



Il datore di lavoro nella Pubblica Amministrazione

Marco Mancarella
Professore aggregato e docente di Diritto Pubblico Comparato
Università del Salento



Scopo dell'intervento:

Stimolare la riflessione sulle novità che il Piano industriale di Brunetta intende introdurre in tema di veste di “datore di lavoro” della PA, con relativa “responsabilità datoriale”, facendo molta attenzione, però, alle **false novità!** Come vendute da parte della politica e dei media...non da Brunetta!



Definizione “**datore di lavoro**” in base al legislatore italiano:

il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa



Ma se questa è la definizione di
“**datore di lavoro**”, da cui emerge la
immediata responsabilità
funzionale, allora non è una novità
il considerare la Pubblica
Amministrazione come “datore di
lavoro” ...



...infatti già da diverso tempo **non** è più esatto parlare in Italia di “**rapporto di pubblico impiego**”, caratterizzato da uno stretto carattere *pubblicistico*: è più giusto parlare invece di “**rapporto di lavoro alle dipendenze della PA**”, a carattere *privatistico*..



- Sin dagli **inizi del XX sec.** il pubblico impiego ha un ***rigoroso carattere pubblicistico***:
 - rapporto scandito da atti pubblic. e non da fonti contrattuali
 - differenza sul piano sostanziale tra lavoro privato e pubblico
- **D.Lgs. 29 del 1993:**
Prima privatizzazione



...la PA **non esercita più poteri pubblicistici** a fronte dei quali nascono solo interessi legittimi



PA = datore di lavoro che esercita la propria potestà di autorganizzazione come ogni altro soggetto dotato di capacità imprenditoriale di diritto privato



Competenza da G.A. a G.O.



...**principio di separazione** (*rectius*:
distinzione funzionale) tra:

- **politica** (agli organi politici il potere di
indirizzo e controllo)

- e **amministrazione** (ai dirigenti l'attività
gestionale)



- D.Lgs. 80 del 1998
- D.Lgs. 165 del 2001
- Legge 145 del 2002
- Legge 3 del 2003
- D.P.R. 258 del 2004



Seconda privatizzazione: viene in gran parte riscritto il D.Lgs. 29 del 1993, rafforzandone i principi



Fallimento riforma: mancata vera
distinzione funzionale tra politica e
amministrazione!



non è chiaro, ancora oggi, chi è il
datore di lavoro: il politico o
l'amministratore dirigente?



Dove comincia e dove finisce la
subordinazione del dirigente?
(es. spoils system)



Ma il *politico* **non è** sul piano della **concreta**
gestione:

- né imprenditore/organizzatore
- né imprenditore/datore di lavoro



Invece **è** sotto il profilo **normativo, ma anche**
concreto, sostituito dal *dirigente*



LA FIGURA DATORIALE DELLA P.A. E' UN GIANO BIFRONTE!!



Politico vs dirigente



Sia sotto il profilo **funzionale**



Sia sotto il profilo della **legittimazione al ruolo** (consenso diretto o indiretto dei cittadini/elettori per il politico, legittimazione professionale per il dirigente)



Data tale situazione non chiara Brunetta vuole:

- **Rafforzare le responsabilità dirigenziali**
- Ma, soprattutto, vuole **“costruire”** la figura del **“datore di lavoro politico-amministrativo, che in base alla legge impartisce le direttive ai dirigenti pubblici”**



Via già tracciata dal D.Lgs. 626 del 1994, art. 2, in tema di sicurezza, poi sostituito da D.Lgs. 81 del 2008:

*“Nella PA per datore di lavoro si intende il **dirigente** al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il **funzionario** non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con **l'organo di vertice medesimo**” (QUINDI IL POLITICO)*

In passato Cass. lav. n. 38840 del 2005, Cass. pen. n. 35137 del 2007



...Brunetta:

“Il ministro, il governatore, il sindaco debbono sapere che se il ministero, la regione, il comune non manterranno gli obiettivi finanziari e produttivi su cui si sono impegnati **saranno obbligati ad ammettere le loro responsabilità e, al limite (???), a dimettersi dall’incarico...**



...In questo modo si potrà stabilire una **piena analogia con l'impresa privata (???)** e si potranno introdurre criteri non occasionali per la selezione, nella classe politica, di buoni amministratori”
(Piano Industriale della P.A.)



In definitiva, Brunetta è conscio della mancata applicazione del principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione. Il Piano Industriale:



- non rafforza i poteri ma le responsabilità gestionali del dirigente
- sembra ritenere in via chiara e definitiva come “datore di lavoro” il politico!!!



Ma se rafforzare le responsabilità gestionali del dirigente pare non complesso (class action, responsabilità per danni da ritardo..)



Come far sì che il **politico** realmente risponda come “datore di lavoro”??



Forse Brunetta dovrà superare la “colpa grave” della responsabilità erariale e parlare sempre più di taluni profili di responsabilità **oggettiva!!**



Per **colpa grave** si intende l'evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o regole di condotta aventi le seguenti connotazioni:

- sia *ex ante* **astrattamente riconoscibile** per dovere professionale d'ufficio;
- si concretizzi **nell'inosservanza del minimo di diligenza** richiesto nel caso concreto o in una *marchiana imperizia* o in un'irrazionale imprudenza;
- **non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà** nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio



La **responsabilità oggettiva** configura una situazione in cui il soggetto può essere responsabile di un fatto illecito, **anche se questo non deriva direttamente da un suo comportamento** e non è riconducibile a dolo o colpa del soggetto stesso.

Es. art. 2050 c.c., danno ambientale,
D.Lgs. 81 del 2008, ecc.



**D'altronde ipotizzare un
nuovo sistema di
controlli/valutazioni
sull'*agere* del politico non
è possibile
(vedi CO.RE.CO.)**



Probabili **resistenze** alla piena
realizzazione del “datore di lavoro
politico-amministrativo”:

1. Politiche
2. Culturali
3. Strutturali



Dalla parte di **Brunetta** diverse sigle:
CIDA, Cittadinanzattiva, Adoc, Copagri,
Confapi, CISE, Cisol, ecc.

Contro:
Assoutenti, CUB, Confsal, CGU, ecc.

(si veda <http://www.funzionepubblica.it/ministro/salastampa/comunicati/1168.htm>)



Il Piano Industriale **tace** su come
“creare” il “datore di lavoro politico-
amministrativo”



Così come il D.L. 122 e la L. 133 del
2008



Ce la farà il nostro eroe? Arrivederci ai
prossimi decreti/leggi attuativi!!!



Il datore di lavoro nella Pubblica Amministrazione

Grazie!

Prof. Avv. Marco Mancarella
marco.mancarella@ateneo.unile.it