



# I DIPENDENTI MILITARI E CIVILI DELLA DIFESA



# I DIPENDENTI MILITARI E CIVILI DELLA DIFESA

## *DUE DISTINTE REALTÀ DELLA STESSA AMMINISTRAZIONE*

Nell'ambito dell'Amministrazione Difesa, operano due distinte categorie di personale: il personale «militare» e il personale «civile». Il che comporta la coesistenza di due diversi rapporti di impiego (di tipo pubblicistico e di tipo privatistico) accomunati, nell'ambito della stessa Amministrazione, dall'interesse pubblico del datore di lavoro unico: la difesa della Patria.

Pur tuttavia, in un'organizzazione che individua la propria ragion d'essere nella difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni va da sé che il ruolo principale sia rappresentato per antonomasia nell'immaginario collettivo, da personale «in uniforme». Tale prevalenza militare diviene però fuorviante quando si cerchi di comprendere compiutamente il ruolo del dipendente civile presente nella stessa organizzazione, sia nel suo stato giuridico che nel rapporto di lavoro. Da ciò l'origine, spesso, dei presupposti per contenziosi cui sono esposti prevalentemente i dirigenti militari.

### IL DIPENDENTE CIVILE

L'Amministrazione Difesa ha, ovviamente, caratteristiche generali comuni a tutte le Pubbliche Amministrazioni mentre le specificità determinano particolari esigenze di lavoro. Nella fattispecie, la disciplina di riferimento è di diritto pubblico per il personale militare e di diritto privato per il personale civile, con la variante pattizia, per quest'ultima categoria (derivante dagli accordi tra rappresentanze sindacali e amministrazione stessa).

La naturale propensione della categoria militare verso gli approfondimenti tecnico-professionali piuttosto che verso le tematiche socio-politiche distrae, molto spesso, il dirigente militare da temi di «diritto amministrativo» forse meno coinvolgenti ma di fondamentale importanza per la propria azione dirigenziale. Il risultato tangibile è che sempre più spesso si registrano contenziosi nei riguardi di dirigenti militari per la gestione non corretta dei dipendenti civili in servizio presso i propri Enti. Tali situazioni sono, nella maggioranza dei casi, caratterizzate dall'atteggiamento del dirigente militare che lo vede naturalmente predisposto a svolgere comunque la propria azione di comando an-

ziché rappresentare il datore di lavoro, quindi l'Amministrazione Difesa (A.D.), nei confronti dei dipendenti civili.

È necessario, però, premettere alcune definizioni per meglio comprendere le specificità del problema.

Con la locuzione «dipendente pubblico» si qualifica, a prescindere dalla posizione funzionale in cui si trova la persona fisica, ogni soggetto legato da rapporto di pubblico impiego con Enti pub-

blici non economici, in forma esclusiva o, quanto meno, prevalente e continuativa. Il termine «dipendente», in particolare, individua un assoggettamento del medesimo al potere gerarchico dell'Ente che conserva una posizione di preminenza in vista dell'attuazione dei propri fini. Il termine «pubblico», invece, inizialmente qualificante la natura giuridica,

appunto «pubblica», del «rapporto di lavoro», è riferito oggi esclusivamente alla natura del «datore di lavoro» (privato ovvero pubblico) al quale è prestata l'attività a fronte di un compenso. La definizione pubblica del datore di lavoro, quindi, non incide necessariamente sulla natura della prestazione d'opera volontaria che, come si vedrà meglio nel proseguo della trattazione, è determi-

**“Il risultato tangibile è che sempre più spesso si registrano contenziosi nei riguardi di dirigenti militari per la gestione non corretta dei dipendenti civili in servizio presso i propri Enti”**

nata dal tipo di relazione posta in essere tra datore e prestatore di lavoro. Ovviamente, discorso a parte è valido per il rapporto di servizio obbligatorio che, imposto per legge e attuato con provvedimento amministrativo, ha natura pubblica ed è rivolto a favore di un soggetto pubblico. È questo il caso del servizio militare di leva fatti salvi i termini della sua sospensione prevista dalla L. 226/2004.

Il lavoratore pubblico opera sotto la gestione del dirigente pubblico che a sua volta riceve dal Ministro le direttive per il raggiungimento degli obiettivi politici prefissati dal Governo. Tale rapporto di lavoro pubblico si pone in contrapposizione al rapporto di lavoro autonomo dove manca una vera e propria dipendenza rispetto al committente (si pensi, ad esempio, alle consulenze, agli incarichi particolari, all'assistenza, alle prestazioni *ad hoc*).

La particolarità del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni consiste proprio nella natura pubblica del datore di lavoro. Ciò a significare che la singola amministrazione pubblica, della Difesa in particolare, ha come obiettivo imposto il perseguimento di un interesse pubblico a prescindere dal rapporto di lavoro in essere con i propri dipendenti, nel caso in specie in regime di diritto pubblico con il personale militare e regolamentato da un contratto di lavoro di tipo privatistico con il personale civile.

Il tipo di organizzazione del datore di lavoro rappresenta, quindi, il presupposto fondamentale per la definizione del rapporto di lavoro instaurato con il dipendente. Per tale motivo potrebbe risultare complessa la comprensione di rapporti di lavoro differenti nell'ambito della stessa organizzazione. Il dipendente civile della Difesa è, di fatto, altro che un apparente ossimoro; egli rappresenta il dipendente pubblico per antonomasia più di quanto non lo sia il dipendente militare, viene assunto dall'amministrazione a livello centrale e



#### Sopra e in apertura.

Tecnici militari e civili al lavoro nella revisione di blindo «Centaurio».

non reclutato dalla singola Forza Armata, ancorché spesso presti servizio in un Ente amministrato da un dirigente militare.

## LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO

Un confronto sul piano giuridico, però, non può prescindere da alcuni riferimenti a momenti storici che hanno caratterizzato la riforma del pubblico impiego. Essa, infatti, ha avuto nel tempo una travagliata evoluzione, inevitabilmente condizionata dai diversi momenti politico-sociali registrati nella storia del Paese. La «metamorfosi», subita negli anni, della definizione dello stato giuridico e del rapporto di lavoro del dipendente civile dello Stato ne rappresentano la dimostrazione evidente. In un arco temporale che va dal primo dopoguerra ad oggi, si è passati da un rapporto di impiego disciplinato rigorosamente in modo unilaterale (lo Stato definiva il rapporto sulla base di un dettato normativo che escludeva ogni possibile forma di contrattazione) a un rapporto di lavoro definito mediante sottoscrizione reciproca di un contratto di tipo privato; da uno *status* di dipendente pubblico caratterizzato dal regime giuridico pubblicistico a uno che ha nella propria natura privata la principale espressione innovativa.

Il dipendente civile, come quello militare peraltro, si trovava in una posizione di completa subordinazione nei confronti dell'Amministrazione. La suddivisione interna prevedeva addirittura dei gradi e in tale rapporto gerarchico-autoritativo il contenzioso rimaneva sotto la giurisdizione del giudice amministrativo. La nascita di un rapporto di lavoro e la sua gestione venivano realizzate attraverso atti di natura amministrativa (per esempio





Un operaio civile al lavoro.

decreti), cioè atti giuridici posti in essere dall'Amministrazione quale espressione di potere e produttivi di effetti indipendentemente dalla volontà dei dipendenti cui erano rivolti. La posizione del dipendente era, quindi, integralmente disciplinata dalla legge o da atti unilaterali con la finalità di soddisfare il superiore interesse pubblico.

Tutto ciò evidenziava come, nei confronti dei dipendenti, la Pubblica Amministrazione fosse in una posizione di supremazia speciale, in virtù del rapporto organico prevalente sul rapporto di servizio. Il dipendente, dal canto suo, poteva vantare diritti soggettivi solo per aspetti che non interferivano con l'organizzazione.

Con un processo durato circa mezzo secolo, però, (D.P.R. del 10 gennaio 1957, n. 3 - «Testo Unico degli Impiegati Civili dello Stato»), tra momenti di particolari accelerazioni e situazioni di stallo, si è posto rimedio alla mancanza di tutele giuridiche per i dipendenti pubblici, ai minori diritti sindacali, alla minore tutela professionale in termini di mansioni effettivamente svolte a fronte di specifiche qualifiche e alla minore tutela giuridica ancora affidata al giudice amministrativo rispetto ai dipendenti privati.

Il D.P.R. n. 3/1957 rimase la norma di riferimento sullo stato giuridico dei dipendenti pubblici sino all'emanazione della legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, quando per la prima volta si precisarono gli aspetti del rapporto d'impiego devoluti agli accordi tra amministrazione e parti sociali nonché la composizione delle delegazioni di entrambe le parti deputate alla contrattazione.

**“ Tutto ciò evidenziava come, nei confronti dei dipendenti, la Pubblica Amministrazione fosse in una posizione di supremazia speciale, in virtù del rapporto organico prevalente sul rapporto di servizio ”**

Non sia fuorviante, però, una tale affermazione perché siamo ancora ben lontani dall'attribuire alla contrattazione collettiva il valore di legge oggi posseduto. Le parti trattanti, infatti, pervenivano, per le materie previste, a un'ipotesi di accordo le cui disposizioni sarebbero state recepite da un apposito Decreto del Presidente della Repubblica emanato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Soltanto allora, quanto in esso contenuto traduceva gli accordi sindacali in una normativa pubblica, assumendo, però, natura regolamentare e non legislativa.

Nei primi anni '90, i tempi erano ormai maturi per dare concretezza al processo di privatizzazione e, nonostante il confuso momento socio-politico-economico del Paese, venne promulgata la legge 23 ottobre 1992, n. 421 che delegava il Governo a rivedere la disciplina in materia di pubblico impiego con l'emanazione dei necessari decreti legislativi, il primo dei quali fu il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche), ormai convenzionalmente identificato quale pietra miliare del processo di riforma.

Dal 1993 al 1998 ci fu un susseguirsi di norme che, in attuazione della citata legge delega n. 421/1992 hanno ripetutamente modificato il tanto noto D. Lgs. 29/1993, adeguandolo alle successive filosofie riformatrici maturate dal Paese, tanto che soltanto una decina dei 74 articoli, di cui era costituito il citato decreto, mantenevano ancora intatta la loro forma originaria. Era insomma necessario riprendere organicamente, facendone chiarezza, le norme nel tempo intervenute sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni. A ciò fu appositamente delegato il Go-

IL DIPENDENTE MILITARE	IL DIPENDENTE CIVILE
<p><b>RAPPORTO DI LAVORO IN REGIME DIRITTO PUBBLICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L. 6 marzo 1982, n. 216 (Delega al Governo la disciplina del rapporto d'impiego delle FF.AA.)</li> <li>- D. LGS 12 maggio 1995, n. 116 (attuativo della L. 216/82)</li> </ul>	<p><b>RAPPORTO DI LAVORO IN REGIME DIRITTO PRIVATO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D.P.R. 10 gen. 1957 - TESTO UNICO</li> <li>- L. 11 ag. 1960 n. 312</li> <li>- L. QUADRO 29 mar 1983, n. 93</li> <li>- D. LGS 3 febbraio 1993, n. 29</li> <li>- D. LGS 30 mar. 2001 n. 185 - TESTO UNICO</li> </ul>
<p><b>COMANDANTE</b>      <b>CONCORDIA</b>      <b>DATORE DI LAVORO</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- L. 382/1978 "Norme di principio sulla disciplina militare"</li> <li>- D.P.R. 145/1988 "Regolamento di disciplina militare"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- C.C.N.L. 1998-2001</li> <li>- C.C.N.L. 1998-2001</li> <li>- C.C.N.L. 2002-2005</li> <li>- C.C.N.L. 2006-2009</li> </ul>
<p><b>REGIME PUBBLICISTICO (GIURIDICO/AUTORITATIVO)</b></p>	<p><b>REGIME PRIVATISTICO (NEGOZIALE/PARITETICO)</b></p>

verno che emanò il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non a caso altrimenti noto come «Testo Unico» (T.U.), che accomuna in un solo corpo testuale, non senza l'apporto di eventuali modifiche, tutta la regolamentazione in materia, limitando così la possibilità di incorrere in errori dovuti alla pluralità di provvedimenti legislativi che, accavallandosi in sequenza, rischiano la scarsa chiarezza di applicazione.

Esso pone ordine innanzitutto alla nozione di «Amministrazione Pubblica», elencando oggettivamente tutti gli ambiti statali di riferimento per il rapporto di lavoro pubblico «contrattualizzato» nonché i soggetti che in tali ambiti vengono interessati e coloro che ne rimangono esclusi, come nel caso del personale militare rimasto in regime di diritto pubblico e disciplinati dai rispettivi ordinamenti.

Ciò che si può però definire la vera chiave di volta, attorno alla quale ruota l'intera nuova giurisprudenza in materia di privatizzazione, è la natura giuridica e gli effetti peculiari attribuiti ai contratti collettivi. Il contratto collettivo acquista valore di legge a tutti gli effetti, recita infatti il T.U. nel comma 2 dell'art. 2: «... *Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario...*».

Si tratta di una nuova, forte posizione dello strumento contrattuale, in grado finanche di modificare un disposto normativo, a meno che questo non ne preveda l'inderogabilità. Un temperamento giungerà soltanto nel 2009 con la legge n. 15 del 4 marzo che, nel delegare al Governo la revisione della disciplina di alcuni profili del rapporto di lavoro, prevede da subito che il citato articolo del D.Lgs. 165/2001 venga trasformato e la derogabilità di una legge divenga così possibile per i contratti collettivi soltanto se da quest'ultima prevista!

In ogni caso, è ormai segnata la completa sottrazione del mercato del lavoro pubblico dal regime del diritto amministrativo e la convergenza sempre maggiore con quello del lavoro privato. Il rapporto di lavoro è regolato contrattualmente in forma collettiva a livello nazionale e di comparto e individualmente tra il lavoratore e la stessa Pubblica Amministrazione, con piena conformità tra i differenti livelli contrattuali.

L'Amministrazione Difesa, dunque, nei confronti dei soli dipendenti civili e come ogni altra P.A., è vincolata all'applicazione del contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) di comparto, che ha forza di legge ed è stipulato con le Or-

ganizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative. Ad esso sono vincolati anche i dipendenti civili in virtù della clausola di rinvio contenuta nel contratto individuale. Ogni contenzioso da esso emergente ricade sotto la giurisdizione giuridica del giudice del lavoro.

Si vedrà più avanti come tutto questo invece non sia previsto per i dipendenti militari per i quali, vigendo il regime di diritto pubblico, sussiste ancora l'atto unilaterale di nomina in ruolo.



Semoventi d'artiglieria M-109 in lavorazione.

## LO STATO GIURIDICO E IL RAPPORTO DI LAVORO DELLE DUE REALTÀ

La riforma del pubblico impiego appena percorsa, avviata dunque con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e compiutamente definita con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, evidenzia la differenza dei ruoli militari e civili della Pubblica Amministrazione in generale e dell'Amministrazione Difesa in particolare. La specificità dell'Amministrazione Difesa emerge in tutta la sua evidenza quando si esaminano i due ruoli, militare e civile, negli istituti dello «stato giuridico» e del «rapporto d'impiego».

Nell'ambito militare, il primo è stabilito dalla determinazione ministeriale che include nei ruoli militari, e quindi nella relativa posizione giuridica, il soggetto sino al suo congedo e a prescindere dal grado; il secondo individua l'insieme dei diritti e dei doveri propri dei dipendenti militari, quindi del personale in servizio permanente (rapporto d'impiego).

I due concetti sono in relazione univoca non potendosi concepire un rapporto di impiego per dipendenti militari se non con l'attribuzione dello specifico stato giuridico previsto per l'Amministrazione Difesa mentre l'assenza di un rapporto d'impiego permanente non inficia l'eventuale attribuzione dello stato giuridico (militare di leva, volontario a tempo determinato, richiamato in servizio, riserva selezionata).

Come se non bastasse, i due istituti («stato giuridico» e «rapporto d'impiego») hanno differenti corpi normativi di riferimento anziché un unico provvedimento di legge (Testo Unico piuttosto che Statuto dei Lavoratori) come invece avviene per i dipendenti civili. Tali norme si articolano in leggi di reclutamento per la costituzione del rapporto di lavoro; leggi di avanzamento per lo sviluppo di carriera e leggi sullo stato giuridico in senso proprio. Ciò che poi disciplina il rapporto d'impiego nei diritti e nei doveri dei militari è la normativa riguardante la disciplina militare (la legge di principio e il regolamento di disciplina militare).

Lo *status militari*, quindi, ha sottoposto tutti i militari al regolamento di disciplina militare e alle norme penali militari e, nello stesso tempo, ne ha consentito l'esclusione dal processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, facendo così divenire il servizio permanente dei militari un istituto ancora più speciale nell'ambito dei rapporti di lavoro e il personale militare, assieme a quello delle Forze di polizia statali, la parte più consistente dei pubblici dipendenti in regime pubblicistico.

Cosa ben diversa avviene per il dipendente civile, il quale assume lo *status* giuridico di dipendente della Difesa (pubblico in generale) nel momento in cui avvia un rapporto di servizio con l'amministrazione, come già detto, in forma continuativa e permanente.

È, per altro, interessante rilevare come anche un tale processo abbia una doppia connotazione giuridica, pubblica inizialmente e privatistica dopo. L'avvio di un tale rapporto, infatti, prevede il pre-

supposto del superamento di una fase concorsuale, con selezione dei candidati e pubblicazione di graduatoria conclusiva, che permane sotto il regime di diritto pubblico. Ciò comporta che qualunque contenzioso riguardante la fase selettiva del personale rientra nelle competenze della giustizia amministrativa. Viceversa, la sottoscrizione di un contratto individuale con l'amministrazione determina l'instaurazione del rapporto di lavoro che, per ovvi motivi, assume connotazione di tipo privatistico, diret-

tamente connesso al nazionale contratto collettivo di comparto, a seguito del quale qualunque controversia richieda un ricorso in giudizio, questa rientra esclusivamente nelle competenze del giudice ordinario, in veste di giudice del lavoro, e non più amministrativo.

#### *Personale militare e civile durante il lavoro d'Ufficio.*

Il cittadino italiano accede volontariamente al servizio militare permanente, mediante partecipazione a concorsi pubblici, relativi ai diversi ruoli delle carriere militari. Questo è l'unico atto con il quale il dipendente militare esprime la propria volontà a instaurare un rapporto di lavoro con l'Amministrazione Pubblica, ancor prima di conoscere gli esiti concorsuali. Dopo, infatti, sarà un atto amministrativo unilaterale a immettere il vincitore di concorso nel ruolo relativo e a regolare il rapporto di lavoro stesso che si andrà a instaurare. Soltanto il conferimento del grado specifico, però, ancorché inevitabilmente conseguente (leggi sul reclutamento) e, quindi, la collocazione nella scala gerarchica comportano l'acquisizione dello stato giuridico.

In sintesi, il provvedimento di nomina esplica i suoi effetti immediatamente sullo stato giuridico, indipendentemente dall'atto di accettazione da parte del cittadino concorrente, mentre l'accettazione è intesa come una semplice condizione per la nascita dei diritti e degli obblighi insiti nel rapporto di impiego militare. Se ne deduce che l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego, per il personale militare, non può assumere la configurazione di contratto privato.

**“ Lo *status militari*, quindi, ha sottoposto tutti i militari al regolamento di disciplina militare e alle norme penali militari e, nello stesso tempo, ne ha consentito l'esclusione dal processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni... ”**

L'attuale regime privatistico del rapporto di lavoro in essere con la Pubblica Amministrazione è tale però che lo stesso contratto di lavoro potrebbe essere riproposto, in identica maniera, in un ambito privato. In tal caso, a risentire della variazione non sarebbe il rapporto di lavoro, che si ripropone in modo identico in una sfera differente, ma lo stato giuridico, trasformando il dipendente pubblico in privato con conseguente variazione del corpo normativo di riferimento.

Se ne ricava che, a differenza di ciò che avviene



**Sopra.**

*Tecnici militari e operai civili intenti alla lavorazione di masse oscillanti.*

**A destra.**

*Personale militare e civile impiegato in Ufficio.*

per il dipendente militare, il rapporto di lavoro del dipendente civile dell'Amministrazione Difesa prescinde dallo stato giuridico assunto del dipendente. Di ciò occorre prendere atto ed avere piena coscienza.

Una realtà fuorviante, ma comunque presente anche nell'Amministrazione Difesa è costituita dal lavoratore autonomo in regime di convenzione. Per quanto sinora detto, è impossibile l'attribuzione dello *status* di dipendente pubblico a privati che hanno instaurato con l'Amministrazione Difesa un rapporto di consulenza (in regime di convenzione), anche se la comune connotazione «civile» nell'ambito della stessa amministrazione comporta, a volte, possibilità di confusione dei ruoli e delle funzioni con conseguenze di carattere giuridico/amministrativo.

In conclusione, occorre prendere atto del fatto che la disciplina del rapporto di lavoro del dipendente civile costituisce la struttura portante dell'Amministrazione Pubblica e che le varianti ad essa rappresentano ambiti del tutto marginali nei quali insistono settori e ruoli specifici ed eccezionali quale quello del personale militare, in partico-

lare, ma anche quello dei magistrati ordinari, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale della carriera diplomatica e prefettizia, dei professori e ricercatori universitari. Il ruolo del personale civile costituisce, nella Difesa, una minoranza offuscata dalla prevalenza delle uniformi ma rappresenta lo stereotipo del dipendente pubblico contrattualizzato. La vera eccezione, invece, è rappresentata dalla specificità del personale in uniforme, la cui natura del rapporto di lavoro permane in regime di diritto pubblico in una Pubblica Amministrazione ormai in regime privatistico ovvero contrattualizzato.

Probabilmente, una tale presa di coscienza consentirebbe a molti dirigenti militari, investiti della responsabilità amministrativa su strutture, sia di

Forza Armata che interforze, di gestire il rapporto di lavoro con i dipendenti civili quale «datore di lavoro diretto», senza per questo sentire compromesso il ruolo di «Comandante» che verrà comunque esercitato nei confronti del personale militare dipendente. Tutto ciò costituisce indubbiamente un onere aggiuntivo per i Comandanti ma gli strumenti necessari per fare ciò esistono, sono codificati, serve soltanto conoscerli e applicarli per ridurre, nel concreto, il carico di ricorsi al giudice del lavoro da parte dei dipendenti civili della Difesa, con conseguente risparmio di tempo ed energie a favore dei compiti operativi e istituzionali.

**Massimo Siragusa**

*Tenente Colonnello,*

*Capo Ufficio Personale Civile*

*del Dipartimento Impiego del Personale dello Stato Maggiore dell'Esercito*