presente volume è dedicato ad uno dei molteplici interventi legislativi che investono il campo del lavoro nel pubblico impiego. La legge delega 124/2015, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, garantisce in particolare al governo la facoltà di legiferare in tema di accesso alla dirigenza, incarichi dirigenziali, ruolo

unico dei dirigenti pubblici, accesso all'impiego pubblico, concorsualità, prestazioni flessibili, responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici. L'obiettivo dell'intervento normativo, più che di rivoluzionare l'intero settore del pubblico impiego, è di semplificare e rendere maggiormente funzionali istituti frammentati e disorganici. Inoltre, per poter dare una valutazione definitiva dell'intervento normativo, bisognerà attendere le leggi delega che dovrebbero dare corpo ai citati principi. L'opera analizza e descrive la portata e le potenzialità dell'intervento normativo, analizzando i singoli temi su cui la riforma viene ad operare, indicando inoltre i possibili sbocchi operativi. Non manca infine una comparazione degli istituti vigenti con i principi e le linee guida della riforma.

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE.....	9
--------------------------	----------

Capitolo Primo

LA DIRIGENZA PUBBLICA

1.1. Introduzione.....	11
1.2. La dirigenza nell'impiego pubblico: un po' di storia	12
1.3. La dirigenza nell'impiego pubblico: tratti peculiari.....	14
1.3.1. L'accesso	14
1.3.2. La prestazione del dirigente	16
1.3.3. La retribuzione del dirigente	23
1.4. Introduzione alla riforma	24
1.4.1. Il testo della legge.....	26
1.4.2. L'esame generale della riforma	41
1.4.3. L'accesso alla dirigenza	41
1.5. Cosa cambia con la legge delega n.124/2015.....	44
1.5.1. Il concorso e il corso concorso	44
1.5.2. Ruoli, qualifiche e mansioni.....	46
1.5.3. La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali	48
1.5.4. Le vicende dell'incarico dirigenziale	50
1.5.5. Aspetti patologici del rapporto di lavoro dirigenziale.....	51
1.5.6. La valutazione del dirigente.....	55
1.5.7. Una figura affine al dirigente destinata a scomparire: il segretario comunale e la sua abolizione	57

Capitolo Secondo

LA LEGGE DELEGA DI RIFORMA E GLI ASSETTI DISCIPLINARI DEL PUBBLICO IMPIEGO

2.1. La responsabilità disciplinare in ambito lavorativo.....	59
2.2. La responsabilità disciplinare del pubblico dipendente.....	61
2.2.1. Breve excursus storico	61
2.2.2. Le fonti.....	62
2.2.2.1. La contrattazione collettiva	63
2.2.2.2 Il codice di comportamento previsto dall'articolo 54 del DLGS 165/2001	63
2.2.2.3. La legge.....	64
2.3. La procedura	66
2.4. Il procedimento disciplinare nelle sue fasi	71
2.5. Aspetti disciplinari riflessi, collaterali, particolari	77
2.6. La sanzione del licenziamento nel pubblico impiego.	79
2.6.1. Il licenziamento per scarso rendimento.	81

2.6.2. Gli altri casi di licenziamento illegittimo	82
2.7. Lo spazio d'intervento della legge delega.....	84
2.8. I controlli e le visite fiscali passano in capo all'INPS: cosa cambia?	91

Capitolo Terzo

IL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

3.1. Reclutamento del personale.....	96
3.1.1. Il concorso in generale	96
3.1.2. Definizione di concorso	98
3.2. I principi di riforma contenuti nella legge delega 124/2015.....	102
3.3. I temi connessi alla concorsualità	113
3.3.1. Il voto di laurea	113
3.3.2. La conoscenza delle lingue straniere	114
3.3.3. Il dottorato di ricerca	115
3.3.4. I posti riservati in concorso alle risorse interne	116
3.4. Le assunzioni dei disabili nel pubblico impiego	118
3.4. I meccanismi di flessibilità lavorativa	123
3.4.1. Il telelavoro	124
3.4.2. Il lavoro a tempo parziale	126
3.4.3. Il lavoro a tempo determinato	130
3.4.4. Il lavoro interinale	132
3.4.5. I contratti ed i rapporti formativi	133
3.4.6. Cosa dice la riforma in tema di lavori flessibili	135
3.5. La staffetta generazionale	136
3.6. I congedi parentali	137

Capitolo Quarto

LA RIFORMA E LA RESPONSABILITA' CONTABILE- AMMINISTRATIVA

4.1. Le responsabilità del pubblico dipendente.....	141
4.2. La responsabilità contabile nel nostro ordinamento	143
4.2.1. La responsabilità erariale-amministrativa	145
4.2.2. Gli elementi costitutivi.....	148
4.2.3. Responsabilità degli organi politici e degli organi amministrativi	153
4.2.4 L'aspetto processuale.....	156
4.3. La riforma: legge 124/2015.....	159
4.4. I punti che la riforma va ad affrontare	163
4.4.1. Separazione tra responsabilità degli organi dirigenti e degli organi politici	163
4.4.2. La riforma dell'assetto processuale contabile	168

INTRODUZIONE

La presente opera accompagna uno dei molteplici interventi legislativi che ormai da oltre un ventennio investono il campo del lavoro nel pubblico impiego.

Dopo l'epocale riforma che interessò il settore agli inizi degli anni novanta, il seguito è dato da tutta una serie di interventi volti a meglio definire equilibri precari tra contratto, e atto amministrativo, organi politici e dirigenziali, discipline globali e discipline settoriali del pubblico impiego.

Non sono mancati gli interventi indotti da una situazione di lassismo, che aveva assunto carattere emergenziale o dalla sempre più impellente necessità di contenere la spesa pubblica, della quale l'impiego pubblico è un fattore di non comune portata.

Non è però possibile che la disciplina normativa, che dovrebbe assumere un carattere generale e astratto, trovi in ogni mutato clima politico o massmediatico motivo di cambiamento.

Si avverte pertanto la necessità di raggiungere un assetto normativo certo e compatibile con ogni necessità ed emergenza.

La legge 124/2015 interviene come una legge delega che facoltizza il governo a legiferare in tema di accesso alla dirigenza, incarichi dirigenziali, ruolo unico dei dirigenti pubblici, accesso all'impiego pubblico, concorsualità, prestazioni flessibili, responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici.

La legge in questione non pretende di certo di rivoluzionare il pubblico impiego. Essa invece sembra ispirata a criteri di semplificazione, funzionalità, riconduzione ad unità di fattispecie ed istituti frammentati.

Dovremo attendere le leggi delega che dovrebbero dare corpo a questi principi.

Nell'analizzare e descrivere la portata e la potenzialità dell'intervento normativo, gli autori hanno preso in esame i singoli temi, partendo dalla disciplina della Dirigenza.

Essi, ricostruita l'attuale essenza della materia, individuano i punti dove la riforma viene ad operare, indicandone gli sbocchi operativi.

In sintesi, ogni parte si apre con la descrizione dei vari istituti giuridici ad oggi vigenti e la comparazione degli stessi con i principi e le linee guida della riforma.

CAPITOLO PRIMO

LA DIRIGENZA PUBBLICA

SOMMARIO 1.1. Introduzione – 1.2. La dirigenza nel pubblico impiego: un po' di storia – 1.3. La dirigenza nel pubblico impiego: tratti peculiari – 1.3.1. L'accesso – 1.3.2. La prestazione del dirigente – 1.3.3. La retribuzione del dirigente – 1.4. Introduzione alla riforma – 1.4.1. Il testo della legge – 1.4.2. L'esame generale della riforma – 1.4.3. L'accesso alla dirigenza – 1.5. Cosa cambia con la legge 124/2015 – 1.5.1. Il concorso e il corso concorso – 1.5.2. Ruoli, qualifiche e mansioni – 1.5.3. La nuova disciplina dell'incarico dirigenziale – 1.5.4. Le vicende dell'incarico dirigenziale – 1.5.5. Aspetti patologici del rapporto di lavoro dirigenziale – 1.5.6. La valutazione del dirigente – 1.5.7. Una figura affine al dirigente destinata a scomparire: il segretario comunale e la sua abolizione

1.1. Introduzione

Il tema di questa parte dell'opera è dato dalle innovazioni apportate dalla legge 124/2005 alla disciplina che attiene al settore della pubblica amministrazione, con ampi spazi dedicati al lavoro di dipendenza pubblica.

La trattazione richiede quindi una breve introduzione in merito alla creazione della dirigenza pubblica e quindi alla sua evoluzione normativa.

Di seguito saranno esposti alcuni cenni sulla cosiddetta prima e seconda privatizzazione del pubblico impiego, con particolare riferimento al regime di diritto privato, introdotto per disciplinare il rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici.

1.2. La dirigenza nell'impiego pubblico: un po' di storia

Se vogliamo riferirci al punto di partenza e cioè al periodo prima della riforma Cavour, notiamo l'esistenza di strutture come i Ministeri con compiti di direzione, e le Aziende strutture sottostanti, delegate all'esecuzione.

Cavour volle superare questa frattura tra direzione ed esecuzione, avviando una riforma che si ispirava al sistema vigente in Inghilterra.

Nello Stato italiano dopo l'unificazione, a livello di pubblica amministrazione non si distingueva la figura del dirigente.

Ai livelli più alti della pubblica amministrazione vi erano degli impiegati con qualifica apicale che prendevano le direttive dal Ministro in carica. Essi erano comunemente definiti funzionari.

Il codice civile all'articolo 2095, prevedeva le categorie professionali degli operai, degli impiegati e dei dirigenti. Il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni verso la fine degli anni 50 venne disciplinato dal DPR n. 3/57, definito Testo Unico sul pubblico impiego, che ripartiva il personale pubblico nelle carriere direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria.

La Costituzione italiana da nessuna parte menziona la figura del dirigente pubblico. (S. Cassese LPA, 2005,06, 1039) con la conseguenza che tale figura non ha un diretto rilievo costituzionale.

Nei primi anni 70 emergeva la necessità di una vera e propria classe amministrativa, capace da un lato di reggere al potere politico dei ministri e dall'altro di garantire una soggettività ed una continuità, di fronte alle sempre più frequenti crisi politiche che non garantivano molta continuità all'azione dei governi.

Qualche ispirazione era data pure dal modello anglosassone di New Public Management, che affidava alla politica funzioni di indirizzo e di controllo delle "policies" ed

agli organi dirigenziali la gestione amministrativa detta “day to day management”.

In realtà questo non era l'unico modello presente. Possiamo, anche per semplificare, parlare di due modelli del management amministrativo. Quello francese, affidato ad un corpo stabile di dirigenti ad elevata competenza e professionalità. Quello nordamericano, che considerava la scelta dei dirigenti funzionale rispetto alle scelte politiche, affidandone la selezione ed il reclutamento alla classe politica al potere.

Agli inizi degli anni 70, l'Ordinamento italiano aggiunse alla carriera direttiva quella vera e propria dei dirigenti, mediante la legge delega 249/68 e il successivo DPR 748/72. Veniva così istituita la carriera dirigenziale, che si articolava in tre categorie – dirigente generale – dirigente superiore – primo dirigente.

La nuova categoria fu caratterizzata da uno scambio di scarsa autonomia rispetto al potere politico, contro la sicurezza della posizione.

Fu agli inizi degli anni 90 che, l'esigenza di avere un solido ed indipendente corpo dirigenziale nell'ambito delle proprie funzioni, si faceva sentire.

L'integrazione economica europea imponeva un rigoroso controllo della spesa e la fine delle pratiche di clientelismo, che contraddistinguevano la vita del nostro paese.

La necessità di una dirigenza, motore dell'amministrazione pubblica e del suo rinnovamento, coincisero con la riforma della pubblica amministrazione che venne avviata all'inizio degli anni novanta.

Si pensò alla dirigenza non tanto come ad un tassello importante del nuovo ordinamento, ma come al punto di partenza dal quale far partire la riforma della pubblica amministrazione.