

LUIGI FIORILLO

**Il diritto del lavoro
nel pubblico impiego**

PICCIN

OPERA COPERTA DAL DIRITTO D'AUTORE – TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI.

Questo testo contiene materiale, testi ed immagini, coperto da copyright e non può essere copiato, riprodotto, distribuito, trasferito, noleggiato, licenziato o trasmesso in pubblico, venduto, prestato a terzi, in tutto o in parte, o utilizzato in alcun altro modo o altrimenti diffuso, se non previa espressa autorizzazione dell'editore.

Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata del presente testo, così come l'alterazione delle informazioni elettroniche, costituisce una violazione dei diritti dell'editore e dell'autore e sarà sanzionata civilmente e penalmente secondo quanto previsto dalla L. 633/1941 e ss.mm.

ISBN 978-88-299-2881-1

Stampato in Italia

Copyright © 2018 by Piccin Nuova Libreria S.p.A., Padova
www.piccin.it

a Massimo D'Antona

Prefazione

Il testo prende spunto dalle lezioni che, ormai da qualche anno, svolgo presso l'Università Luiss "Guido Carli" di Roma nell'insegnamento "Il diritto del lavoro nel pubblico impiego", che, non a caso, ha ispirato il titolo del volume.

La struttura dell'opera riflette il carattere che rende peculiare l'insegnamento della materia, giacché incentrato sugli istituti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato che si connotano per una marcata specificità rispetto alle regole che governano il Diritto del lavoro applicato alla generalità dei lavoratori.

La scelta didattica, d'altro canto, rispecchia l'inequivocabile direzione intrapresa dal legislatore, che, allontanandosi progressivamente dall'originaria opzione che intendeva pervenire ad una graduale unificazione normativa del lavoro pubblico e privato, ha dato luogo alla nascita di un Diritto del lavoro "speciale", di indiscussa matrice civilistica, ma che si applica solo al lavoro pubblico contrattualizzato.

Considerazioni, quelle appena espresse, che sono alla base della determinazione di escludere dalla trattazione gli istituti del rapporto di lavoro la cui disciplina è comune alle tipologie di lavoro pubblico e privato, dal cui studio, però, non si può prescindere per avere la conoscenza completa del Diritto del lavoro applicato al pubblico impiego contrattualizzato.

Il volume realizza, quindi, una precisa finalità didattica, tentando di fornire un supporto che consenta l'approfondimento delle peculiarità della materia.

Luigi Fiorillo

Ringraziamenti

La redazione di questo volume è stata possibile grazie alla qualificata collaborazione di Giuseppe Gentile e Sabrina Sambati che mi hanno supportato nella fase di prima stesura del testo e, poi, in quella dell'aggiornamento normativo della materia, caratterizzata da continui, e spesso frammentati, interventi legislativi e regolamentari.

Un particolare ringraziamento va ad Anna Buttafoco che, grazie alla lunga esperienza maturata in qualità di avvocato nel contenzioso del lavoro pubblico, ha potuto fornirmi indicazioni utili nella ricostruzione degli aspetti più strettamente applicativi della materia ed a Giovanni Fiaccavento per la sua attenta opera di rilettura del testo nella fase di revisione finale.

Indice generale

Capitolo 1

Quadro di riferimento e principi di carattere generale	1
1. Il pubblico impiego prima della riforma: cenni ricostruttivi	1
2. (<i>segue</i>): la legge quadro sul pubblico impiego	4
3. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: le tappe di un lungo cammino	7
4. (<i>segue</i>): la prima delega e l'avvio del processo di contrattualizzazione del pubblico impiego	10
5. (<i>segue</i>): la seconda delega e il compimento dell'integrazione delle discipline. La trasposizione della materia riformata nel d.lgs. 30.3.2001, n.165	14
6. (<i>segue</i>): la legittimazione della riforma ad opera della Corte costituzionale. Le sentenze n.313/1996 e n.309/1997	17
7. (<i>segue</i>): la terza delega: la "compressione" del ruolo della fonte negoziale e la riscrittura del procedimento di contrattazione	19
8. (<i>segue</i>): la progressiva diversificazione della disciplina tra lavoro pubblico e privato e la quarta delega sulla riforma della pubblica amministrazione	23
9. Un diritto del lavoro per l'impiego pubblico (rinvio)	27
Bibliografia	30

Capitolo 2

Il modello normativo	33
1. Il campo di applicazione	33
2. Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro e della sua organizzazione	35
3. Il rapporto tra le fonti legali e tra queste e il contratto collettivo	37
4. La natura del contratto collettivo	41
5. Il contratto individuale	43
6. I poteri del datore di lavoro pubblico	45
Bibliografia	49

Capitolo 3

La disciplina della contrattazione collettiva	51
1. Premessa	51
2. I soggetti: l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran)	53
3. (<i>segue</i>): i comitati di settore	57

4. (<i>segue</i>): le organizzazioni sindacali	59
5. Le materie oggetto di contrattazione collettiva	61
6. La struttura della contrattazione	65
7. Il procedimento di contrattazione	67
8. La contrattazione collettiva integrativa	70
9. L'efficacia del contratto collettivo	72
Bibliografia	75
Capitolo 4	
I diritti sindacali	77
1. La disciplina applicabile	77
2. Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro	77
3. Aspettative e permessi sindacali	81
Bibliografia	85
Capitolo 5	
Il reclutamento	87
1. Criteri di carattere generale	87
2. Le modalità di accesso al lavoro pubblico: le procedure selettive	92
3. (<i>segue</i>): le tipologie di concorso, i requisiti per l'accesso e le commissioni	95
4. Le altre modalità di reclutamento: l'assunzione mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento e le assunzioni obbligatorie	100
5. Le assunzioni dei cittadini dell'Unione europea	103
6. Il reclutamento nelle società a controllo pubblico	104
Bibliografia	109
Capitolo 6	
Inquadramento, mansioni e incompatibilità	111
1. Il sistema di inquadramento e di passaggio dei dipendenti tra le aree e nelle aree	111
2. Mansioni, nozione di equivalenza, meccanismi di promozione e di modifica	112
3. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi	118
Bibliografia	125
Capitolo 7	
La mobilità del personale	127
1. Le tipologie di mobilità	127
2. La mobilità individuale: il passaggio diretto tra amministrazioni diverse	130
3. La mobilità collettiva per eccedenze di personale	137

4. Il passaggio dei dipendenti per effetto del trasferimento di attività	143
5. Il temporaneo servizio del personale presso le amministrazioni pubbliche di Stati stranieri	145
Bibliografia	147

Capitolo 8

La flessibilità **149**

Parte prima – La flessibilità in entrata **149**

1. La cornice legale di riferimento	149
2. Il contratto di lavoro a tempo determinato	151
3. Il lavoro somministrato	159
4. I contratti a contenuto formativo	163
5. Il lavoro occasionale	166
6. Gli incarichi e le collaborazioni coordinate e continuative	168
7. Il regime sanzionatorio	172

Parte seconda – La flessibilità organizzativa **179**

1. Il part-time	179
2. Il telelavoro	184
3. Il lavoro agile	187
Bibliografia	190

Capitolo 9

Il potere disciplinare **193**

1. Le fonti del potere datoriale: la legge	193
2. (<i>segue</i>): la fonte collettiva	195
3. L'azione disciplinare	196
4. La regolazione dei rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale	201
5. La sospensione cautelare dal servizio	203
6. Il codice di comportamento	206
Bibliografia	210

Capitolo 10

Il trattamento economico **213**

1. Le fonti del trattamento retributivo: legge e contratto collettivo	213
2. (<i>segue</i>): il contratto individuale	218
3. La struttura della retribuzione: retribuzione fondamentale e accessoria, tra <i>performance</i> e premialità	220
4. La tutela del credito retributivo del dipendente pubblico: interessi legali, rivalutazione e regime della prescrizione	225
5. Le spettanze di fine rapporto	227
Bibliografia	233

Capitolo 11

La risoluzione del rapporto di lavoro	235
1. Le ipotesi di estinzione del rapporto di lavoro	235
2. La disciplina del licenziamento	238
3. (<i>segue</i>): il licenziamento con e senza preavviso nella contrattazione collettiva	240
4. (<i>segue</i>): le ipotesi legali di licenziamento disciplinare e per scarso rendimento	243
5. (<i>segue</i>): le ipotesi ulteriori: il licenziamento per superamento del periodo di comporto, sopravvenuta inidoneità psicofisica, perdita requisiti amministrativi, detenzione	250
6. Il collocamento in disponibilità per inefficienza professionale	253
7. Il licenziamento per ragioni oggettive: eccedenze di personale e collocamento in disponibilità	254
8. La risoluzione del rapporto per raggiungimento dell'anzianità di servizio	255
9. La tutela in caso di licenziamento illegittimo	257
Bibliografia	263

Capitolo 12**La dirigenza pubblica**

Parte prima – Inquadramento e funzioni	265
1. La dirigenza pubblica: cenni introduttivi	265
2. Il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa	266
3. Le tappe della «contrattualizzazione» della dirigenza pubblica	268
4. Ruoli e funzioni del dirigente	269
5. L'accesso alla qualifica dirigenziale	271
6. Gli incarichi dirigenziali: conferimento, natura giuridica e procedura	276
7. Dirigenza statale e altre dirigenze	282
Parte seconda – Disciplina del rapporto	286
1. Il trattamento economico	286
2. Lo <i>spoils system</i>	289
3. La responsabilità gestionale: misure sanzionatorie e procedimentalizzazione	292
4. La responsabilità disciplinare	298
Bibliografia	301

Capitolo 13

La giurisdizione: profili di carattere generale	303
1. Il riparto di giurisdizione: i criteri	303
2. (<i>segue</i>): il criterio soggettivo	305

3. (<i>segue</i>): il criterio oggettivo o per materia	306
4. Profili processuali: la competenza territoriale, la capacità di stare in giudizio, gli uffici per la gestione del contenzioso del lavoro, l'esecuzione forzata	310
5. Gli strumenti deflattivi del contenzioso: l'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, sulla validità e sull'interpretazione dei contratti collettivi	312
6. (<i>segue</i>): il tentativo di conciliazione	314
7. (<i>segue</i>): l'arbitrato	315
Bibliografia	317