Unità didattica 3 – *La regolazione del lavoro nel settore pubblico*

Le relazioni di lavoro nel settore pubblico

Definizione di settore pubblico

Definizione non univoca tra gli studiosi, nei diversi paesi. A volte si considerano, oltre ai dipendenti di pubbliche amministrazioni, anche dipendenti di tutte le attività finanziate con denaro pubblico (→ quindi dipendenti di aziende a partecipazione statale, aziende municipalizzate)

Qui assumiamo una definizione meno ampia → insieme dei **lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

Numero di dipendenti pubblici (in migliaia)



Dipendenti pubblici su mille abitanti



Fonte: OECD *Government at a Glance 2025*

«Distintività»

Relazioni di lavoro nel settore pubblico a lungo caratterizzate da **differenze** («distintività», «separatezza») **rispetto a quelle del settore privato**

Differenze che però si sono **attenuate a partire dagli anni ’60 e in particolare negli anni ’90** del secolo scorso («**privatizzazione**»)

Caratteristiche delle relazioni di lavoro nel settore pubblico (prima della «privatizzazione»)

- **Determinazione unilaterale delle condizioni** di lavoro da parte dello Stato (attraverso leggi e atti amministrativi) (→ status «pubblicistico del rapporto di impiego)
- **Assenza (o forti limitazioni) del diritto di contrattazione collettiva** e del **diritto di sciopero**
- Riconoscimento (sia pure con dei limiti) del **diritto di associazione**

Ma anche altre caratteristiche (questa volta a favore dei dipendenti pubblici)

- Tutele speciali, innanzitutto in termini di **sicurezza dell'impiego**
- Inoltre garanzie di **carriera professionale e retributiva (in base all'anzianità)**
- Accesso alle **posizioni gerarchicamente superiori per carriera interna** (no esterni)
- E anche ampie tutele nei casi di **malattia, infortunio, maternità, ecc.**

Le ragioni della «distintività» → Dipendenti entrano nell'amministrazione pubblica **a servizio esclusivo dell'interesse generale della nazione**





soprattutto sfera della tutela della sicurezza esterna, dell'ordine pubblico, della riscossione delle tasse)

Allora si riteneva **«inconcepibile»** che potessero avere **interessi propri, distinti o contrapposti** a quello generale dello Stato di cui erano «funzione»

Nella letteratura sull'argomento si sono identificati **due modelli di relazioni di lavoro dei dipendenti pubblici** nel secondo dopoguerra, sperimentati da vari paesi

Modello del «datore di lavoro sovrano»
quello di cui si è detto in precedenza…

Modello del «datore di lavoro modello»
con aspetti comuni ma anche rilevanti differenze

Modello del «datore di lavoro modello»

Aspetti comuni con l'altro modello: **stesse tutele** speciali (in particolare sicurezza dell'impiego)

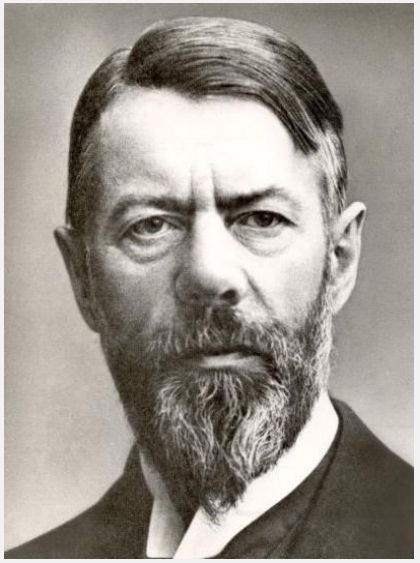
Tuttavia, **accesso alle posizioni gerarchicamente superiori aperto anche a ingressi dall'esterno**

Modello del «datore di lavoro modello»

Principali differenze: riconoscimento del **diritto di contrattazione collettiva** (→ metodo principale di determinazione delle condizioni di lavoro) e del diritto di sciopero e del **diritto di associazione**

In generale sono favorite le prerogative sindacali (→ atteggiamento benevolo)

Si tratta di **«tipi ideali»** → strumento concettuale e metodologico che non descrive la realtà così com'è, ma la rappresenta attraverso un'astrazione che accentua e mette in risalto uno o alcuni aspetti specifici. E' un riferimento…



Max Weber
(1886-1961)

Tuttavia, modello del **datore di lavoro sovrano** è tipico dei **paesi dell'Europa continentale** → Francia, Germania, Italia (fino agli anni '80). Paesi con amministrazione pubblica di origine prussiana o napoleonica, **burocrazia di tipo weberiano**

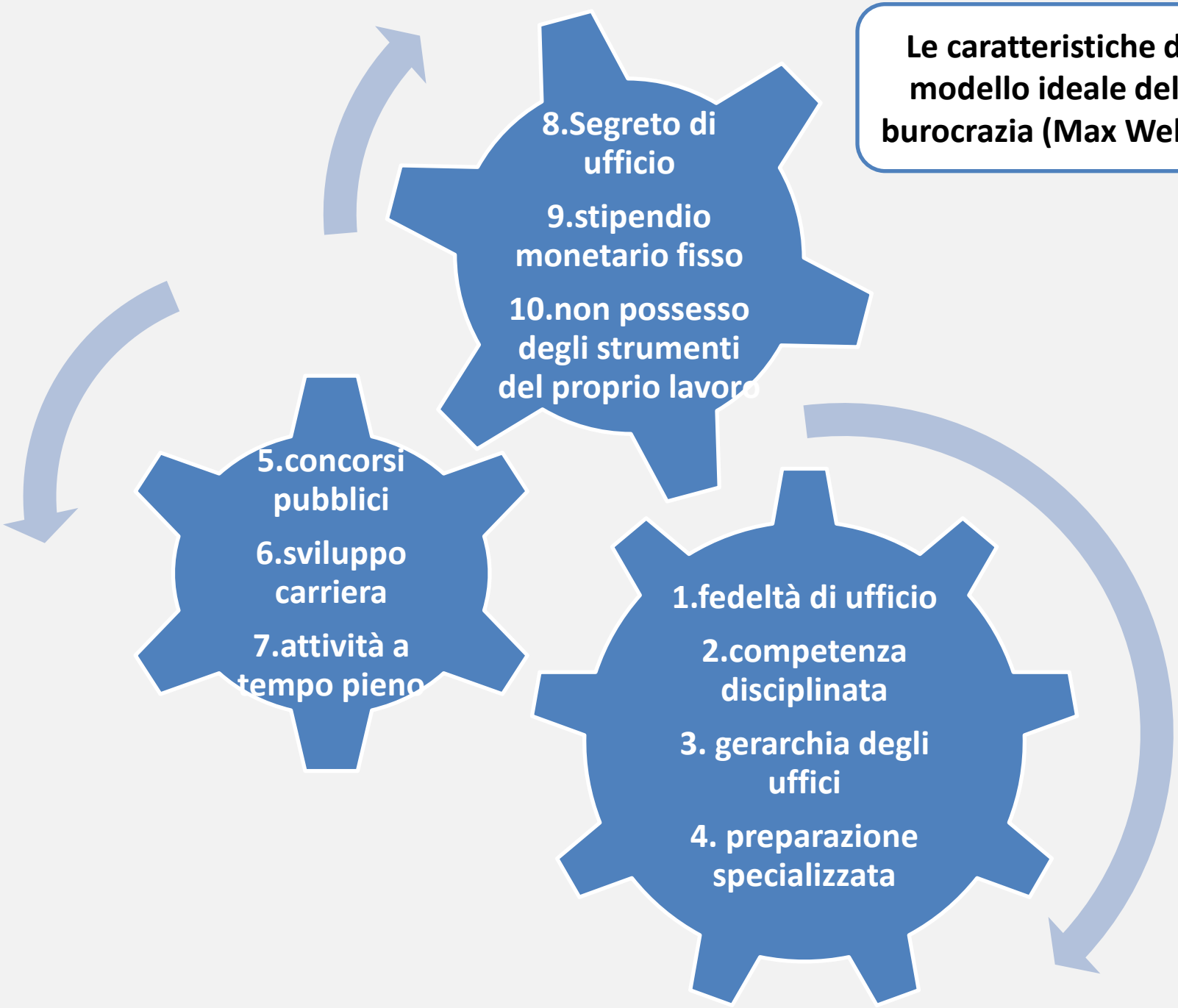
Il **datore di lavoro modello** è invece tipico del **Regno Unito** e dei **paesi del Nord Europa**

Max Weber: discorso sulla burocrazia →
efficienza delle organizzazioni



Burocrazia è **espressione più compiuta di razionalità… è la struttura organizzativa migliore**, a prescindere dagli scopi che persegue l'organizzazione

Le caratteristiche del modello ideale della burocrazia (Max Weber)



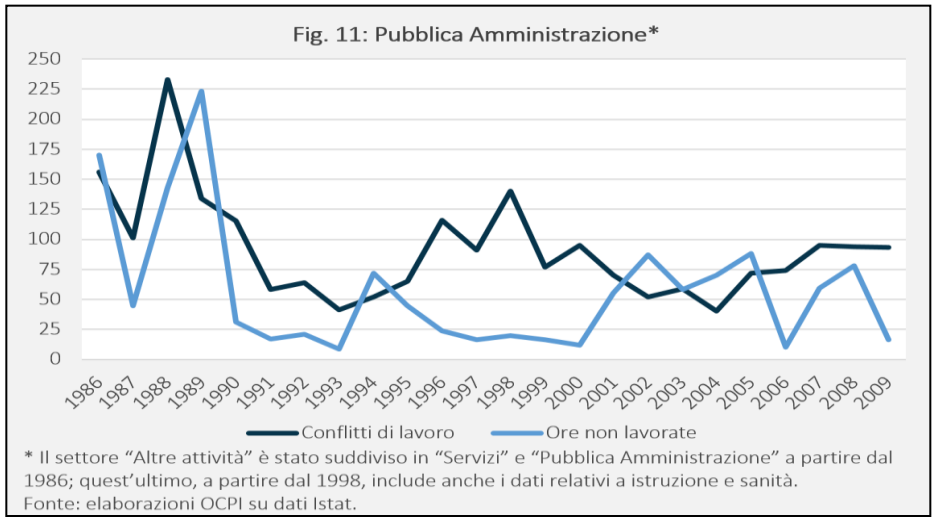
Cambiamenti in Italia

Primi anni ‘80 (legge 93 del 1983) introduce il metodo della **contrattazione collettiva per la determinazione di alcuni aspetti del lavoro** (aspetti delle retribuzioni, qualifiche, orari di lavoro, straordinari, formazione, criteri per la mobilità, ecc.)

Tuttavia, contrattazione collettiva **non in sostituzione della legge** (o degli atti amministrativi), ma in associazione («doppia tutela»)



Tensioni, crescenti pressioni, rivendicazioni, frammentazione della rappresentanza sindacale (presenza di molteplici sindacati) *(v. slide sulla conflittualità)*





Anni ‘90 vari provvedimenti (nell’ambito di un programma generale di cambiamento dell’organizzazione complessiva della pubblica amministrazione

Tuttavia, rifiuto di spostare lavoratori nel settore privato (privatizzazione in senso proprio del termine) come in altri paesi europei

Quattro cicli di riforme

1. **Prima privatizzazione** (1992-93)→ principi cardine del processo di cambiamento
2. **Seconda privatizzazione** (1997-1999)→ rafforza alcun di quei principi
3. **Ciclo 2008-2009** (Riforma Brunetta)
4. **Ciclo 2014-2017** (Riforma Madia)

Torniamo alla definizione…

Qui assumiamo come definizione di settore pubblico → insieme dei **lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

- **«contrattualizzati»**
  Il cui rapporto di lavoro è regolato anche dalla contrattazione collettiva, in particolare CCNL *(v. processo di «privatizzazione)*
- **non «contrattualizzati»**
  (*v. slide seguente)*

Lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni **«non contrattualizzati»**

- magistrati
- prefetti e diplomatici
- forze armate e polizia
- vigili del fuoco
- addetti a vigilanza in materia di borsa
- dirigenti penitenziari
- docenti e ricercatori università

Lavoro legato a funzioni primarie dello Stato

Dunque, attenzione…

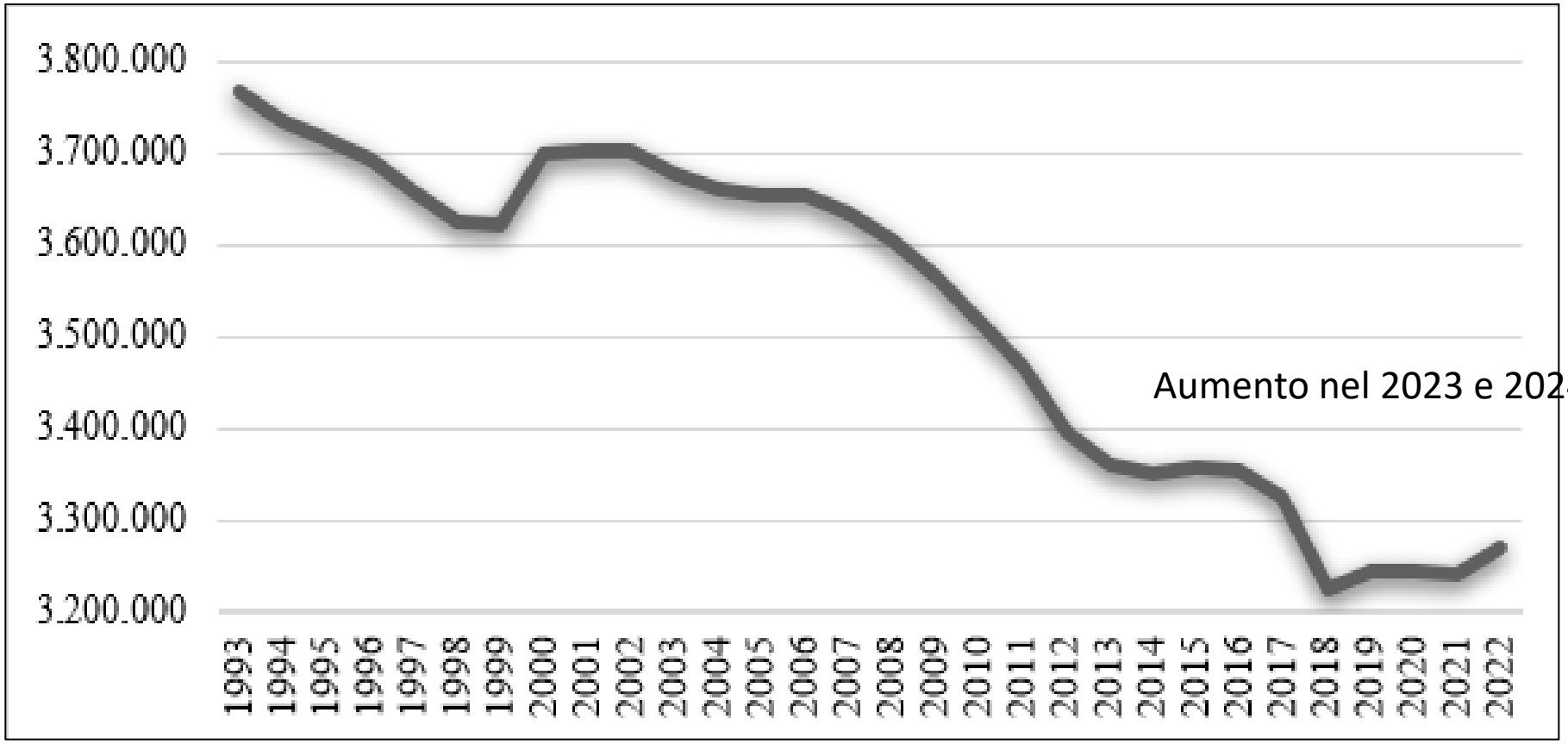




Nel caso italiano, personale **Ferrovie dello stato** e personale **Poste e telecomunicazioni** non rientrano nella definizione di dipendenti pubblici, data la trasformazione in società per azioni di queste organizzazioni

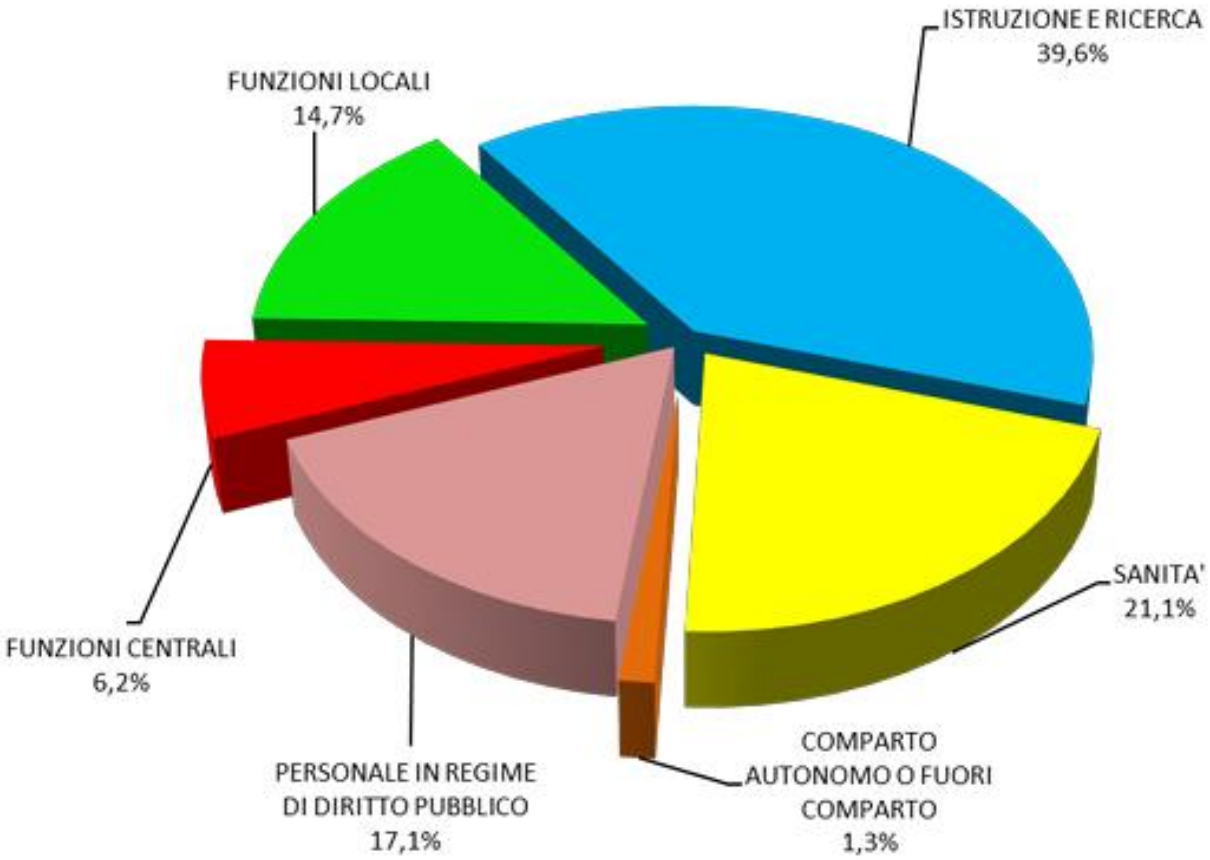
Alcuni dati

Numero dei dipendenti pubblici in Italia



Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anno 2024

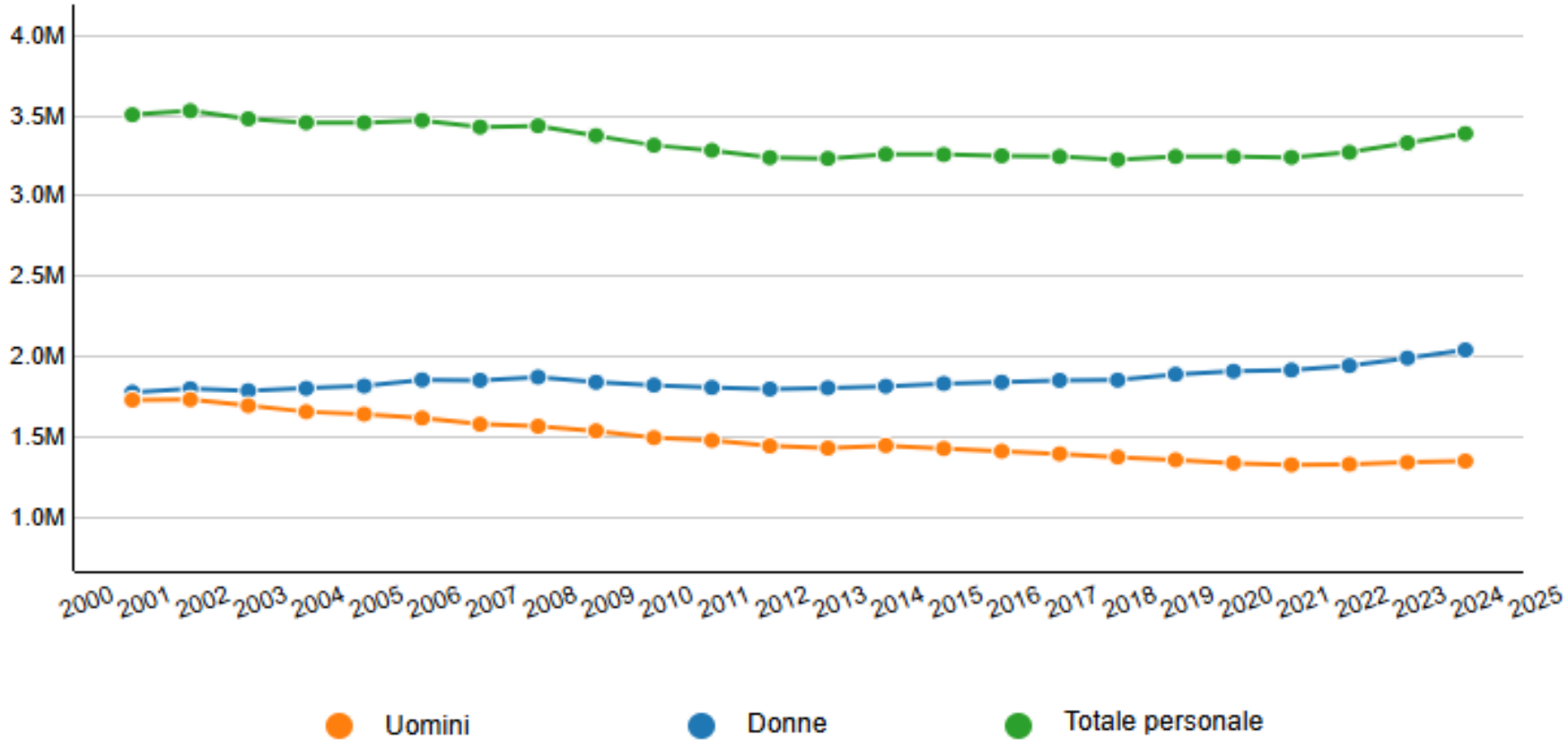


Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Alcune caratteristiche rilevanti della forza-lavoro del settore pubblico

Composizione di genere: **elevata presenza femminile**, più marcata rispetto agli altri settori (soprattutto nei comparti scuola e sanità). Tuttavia, donne ancora sotto-rappresentate nella dirigenza

Andamento occupazione nel settore pubblico

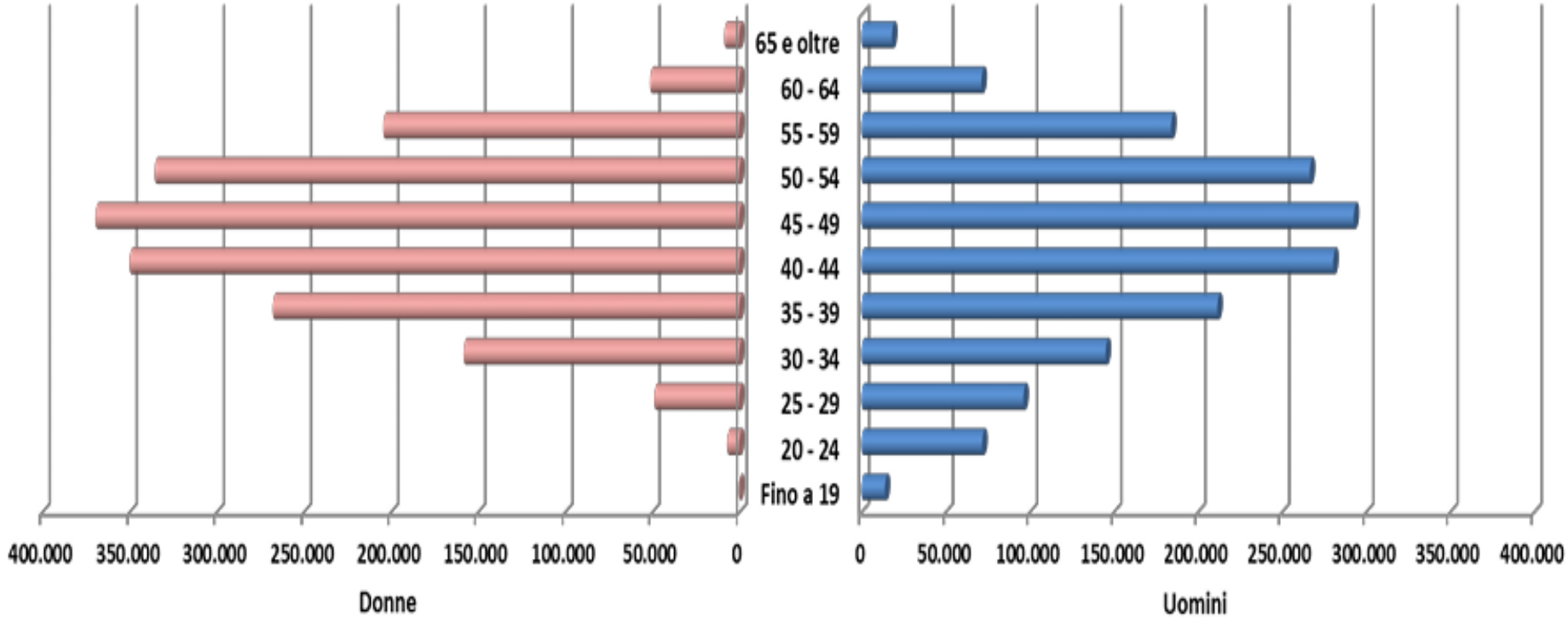


Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Alcune caratteristiche

Età media più elevata rispetto ad altri settori e al totale dell'economia (→ dinamiche delle assunzioni)

Distribuzione dei dipendenti pubblici per età e sesso

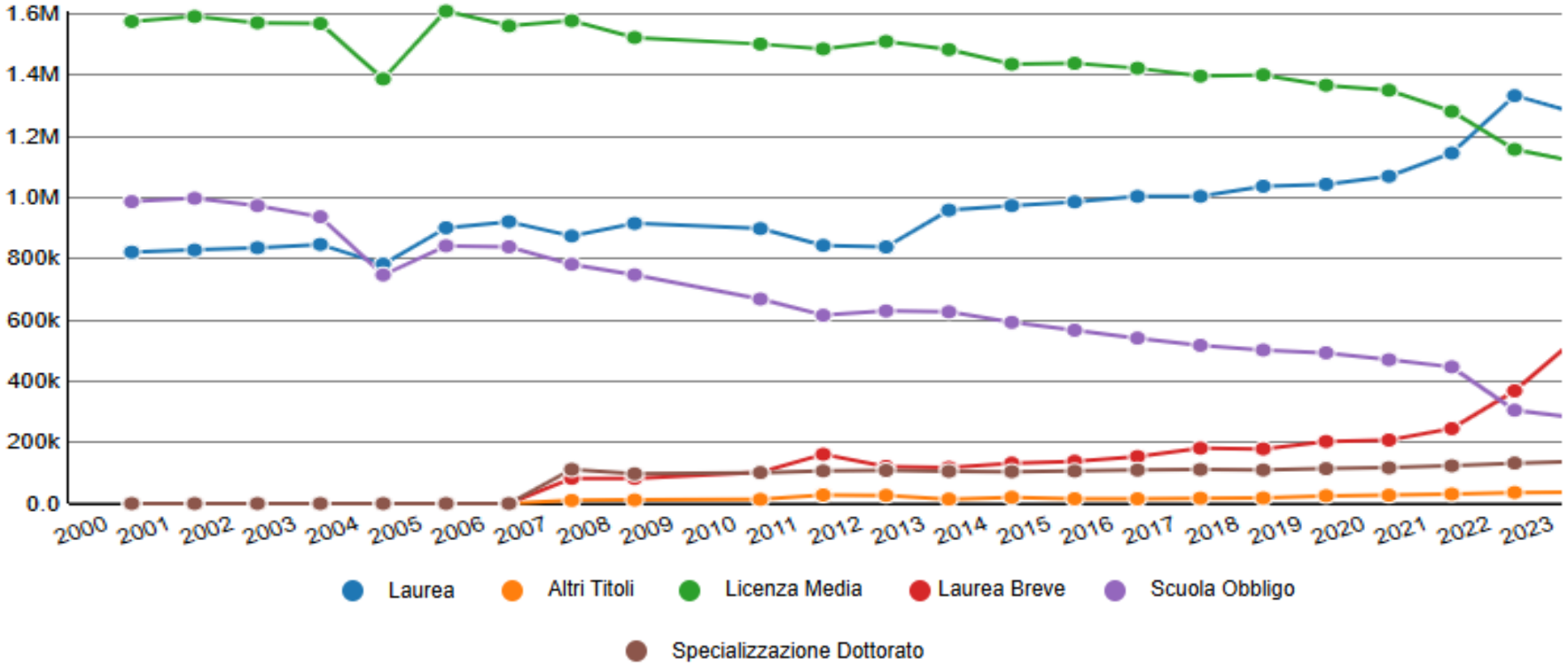


Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Alcune caratteristiche

Livello di istruzione più elevato rispetto ad altri settori e al totale (→ profili professionali dei comparti)

Distribuzione dei dipendenti pubblici per titolo di studio



Fonte: Ragioneria dello Stato

Testi di riferimento

Bordogna L. e Pedersini R., *Relazioni industriali*, cap. VII