

Principi generali sul pubblico impiego.

La Carta costituzionale non contiene alcun principio specifico concernente il rapporto di pubblico impiego in generale.

Nelle disposizioni normative della Carta fondamentale dei diritti vengono richiamati i funzionari (artt. 28 e 97), gli impiegati (art. 98), i dipendenti pubblici (art. 28), ma non è prevista alcuna disciplina organica.

Onde colmare tale lacuna, dottrina e giurisprudenza hanno preso spunto dai principi contenuti negli artt. 97 e 98 concernenti, rispettivamente, l'organizzazione degli uffici (che deve assicurare il buon andamento e l'imparzialità della P.A.) e il disposto secondo cui *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione”*.

Rilevo che il difetto di una regolamentazione organica relativa ai fondamenti del pubblico impiego è risalente al periodo pre-Repubblicano; d'altronde già la prima Commissione Forti, nella propria relazione, aveva proposto l'applicazione del principio di buon andamento *“all'utilizzazione del personale”* onde garantire *“l'efficienza”* della Pubblica Amministrazione¹ e sopperire al *vacuum legis*.

Tale questione si è riproposta anche sotto l'imperio della Carta fondamentale dei diritti in quanto l'episodicità della disciplina costituzionale non ha mai avuto la forza di influenzare, se non marginalmente, l'intervento del Legislatore in materia di Pubblico impiego.

In altre parole, i concetti di buon andamento e di imparzialità della P.A. erano ristretti alla c.d. *sfera del pre-giuridico* e venivano dedotti unicamente in via interpretativa dai Giudici di legittimità e di merito².

Situazione di fatto che ha spinto parte della dottrina ad affermare, addirittura, che il *buon andamento della P.A.* è *“un principio giuridico che non ha mai goduto di una sua esplicita enunciazione in alcuna*

¹ Forti, *Lezioni di diritto amministrativo. Parte generale*, 1926, I, p. 77-78. Si confronti anche: Resta, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti per Santi Romano*, II, p. 128. Lucifredi, *In tema di principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, in *Stato e Diritto*.

² Catalani, *Il pubblico impiego*, in *Trattato di Diritto Amministrativo diretto da G. Santaniello*, Padova, 2003, vol. XXI, p. 129. Più in generale: Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione*, Padova, 1979; Romano, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamento giuridico*, in *Dir. Amm.*, 1999, p. 111; Sepe, *Stato legale e Stato reale*, Milano, 2000; Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; Schmitt, *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staats*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958, p. 41

*norma positiva*³; con ciò affidando al *diritto pretorio* il compito di applicare alla realtà dei principi meramente programmatici.

Partendo da tale contesto, la riforma del Pubblico impiego ha avuto la pretesa di esplicitare, attraverso l'utilizzo di una norma positiva, i citati principi di *buon andamento* e *imparzialità* della P.A. al fine di predisporre una disciplina completa ed organica in materia nonché di individuare i criteri fondamentali ai quali la Pubblica Amministrazione deve conformare la propria attività.

A tal proposito, l'art. 1, primo comma, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, statuisce: *‘Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di: a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici; b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato’.*

E, per raggiungere i citati obiettivi, le Pubbliche Amministrazioni devono ispirare *“...la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione; b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2; c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici; d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture*

³ Falzone, *Il dovere di buona amministrazione*, p. 119; Cantucci, *La Pubblica Amministrazione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana a cura di Calamandrei e Levi*, p. 159; Bassi, *La*

per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso; e) **armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea**" (art. 2, comma primo).

Si è, definitivamente, concluso il periodo in cui l'applicazione dei concetti giuridici espressi dalla Carta fondamentale era affidata unicamente alla giurisprudenza, potendo solo esprimere conformazioni naturali dell'amministrazione⁴ e riflettendo quell'atmosfera da *Begriffsjurisprudenz*.

Parimenti, si evidenzia che la novella normativa si inserisce in un più ampio contesto di mutamento della disciplina posta a base dell'attività amministrativa in quanto i criteri che il Legislatore ha utilizzato per predisporre detta riforma possono ben essere ritrovati nella Legge Bassanini, soprattutto nell'art. 4 della Legge 15 marzo 1997 n. 59 e nel D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112.

Ciò premesso, la riforma, ben lungi dall'introdurre elementi di novità nel nostro ordinamento, non ha fatto altro che dare organicità alla molteplicità di norme, molte delle quali si ribadisce di origine pretoria, confermando e codificando due importanti principi.

- La normativa sul pubblico impiego (ora Decreto Legislativo 31 marzo 2001 n. 165), stante il carattere di specialità, deroga le generiche disposizioni del capo primo, titolo II, libro V del Codice Civile poste a regolamentazione del rapporto di lavoro subordinato⁵.
- La difformità della disciplina, specialmente in tema di mansioni, tra settore pubblico e privato è conforme ai principi del nostro Ordinamento in quanto parte dei diritti del dipendente (pubblico) debbono essere temperati con i principi che regolano l'attività della Pubblica amministrazione (art. 97 e 98 Cost.) e, in particolare, con le disposizioni di legge che garantiscono il buon andamento e

norma interna. Lineamenti di una teorica, p. 267

⁴ Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*

⁵ Paladin, *I principi fondamentali della Costituzione Repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 3029; Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, 1938; Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951; Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, p. 1996; Kelsen, *Il problema della giustizia*, Torino, 1998; Burckhardt, *Die Lücken im Recht*, Leipzig, 1903; Gény, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, 1899

l'efficienza del servizio⁶. D'altronde il Giudice delle Leggi ha, espressamente, affermato che “*gli artt. 97 e 98 Cost. vietano che il rapporto di pubblico impiego sia ridotto alla pura logica del rapporto privatistico di scambio*”⁷ ed impediscono che il principio di tutela del lavoratore privato possa avere lo stesso “*spessore*” per quello pubblico⁸.

In conclusione, il principio generale è quello di razionalizzare il contemperamento fra interessi pubblici e privati necessariamente coinvolti nella disciplina del lavoro con le Pubbliche Amministrazioni⁹.

Dott. Alessandro Villa

a.villa@pintucci.it

⁶ *Pret. Napoli, sez. lav., ord., 24 marzo 1999, in Il Foro Napoletano, 1999, p. 291 con nota di Luciani, Il mutamento di mansioni ed i limiti della tutela del lavoratore pubblico*

⁷ *Corte Cost., 27 maggio 1992, n. 236*

⁸ *Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 1991, ord., n. 255; Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 1991, ord., n. 256*

⁹ *Pozzi, Il Diritto Amministrativo nella giurisprudenza, Torino, 1998, vol. I, p. 356 Pozzi, Il Diritto Amministrativo nella giurisprudenza, Torino, 1998, vol. I, p. 356*