

ART. 18: L'INTERVENTO, "NUOVE NORME GIA' APPLICATE AL PUBBLICO"

29 Marzo 2012

L'AQUILA - Negli ultimi giorni si è animato un "vivace" dibattito sulla riforma del mercato del lavoro. Una riforma oggettivamente ampia che investe varie tematiche.

Com'era prevedibile, però, l'attenzione dell'opinione pubblica si è catalizzata sulla proposta di modifica dell'articolo 18 della L. 300/70 (c.d. Statuto dei Lavoratori).

Senza entrare nel merito della vexata quaestio si è registrata una ondata di "sdegno" collettivo da parte di "liberi pensatori", puntualmente riportati dagli organi di stampa, e di alcune organizzazioni sulla mancata previsione dell'applicazione delle riforme al pubblico impiego: ciò a prescindere se i vari interventi erano a favore o contro la riforma medesima.

Il tema merita un contributo volto a far chiarezza.

Anzitutto chi dibatte sulla estensione o meno al pubblico impiego delle modifiche dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori dimostra di non conoscere, più o meno colpevolmente o forse dolosamente, la normativa.

È opportuno allora puntualizzare, e credo che a questo punto sia quasi una notizia, che l'articolo 18, ma in realtà tutta la Legge 300/70, si applica già al pubblico impiego.

L'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (Testo Unico per la disciplina del lavoro pubblico) recita: "La legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti".

Non solo si applica ma anche in maniera estensiva visto che non vi è un limite di dipendenti minimo, come invece avviene per il settore privato dove la tutela reale derivante dall'articolo 18 si applica alle imprese con un numero di dipendenti superiore a quindici unità.

Pertanto, se la riforma del mercato del lavoro modificasse qualsiasi norma dello statuto dei lavoratori, compreso l'articolo 18, tale novazione si applicherebbe al pubblico impiego per effetto del richiamo operato dal d.lgs. 165/2001.

Dunque, la norma del Testo Unico sul pubblico impiego precedentemente riportata è cristallina nel prevedere l'applicabilità dello Statuto dei Lavoratori al mondo del lavoro pubblico; e tale è la chiarezza della stessa che sul tema e nello stesso senso si è espressa anche la Cassazione Civile -Sezione Lavoro -con varie pronunce delle quali si riporta la massima della n. 2233/2007: "la illegittimità del recesso dal rapporto di lavoro di una p.a. con un dirigente comporta l'applicazione, al rapporto fondamentale sottostante, della disciplina dell'art. 18 l. n. 300 del 1970, con conseguenze reintegratorie, a norma dell'art. 51, comma 2, d.lg. n. 165 del 2001, mentre all'incarico dirigenziale si applica la disciplina del rapporto a termine sua propria".

Pertanto la posizione della suprema corte nel richiamare puntualmente l'applicabilità dello Statuto dei Lavoratori al pubblico impiego applica una tutela reale ad un caso dirigenziale laddove, al contrario, nel lavoro privato ciò non è contemplato. Sulla questione del grado di tutela riservato al dirigente pubblico, tuttavia, vi è una giurisprudenza di merito, ben argomentata, che esclude una maggior garanzia per i dirigenti pubblici (trib. Marsala, ord. 27 giugno 2007 n. 1175).

Ma in disparte la questione che inerisce i dirigenti pubblici e il grado di tutela a loro riservato, da quanto riportato è chiaro che a tutti i pubblici dipendenti si applica lo Statuto dei Lavoratori, articolo 18 compreso.

L'auspicio è che, dunque, cessino gli interventi più o meno strumentali e sicuramente fuorvianti, spesso dettati da altre finalità e che, comunque, partono da ipotesi, in realtà, non riscontrabili. Ma vi è di più.

Se entriamo per un attimo nel merito del contenuto della riforma, così come si evince dal documento approvato dal Consiglio dei Ministri, emerge che l'aspetto più controverso è la nuova disciplina del licenziamento per ragioni economiche.

Anche su tale aspetto, non entrando nel merito, corre comunque l'obbligo di puntualizzare che ciò che è aspramente

criticato per il settore privato è già applicato nel pubblico impiego. Anche questa sembra una notizia ed invece è solo la disciplina attualmente già in vigore per le amministrazioni pubbliche.

Infatti, con la Legge di Stabilità per l'anno 2012 (L. 183/2011) è stato modificato l'articolo 33 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, del quale appare opportuno riportarne il contenuto letterale dei primi commi, tanto sono chiarissimi nel disciplinare, appunto, le procedure di riduzione del personale causate da ragioni economiche:

"Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.

3. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.

4. Nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo il dirigente responsabile deve dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area"

Quindi, se un'amministrazione versa in situazione di squilibrio finanziario (ragioni economiche) deve individuare le eccedenze ed attivare le previste procedure di messa in mobilità del personale.

Addirittura lo deve fare anche se ha esuberi di personale ancorché non in squilibrio finanziario, dunque una ipotesi ancora più ampia. Il personale dichiarato in esubero è posto in disponibilità e può essere ricollocato in un'altra amministrazione che dichiara carenza di personale entro 24 mesi mediante istituto della mobilità obbligatoria. In questo lasso di tempo in cui è posto in disponibilità percepisce l'80 per cento dello stipendio in godimento. Trascorsi i ventiquattro mesi il personale non ricollocato è licenziato.

La reale situazione giuslavoristica del pubblico impiego rispetto alla questione riforma dell'articolo 18 è quella riportata. Le ragioni degli interventi tesi a dimostrare il pubblico impiegato un privilegiato in forza delle norme sono, dunque, destituite di ogni fondamento.

Sul punto è interessante quanto asserito dal Ministro per la Funzione Pubblica in un intervento riportato sui quotidiani. Eloquente è l'inizio della lettera: "Attorno alla questione dell'articolo 18 e della sua applicabilità agli statali si è sviluppato un dibattito a tratti incomprensibile, se non indecifrabile. Un pezzo d'Italia chiede di colpire i lavoratori pubblici come se ci fossero conti da regolare".

Ma allora perché tanto accanimento verso l'impiego pubblico? Nessuno conosceva le norme richiamate? Non è ipotizzabile.

Quale allora la ratio di un ulteriore attacco ai presunti privilegi del pubblico impiego che, è bene ricordarlo, non iniziano con la questione "applicabilità o meno della riforma del lavoro al pubblico impiego", bensì con l'acuirsi della crisi economica che ha investito nell'ultimo quinquennio tutti gli stati europei ed occidentali in genere ed in particolare stati con alto debito pubblico e scarsa produttività, come l'Italia.

Senza entrare nel merito delle questioni che richiederebbero ben altro spazio e competenze, è di tutta evidenza che nel momento in cui si chiedono sforzi considerevoli alla collettività per arginare il deficit pubblico con aumento delle entrate l'attenzione si sposta inevitabilmente sul contenimento della spesa, che è l'altro aggregato su cui agire per il riequilibrio finanziario.

A ciò si aggiunga che la crisi genera legittime tensioni sociali legate alla riduzione della produzione interna. Tutto ciò rende intollerabile qualsiasi spesa pubblica che non sia oggettivamente utile alla collettività.

Pertanto, se è vero che l'impianto normativo non porta a definire privilegiati i pubblici impiegati, è il comportamento della "macchina amministrativa" che spesso giustifica tali ingenerosi, ma a questo punto meritati, epiteti ed attacchi.

Nessuno può negare che le decisioni sul pubblico impiego assunte dai governi a partire dai primi anni novanta sono state sempre dettate dalla volontà di efficientare l'elefantiaco apparato amministrativo fino ad arrivare alle ultime incisive norme. Come anche è difficile negare che un miglioramento dell'agire amministrativo si è registrato: per chi ha una certa età basti pensare a quanto accadeva negli anni ottanta rispetto ad oggi. Tuttavia, è altrettanto innegabile che la velocità di efficientamento delle organizzazioni amministrative pubbliche mal si concilia con la rapidità di mutamento degli scenari in

cui la pubblica amministrazione agisce ed opera su questioni spesso determinanti per il positivo esito delle dinamiche socio-economiche.

D'altro canto la ricetta "privatizzare tutto" che pure qualcuno suggerisce si è spesso rivelata un vero fallimento, atteso che non tutte le imprese che vengono chiamate a gestire un servizio pubblico, anche in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, si sono poi dimostrate eticamente all'altezza con inevitabili ripercussioni negative sui cittadini.

In conclusione, appare chiaro che esiste uno "spazio pubblico", sicuramente ridimensionato e ridimensionabile, che tuttavia non può non essere gestito nel rispetto, anzitutto, dei dettami della Carta Costituzionale. E ciò deve essere di competenza di una pubblica amministrazione che costi il giusto alla collettività e che coniughi tale costo con la resa di un servizio almeno sufficientemente efficace.

Nell'ambito della pubblica amministrazione non sono più tollerabili situazioni di personale scarsamente utilizzato e volutamente non coinvolto nelle attività perché magari "soggetto difficile" da gestire e quindi per opportunità e per mancanza di assunzione di responsabilità lasciato a "vegetare". Come non sono più tollerabili assenze dal posto di lavoro non giustificate: peraltro proprio le novità legislative prevedono il licenziamento per tali fattispecie. Occorre, in sostanza un approfondito esame di coscienza che ciascun pubblico impiegato può e deve fare per rendersi conto che non regge più il vecchio paradigma "ti pago poco, lavori poco per creare comunque occupazione" che per anni è stato il leit motiv del pubblico impiego.

I primi a reagire in tale direzione devono essere i dirigenti, che peraltro sono congruamente remunerati, in relazione proprio alle responsabilità che devono assumersi: va da sé che una azione tesa al "passare la notte" viola sia un codice deontologico che deve riassumere valore pregnante, ma anche il rapporto sinallagmatico su cui si fonda il contratto.

Anche le organizzazioni sindacali devono essere coerenti fra la condivisione di mettere in pratica quanto possibile per far riacquisire dignità ai lavoratori pubblici con le azioni quotidiane poste in essere. Spesso la difesa ad oltranza di evidenti sacche di inefficienza non giova alla credibilità delle stesse e, spesso, fornisce un credibile alibi a comportamenti elusivi della dirigenza medesima.

Occorre, peraltro, evidenziare che tali modalità di agire sindacale sono in significativa riduzione e, sempre più, le organizzazioni sindacali più avvedute sono spesso portatrici di costruttivi spunti per il miglioramento dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni.

Anche in questo caso, comunque, è indispensabile un'accelerazione nell'adeguamento dei comportamenti per colmare quell'asincronia esistente tra l'adattamento della pubblica amministrazione e l'evoluzione del contesto di riferimento.

**direttore del settore Attività amministrativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo*