

# La riforma del lavoro pubblico

Riflessioni a due anni  
dalla legge Madia

a cura di  
**Alfredo Corpaci**  
**Riccardo Del Punta**  
**Maria Paola Monaco**

**Diritto  
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

Collana fondata da Giuseppe Pera  
Diretta da Franco Liso, Luca Nogler  
e Silvana Sciarra

**FRANCOANGELI**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





*Collana fondata da Giuseppe Pera*

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e  
Silvana Sciarra*

**Comitato scientifico:** Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Riccardo Del Punta (Università di Firenze) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speciale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

**Redazione:** Maria Paola Aimo (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Genova)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo "double blind"

Con l'integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non.

La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall'indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d'analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l'analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all'analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l'evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e "mondiale", la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un'esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell'accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# **La riforma del lavoro pubblico**

**Riflessioni a due anni  
dalla legge Madia**

a cura di

**Alfredo Corpaci**

**Riccardo Del Punta**

**Maria Paola Monaco**

**Diritto  
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

**FRANCOANGELI**

Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Convegno **La riforma del lavoro pubblico a due anni dalla legge Madia** (27 settembre 2017, Campus delle Scienze Sociali – Firenze).

Organizzato da: Università degli Studi di Firenze – DGS Dipartimento di Scienze Giuridiche – Scuola di Giurisprudenza.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Presentazione</b> , di <i>Maria Paola Monaco</i>	pag.	9
A due anni dalla legge n. 124 del 2015: brevi considerazioni introduttive sull'evoluzione del processo di riforma del lavoro pubblico e sugli orientamenti della Corte Costituzionale, di <i>Alfredo Corpaci</i>	»	13
Il riparto di competenze normative fra Stato e Regioni in materia di dirigenza e lavoro pubblico, di <i>Carlo Padula</i>	»	23
Il principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale, di <i>Anna Maria Poggi</i>	»	53
L'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 251/2016, di <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	»	67
Per una riforma della dirigenza pubblica, di <i>Bernardo Giorgio Mattarella</i>	»	93
Contratto e legge nella disciplina del pubblico impiego, di <i>Marco Barbieri</i>	»	103
La valutazione del personale, di <i>Gaetano D'Auria</i>	»	123
Codice di comportamento e sistema disciplinare, di <i>Roberto Cavallo Perin</i>	»	143
<b>Considerazioni conclusive</b> , di <i>Claudio Contessa</i>	»	155





“Si può cambiare la burocrazia italiana?

La storia del riformismo amministrativo, dalla fine dell’Ottocento ad oggi,  
indurrebbe a rispondere di no ...

La scommessa – ora – è se avremo o no in tempi brevi una burocrazia moderna”.

[Tratta da: Guido Melis, *La burocrazia*, il Mulino, Bologna, 2015, pagine 119 e 122].



# *Presentazione*

di Maria Paola Monaco\*

Nell'attuale periodo di "crisi" l'individuazione di strumenti teorici in grado di cogliere la reale portata delle riforme rappresenta un momento cruciale della riflessione collettiva i cui tratti di problematicità crescono in connessione con la complessità delle riforme stesse. Per quanto, infatti, il diritto si componga di un complesso di norme atte a regolare in modo stabile la vita di una comunità esso, da sempre, subisce i condizionamenti socio economici del contesto nel quale si inserisce. Così, ad esempio, nelle più imponenti riforme, quelle che forse solo i codici hanno saputo realizzare, l'orientamento politico e la concezione dello Stato predominante al tempo della loro elaborazione ne hanno rappresentato il contesto ed, al contempo, il portato unificante. Si tratta, peraltro, di una tradizione che con il tempo si è "allentata" fino quasi a scomparire: le trasformazioni degli ultimi anni raramente si sono tradotte in interventi unitari dando volto, piuttosto, ad un'infinita serie di riforme riguardanti istituti, a volte anche profondamente diversi fra loro, accumulati dal solo c.d. principio del TINA (There Is No Alternative). L'idea di un'insita ineluttabilità delle scelte normative, in ragione del predominio dei postulati economici, ha finito per ridurre, in misura sempre maggiore, gli ambiti d'intervento del pensiero teorico e, conseguentemente, la possibilità di presentare interventi ragionati ed organizzati. Un pensiero teorico, da ultimo, divenuto finanche incapace di orientare le istituzioni, ovvero le "tracce" di lavoro a queste dettate dalla politica, verso scelte diverse da quelle esclusivamente piegate all'economia e ai suoi principi.

Il peso di questa consapevolezza ha indotto alcuni componenti del Dipartimento di Scienze Giuridiche a chiamare a raccolta, nel settembre 2015, giuristi di diritto positivo di diverse aree disciplinari e di diversa formazione al fine di approfondire i contenuti della legge 7 agosto 2015, n. 124 a due anni dalla sua approvazione.

\* Professore associato di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Firenze.

La legge 7 agosto 2015 n. 124 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” rappresenta, infatti, l’ennesimo tentativo di razionalizzazione economica della “macchina” amministrativa, espresso attraverso quattordici deleghe legislative volte ad intervenire su tematiche assolutamente distanti fra loro, nella dichiarata intenzione di conciliare le esigenze di riduzione dei costi con quelle di semplificazione e contrasto ai fenomeni di corruzione nei pubblici uffici.

Il complesso ed accidentato cammino di attuazione della legge delega, peraltro, con riferimento ai temi di stretta pertinenza del lavoro pubblico si è concluso soltanto nel maggio del 2017 con l’approvazione, in via definitiva, dei decreti legislativi nn. 74 e 75/2017. Con il primo provvedimento, riferito specificatamente al sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, si sono andate a modificare le norme del d.lgs. 150/2009; con il secondo, dedicato agli aspetti più generali della materia, si è intervenuti sul T.U. 165/2001.

L’idea di approfondire le novità introdotte da tali interventi normativi, più propriamente appannaggio della riflessione giuslavoristica, non poteva, tuttavia, restare insensibile ai fatti occorsi antecedentemente la pubblicazione dei decreti stessi. Il 26 novembre 2016, infatti, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 251 imprimeva un’improvvisa battuta di arresto alla parte centrale della riforma. La Corte dichiarava l’illegittimità costituzionale di parti rilevanti dello schema di decreto legislativo di riorganizzazione della PA: dalla cittadinanza digitale (art. 1) alla dirigenza pubblica (art. 11), dal pubblico impiego (art. 17) alle società a partecipazione pubblica (art. 18) fino ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19).

In questo peculiare contesto la sfida degli ideatori del Convegno è stata duplice.

Da un lato, unire in un unico “ordito” tematiche a connotazione pubblicistica, più strettamente legate alla sentenza della Corte Costituzionale – il riparto della potestà normativa, il principio di leale collaborazione e il rapporto fra sentenza e atti normativi ad essa antecedenti – con quelle a connotazione privatistica – dirigenza, rapporto fra contratto e legge nella disciplina del pubblico impiego, misurazione della *performance* ed codice di comportamento e potere disciplinare – più propriamente connesse, invece, alle dinamiche del rapporto di lavoro pubblico.

Dall’altro, ricamare quell’ordito con fili profondamente diversi fra loro, cadenzando un’alternanza di studiosi provenienti da differenti ambiti accademici e magistrati appartenenti a giurisdizioni diverse – Consiglio di Stato e Corte dei Conti.

Il prodotto di questa rischiosa ma stimolante traccia di lavoro, articolata in due sessioni monotematiche incentrate su «La riforma Madia alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 251/2016» e su «Dirigenza e lavoro

pubblico nella riforma Madia», ha innescato una simbiosi virtuosa tra approcci metodologici diversi.

Così nella prima sessione, la frammentazione tematica della legge n. 124/2015 è stata ricondotta ad unità venendone in discussione esclusivamente la sua legittimità formale rispetto all'interpretazione del dato costituzionale, senza condizionamento alcuno delle scelte di merito che i decreti attuativi avevano o avrebbero voluto operare. La profonda e rigorosa analisi del tema, sotto tutti i suoi molteplici aspetti, accompagnata da un'estrema ricchezza argomentativa non si è limitata ad un inquadramento degli istituti utilizzati dai giudici della Consulta per elaborare il loro *decisum* ovvero conseguenti alla portata applicativa del provvedimento, ma si è fatta promotrice di precise ed innovative proposte interpretative. Così è avvenuto con riferimento alla possibile ideazione di un nuovo rapporto fra lavoro pubblico ed ordinamento civile ai fini della individuazione di un più preciso confine nella ripartizione degli ambiti di intervento normativo (*Padula*); alle possibili modifiche nell'iter procedurale dei futuri procedimenti legislativi tratte da una nuova declinazione del principio di leale collaborazione (*Poggi*); ai possibili effetti caducatori o conservativi della sentenza costituzionale sui decreti legislativi nel frattempo emanati (*Tarli Barbieri*).

Un rigore ed un approfondimento argomentativo che non è venuto meno nell'analisi delle tematiche affrontate dai relatori della seconda sessione. Anche in questo caso si è trattata di una discussione fervida ed appassionata che, sebbene, a volte, si sia mostrata non priva di dissonanze per la diversa tradizione giuridica dei relatori, ha consentito, comunque, una declinazione attenta e critica dei nodi problematici conseguenti all'introduzione della nuova normativa. Per quanto non fosse affatto semplice verificare e decidere se e come gli elementi di obiettiva innovazione dei decreti 74 e 75 del 2017 potessero atteggiarsi rispetto ai prevalenti e tradizionali elementi del rapporto di lavoro tralattiziamente consolidatisi negli anni, i relatori sono pienamente riusciti a metterne in luce i punti di criticità immaginando i possibili futuri scenari collegati alla loro introduzione: dai suggerimenti progettuali per una riforma della dirigenza che premi l'eccellenza (*Mattarella*); alla rilettura del rapporto fra autonomia collettiva e legge in un'ottica innovativa ma al tempo stesso conservativa dei risultati raggiunti (*Barbieri*); al difficile legame intercorrente fra controllori e controllati all'interno del sistema della valutazione (*D'Auria*); ai riflessi problematici legati alla creazione di un sistema disciplinare tipizzato in relazione alla illiceità delle condotte (*Cavallo Perin*) fino ad arrivare ad una sistemazione chiara organica di tutte le idee e gli spunti innovativi presentati nel corso delle due sessioni (*Contessa*).

Un ringraziamento particolare ed plauso, dunque, a tutti relatori per il lavoro da loro svolto e per aver saputo dimostrare, ancora una volta, come la produzione di pensiero teorico possa (e debba) essere parte fondamentale dei processi di trasformazione.

Il volume riprende i contributi al Convegno come questo effettivamente si è svolto nella giornata del 27 settembre 2017 presso il Campus Universitario di Novoli dell'Università degli Studi di Firenze. I testi delle relazioni, sottoposti a rigorosa revisione formale, conservano la vivacità intellettuale originaria testimoniando l'impegno profuso dagli studiosi nel definire un possibile tracciato comune per il progresso della ricerca.

# *A due anni dalla legge n. 124 del 2015: brevi considerazioni introduttive sull'evoluzione del processo di riforma del lavoro pubblico e sugli orientamenti della Corte Costituzionale*

di Alfredo Corpaci\*

1. Con il varo dei decreti legislativi 74 e 75 del 2017<sup>1</sup> il processo di riforma del lavoro pubblico, il cui avvio risale ai primi anni '90 del novecento, si arricchisce di un nuovo capitolo. Un processo di durata ormai venticinquennale, dall'andamento altalenante, segnato da continuità ma anche da non piccole variazioni che si prestano a interpretazioni varie per quanto riguarda la sua evoluzione e i possibili approdi.

Come è noto, ad una prima fase, in cui l'assoggettamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni al diritto privato risultava temperato da una ancora ampia applicazione del diritto pubblico, ne è seguita una seconda più nettamente orientata alla unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato, alla parificazione degli strumenti di gestione dell'uno e dell'altro, al rafforzamento del ruolo e all'espansione degli spazi rimessi alla contrattazione (quale espressione di libertà negoziale e non già di potestà normativa). In parallelo venivano ristretti gli ambiti riservati alla legge e alle fonti unilaterali pubblicistiche, in uno scenario che puntava a ridurre il peso dello Stato centrale e a superare l'uniformità organizzativa delle pubbliche amministrazione nella direzione del decentramento e del potenziamento delle autonomie di Regioni ed Enti locali. Un nesso esplicito<sup>2</sup> inter-

\* Già professore ordinario di Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 ha ad oggetto modifiche al decreto legislativo 17 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 dispone modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". I suddetti decreti legislativi fanno seguito al decreto legislativo 20 giugno 2016 n. 116 (come modificato dal correttivo 20 luglio 2017, n. 118) sul licenziamento disciplinare, e al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (come modificato dal correttivo 26 luglio 2017, n. 126) in materia di dirigenza sanitaria. Tutti i suddetti testi normativi sono stati emanati in attuazione delle deleghe disposte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>2</sup> D'Antona, 1998, 36.

correva tra il definitivo superamento della specialità del pubblico impiego e la organica riforma amministrativa disegnata dalle c.d. leggi Bassanini del 1997 (n. 59 e n. 127).

Peraltro, l'orientamento all'unificazione normativa, pur nella versione più spinta, non ha mai escluso più o meno ampie specialità di disciplina. Basterà ricordare la regola secondo cui le amministrazioni sono tenute a garantire ai propri dipendenti "parità di trattamento contrattuale"; la previsione per cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori (tra le quali le norme restrittive sul contratto a termine) non può in ogni caso comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato; o, nel caso di adibizione di fatto a mansioni superiori, l'esclusione che essa possa diventare definitiva (diversamente da quanto previsto dall'art. 2103 c.c.); o, ancora, l'apposita disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. Invero, come ha più volte sottolineato la stessa Corte Costituzionale, il processo di omogeneizzazione incontra il limite della specialità del rapporto dal momento che "la pubblica amministrazione conserva pur sempre – anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato – una connotazione peculiare ... (di tal che) la specificità del lavoro pubblico per il quale rileva l'art. 97 cost. legittima differenziazioni di trattamento rispetto al lavoro privato"<sup>3</sup>.

Seppure in un certo momento storico ha prevalso una linea di contenimento delle discipline speciali, si è successivamente assistito ad una inversione di tendenza. Con la legge 15 e il decreto legislativo 150 del 2009, pur tenendosi ferma l'applicazione del regime di diritto privato, è stato operato un ribaltamento nell'assetto delle relazioni tra legge e contrattazione collettiva, rafforzando il ruolo della prima, e ampliando notevolmente il grado di legificazione. La contrattazione ha subito inibizione per varie materie, e, per altre, pur ammessa, è stata consentita negli esclusivi limiti dettati dalla legge.

Emblematica la materia disciplinare oggetto di minuziosa regolazione che non solo toglie spazio alla contrattazione, ma pone anche stringenti vincoli all'esercizio dei poteri di gestione. Si aggiunga la nuova veste e forza giuridica attribuita al codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che ha indotto a parlare di "ripubblicizzazione di alcuni aspetti del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni ... (giustificata dal fatto che) la dimensione dell'interesse pubblico e dell'imperatività costituisce un profilo costituzionalmente imprescindibile nella disciplina del rapporto di lavoro di coloro i quali sono preposti alla cura di funzioni pubbliche"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, Corte Costituzionale 27 marzo 2003, n. 82, e 16 maggio 2008, n. 146.

<sup>4</sup> Carloni, 2013, 384-385.



Dalla massimizzazione della unificazione normativa propria della seconda fase si passa ad una diversificazione della disciplina che si presta a letture diverse: più benevole, in termini di correzione tecnica rispetto ad eccessi, o più severa, in termini di involuzioni tali per cui “parlare di convergenza o di unicità dei rapporti di impiego appare ormai sempre più contraddittorio”<sup>5</sup>.

A due anni dal varo della legge n. 124 del 2015, e alla luce della attuazione delle deleghe da essa previste, che indicazioni è dato trarne? Va condivisa la rappresentazione in termini di “declino del modello privatistico di disciplina del lavoro pubblico”, e la conclusione per cui<sup>6</sup> è in corso una inversione di tendenza nel senso di una più accentuata specialità del settore?

Gli studi pubblicati in questo volume ci offrono riflessioni e valutazioni ragionando per un verso sui provvedimenti di riforma della dirigenza<sup>7</sup> e del lavoro pubblico previsti dalla c.d. legge Madia, e per un altro su un delicato aspetto affrontato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 251/2016 in punto di rapporti fra Stato e Regioni relativamente alle competenze legislative in merito. A questa pronuncia ne accosterei un'altra<sup>8</sup>, precedente, in

<sup>5</sup> Ricci, 2014, 476. Di “grande illusione” parla, seppure in termini interrogativi, Cassese, 2013, 313, secondo cui “la separazione tra lavoro pubblico e lavoro privato ... è rimasta intatta (così come) rimangono stabili l'ethos del lavoro pubblico, la sua struttura antropologica, i suoi valori di fondo”. Cassese conclude chiedendosi se ciò sia dovuto alla forza della tradizione o se “le trasformazioni sono state compiute perché nulla cambiasse davvero”. Di certo, come emerge dal profilo storico della burocrazia italiana tracciato da Melis, 2015, 1 ss., la storia del riformismo amministrativo dalla fine dell'Ottocento ad oggi è stata pesantemente condizionata “dalle logiche inesorabili della continuità degli apparati e dalle resistenze insormontabili opposte dalle varie burocrazie”.

<sup>6</sup> In tal senso Battini, 2016, 1 ss. Riferendosi alle deleghe previste dalla legge n. 214 del 2015 in materia di dirigenza pubblica e lavoro pubblico in generale, Battini, pur dando atto delle difficoltà di individuare, al momento, la direzione di marcia di una revisione ancora *in itinere*, ritiene tuttavia che essa possa dirsi ispirata ad una concezione non solo pragmatica ma anche “sistemica” dei problemi del personale pubblico. Proprio in questo approccio sistemico, che si esprime nella definizione di “strumenti di governo unitario e centralizzato del personale complessivamente al servizio del sistema amministrativo”, Battini rinviene un significativo segnale di recupero di specialità del settore pubblico. Per parte sua D'Alessio, 2017, 441 ss., con riguardo, peraltro, alla sola delega concernente la dirigenza pubblica, seppure scorga elementi non piccoli di novità (in primo luogo la creazione di un ordinamento tendenzialmente omogeneo all'interno di un sistema unitario), non vi rinviene “stravolgimento del percorso compiuto dal legislatore nei due decenni precedenti”.

<sup>7</sup> La delega per la revisione della disciplina sulla dirigenza è stata attuata solo con riguardo a quella sanitaria. La bozza relativa alla dirigenza pubblica in generale (su cui il Consiglio di Stato aveva espresso in data 14/10/2016 il parere n. 02113/2016) non è stata tradotta in decreto legislativo, avendo il Governo lasciato scadere i termini a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016.

<sup>8</sup> Corte Costituzionale, 23 luglio 2015, n. 178.

tema di contrattazione collettiva nel settore pubblico, a mio avviso particolarmente significativa per cogliere la visione che la Corte ci offre circa la materia in questione.

Proprio su questo punto svolgerò qualche breve considerazione introduttiva.

2. A fronte della complessità e della delicatezza della riforma sulla dirigenza e sul lavoro pubblico, da talune parti ritenuta non in linea con fondamentali precetti costituzionali, la Corte Costituzionale già nella fase di avvio della riforma ha svolto un decisivo ruolo equilibratore e stabilizzante. Da un lato ha preservato la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, compresi i dirigenti; al contempo, però, richiedendone una peculiare conformazione frutto di un “equilibrato dosaggio” della fonte legislativa e di quella contrattuale in grado di assicurare un “corretto bilanciamento” tra imparzialità e buon andamento. La Corte ha escluso assoluta incompatibilità tra pubblico impiego e modulo strutturale del lavoro subordinato privato, rilevando tra l’altro che per i dipendenti pubblici, dirigenti o no, la Costituzione non dispone, diversamente che per i magistrati, una garanzia di indipendenza da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare.

L’affermazione appena richiamata è stata oggetto di una pesante critica<sup>9</sup>, finanche eccessiva ove si consideri l’articolato pensiero del giudice delle leggi. Nell’escludere che l’art. 97 imponga uno statuto integralmente pubblicistico del lavoro nelle amministrazioni, il giudice costituzionale afferma, infatti, la necessità che sia comunque assicurato un “corretto bilanciamento” tra i due valori espressi da quell’articolo, da attuarsi “riservando alla legge una serie di profili ordinamentali”, e devolvendo alla disciplina civilistica quelli che non siano connessi al momento esclusivamente pubblico dell’azione amministrativa<sup>10</sup>.

La soluzione così delineata ha trovato poi precisazioni e puntualizzazioni in un’ampia giurisprudenza con cui, nel ribadire che l’applicazione della disciplina giuslavorista di diritto privato non si pone di per sé in contraddizione con la Costituzione<sup>11</sup>, non ha mancato di sanzionare soluzioni ritenute irrispettose dei principi di imparzialità e buon andamento secondo quanto richiede la “specialità del rapporto” e l’esigenza del “perseguimento degli interessi generali”.

<sup>9</sup> Ritenuta di “grande superficialità” da Cassese, 2002, 1345.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 16 ottobre 1997, n. 309.

<sup>11</sup> Corte Costituzionale, ord. 30 gennaio 2002, n. 11.

Emblematiche quelle pronunce relative ai dirigenti per cui si afferma la necessità di “specifiche garanzie” volte non soltanto a proteggerli come dipendenti, ma in primo luogo ad assicurare effettività a principi costituzionali posti a salvaguardia di interessi pubblici. In questa logica si pongono, ad esempio, le sentenze di illegittimità costituzionale che hanno colpito il regime di automatica cessazione dell’incarico che non rispetti il giusto procedimento, l’automatica sostituzione dei dirigenti che prescindano dall’accertamento dei risultati conseguiti<sup>12</sup>, ed ancora la previsione nei confronti del dirigente pubblico ingiustamente licenziato di una tutela esclusivamente risarcitoria<sup>13</sup>.

La Corte Costituzionale viene così a svolgere un significativo ruolo stabilizzatore ed equilibratore in fase di avvio e di evoluzione della riforma del lavoro pubblico e della dirigenza. Un ruolo che trova seguito e conferma nei più recenti interventi manutentivi di cui alle sentenze n. 251 del 2016 e 178 del 2015.

Quanto alla prima vi si legge l’opzione per un modello più equilibrato dei rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali. La privatizzazione del lavoro pubblico, come già accennato, nasce legata ad una riforma amministrativa orientata all’ampliamento dei compiti e delle funzioni dei Governi locali. La delega conferita al Governo dalla legge n. 59 del 1997 esplicita chiaramente il “nesso tra le riforme amministrative di orientamento federalista delle leggi Bassanini e il completamento della privatizzazione del pubblico impiego”<sup>14</sup>. Tra l’altro, il processo contrattuale collettivo è sottratto al dominio del Governo nazionale, e viene configurato un circuito procedurale che, ferma restando la rappresentanza legale dell’Aran, dà spazio e adeguato riconoscimento alla soggettività e alle volontà negoziali delle varie pubbliche amministrazioni.

Questo nesso tra decentramento e privatizzazione del pubblico impiego viene progressivamente a indebolirsi in parallelo all’ampliamento del ruolo della legge, e, in particolare della legge statale. Se non bastasse la copertura data dall’art. 117, comma 2, lettere l) ed m) (potestà legislativa esclusiva

<sup>12</sup> Cfr. Corte Costituzionale 23 marzo 2007, n. 103, e 23 marzo 2007, n. 104.

<sup>13</sup> Corte Costituzionale 24 Ottobre 2008, n. 351. Richiamandosi a questa giurisprudenza, anche la Cassazione ha rilevato che la modulazione delle tutele nell’ambito dell’impiego pubblico contrattualizzato richiede da parte del legislatore una ponderazione di interessi diversa da quella relativa all’impiego privato poiché mentre nel settore privato “il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere di risolvere il rapporto di lavoro è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell’interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi ... (venendo così) in rilievo non l’art. 41, commi 1 e 2, bensì l’art. 97 della Carta fondamentale” (Cass., sez. lavoro, 9 giugno 2016, n. 11868).

<sup>14</sup> D’Antona, 1998, 46 ss.

dello Stato sull'ordinamento civile, nonché sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), il secondo comma dell'art. 74 del d. lgs. 150/2009 autoqualifica una serie di norme dello stesso decreto come “di diretta attuazione dell'art. 97 Cost.”, in quanto tali costituenti “principi generali dell'ordinamento” ai quali sono tenuti ad adeguarsi le regioni e gli enti locali.

A fronte di ciò le deleghe contemplate dalla legge n. 124 del 2015 per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni danno modo di tornare sulla questione, prospettando una significativa correzione.

Procedendo ad una ricognizione delle disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità, la Corte rileva che la delega in materia di lavoro pubblico riguarda tutte le pubbliche amministrazioni ed è finalizzata ad un riordino della disciplina che, in una prospettiva unitaria, investe molteplici e diversi ambiti (dal reclutamento al lavoro flessibile, alla valutazione, alla responsabilità disciplinare). Tra questi ambiti alcuni sono ascrivibili alla competenza legislativa statale senza, tuttavia, che a tale competenza sia possibile ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza<sup>15</sup>. Competenze statali e competenza regionale, secondo la Corte, “si pongono in un rapporto di ‘concorrenza’ poiché nessuna di esse prevale sulle altre ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse”. Se ciò legittima l'intervento del legislatore statale, al contempo impone il rispetto del principio di leale collaborazione nella forma dell'intesa con le Regioni.

Analogamente, quanto alla delega in materia di dirigenza, secondo la Corte è “palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma, Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione ... (sicché) deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale ... nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali ... prescrive una forma di raccordo con le Regioni ... non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali”.

<sup>15</sup> All'ordinamento civile, di spettanza esclusiva statale, la Corte riconduce quanto inerente al rapporto di lavoro, in esso esplicitamente ricomprendendo le norme sulla responsabilità; ai principi di coordinamento della finanza pubblica fa riferimento con riguardo alle norme che impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni. Per quanto riguarda le Regioni viene richiamata la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, con riguardo alla quale è fatto “in specie” riferimento alle disposizioni sulle procedure concorsuali pubblicistiche di accesso al lavoro.

La soluzione data dalla Corte ha suscitato qualche critica<sup>16</sup>. Ma al di là degli aspetti problematici relativi alla imposizione del vincolo concertativo nella forma dell'intesa, se ne ricava comunque una chiara indicazione nel senso di una attenuazione del carattere accentrato del sistema, nella direzione di un più forte confronto e di una maggiore collaborazione tra Stato ed autonomie regionali e locali.

La seconda sentenza prima indicata riguarda la normativa che a partire dal 2010 ha disposto una prolungata sospensione della contrattazione collettiva nel settore pubblico. La Corte esclude l'illegittimità radicale dei provvedimenti legislativi restrittivi della dinamica contrattuale e salariale, sgombrando, tra l'altro, il campo da censure di ingiustificata disparità di trattamento rispetto al settore privato. Il giudice costituzionale anche in questa occasione conferma che lavoro pubblico e lavoro privato "non possono essere in tutto e per tutto assimilati" e, anche dopo la contrattualizzazione, le differenze permangono. Il vaglio della questione richiede, piuttosto, una valutazione "particolare", da condurre "caso per caso", in ordine al temperamento dei diritti tutelati dagli articoli 36, primo comma, e 39, primo comma, della Costituzione con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica. Al riguardo, assodato il carattere strutturale assunto dal regime del blocco della contrattazione, la Corte conclude per il contrasto con il principio di libertà sindacale, non senza richiamare e sottolineare il "ruolo centrale" che nel settore pubblico riveste il contratto collettivo.

Rispetto ad una legislazione che, come detto, ha scolorito e ridotto ruolo, ambito e spazi della contrattazione collettiva, la Corte ne ribadisce, con forza, la imprescindibilità e il valore in sinergia e in dialettica con la legge. Il contratto collettivo "contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori e, per un altro, come fattore propulsivo della produttività e del merito". Per le molteplici funzioni cui è preposta nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva coinvolge una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97), in un quadro di tutele presidiato anche da numerose fonti sovranazionali; e, dunque, la sospensione delle procedure negoziali e contrattuali è ammissibile solo per periodi temporalmente definiti, e non può essere protratta *ad libitum*<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Mattarella, 2017, 179 ss.

<sup>17</sup> Successivamente alla pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale, il 23 dicembre 2017, dopo diversi anni di blocco della contrattazione, l'Aran e le Organizzazioni