

SEZIONE I
LE FONTI E I DIRITTI SINDACALI

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Il rapporto organico e il rapporto di servizio. Il d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3. – 2. *Segue*: la legge 29 marzo 1983, n. 93. – 3. La prima privatizzazione: la legge delega n. 421 del 1992 e il d.lgs. n. 29 del 1993. – 4. La seconda privatizzazione: la legge delega n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 80 del 1998. Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e i successivi interventi correttivi. – 5. La “riforma Brunetta”: la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva. – 6. *Segue*: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. – 7. Gli interventi successivi alla “riforma Brunetta”. – 8. La “riforma Madia”: la legge delega 7 agosto 2015, n. 124. – 9. *Segue*: i dd.lgs. nn. 74 e 75 del 2017. La legge n. 56 del 2019. – 10. I principi generali ispiratori della contrattualizzazione del pubblico impiego. Specialità del rapporto e progressiva differenziazione dal modello privatistico. – 11. L’ambito di applicazione oggettivo del testo unico sul pubblico impiego. – 12. L’ambito di applicazione soggettivo del testo unico sul pubblico impiego. Le esclusioni. – 13. Le fonti di regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico.

1. IL RAPPORTO ORGANICO E IL RAPPORTO DI SERVIZIO. IL D.P.R. 10 GENNAIO 1957, N. 3

Il rapporto di lavoro pubblico è definibile come rapporto intercorrente fra il lavoratore – che esegue dietro corrispettivo la propria prestazione di lavoro – e lo stato o altra pubblica amministrazione.

La posizione dei pubblici dipendenti – secondo la dottrina tradizionale – appare caratterizzata da un duplice profilo: il *rapporto organico o di ufficio* ed il *rapporto di servizio*.

Sotto il primo profilo, i pubblici dipendenti si configurano come veri e propri organi dell’amministrazione, esprimendone all’esterno la volontà e realizzandone i fini istituzionali.

Il cosiddetto rapporto organico o di ufficio è dunque espressivo di interessi pubblici, che peraltro vengono formalmente riconosciuti anche dalla nostra Carta costituzionale, la quale contiene norme finalizzate a rendere l’azione amministrativa conforme a parametri di imparzialità, di efficienza, di efficacia. Si tratta degli artt. 54, 97 e 98.

La prima norma, infatti, afferma che “i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

L'art. 97 Cost. così recita: “i pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (comma 1°). Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari (comma 2°). Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorsi, salvo i casi stabiliti dalla legge” (comma 3°).

L'art. 98, comma 1°, Cost. sancisce che “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione”, mentre l'art. 98, comma 2° stabilisce che la legge può fissare limiti al diritto di iscrizione a partiti politici per alcune categorie di dipendenti.

Sotto un diverso aspetto, non si può negare che i pubblici dipendenti siano legati al soggetto pubblico da un rapporto di lavoro comportante diritti ed obblighi analoghi a quelli che scaturiscono dal rapporto di lavoro privato: cosiddetto *rapporto di servizio*.

L'ambivalenza della figura del pubblico dipendente – che riveste contemporaneamente la qualifica di funzionario e di lavoratore subordinato – ha fatto sì che storicamente si siano delineate discipline giuridiche del pubblico impiego intese a privilegiare di volta in volta l'uno o l'altro aspetto del rapporto.

In un primo tempo, il legislatore ha sicuramente dato prevalenza al rapporto organico e dunque agli interessi pubblici ad esso sottesi. Di conseguenza, la disciplina del rapporto mostra le seguenti caratteristiche:

- il rapporto si costituisce per atto unilaterale di nomina della pubblica amministrazione e non già per contratto;
- il rapporto è interamente disciplinato da leggi o da regolamenti ed è gestito in tutte le sue vicende da atti amministrativi;
- sussiste la competenza giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo per le relative controversie.

Un evidente derivato di tale concezione è costituito dal *d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3* o Testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato. Quest'ultimo prevede una disciplina legislativa integrale del rapporto dalla fase della sua costituzione a quella della sua estinzione ed è prevalentemente incentrato sulla valorizzazione del rapporto organico del dipendente statale. A tale regolamentazione legislativa si ispirano successivamente altre leggi riguardanti specifiche categorie di dipendenti pubblici.

2. *SEGUE*: LA LEGGE 29 MARZO 1983, N. 93

Verso la fine degli anni sessanta il verificarsi di una serie di fenomeni – quali la dilatazione delle funzioni svolte dalla pubblica amministrazione, l'esigenza di migliorarne l'efficienza, la necessità di governo della spesa per il personale e di perequazione dei trattamenti economici, la più agguerrita presenza delle organizzazioni sindacali confederali nel settore pubblico – favoriscono una progres-

sivo, ma inarrestabile, avvicinamento della disciplina giuridica del lavoro pubblico a quella del lavoro privato.

Significativi al riguardo sono, in primo luogo, i provvedimenti diretti ad istituzionalizzare la contrattazione collettiva in diversi settori del pubblico impiego: gli ospedalieri (legge 12 febbraio 1968, n. 132 e d.p.r. 27 marzo 1969, n. 130); gli statali ed i parastatali (legge 22 luglio 1975, n. 70); i dipendenti degli enti territoriali (legge 27 febbraio 1978, n. 43); i dipendenti del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833).

In secondo luogo, occorre menzionare la legge 11 luglio 1980, n. 312 che modifica il sistema di progressione della carriera basata esclusivamente sull'anzianità del pubblico dipendente allo scopo di incentivare la produttività del lavoro pubblico. A tal fine, la legge da un lato istituisce le cosiddette qualifiche funzionali correlate al contenuto qualitativo della prestazione ed articolate in diversi livelli professionali. Dall'altro, introduce metodologie di valutazione del lavoro secondo *standard* di esecuzione differenziati, fissati in sede di relazione annuale al parlamento sullo stato della pubblica amministrazione.

I diversi progetti di riforma globale della regolamentazione legislativa del pubblico impiego trovano comunque sbocco nella *legge 29 marzo 1983, n. 93*, denominata legge-quadro sul pubblico impiego.

Essa prevede una disciplina organica della materia con riferimento sia agli impiegati statali che ai dipendenti degli altri enti pubblici, con esclusione di limitate categorie di lavoratori:

- i dipendenti con funzioni collegate a quelle giurisdizionali o legislative o di governo, quali i militari, il personale di polizia, i diplomatici, i magistrati, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (funzione creditizia, valutaria e di risparmio);
- i dirigenti generali dello stato e degli enti parastatali (art. 26, commi 2° e 3°);
- i docenti e ricercatori universitari.

La regolamentazione in esame affida alla competenza legislativa una serie di materie:

- l'organizzazione in senso lato degli uffici pubblici, secondo quanto del resto richiede l'espresso disposto dell'art. 97 Cost.;
- i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego;
- la scelta dei criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi;
- la determinazione dei criteri per la formazione e l'addestramento professionale;
- i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche;
- le garanzie del personale in ordine all'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali;

- la durata massima dell’orario di lavoro giornaliero;
- l’esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti ed il loro diritto di accesso e di partecipazione agli atti della pubblica amministrazione.

Come si vede, si tratta per lo più di materie che attengono ai principi di organizzazione degli uffici pubblici al fine di assicurarne il buon andamento e l’imparzialità – e dunque sono coperte da riserva di legge ai sensi dell’art. 97 Cost. – ovvero riguardano aspetti fondamentali del rapporto di pubblico impiego.

Gli altri profili di quest’ultimo e dell’organizzazione di lavoro vengono regolamentati da una diversa fonte, la contrattazione collettiva, che – già introdotta da precedenti interventi legislativi con riferimento a specifici settori del pubblico impiego – dalla legge n. 93 del 1983 viene istituzionalizzata sotto i profili dell’oggetto, dei soggetti, della procedura, dei livelli, del procedimento e dell’efficacia.

Vale la pena sottolineare che la contrattazione collettiva non è immediatamente vincolante, ma deve essere recepita in appositi atti pubblici unilaterali (decreti del Presidente della Repubblica per i dipendenti statali).

La legge-quadro introduce un ulteriore profilo di armonizzazione fra la disciplina dell’impiego pubblico e quella dell’impiego privato: l’estensione ai dipendenti dello stato e degli enti pubblici di numerose norme dello Statuto dei lavoratori con riferimento al titolo I (artt. 1, 3, 8, 9, 10, 11) ed al titolo II (artt. 14, 15, 16, comma 1° e 17).

Del titolo III vengono estesi i principi di cui agli artt. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27 – cioè delle norme relative ai cosiddetti diritti sindacali (art. 23, comma 2°) – con disposizioni legislative da emanarsi in base ad accordi sindacali, dopo avere introdotto una norma simile all’art. 19 dello Statuto per quanto riguarda la costituzione di organismi rappresentativi dei lavoratori (art. 25).

La legge n. 93 del 1983 non modifica invece il regime di tutela giurisdizionale tipico del pubblico impiego, limitandosi a statuire che “in sede di revisione dell’ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all’emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nelle leggi 20 maggio 1970, n. 300 e 11 agosto 1973, n. 533” (art. 28).

3. LA PRIMA PRIVATIZZAZIONE: LA LEGGE DELEGA N. 421 DEL 1992 E IL D.LGS. N. 29 DEL 1993

Non si può certo affermare che la legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 abbia realizzato quegli obiettivi di efficienza della pubblica amministrazione, di razionalizzazione dell’attività contrattuale e di controllo della spesa per il personale, che essa si era proposta come prioritari.

Le ragioni dell’insuccesso legislativo sono molteplici ed addebitabili in gran parte alla stessa parte pubblica. Infatti, quest’ultima, da un lato, in sede di contrattazione collettiva si è dimostrata favorevole ad introdurre miglioramenti eco-

nomici non ricollegabili né ai limiti di spesa prefissati, né a parametri di produttività e dunque consentiti solo col ricorso alla registrazione con riserva da parte della Corte dei conti.

Dall'altro, ha posto in atto interventi legislativi intesi a sottrarre progressivamente alla legge-quadro numerosi enti pubblici dapprima in essa rientranti.

Infine, è spesso intervenuta con provvedimenti legislativi in materie riservate alla contrattazione, creando difficoltà di raccordo fra l'una e l'altra fonte di disciplina.

Il raggiungimento delle finalità di efficienza e di produttività della pubblica amministrazione e di razionalizzazione del costo del lavoro appare sempre più perseguibile con un ulteriore processo di attrazione del rapporto di pubblico impiego nell'alveo della disciplina giuslavoristica, sia pure nel rispetto della riserva di legge stabilita dall'art. 97 Cost. per quanto riguarda l'organizzazione dei pubblici uffici e l'accesso ad essi tramite concorso.

I diversi progetti di riforma in tal senso presentati dalle forze sindacali e politiche trovano il momento conclusivo nella *legge 23 ottobre 1992, n. 421* – di delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale – che avvia il complesso percorso di privatizzazione del pubblico impiego.

Nel dare attuazione ai criteri direttivi contenuti nell'art. 2 della legge delega, il *d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29* stabilisce 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 presente decreto” (art. 2, comma 1°).

La contrattazione collettiva è riconosciuta come fonte direttamente vincolante del rapporto di lavoro pubblico nelle materie non soggette a riserva di legge ovvero al potere organizzativo unilaterale della pubblica amministrazione.

Si parla dunque *apertis verbis* di “privatizzazione” o “contrattualizzazione” del pubblico impiego, il quale viene ancorato al modello giuslavoristico privatistico, sia pure con alcune importanti diversificazioni da quest'ultimo.

Va peraltro rilevato che il processo di privatizzazione delineato dal *d.lgs. 29 del 1993* si presenta, sotto alcuni profili, ancora incompleto, tanto da favorire una lettura riduttiva della riforma soprattutto ad opera di quella parte della giurisprudenza amministrativa che sin dall'origine aveva sin anche dubitato della legittimità costituzionale del progetto legislativo (Cons. Stato, ad. gen., 31 agosto 1992, n. 146).

In particolare, si consideri che – in base a quanto richiesto dall'art. 2, lett. c), della legge delega n. 421 del 1992 – rimanevano nell'alveo pubblicistico, soggette alla giurisdizione amministrativa:

1. le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;
2. gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;

3. i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
4. i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
5. i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
6. la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
7. la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Inoltre, venivano sottratti alla privatizzazione i rapporti di lavoro dei dirigenti generali.

4. LA SECONDA PRIVATIZZAZIONE: LA LEGGE DELEGA N. 59 DEL 1997 E IL D.LGS. N. 80 DEL 1998. IL D.LGS. 30 MARZO 2001, N. 165 E I SUCCESSIVI INTERVENTI CORRETTIVI

A distanza di qualche anno – nel corso dei quali si sono avute significative pronunce della Corte costituzionale (n. 313 del 1996 e n. 309 del 1997) a sostegno del complessivo impianto della riforma – il legislatore è intervenuto nuovamente al fine di eliminare ogni incertezza sull'applicabilità della disciplina privatistica all'impiego pubblico, con l'emanazione della *legge delega n. 59 del 1997* e del *d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80*, modificativo del d.lgs. n. 29 del 1993.

Si tratta della cosiddetta *seconda privatizzazione*, la quale distingue in modo più nitido fra “organizzazione amministrativa” – coperta da riserva di legge ai sensi dell'art. 97, comma 1°, Cost. affinché siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione – e “rapporto di lavoro pubblico”, che fa capo ad un potere organizzativo della pubblica amministrazione del tutto simile a quello esercitato dal privato datore di lavoro.

In particolare, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa viene definita una nuova linea di confine tra la c.d. macro-organizzazione, che continua ad essere soggetta alla legge e alle fonti pubblicistiche, e la c.d. micro-organizzazione, ricondotta anch'essa all'area privatistica.

Si prevede, quindi, da un lato, che le amministrazioni pubbliche definiscono secondo principi generali fissati dalla legge, mediante propri atti organizzativi, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche.

Dall'altro, si stabilisce che vengono assunte con le capacità e poteri del privato datore di lavoro non solo le determinazioni relative alla gestione dei rapporti di lavoro, ma anche quelle riguardanti l'organizzazione degli uffici, spesso tra loro strettamente correlate.

Altre significative aree di intervento riguardano:

– la dirigenza pubblica, con la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti generali (la cui legittimità costituzionale è stata confermata da Corte cost.

30 gennaio 2002, n. 11), l'istituzione del ruolo unico e la valorizzazione del principio di separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, con conseguenti riflessi sulla disciplina degli incarichi e delle responsabilità dirigenziali;

– la revisione delle procedure di contrattazione collettiva nazionale e integrativa; il potenziamento dell'ARAN e i meccanismi di accertamento della rappresentatività sindacale;

– l'estensione al pubblico impiego delle tipologie contrattuali flessibili del settore privato, sino a quel momento limitate al contratto a termine e al contratto *part-time*;

– l'adozione di codici di comportamento dei dipendenti pubblici da raccordare con la disciplina contrattuale delle sanzioni disciplinari;

– la devoluzione al giudice ordinario di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ancorché concernenti in via incidentale atti amministrativi presupposti, ai fini della loro applicazione.

Il d.lgs. n. 29 del 1993 – con le sue successive modifiche – rimane la normativa di riferimento in materia sino all'entrata in vigore del *d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 1, comma 8° della legge 24 novembre 2000, n. 340 e intitolato "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni".

Col d.lgs. n. 165 del 2001 l'intera materia viene riordinata ed accorpata in una sorta di "Testo unico", di carattere per gran parte compilativo, che abroga numerose disposizioni, tra le quali il d.lgs. n. 29 del 1993.

L'assetto regolatorio che ne scaturisce, peraltro, lungi dall'acquisire una sua definitività, continua ad essere al centro di interventi legislativi, ispirati a logiche non sempre in linea di continuità tra di loro.

Già l'anno successivo alla nascita del Testo Unico viene emanata la *legge 15 luglio 2002, n. 145*, che apporta significative modifiche alle norme sulla dirigenza pubblica in controtendenza rispetto al progetto iniziale, tanto da essere qualificata, da una parte della dottrina, come una vera "controriforma".

In particolare, si incide sul delicato rapporto tra politica e amministrazione, prevedendo il conferimento degli incarichi dirigenziali mediante provvedimento unilaterale dell'amministrazione (pur nell'esercizio di poteri privatistici), l'eliminazione della durata minima degli stessi, l'abolizione del ruolo unico e del principio di rotazione degli incarichi, la ridefinizione delle fattispecie di responsabilità dirigenziale. Il termine minimo di durata degli incarichi viene poi reintrodotta dal d.l. n. 115 del 2005, convertito nella legge n. 168 del 2005.

Successivamente, il legislatore interviene ripetutamente in materia di pubblico impiego, pur senza sistematicità, con modifiche improntate al contenimento della spesa pubblica. Così, vengono posti limiti alla contrattazione integrativa per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio delle singole amministrazioni, nelle leggi di stabilità annuali si prevede il blocco del *turn over* impedendo nuove

assunzioni con l'effetto di favorire, tra l'altro, l'abuso dei contratti a termine e di collaborazione autonoma; da qui la necessità di porre rimedio a tale situazione, introducendo, da un lato, nuovi e più stringenti limiti all'utilizzazione delle forme di lavoro flessibile; dall'altro iniziando a prevedere forme di stabilizzazione dei lavoratori precari.

5. LA "RIFORMA BRUNETTA": LA LEGGE DELEGA 4 MARZO 2009, N. 15 E LA RIDEFINIZIONE DEL RAPPORTO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Un'ulteriore più ampia riforma viene avviata dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, mediante i seguenti interventi:

a) riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici in modo funzionale agli obiettivi prefissati dal legislatore (art. 2);

b) modificare la disciplina della contrattazione collettiva al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge – nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti – e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva (art. 3);

c) modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (art. 4);

d) introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa (art. 5);

e) modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico (art. 6);

f) modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo (art. 7).

Va peraltro rilevato che la legge n. 15 del 2009, oltre a tale parte "programmatica", rimessa all'attuazione dei decreti delegati, contiene anche un intervento immediatamente precettivo sulla ridefinizione dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva.

L'art. 1, infatti, riformula l'art. 2, comma 2° del d.lgs. n. 165 del 2001, ribaltando il rapporto tra le due fonti: in precedenza le disposizioni di legge potevano essere derogate dalla contrattazione collettiva, salvo che la legge stessa non le qualificasse come inderogabili; al contrario, dopo la riforma del 2009 le disposizioni di legge devono ritenersi inderogabili da parte della contrattazione collettiva, salvo i casi in cui ne sia espressamente prevista la derogabilità.

Dunque, si passa da un sistema in cui si presumeva in linea generale la de-

rogabilità della disciplina legale – e si riteneva che l'inderogabilità dovesse essere espressa di volta in volta – ad un sistema in cui l'inderogabilità della disciplina legale viene presunta, mentre la derogabilità viene espressa di volta in volta; inoltre, in caso di violazione dei precetti di legge si richiamano le clausole degli artt. 1339 e 1419, comma 2°, c.c. sulla sostituzione automatica e sulla nullità parziale, secondo i consolidati canoni vigenti in tema di rapporti fra le fonti.

L'instaurazione di un nuovo rapporto fra legge e contrattazione collettiva costituisce l'indispensabile premessa per un intervento legislativo inteso a rimodulare la disciplina del lavoro pubblico, se non a tutto campo, quanto meno sotto una serie di importanti profili, al fine di conseguire gli obiettivi che si sono prima menzionati.

In altre parole, ristabilita la classica gerarchia fra legge e autonomia contrattuale, la riforma propone una "rilegificazione" o ricentralizzazione normativa del rapporto di lavoro pubblico con riferimento ad una serie di profili, che prima venivano affidati quasi integralmente alla contrattazione collettiva ed ora sono parzialmente o completamente "decontrattualizzati".

6. *SEGUE*: IL D.LGS. 27 OTTOBRE 2009, N. 150

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 dà attuazione alla legge delega, introducendo da un lato nuovi istituti (titoli I-III), dall'altro modifiche sostanziali al testo unico del 2001 in materia di dirigenza, mobilità, contrattazione collettiva nazionale e integrativa, responsabilità dei dipendenti, sanzioni disciplinari (titolo IV).

L'obiettivo, esplicitato nell'art. 1, comma 2°, del decreto, è quello di assicurare "una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità".

Numerose sono le novità previste dalla riforma:

a) si introduce un sistema di premialità del merito, sulla base di una valutazione della *performance* sia delle strutture amministrative che dei singoli dipendenti, valutazione che deve essere informata ad un principio di trasparenza in modo da rispondere ad un controllo interno ed esterno (titoli I, II e III).

Da ciò consegue una serie di importanti effetti. L'attribuzione degli incentivi economici – contrariamente alla prassi della distribuzione a pioggia dei benefici – deve essere selettiva, con un legame forte fra contrattazione decentrata, valuta-

zione e premialità. Anche le progressioni di carriera all'interno della stessa area (cosiddette progressioni orizzontali o economiche) devono avvenire secondo criteri di selettività, mentre le progressioni fra aree diverse devono avvenire per concorso pubblico con aliquote riservate al personale interno per una quota non superiore al 50%. Si prevede poi una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture;

b) alla premialità si contrappone l'utilizzo più incisivo delle sanzioni disciplinari, che sono tipizzate in caso di licenziamento, vengono irrogate con un procedimento semplificato e con elementi innovativi per il raccordo fra processo penale e procedimento disciplinare, sono comminate dallo stesso dirigente per le sanzioni comportanti la sospensione fino a dieci giorni;

c) le ricordate novità incidono anche sulla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, che subisce interventi legislativi diretti alla semplificazione, alla trasparenza dei flussi di spesa, alla finalizzazione ai risultati, a controlli coi vincoli di bilancio. La rilegificazione di alcune materie relative al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti non comporta, peraltro, che quest'ultimo venga riportato al diritto amministrativo. Infatti, rimangono fermi da un lato la sfera di competenza della contrattazione collettiva con riferimento ai "diritti ed obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" nonché "alle materie relative alle relazioni sindacali", dall'altro i poteri privatistici di micro-organizzazione – che si svolge nei limiti degli atti di macrororganizzazione – facenti capo al dirigente;

d) al dirigente vengono affidate espressamente, fatto salvo l'esame congiunto con i sindacati ove previsto dai contratti collettivi, in "via esclusiva" le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro. Della figura del dirigente, cui compete la realizzazione della combinazione fra risorse organizzative ed umane, viene enfatizzato il ruolo sotto molteplici profili. Aumentano le sue responsabilità, gli vengono ribaditi o attribuiti nuovi poteri, come la proposizione dei profili professionali, la valutazione del personale assegnato ai fini dei trattamenti accessori e della progressione professionale sia orizzontale che verticale e l'esercizio del potere disciplinare per le sanzioni più lievi. Vengono altresì modificati i percorsi di accesso e di carriera dirigenziale con l'introduzione di un regime di conferimento e revoca degli incarichi più trasparente.

Se non muta la natura giuridica privatistica del rapporto di lavoro pubblico, si acquiscono sicuramente i tratti di specialità, dovuti alla necessità del raggiungimento delle finalità istituzionali della pubblica amministrazione.

L'intento legislativo appare chiaramente indirizzato ad ovviare ad alcuni aspetti negativi ai quali ha condotto la precedente regolamentazione: una contrattazione collettiva spesso invasiva dei poteri spettanti alla legge o ai regolamenti di organizzazione (come quella delle progressioni di carriera non solo orizzontali, ma anche fra aree diverse) spesso col tacito consenso dei dirigenti; un mancato controllo della contrattazione integrativa sotto i profili del costo del lavoro e dell'utilizzo migliore delle risorse umane; una partecipazione sindacale

esercitata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 165 del 2001 idonea a condizionare di fatto, a livello decentrato, i poteri dirigenziali di micro-organizzazione; un'incapacità della dirigenza di valutare i dipendenti, perché priva di strumenti *ad hoc*.

La necessità di mutare la prassi esistente cambia di conseguenza anche l'atteggiamento nei confronti delle fonti di regolamentazione del lavoro pubblico, come già si è posto in evidenza. Nel d.lgs. n. 29 del 1993 il legislatore prendeva atto delle pregresse esperienze di legislazione episodica e spesso clientelare che avevano portato alla cosiddetta giungla retributiva del pubblico impiego e pertanto sceglieva di affidare la tenuta della privatizzazione alla contrattazione collettiva, ritenuta addirittura capace di disapplicare la fonte superiore.

Il legislatore della riforma del 2009 mostra invece chiari segnali di "sfiducia" nell'operato pregresso della contrattazione collettiva e del soggetto pubblico che la gestisce. Infatti, l'esperienza degli ultimi quindici anni ha evidenziato che le dinamiche salariali non hanno rispettato i vincoli di programmazione, soprattutto per l'effetto di trascinarsi che gli incrementi generalizzati ottenuti dalla contrattazione integrativa – spesso a causa della "debolezza" della dirigenza – hanno esercitato sul rinnovo della contrattazione nazionale. Pertanto, nel disegno del d.lgs. n. 150 del 2009 appare evidente la richiesta di un più incisivo controllo della contrattazione integrativa sia sotto il profilo del costo del lavoro – come già anticipato dalle leggi nn. 133 e 203 del 2008 – che dell'effettivo perseguimento degli obiettivi di valorizzazione del merito, di trasparenza, di efficienza, di produttività.

Va poi evidenziato che il nuovo sistema di valutazione delle strutture e del personale scelto come strumento di gestione delle organizzazioni è rivolto non solo ad introdurre degli incentivi, ma anche a migliorare l'organizzazione amministrativa e ad orientare gli utenti nelle scelte dei servizi.

Infatti, poiché nell'impiego pubblico non operano i cosiddetti meccanismi di mercato, la riforma del 2009 coinvolge gli utenti nel processo di valutazione della *performance* della pubblica amministrazione. Quest'ultima deve predisporre annualmente il Piano della *performance* – che indica gli obiettivi strategici da conseguire – e la Relazione sulla *performance*, che evidenzia a consuntivo i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Tali documenti devono essere resi accessibili a tutti i cittadini – anche per il tramite della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche – insieme ad altri dati, come, ad esempio, i premi erogati, le retribuzioni e i *curricula* dei dirigenti, gli incarichi conferiti a soggetti privati.

La "trasparenza" – finalizzata a favorire forme diffuse di controllo del rispetto del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione – è addirittura considerata "livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche" ai sensi dell'art. 117, comma 2°, lett. *m*), Cost. (art. 11, comma 1°, d.lgs. n. 150 del 2009). Vengono previste apposite giornate della trasparenza, nelle quali ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla *performance* alle associazioni di consumatori e utenti.

7. GLI INTERVENTI SUCCESSIVI ALLA “RIFORMA BRUNETTA”

Successivamente alla “riforma Brunetta”, la continua opera riformatrice del legislatore si è espressa in molteplici interventi, susseguitesesi con cadenza alquanto ravvicinata, tra cui:

– la legge n. 183 del 2010 che, tra le altre, contiene disposizioni in tema di adempimenti formali, mobilità del personale, trattamento di dati personali, conferimento di incarichi dirigenziali, aspettativa, pari opportunità benessere e lotta alle discriminazioni, età pensionabile dei medici del SSN;

– la legge n. 190 del 2012 che, nell’ambito delle misure anticorruzione, introduce nuove regole in tema di incompatibilità a attribuzione di incarichi, di redazione dei codici di comportamento, di responsabilità disciplinare e amministrativo contabile;

– il d.l. n. 101 del 2013, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che si pone obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, prevedendo misure in tema di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza con pesanti conseguenze in caso di inadempimento; di riassorbimento delle eccedenze di personale con mobilità collettiva e confronto sindacale; di reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche per il tramite di concorsi pubblici unici; di età pensionabile, escludendo la possibilità per i dipendenti pubblici di usufruire dell’incentivo alla permanenza fino a 70 anni; di limitazione al ricorso al lavoro flessibile, che viene consentito solo per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali; di obbligo di stipulazione di contratti a termine con i vincitori e gli idonei delle graduatorie vigenti a tempo indeterminato; di stabilizzazione del personale precario assunto con contratto a tempo determinato che abbia maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio; di trasparenza e anticorruzione;

– il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che detta ulteriori norme finalizzate alla semplificazione e alla trasparenza amministrativa. In particolare, vengono semplificate le procedure ed aumentate le percentuali per il *turn-over* del personale cessato dal servizio; sono riformate sia la mobilità “esterna” del personale tra amministrazioni diverse – in alcuni casi ora consentita anche di ufficio – che la disciplina del collocamento in disponibilità in caso di eccedenza; vengono dettate nuove norme in materia di incarichi dirigenziali nello Stato e negli enti locali, e infine vengono ridotti del 50%, a decorrere dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali nella pubblica amministrazione.

8. LA “RIFORMA MADIA”: LA LEGGE DELEGA 7 AGOSTO 2015, N. 124

Con l’emanazione della legge delega n. 124 del 2015 viene avviata una complessiva riforma della pubblica amministrazione, riguardante molteplici ambiti che coinvolgono cittadini, imprese e lavoratori pubblici.

Gli interventi di riorganizzazione delegati al Governo spaziano dalle modifiche e integrazioni del codice dell'amministrazione digitale (art. 1) al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (art. 2); dalla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi (artt. 4 e 5) alla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (art. 7); dalla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato (art. 8) al riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio (art. 10); dalla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (art. 13) al riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), dei servizi pubblici locali di interesse generale (art. 19) e della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti (art. 20).

Non mancano, poi, norme immediatamente applicative che modificano la disciplina del silenzio-assenso (art. 3) e dell'autotutela amministrativa (art. 6).

In tale contesto di generale riorganizzazione della pubblica amministrazione si inseriscono anche le deleghe che più direttamente riguardano il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

L'art. 11 è dedicato alla dirigenza e alla valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici e prevede tra i principi direttivi:

- l'articolazione della dirigenza pubblica nei ruoli dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti delle Regioni e dei dirigenti degli enti locali;
- la revisione delle procedure di accesso mediante concorso e corso-concorso e del sistema di formazione della Scuola nazionale dell'amministrazione;
- la semplificazione e l'ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e il settore privato;
- la revisione della disciplina di conferimento, durata, rinnovo e revoca degli incarichi dirigenziali;
- il riordino delle disposizioni legislative in materia di responsabilità dirigenziale e amministrativo-contabile;
- l'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico;
- la graduale riduzione del numero dei dirigenti.

L'art. 17 contiene un'ampia delega per il "riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni", coinvolgendo numerosi istituti che attengono non solo alla gestione del rapporto ma anche alla c.d. micro-organizzazione degli uffici. In particolare, vengono previsti interventi in materia di:

- *accesso all'impiego*, con nuove regole per le procedure concorsuali volte a privilegiare nuovamente la forma centralizzata o aggregata delle prove, in funzione di economicità e uniformità di giudizio; valorizzare l'esperienza professionale acquisita dai lavoratori precari; introdurre un limite percentuale o assoluto per gli idonei non vincitori, con riduzione della durata delle relative graduatorie; eliminare il voto minimo di laurea quale requisito di ammissione al concorso e valorizzare la conoscenza della lingua inglese e il titolo di dottore di ricerca.

Sempre in tema di reclutamento, si prevede, da un lato, il progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, dall'altro un contenimento differenziato di queste ultime in base degli effettivi fabbisogni;

– *contrattazione collettiva integrativa*, ridefinendo le materie escluse anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

– *assenze per malattia*, con attribuzione all'INPS della competenza in materia di controlli;

– *lavoro flessibile*, con la limitazione a tassative fattispecie caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato;

– *lavoro dei disabili*, favorendone l'integrazione nell'ambiente di lavoro;

– *valutazione dei dipendenti pubblici*, semplificando e razionalizzando i sistemi di valutazione;

– *responsabilità disciplinare*, intervenendo sui tempi del procedimento;

– *dirigenza*, rafforzando il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione.

L'ampiezza delle deleghe evidenzia l'intento di intervenire in modo pervasivo sull'assetto regolatorio del Testo unico e sul modello di misurazione della performance introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009.

Il percorso di attuazione non è stato peraltro privo di ostacoli. La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza 25 novembre 2016, n. 251 ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge delega n. 124 del 2015 nella parte in cui ha previsto, per l'emanazione di cinque decreti attuativi – quelli in materia di dirigenza sanitaria, licenziamento disciplinare, società partecipate, dirigenza pubblica e servizi pubblici – solo l'acquisizione del parere e non l'intesa con le Regioni.

Secondo la Corte, in tali materie il contenuto delle deleghe coinvolge sia competenze statali, sia competenze regionali, le quali si pongono tra loro in un rapporto di concorrenza, senza prevalere le une sulle altre, rivelandosi inscindibili e strutturalmente connesse. Ne consegue che solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, permette un reale coinvolgimento delle autonomie regionali e soddisfa il principio di leale collaborazione; principio che, invece, non sarebbe garantito dall'acquisizione di un mero parere in sede di Conferenza unificata.

Alla data di emanazione della sentenza, tre decreti attuativi – relativi a dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 171 del 2016), licenziamento disciplinare (d.lgs. n. 116 del 2016) e società partecipate (d.lgs. n. 175 del 2016) – erano già stati emanati. Gli altri due, su dirigenza pubblica e servizi pubblici locali, già approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il giorno prima della pronuncia della Corte, sono

stati opportunamente ritirati. L'imminente scadenza della delega ha poi contribuito alla loro mancata riproposizione, sicché, in tali materie, la delega è rimasta inattuata.

Per quanto riguarda, invece, i tre decreti già in vigore, si è posto il problema della loro sorte a seguito della sentenza della Corte costituzionale, in quanto emanati sulla base di deleghe illegittime.

Una prima risposta è contenuta nella stessa pronuncia della Consulta, ove si afferma che l'accertata incostituzionalità è circoscritta alle disposizioni della legge delega e non si estende alle relative disposizioni attuative.

Sul tema è poi intervenuto il Consiglio di Stato (parere 17 gennaio 2017 n. 83), il quale, ribadendo la piena validità ed efficacia dei decreti attuativi sino ad una eventuale censura di incostituzionalità che li riguardi direttamente, ha tuttavia evidenziato la necessità, proprio al fine di scongiurare tale rischio, di adottare tempestivamente idonee misure, individuate nel raggiungimento dell'intesa Stato-regioni o nell'emanazione di decreti correttivi; soluzione quest'ultima adottata dal legislatore con l'emanazione dei decreti legislativi n. 100 del 2017 (società partecipate), n. 118 del 2017 (licenziamento disciplinare) e n. 126 del 2017 (dirigenza sanitaria).

Va infine rilevato che la legge n. 124 del 2015 interviene in tema di lavoro pubblico non solo mediante lo strumento della delega, ma anche con alcune disposizioni immediatamente applicabili che riguardano la promozione e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 14), i rapporti fra il procedimento disciplinare e il procedimento penale per il personale delle Forze armate (art. 15) e la natura e durata degli incarichi direttivi dell'avvocatura dello Stato (art. 12).

9. *SEGUE: I DD.LLGS. NN. 74 E 75 DEL 2017. LA LEGGE N. 56 DEL 2019*

Le deleghe relative al riordino del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni hanno trovato attuazione con l'emanazione del d.lgs. 25 maggio 2017 n. 74 – modificativo del d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di valutazione della performance – e del d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75, modificativo del T.U. sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165 del 2001).

Le principali aree di intervento riguardano:

– *il rapporto tra legge e contrattazione collettiva* che, sbilanciato a favore della fonte legale dopo le modifiche introdotte dalla “riforma Brunetta” – tanto che da più parti si è parlato di de-contrattualizzazione o di ri-legificazione del rapporto di lavoro – torna ad acquisire maggiore equilibrio, prevedendosi che la contrattazione collettiva nazionale, nelle materie ad essa affidate, possa derogare a disposizioni di legge;

– *procedure di reclutamento e stabilizzazione del personale*: si tende a superare le rigidità imposte dalle dotazioni organiche privilegiando un modello più flessibile incentrato sull'elaborazione di piani triennali di fabbisogno del personale,

pur nel rispetto dei limiti di spesa; nelle procedure concorsuali viene reso obbligatorio l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e delle conoscenze informatiche e viene valorizzato il titolo di dottore di ricerca, che può essere richiesto per specifici profili o livelli di inquadramento e, comunque, ove pertinente, deve essere valutato tra i titoli rilevanti; viene introdotto un piano speciale per il superamento del precariato;

– *lavoro flessibile*: nonostante la legge delega avesse richiesto di individuare limitate e tassative fattispecie di lavoro flessibile utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni, in sede attuativa, oltre al richiamo specifico dei contratti a termine, dei contratti di formazione e lavoro e della somministrazione di lavoro a tempo determinato, viene mantenuto il generale rinvio alle altre “forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa”, pur “nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l’applicazione nelle amministrazioni pubbliche”, riproponendo, in tal modo, la necessità di un coordinamento sistematico tra le fonti;

– *valutazione della performance*: viene rivisto il modello introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009 – di cui si è riscontrato un basso livello di attuazione non solo per le politiche di *austerità* avviate pressoché in concomitanza con il varo della riforma, ma anche per obiettive criticità di sistema – mediante la semplificazione dei processi di valutazione, l’attribuzione di una nuova centralità alla contrattazione collettiva, l’eliminazione di alcune rigidità quali l’obbligo di distribuzione forzata dei dipendenti in tre fasce di merito, la valorizzazione della *performance* organizzativa rispetto a quella individuale, l’attribuzione di un peso maggiore al giudizio degli utenti;

– *procedimento disciplinare*: vengono modificate forme e termini del procedimento, con l’intento di renderlo più celere e semplificato; la competenza, in precedenza suddivisa in modo scarsamente funzionale, a seconda della gravità della sanzione, tra responsabile della struttura e ufficio per i procedimenti disciplinari, torna ad essere assegnata unitariamente a quest’ultimo, salvo che per i rimproveri verbali; la violazione dei termini non comporta più la decadenza dall’azione disciplinare, né nullità degli atti o invalidità della sanzione, salvo che risulti irrimediabilmente leso il diritto di difesa; viene sancita la nullità di eventuali disposizioni regolamentari e contrattuali che introducano ulteriori requisiti formali e procedurali; si aggiungono nuove causali cui consegue il licenziamento per giusta causa;

– *accertamento dello stato di malattia*: viene affidata all’INPS la competenza ad effettuare le visite fiscali di controllo e si prevede l’armonizzazione delle fasce di reperibilità tra settore pubblico e settore privato;

– *regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo*: viene risolta la dibattuta questione relativa al regime di tutela applicabile nel settore pubblico, sorta a seguito delle modifiche apportate all’art. 18 Stat. lav. dalla “legge Fornero” (legge n. 92 del 2012), nonché dalla disciplina introdotta con il contratto a tutele crescenti (d.lgs. n. 23 del 2015), ribadendosi l’operatività della tutela reale con diritto alla reintegrazione.