

€ 00,00
024190061



CRISTINA GALBIATI - Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

n. 00

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020

La professionalità a servizio della Nazione

di
Cristina Galbiati



GIUFFRÈ EDITORE

Collana ADAPT - LABOUR STUDIES


Scuola internazionale di alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

MICHELE TIRABOSCHI (*direttore responsabile*), ROBERTA CARAGNANO, EMMANUELE MASSAGLI, FLAVIA PASQUINI, SILVIA SPATTINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE

LAURA MAGNI (*responsabile*), MADDALENA MAGNI, PIETRO MANZELLA (*revisore linguistico*), SARA ROSSI

ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati, Dipartimento di Economia Marco Biagi
Università di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 - 41100 Modena, Italy
www.adapt.it - @adaptland - aup@adapt.it

SOCI ADAPT

ABI	CONFIMI IMPRESA	FONDAZIONE STUDI
ADECCO ITALIA	CONFININDUSTRIA	CONSULENTI DEL LAVORO
ADHR GROUP	CONFININDUSTRIA BERGAMO	FONDIRIGENTI
AGUSTA WESTLAND	CONFININDUSTRIA VERONA	GI GROUP
AIFOS	CONFPROFESSIONI	IFOA
AILOG	CONSIGLIO REGIONALE VENETO -	IKEA ITALIA RETAIL
ANCC-COOP	ANCL - ASSOCIAZ. NAZIONALE	INAIL
ANCE	CONS. LAVORO	ISFOL
ANGEM	CONSORZIO	ITALIA LAVORO
ANINSEI	FORMAZIONE&LAVORO	KPMG
ANMIL ONLUS	COOPFOND-LEGACOO	LVH-APA
ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI	NAZIONALE	MANPOWER
DELLA PROVINCIA DI VICENZA	CREMONINI	MANUTENCOOP
ASSOIMPRENDITORI	DUSSMANN SERVICE	MARELLI MOTORI
ALTO ADIGE	EBINTER	MCL
ASSOLAVORO	EBITER TARANTO	MICRON TECHNOLOGY
ASSOSISTEMA	ELECTROLUX ITALIA	OBIETTIVO LAVORO
BANCA POPOLARE	ELIOR RISTORAZIONE	POSTE ITALIANE
DELL'EMILIA ROMAGNA	ENEL	PROVINCIA DI VERONA
CHIESI FARMACEUTICI	ENI	QUANTA
CIA	ESSELUNGA	RANDSTAD ITALIA
CIMOLAI	FARMINDUSTRIA	SODEXO ITALIA
CISL	FEDERALBERGHI	SYNERGIE ITALIA AGENZIA
CISL FUNZIONE PUBBLICA	FEDERDISTRIBUZIONE	PER IL LAVORO
CNA	FEDERMECCANICA	TELECOM ITALIA
CNA PENSIONATI	FEDIT	TRENKWALDER
COLDIRETTI	FILCA-CISL	UGL
CONFAGRICOLTURA	FINCANTIERI	UIL
CONFARTIGIANATO	FIPE	UMANA
CONFCOMMERCIO	FISASCAT-CISL	UNINDUSTRIA TREVISO
CONFCOOPERATIVE	FLAEI-CISL	UNION LABOR
CONFESERCENTI	FONDAZIONE CRUI	

Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020

La professionalità a servizio della Nazione

di

Cristina Galbiati



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 9788814189920

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2014

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

Volumi pubblicati:

1. L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.
2. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro - Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004.
3. A. RUSSO, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale*, Giuffrè, Milano, 2004.
4. C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale - Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004.
5. P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi - Intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*, Giuffrè, Milano, 2005.
6. C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione? - La «Legge Biagi» nel confronto comparato*, Atti del II convegno annuale in ricordo di Marco Biagi - Roma, 18 e 19 marzo 2004, Giuffrè, Milano, 2005.
7. C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro - I nuovi contratti: lavoro pubblico e lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2005.
8. O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Giuffrè, Milano, 2005.
9. S. MALANDRINI, A. RUSSO (a cura di), *Lo sviluppo del «capitale umano» tra innovazioni organizzativa e tecniche di fidelizzazione*, prefazione di Luca Cordero di Montezemolo, Giuffrè, Milano, 2006.
10. G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006.
11. L. VALENTE, *Consuetudini e usi nel rapporto di lavoro subordinato*, prefazione di Edoardo Ghera, Giuffrè, Milano, 2006.
12. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi - Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, Milano, 2006.
13. P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi - Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, prefazione di Letizia Moratti, Giuffrè, Milano, 2006.
14. C. OGRISEG, *Rischio economico e modelli di protezione del lavoro - Contributo allo studio sulle tutele contro i licenziamenti negli ordinamenti italiano e francese*, Giuffrè, Milano, 2007.

15. L. MONTUSCHI (a cura di), *Un diritto in evoluzione - Studi in onore di Yasuo Suwa*, Giuffrè, Milano, 2007.
16. S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo - Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, prefazione di Paolo Sestito, Giuffrè, Milano, 2008.
17. R. SANTAGATA, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, Milano, 2008.
18. I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali - Letture di Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè, Milano, 2008.
19. S.D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009.
20. S. LAFORGIA, *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009.

Nuova serie

1. D. PAPA, *Il contratto di apprendistato - Contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Giuffrè, Milano, 2010.
2. F. LAURIA, S. STEFANOVICHJ, *A tu per tu con il sindacato - Dialoghi di relazioni sindacali e di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2010.
3. R. CARAGNANO, *Il Codice della partecipazione - Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, prefazione di Jens Lowitzsch, Giuffrè, Milano, 2011.
4. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, prefazione di Franco Liso, Giuffrè, Milano, 2011.
5. P.F. ACQUAVIVA - G.G. ROSSI BARATTINI, *La direzione del personale oggi - Incontri e testimonianze*, prefazione di Pietro Ferrari, Giuffrè, Milano, 2012.
6. S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.
7. G. ALESSANDRINI (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano - Crescita, lavoro, innovazione*, Giuffrè, Milano, 2012.
8. R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione - Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2013.
9. R. POETTO, *Manuale di sviluppo organizzativo per la gestione del personale*, Giuffrè, Milano, 2013.
10. L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, prefazione di Pier Antonio Varesi, Giuffrè, Milano, 2014.

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

INDICE-SOMMARIO

<i>Nota introduttiva</i>	IX
--------------------------------	----

Capitolo I

I PUBBLICI DIPENDENTI: STATO DELL'ARTE

1. Posizione del problema	1
2. Per una carta di identità dei pubblici dipendenti	4
2.1. Et�, titolo di studio e origine	5
2.2. Il tasso di femminilizzazione	11
2.2.1. Part-time e telelavoro	14
2.3. Densit� sindacale e rappresentativit�	18

Capitolo II

TRA RETORICA E REALT ... A SERVIZIO ESCLUSIVO DELLA NAZIONE

1. Eroi, campioni, fannulloni	23
2. Anatomia di un dipendente	26
2.1. La stabilit� del lavoro pubblico	28
2.2. I rimedi: quali vie percorrere?	32
2.2.1. Novembre 2009: il vaccino aziendale	33
2.2.2. Il "galateo" comportamentale	34
2.2.3. Il potere disciplinare	37
2.2.3.1. Uno sguardo all'articolo 18	42

Capitolo III
VERSO UNA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

1.	Competenza, merito e professionalità: dal decreto legislativo n. 150/2009.....	47
2.	Alla razionalizzazione dei costi.....	56
3.	Passando per la <i>spending review</i>	64
3.1.	Gli effetti della crisi finanziaria sul pubblico impiego in Europa.....	69
4.	Verso una riforma del lavoro pubblico.....	70

Capitolo IV
LA PROFESSIONALITÀ: RAPPORTO DI LAVORO, MANSIONI,
SISTEMI DI CLASSIFICAZIONE E PROGRESSIONI

1.	Il personale.....	79
2.	Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.....	80
2.1.	La legislazione sul pubblico impiego: un breve <i>excursus</i> storico.....	87
3.	L'instaurazione del rapporto di lavoro.....	98
4.	L'articolo 52 del decreto legislativo n. 165/2001: mansioni e <i>jus variandi</i>	102
5.	La contrattazione collettiva: i sistemi di classificazione e inquadramento dei dipendenti.....	109
5.1.	Sanità pubblica.....	110
5.2.	Ministeri.....	114
5.3.	Agenzie fiscali.....	117
5.4.	Enti pubblici non economici.....	120
5.5.	Regioni e Autonomie locali.....	123
6.	Le progressioni.....	126
6.1.	Progressioni economiche.....	127
6.2.	Progressioni di carriera.....	131
7.	Griglie riassuntive.....	132

Capitolo V

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DEL 2020:
CHI SARANNO I SUOI DIPENDENTI?

1. Guardare al 2020	149
1.1. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 70/2013	155
2. Tra Italia ed Europa: funzionari “glocali”	157
2.1. Quale proposta?.....	165
3. Un'amministrazione trasparente e digitale.....	166
3.1. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi	169
3.2. Il dialogo digitale tra formazione, conoscenza e diffusione delle ICT	172
4. Contratto di apprendistato e pubblica amministrazione	178
4.1. Contratto a tempo indeterminato, giovani e formazione.....	183
5. Pubblica amministrazione e competenza	186
6. Per concludere.....	195
 Literature review	 201

APPENDICE

Sanità pubblica – Allegato al CCNI 7 aprile 1999 e Allegato 1 al CCNL 2002-2005	239
Ministeri – Allegato A al CCNL 2006-2009.....	257
Agenzie fiscali – Allegato A al CCNL 2002-2005.....	264
Enti pubblici non economici – Allegato A al CCNL 2006-2009	268
Regioni e Autonomie locali – Allegato A al CCNL del 31 marzo 1999	273

NOTA INTRODUTTIVA

Le pagine che seguono sono nate dall'esperienza maturata durante il triennio di dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro (XXV ciclo) promosso da ADAPT e dal CQIA, Università degli Studi di Bergamo e svolto in *internship* presso la Cisl Funzione Pubblica. Un percorso questo che ha stimolato, vista l'altalenante attenzione da parte del legislatore, l'approfondimento e il successivo aggiornamento di materie e istituti propri del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Senza pretendere di ricostruire l'intero e variegato universo del pubblico impiego, si è così cercato di presentare sotto distinte angolature – storico-sociale, contrattuale, normativa – e grazie al dialogo tra fonti diverse e distanti tra loro, l'evoluzione professionale che ha caratterizzato la categoria dei pubblici dipendenti, riservando poi solo ad alcuni comparti un'analisi più approfondita. Dal punto di vista metodologico è utile precisare che si è utilizzato, quale chiave di lettura, lo sviluppo della professionalità del personale di comparto, mentre a quello dirigenziale e in regime di diritto pubblico sono stati riservati brevi cenni.

Si è iniziato con la presentazione dello stato dell'arte: chi sono i pubblici dipendenti (capitolo I). Tramite alcune variabili ovvero l'età anagrafica, la provenienza, il titolo di studio e il genere è stato possibile ricostruire la carta di identità del dipendente pubblico medio. Dall'interpretazione dei dati – le stime storiche sono state affiancate dalle rilevazioni più recenti – è emersa la figura di un lavoratore diplomato o, per i profili più elevati, in possesso di una laurea in giurisprudenza, storicamente di provenienza tendenzialmente meridionale. È un dipendente ormai anziano, avendo un'età anagrafica media di quasi cinquant'anni, frequen-

temente maschio se dirigente, donna in tutti gli altri casi, visto che oltre la metà della forza lavoro pubblica consta, sulla base degli ultimi dati recensiti, di personale di sesso femminile.

Ha aiutato a contestualizzare e ad arricchire questo primo livello di inquadramento la ricostruzione del giudizio espresso dall'opinione pubblica in merito al lavoro alle dipendenze della PA (capitolo II). È, infatti, dalla commedia in dialetto piemontese di Vittorio Bersezio, messa in scena a Torino nell'aprile del 1863 e che ci narra la quotidianità di Monsù Travet, un impiegato regio del neonato Regno di Italia, che la letteratura prima e la cinematografia poi ci consegnano l'immagine di un lavoratore pubblico goffo e vessato. Il pubblico dipendente più che il lavoratore del settore privato, quasi a sottolineare quella dicotomia esistente tra pubblico – inefficiente – e privato – produttivo – è stato ed è ancora oggi, oggetto di un pungente sarcasmo fondato su una serie di pregiudizi che ciclicamente emergono: un Travet noioso e fannullone ma con il posto fisso. Anche se, a ben guardare, è una stabilità spesso più teorica che effettiva dato che, nel settore pubblico, si registrano livelli di precariato maggiori rispetto al privato. I nullafacenti e i fannulloni degli anni Duemila non sembrano discostarsi molto dall'anatomia caricaturale fatta ai loro predecessori: l'inefficienza e la scarsa produttività, il formalismo e la sua sacrale ritualità si sono sempre trascinati e riproposti come all'interno di un ciclo vizioso. Eppure, sotto a quella burocrazia proceduralmente asfittica, definita tanto ossessiva nella presenza quanto apatica nell'azione, paragonata a un vero e proprio piombo burocratico, vi è un senso e un valore umano. Vi è un capitale umano da saper gestire e valorizzare. Per far fronte a questa situazione le risposte sono state diverse. Dall'immissione nel tessuto amministrativo di dinamiche funzionali e motivazionali proprie del settore privato – il decreto legislativo n. 150/2009 ha mutuato dalla teoria di matrice anglosassone del *new public management* principi e metodi gestionali – al codice di condotta che, consegnato e sottoscritto all'atto dell'assunzione, contiene quei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta prescritti ai lavoratori a garanzia della corretta esecuzione della prestazione lavorativa. Eppure la situazione in cui si è trovato il rapporto di pubblico impiego soprattutto alla luce delle manovre legislative adottate, e non solo nel nostro Paese, per fronteggiare la crisi economico-finanziaria ha condotto a sviluppare due considera-

zioni. Se infatti da un lato, le misure di rigore sono andate a incidere sulle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 150/2009, che faceva (forse che il passato sia d'obbligo?) del merito e della competenza due principi fondamentali per riformare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; esse, dall'altro, sono andate a evidenziare come, assai spesso, la gestione delle risorse umane abbia scontato una lettura a dir poco ragionieristica; con la conseguenza che, complice l'alluvionale adozione di misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica disposte a suon di decreti legge, l'impianto riformatore sotteso al decreto n. 150 si è cristallizzato prima ancora di entrare pienamente a regime. Non solo. Mentre per il mercato del lavoro privato si discuteva, a meno di un anno dall'entrata in vigore, di rivedere la legge n. 92/2012, c.d. legge Fornero, per il settore pubblico il cammino di ammodernamento ha seguito una velocità diversa. Sono dovuti trascorrere più di dodici mesi tra la sottoscrizione di una dichiarazione di intenti politico – sindacali, che avrebbe dovuto costituire la piattaforma per il rilancio della funzione pubblica, e l'adozione del decreto-legge n. 101/2013, salutato come una sorta di “pacchetto lavoro” per il pubblico impiego. Un rimandare che, se ha lasciato, per diversi aspetti, il settore in esame in *stand by* senza portare a quel cambiamento auspicato dopo le politiche di rigore imposte (capitolo III), porta ora ad attendere la riforma annunciata a livello governativo.

Certo è che quando ci si riferisce alla professionalità si deve fare, inoltre, riferimento alla professione esercitata. Ecco, dunque, che la lettura dei contratti collettivi in vigore – nello specifico: Sanità pubblica, Ministeri, Agenzie fiscali, Epne e Autonomie locali – ha consentito di declinarla con riferimento al rapporto di lavoro, alle mansioni, ai sistemi di inquadramento nonché alle progressioni economiche e di carriera (capitolo IV).

Un'ulteriore riflessione viene sviluppata, infine, nel capitolo V. Qui si è partiti dall'idea secondo cui gli istituti del pubblico impiego si sono rivelati, nel loro complesso, sempre più inadatti a mobilitare, come è stato rilevato, le energie del lavoro e a sviluppare quelle professionalità che l'evoluzione dei servizi pubblici e della relativa domanda sociale richiede. Si è deciso, così, di guardare a tre tematiche tra loro distanti per contenuto ma affini quanto a sviluppo delle competenze all'interno dell'amministrazione: la mobilità internazionale dei funzionari; il dialogo via via più di-

gitale tra amministrazione e cittadini; le conseguenze della mancata estensione al settore in esame di forme sperimentali di reclutamento quale, ad esempio, quella rappresentata dal contratto di apprendistato. Temi questi che sottendono una specifica volontà di formazione e di aggiornamento. La politica formativa, nonostante il livello programmatico e di principio riconosciute nel decreto legislativo n. 165/2001, è risultata in generale poco incisiva, quasi a spingere certi a parlare di una pubblica amministrazione “talent killer” più che “talent scout” anche alla luce della riduzione, a decorrere dal 2011, del 50% della spesa sostenuta per le attività formative nel corso del 2009.

Nella ricerca della professionalità si è dato atto delle risposte normative, legislative e contrattuali usate. Tuttavia, pensare al professionista pubblico nel 2020 ha significato riflettere, altresì, attorno a un nuovo paradigma rilanciato a livello internazionale in merito alla gestione delle risorse umane. Una gestione del personale per competenze, ferme restando alcune criticità, implica la volontà di leggere nel capitale umano non una variabile di scarso peso da porre in secondo piano rispetto alle politiche di rigore, bensì, al contrario, una volontà capace di valorizzare il dipendente in quanto lavoratore e persona: non più un semplice soggetto anonimo all'interno di una struttura elefantica, mero (ma indispensabile) ingranaggio della macchina, ma un dipendente le cui competenze e la cui professionalità sono poste al centro dell'attenzione. Non solo. Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro sottolineava Giannini sul finire degli anni Settanta. L'analisi sul lavoro pubblico induce, dunque, a riflettere sulla necessità di superare, nonostante la comunanza di fonti, quel disallineamento costantemente esistente con il privato, che si è manifestato dapprima con il decreto legislativo n. 276/2003 poi è stato rimarcato dal silenzio intorno all'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 167/2011 e, infine, con l'armonizzazione di cui alla legge n. 92/2012. Pensare al dipendente del 2020 significa, allora, pensare a un lavoratore per il quale non esistano più duplicazioni di istituti e norme.

La presente trattazione e il relativo aggiornamento, con cui si riordinano anche alcuni scritti già pubblicati nel corso di questi anni, si chiude con la *literature review* che, strutturata quasi para-

grafo per paragrafo, supporta il ragionamento che si è sviluppato: ad essa è necessario rimandare per la ricostruzione delle fonti utilizzate e/o non riportate espressamente in nota.

Cristina Galbiati

* * * * *

Ringraziamenti

Il primo ringraziamento è rivolto al professor Michele Tiraboschi: l'impegno che mi ha richiesto è stato ampiamente ricompensato. Ringrazio Giovanni Faverein che, credendo nel progetto della Scuola, ha permesso che il triennio di dottorato si svolgesse in Cisl Funzione Pubblica: è stato attraverso la internship che la tesi ha preso forma. Rivolgo a Umberto, che ne ha seguito lo sviluppo sin dalle prime righe, un sincero grazie: molto di quanto scritto si deve al confronto quotidiano e al lavoro condiviso, benché sia mia la responsabilità di ogni errore e imprecisione. Non posso, infine, non ringraziare i miei genitori che mi hanno sempre incoraggiata. A loro dedico questo lavoro.