

Il d.lgs. n. 165/2001, che contiene le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, prevede espressamente, all'articolo 2, comma 2, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (fatte salve le diverse disposizioni contenute nel medesimo decreto legislativo n. 165/2001). Una norma specifica in materia di licenziamenti nel pubblico impiego è prevista dall'art. 55-sexies del decreto legislativo n. 165/2001, che regola la responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare. Tale articolo, al comma 3, prevede espressamente che «Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo».

Il comma 2 dell'art. 51 dello stesso decreto, inoltre, estende l'applicazione della legge n. 300/1970, c.d. Statuto dei Lavoratori, alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.

Secondo quanto appena detto, dunque, l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori che tutela il lavoratore contro i licenziamenti illegittimi, si applica anche al pubblico impiego. Restano escluse le previsioni legislative, che trovano invece applicazione nel settore privato, relative al numero dei dipendenti impiegati.

Al pubblico impiego sono inoltre estesi gli istituti della giusta causa di licenziamento (per inadempimento del lavoratore talmente grave da non consentire la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto) e del giustificato motivo soggettivo (per inadempimento notevole degli obblighi contrattuali da parte del lavoratore).

L'unico istituto che non trovava attuazione nel pubblico impiego era il licenziamento per giustificato motivo oggettivo legato ad esigenze di tipo economico e funzionale dell'azienda (c.d. licenziamento per motivi economici). Di recente, però, la legge n. 183/2011 (c.d. Legge di Stabilità 2012), modificando l'art. 33, d.lgs. n. 165/2001, che disciplina le eccedenze di personale e la mobilità collettiva dei pubblici dipendenti, introduce anche nel pubblico impiego, l'istituto del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. La norma, infatti, pone espressamente l'obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni con situazioni di soprannumero o con eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, di attivare le procedure di mobilità dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il testo vigente dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, rubricato *Reintegrazione nel posto di lavoro*, che tutela i licenziamenti illegittimi, prevede un'ipotesi di dichiarazione di nullità, inefficacia o annullabilità, da parte del giudice, del licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo e l'obbligo, su provvedimento del giudice stesso, per il datore di lavoro di reintegrare il lavoratore (c.d. tutela reale).

Il testo dell'art. 18 presentato dal Governo prevede, invece, tre casi di tutela giudiziale:

1. **Tutela contro il licenziamento discriminatorio o intimato in concomitanza di matrimonio o basato su motivo illecito.** Il giudice che accerti che il licenziamento è avvenuto per uno dei suddetti motivi, dichiara la nullità del licenziamento stesso e ordina la reintegrazione del lavoratore oltre al risarcimento del danno e al versamento dei contributi previdenziali. In questi casi, la disciplina originariamente prevista dall'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori continua ad applicarsi e, di conseguenza, anche la c.d. tutela reale. Il giudice ovvero la reintegra nel posto di lavoro del lavoratore licenziato.
2. **Tutela contro il licenziamento intimato in mancanza di giustificato motivo soggettivo o di giusta causa.** Laddove il giudice accerti l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, potrà dichiarare risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condannare il datore di lavoro al pagamento di un'indennità onnicomprensiva a titolo di risarcimento che va dalle 15 alle 24 mensilità, tenuto conto del comportamento delle parti e dell'anzianità del lavoratore. In alternativa, il giudice, accertata l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa per non aver commesso il fatto contestato o perché il fatto contestato è riconducibile alle causali punibili previste dai CCNL, potrà decidere di condannare il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro, al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento fino a quello della reintegrazione fino a un massimo di 12 mensilità di retribuzione e al versamento dei contributi previdenziali a favore dello stesso lavoratore.
3. **Tutela contro il licenziamento intimato in mancanza di giustificato motivo oggettivo.** Nell'ipotesi in cui il giudice annulli il licenziamento per accertata inesistenza del giustificato motivo oggettivo, condannerà il datore di lavoro al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva che varia da 15 a 27 mensilità.

Il testo vigente dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001 esenta le amministrazioni pubbliche dal dovere di informare preventivamente le organizzazioni sindacali. Non contiene più i riferimenti alla legge n. 223/1991 - che regola cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione in attuazione delle direttive comunitarie e delle norma in materia di avviamento al lavoro ed altre disposizioni relative al mercato del lavoro - e, in particolare, non fa più alcun riferimento all'art. 4, comma 11, della suddetta legge per cui «gli accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di cui al presente articolo, che prevedano il riassorbimento totale o parziale dei lavoratori ritenuti eccedenti, possono stabilire anche in deroga al secondo comma dell'articolo 2103 del codice civile la loro assegnazione a mansioni diverse da quelle svolte»; e all'art. 5, commi 1 e 2, secondo i quali l'individuazione dei lavoratori da collocare in mobilità deve avvenire in relazione alle esigenze tecnico-produttive, ed organizzative del complesso aziendale, nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi ovvero nel rispetto dei seguenti criteri quali i carichi di famiglia, l'anzianità e le esigenze tecnico produttive ed organizzative; e per cui "l'impresa" non può collocare in mobilità una percentuale di manodopera femminile superiore alla percentuale di manodopera femminile occupata con riguardo alle mansioni prese in considerazione.

L'attuale testo dell'articolo 33 pone in capo all'amministrazione, in persona del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale, il solo obbligo di dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del Ccnl del comparto o di area.

La mancanza dei riferimenti alla legge n. 223/1991 costituisce una discriminante per il settore pubblico rispetto al settore privato in cui le procedure di mobilità devono seguire un iter preciso al fine di assicurare ai lavoratori tutele specifiche. Prevedere una semplice informativa alle organizzazioni sindacali significa limitare la loro sfera di intervento e la loro partecipazione alle procedure di mobilità.

Bisogna sottolineare, infine, che l'articolo 33, d.lgs. n. 165/2001, prevede anche la sospensione, dalla data di collocamento in disponibilità, di tutte le obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro e stabilisce che il lavoratore avrà diritto, per un massimo di 24 mesi, ad un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, ad esclusione degli altri emolumenti, di qualunque natura e comunque denominati. Decorsi i 24 mesi

previsti dalla legge durante i quali il lavoratore percepisce l'indennità di cui sopra, l'amministrazione riterrà concluso definitivamente il rapporto di lavoro. Il limite temporale di 24 mesi di collocamento in disponibilità rappresenta un altro elemento di discriminazione rispetto al settore privato in cui, a differenza del pubblico impiego, esistono strumenti a sostegno del reddito come la Cassa integrazione che, nonostante i limiti temporali previsti *ex lege*, hanno trovato deroghe, negli ultimi anni, nelle manovre finanziarie e nelle leggi di stabilità.

Alla luce di quanto appena esposto e considerato l'attuale quadro normativo vigente per i lavoratori del pubblico impiego, non si può non evidenziare che un'estensione della nuova disciplina dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori anche al settore pubblico costituirebbe non solo una duplicazione di norme e discipline, quali i licenziamenti per motivi economici, già esistenti nello specifico apparato normativo che regola le pubbliche amministrazioni (art. 33, d.lgs. n. 165/2001) ma anche un'ulteriore diminuzione di tutele per i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato che, rispetto ai primi, godono di misure di sostegno al reddito e di tutele in materia di mobilità e licenziamenti collettivi, regolati da procedure precise e ben definite finalizzate ad assicurare ai lavoratori specifiche garanzie (legge n. 223/1991).

A ciò si aggiunga che, anche sotto il profilo delle relazioni sindacali, la previsione nel d.lgs. n. 165/2001, di una semplice informativa alle organizzazioni sindacali nei casi avvio delle procedure di mobilità, rappresenta una limitazione della sfera di intervento e di partecipazione sindacale alle procedure di mobilità.

Inoltre, sempre in tema di garanzie e tutele non più garantite ai lavoratori pubblici, ricordiamo che, a seguito del blocco dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego imposti dalle recenti manovre finanziarie estive, la regolamentazione e la disciplina in materia di sanzioni disciplinari, contenuta nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, è stata sostituita *in toto* dalle previsioni legislative contenute nella legge delega n. 15/2009 e nel decreto legislativo n. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta).

Si reputa, infine, necessario sottolineare che le numerose riforme e modifiche legislative intervenute a limitare e modificare profondamente il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego non trovano riscontro e seguito nella normativa europea. A tale proposito ricordiamo che la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 14/2001, recepita in Italia con il d.lgs. n. 25/2007, quando parla dell'informazione e della consultazione nell'ambito del dialogo sociale europeo, afferma che «l'informazione e la consultazione in tempo utile costituiscono una condizione preliminare del successo dei processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, in particolare mediante lo sviluppo di nuove procedure di organizzazione del lavoro». Inoltre, la Direttiva stabilisce l'obbligo di prevedere, nell'ambito del quadro giuridico esistente che evolve sotto il profilo politico, economico, sociale e giuridico, «strumenti giuridici e pratici che consentano l'esercizio del diritto all'informazione e alla consultazione». La Direttiva n. 14/2002, che fa riferimento al settore privato, non può non ritenersi applicabile anche al settore pubblico, anche in considerazione del fatto che i suoi contenuti rispecchiano gli orientamenti della giurisprudenza italiana. «Secondo la nostra disciplina, le modalità di informazione e consultazione devono garantire comunque l'efficacia dell'organizzazione, attraverso il temperamento degli interessi datoriali con quelli dei lavoratori e la collaborazione tra datore di lavoro e rappresentanti dei lavoratori, nel rispetto dei reciproci diritti ed obblighi. Inoltre, l'informazione avviene secondo modalità di tempo e contenuto appropriate allo scopo ed in modo da permettere ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad un esame adeguato delle informazioni fornite e preparare, se del caso, la consultazione».