

## IL PUBBLICO IMPIEGO: EVOLUZIONE NORMATIVA E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

di Antonio Viscomi

1. Rischi. 1.1. Egesi del frammento. 1.2. Problema e sistema. 1.3. Specificità e specialità. 1.4. Una “continua discontinuità”. 1.5. Modelli e *Images*. 2. Sistema delle fonti, efficienza organizzativa e flessibilità della prestazione. 2.1. Flessibilità, buon andamento, poteri privati. 2.2. Dirigenti. 3. Dinamiche regolative: «riduzione del perimetro e dei costi della pubblica amministrazione». 3.1. Cantiere non ordinato. 4. La ridefinizione dei confini tra legge e contratto. 4.1. Negoziare e decidere. 4.2. Frattura regolativa. 5. Autorità e potere dirigenziale. 5.1. Responsabilità dirigenziali e disciplinari. 5.2. Affidamento dell’incarico. 5.3. L’assenza di un middle management. 6. Merito e sanzioni. 6.1. Performance e obiettivi. 6.2. Efficienza ed effettività del servizio. 6.3. Procedimento e provvedimento disciplinare. 6.4. Fine della regolazione vs regolazione fine. 7. Testo e contesto: la crisi. 8. Sintonie e distonie giurisprudenziali in tempi recenti. 8.1. Vicedirigenza e sistema delle fonti. 8.2. Progressioni e concorsi. 8.3. Costituzione e retribuzione delle mansioni superiori. 8.4. Incarichi dirigenziali. 8.5. Inquadramento e profilo professionale. 8.6. Disapplicazione degli atti presupposti e tecniche di tutela. 9. Considerazioni riepilogative.

1. Mi è stato affidato il compito di proporre una riflessione<sup>1</sup> sull’evoluzione del *sistema di regolazione* dei rapporti di lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione, consegnandola, al contempo, nell’ambito di un più ampia discussione volta a saggiare lo stato (e il ruolo) della giurisprudenza in materia. Mi è stato inoltre chiesto di accertare l’esistenza di eventuali linee guida interpretative e di orientamenti applicativi, tanto coerenti e costanti (segnati, in qualche misura, da ciò che Neil MacCormick<sup>2</sup> ha definito *consistency* e *coherence*) da poter ragionevolmente assurgere al *rango ordinante di principi*. Confesso subito di nutrire una particolare (e credo comprensibile) preoccupazione intorno ai rischi che gli argomenti indicati, per la loro *reciproca autonomia*, per l’*estensione tematica* e per l’*intensità problematica*, sono in grado di catalizzare. Fra questi, almeno due, tra loro complementari, mi sembrano da evitare con accurata attenzione.

1.1. Da un lato, la tentazione di governare la complessità della materia trovando rifugio (o forse esilio) in una sorta di *esegesi del frammento*, così assecondando, in definitiva, la pretesa egemonica di una razionalità orientata esclusivamente agli effetti, innervata nella centralità euristica e cognitiva del momento presente (del puro

<sup>1</sup> Relazione presentata e discussa al Seminario «*Il pubblico impiego. Norme, principi, questioni*», Corte di Cassazione, Roma, 16 febbraio 2012.

<sup>2</sup> MacCormick, 1978.

caso, se si vuole) e destinata a ricondurre (e ridurre) quella giuridica nell'alveo di una mera strumentalità tecnica, funzionale all'occasionale individuazione della «via più breve e comoda per la composizione degli interessi in gioco»<sup>3</sup>. Benché sia noto che proprio la logica del frammento è tale da provocare (o comunque non impedire) una sorta di regressione del punto di vista giuridico a pura tecnica – in cui il diritto, alla fin fine, «presta esclusivamente la sua efficacia e racconta sempre meno della sua storia» – appare difficile negare che proprio questa forma di razionalità sia assurda, da qualche tempo, a *criterio di legittimazione, giustificazione e interpretazione* delle norme giuridiche, spesso dettate e talvolta applicate rinunciando alla ricerca di una qualche connessione con il sistema nel suo complesso, salvo che non abbia carattere meramente strumentale rispetto agli esiti previsti o anche solo auspicati (dal legislatore o dallo stesso interprete, soprattutto se professionalmente *embedded*).

1.2. Consapevole di ciò, credo necessario riproporre *in limine* la tradizionale valenza metodologica ed assiologica espressa dal brocardo *nisi tota lege perspecta*, volendo così significare che per comprendere il significato di una norma, quale che sia il fine specifico perseguito dall'interprete (ricostruttivo o applicativo), «occorre giustificarla e inserirla in una serie di strutture logico-giuridiche sempre più ampie e comprensive, che fanno appunto di essa un elemento integrante del sistema stesso, senza riferirsi al quale la norma sarebbe difficilmente comprensibile nella sua individuale puntualità»<sup>4</sup>. Non è però nostalgia di un rassicurante ordine sistematico, bensì e piuttosto consapevolezza della complessità di sistemi aperti sul piano cognitivo ma pur tuttavia chiusi su quello normativo, che m'induce a ricordare la lezione di Luigi Mengoni<sup>5</sup>, in ordine al carattere «decisivo» che, nel contesto della giustificazione, assume la «valutazione di congruenza della soluzione con la logica del sistema costituito». È in questa prospettiva che trova ragione e fondamento l'auspicio di una diffusa rivalutazione del canone metodologico che impone (secondo la nota espressione di Hartmann ripresa dallo stesso Mengoni<sup>6</sup>) di «*mantenersi sistematicamente in contatto con i problemi*».

Che non si tratti di questione di mero metodo è dimostrato, ad esempio, da una recente sentenza<sup>7</sup> della V sezione del Consiglio di Stato avente ad oggetto la risoluzione del rapporto per mancato superamento del periodo di prova. Il Consiglio qualifica il recesso a stregua di atto di natura gestionale, ma al contempo ne dichiara l'illegittimità «ove dell'inizio del relativo procedimento non sia stata data previa comunicazione all'interessato ai sensi dell'art. 7, l. 241/1990». Ritenendo «la valutazione del periodo di prova caratterizzata da ampia discrezionalità», il Consiglio reputa «rilevante [...] l'apporto collaborativo del destinatario», tanto da dovergli

<sup>3</sup> Fioravanti, 2009, 62.

<sup>4</sup> Caiani, 1958.

<sup>5</sup> Mengoni, 1985.

<sup>6</sup> Mengoni, 1985, 58.

<sup>7</sup> Le sentenze citate sono state tutte pubblicate nella banca dati online DeJure. Pertanto, da ora in avanti, le sentenze saranno riportate nel testo con l'indicazione del numero e dell'anno ma senza alcun riferimento al luogo di pubblicazione.

«permette(re) un'efficace tutela delle proprie ragioni con la produzione di elementi di conoscenza utili per l'adozione di un atto che incide in modo lesivo sulla propria sfera giuridica» (Cons. Stato, V, 5976/2011). Né servirebbe in contrario ricordare l'orientamento della Corte di Cassazione secondo cui «esclusa la presenza di procedimenti e atti amministrativi, non possono trovare applicazione i principi e le regole di questi e, in particolare, le disposizioni dettate per i provvedimenti e gli atti amministrativi dalla l. 241/1990» (per tutte, Cass. 22298/2011). Nell'argomentare del Consiglio, infatti, l'applicazione della l. 241 discende dalla valutazione degli effetti di tutela che s'intendono assicurare in capo al licenziato. Viceversa, la mancata applicazione della stessa legge è fatta derivare, nell'argomentazione della Corte, dalla qualificazione giuridica degli atti di gestione e dalla consapevolezza – ampiamente condivisa con la Corte Costituzionale – che il buon andamento dell'amministrazione così come la tutela del lavoratore possono essere adeguatamente coniugati e perseguiti mediante la strumentazione di diritto privato.

1.3. Dall'altro lato, è però anche da respingere l'aspirazione ad una *completezza espositiva*, tanto impropria, forse, in questa sede di discussione, quanto sicuramente improbabile a motivo dell'ipertrofica, ossessiva e spesso scadente produzione legislativa. A tale ambizione rinuncio dunque fin da subito. D'altronde, a me pare che anche della disciplina del lavoro pubblico possa predicarsi ciò che Gino Giugni riteneva tipico del diritto del lavoro: l'essere, cioè, un ordinamento a *formazione stratificata ed alluvionale*. Per questo motivo, la riconduzione a unità di quell'ordinamento richiede inusuali sforzi interpretativi e peculiari accortezze metodologiche, suggerendo al contempo la rinuncia a granitiche ambizioni sistematiche e *l'adozione di più flessibili logiche sistemiche, a carattere modulare e con significative nervature interdisciplinari*<sup>8</sup>.

A mio avviso, proprio queste sono in grado di cogliere e rappresentare – prima e oltre che la specialità tecnica – la *specificità dell'ambiente* in cui la struttura contrattuale delineata dall'art. 2094 c.c. è destinata a svolgere la funzione propria: quella cioè di consentire, in virtù dell'attribuzione e dell'esercizio di poteri privati (art. 5, c. 2, d.lgs. 165/2001), l'integrazione della prestazione individuale in una organizzazione complessa, che però, a sua volta, assolve una funzione di rilievo costituzionale. Specificità, intendo, che invoca nell'interprete l'esercizio di un'adeguata sensibilità critica al fine di cogliere le peculiarità organizzative, gestionali e regolative delle e nelle pubbliche amministrazioni. Sensibilità, dunque, che va oltre la mera consapevolezza delle conseguenze tecniche derivanti dalla «interferenza d'interessi di natura pubblicistica», segnalata dalla recente sent. 392/2012 della Corte di Cassazione in materia di contratto a termine, o, ancora dalle «perduranti peculiarità relative alla natura pubblica del datore di lavoro, tuttora condizionato, nell'organizzazione del lavoro, da vincoli strutturali di conformazione al pubblico interesse e di compatibilità finanziaria delle risorse» di cui si parla, per tutte, nella sent. 11405/2010.

<sup>8</sup> Viscomi, 2010a.

Approccio corretto, questo, e coerente con l'orientamento della Corte Costituzionale che in più occasioni (per tutte, sent. 146/2008) ha riconosciuto la congruità costituzionale di una disciplina *differenziata* del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato, dal momento che il processo di omogeneizzazione incontra il limite «della specialità del rapporto e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sent. 275/2001). Per dirla con le parole della Corte, la pubblica amministrazione «conserva pur sempre [...] una connotazione peculiare», essendo tenuta «al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa» (sent. 82/2003). Come certo si ricorderà, è proprio questo specifico profilo ad aver indotto la Corte (sent. 351/2008) a ritenere che «forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi».

1.4. Semmai, la stratificazione delle fonti regolative e l'apporto alluvionale e multilivello di prassi amministrative, discipline contrattuali, decisioni giurisprudenziali, suggeriscono di riguardare la vicenda che qui interessa non tanto a stregua di riforma – atto o evento in sé compiuto – quanto piuttosto come *processo riformatore*, al quale partecipano una *pluralità non omogenea, nel tempo e nello spazio, di attori*<sup>9</sup>. La lunga durata – ormai ventennale – di tale processo sembra trovare senso e ragione, ma certo non completa né esclusiva giustificazione, tanto in sedimentate incrostazioni (culturali, prima ed oltre che organizzative e regolative), quanto negli *intrecci con le dinamiche di una difficile transizione sociale e politico-istituzionale, avviata nell'ultimo scorcio del secolo scorso ed ora avvitata* in una dimensione globale di non immediata decifrazione.

Com'è noto, infatti, la legge delega 421/1992 (la prima delle tre deleghe che interessano l'intero processo, le altre essendo la l. 59/1997 e la l. 15/2009), adottata su esplicita richiesta della Comunità Europea a seguito della coeva crisi valutaria e finanziaria, era destinata ad aggredire quelle che Mario Rusciano definì icasticamente come «le quattro piaghe del debito pubblico» italiano<sup>10</sup>: sanità, pensioni, pubblico impiego, finanza territoriale. *Nihil novi*, potrebbe dunque dirsi, quanto a problemi da affrontare. Ma la perdurante *continuità* nel tempo degli *obiettivi finali* perseguiti è accompagnata da una sostanziale *discontinuità* dei *paradigmi cognitivi* dei *policy makers* con immediate conseguenze su *discipline regolative* e *modelli organizzativi*. Una “*continua discontinuità*” che appare evidente in ciò che Morgan chiama *Images*<sup>11</sup>, e cioè nelle rappresentazioni e nelle metafore che, in virtù del loro intrinseco potere evocativo, configurano sinteticamente i tratti identificativi di un'organizzazione complessa e ne esprimono in qualche misura anche i valori di riferimento (basti pensare all'uso del termine azienda correlato ai servizi sanitari o

<sup>9</sup> Viscomi, 2010b.

<sup>10</sup> Rusciano, 1993, XX.

<sup>11</sup> Morgan, 1991.

a quello di manager per definire la funzione dirigenziale, o ancora all'organizzazione centrata sugli obiettivi e alla prestazione focalizzata sulla disciplina, o infine, ma si tratta evidentemente soltanto di alcuni esempi, al termine partecipazione per stabilire i confini della funzione negoziale del sindacato, in alternativa all'originaria informazione ed esame congiunto).

1.5. A tale stregua è indubbio che il *seducente potere di attrazione* esercitato, all'inizio del processo riformatore, dai modelli culturali del *New Public Management* risulti ora *affievolito* da ciò che è stata definita come una sorta di «*Re-Emergence of "Weberian" Public Administration*»<sup>12</sup> di cui è vagamente intrisa la più recente delle tre leggi-delega prima ricordate (la l. 15/2009). Sul punto occorre però intendersi. Storicamente, l'incremento di razionalità fornito dalla costruzione weberiana è stato funzionale a consentire l'avanzamento della società industriale di massa, sì che il "taylorismo da scrivania", proprio del pubblico impiego, era del tutto coerente con il paradigma fordista di organizzazione del lavoro. Oggi, invece, si afferma da più parti che la riscoperta neo-weberiana potrebbe essere del tutto o addirittura più coerente con gli «*standards of reliability and predictability, openness and transparency, accountability, and efficiency and effectiveness*» che costituiscono valori di riferimento per le buone pratiche amministrative in un sistema democratico<sup>13</sup>. In questa prospettiva, l'approccio neoweberiano non si risolve nella riaffermazione delle logiche gerarchiche e centralistiche di controllo della spesa e del personale, ma semmai nella più intensa e diffusa consapevolezza intorno al fatto che tra pubblico e privato esiste comunque una «*culturally-founded tension*»<sup>14</sup>. Per questo motivo, la mera trasposizione di tecniche regolative dall'uno all'altro settore non sempre e non necessariamente produce gli effetti sperati: diverse sono le funzioni e i fini perseguiti e diverso è il contesto in cui sono chiamate ad operare (in effetti, basti pensare alle conseguenze dell'isomorfismo dei sistemi di contrattazione di cui parla l'art. 40, c. 3, del d.lgs. 165, ovvero ancora alla disciplina dei percorsi professionali verticali, interni all'organizzazione considerata, che la giurisprudenza ha interamente sottratto alla sfera privatistica fino alla completa rilegificazione operata dall'art. 62 del d.lgs. 150/2009 ovvero ancora, e per altro verso, alle questioni relative all'effettività delle tecniche di tutela di tipo reintegratorio soprattutto in relazione ad incarichi a carattere temporaneo).

Ciò considerando, e svelando l'artificio retorico di introdurre riflessioni di merito partendo da prospettive di metodo, credo sia possibile convenire su una prima conclusione: mi pare ragionevole affermare che la materia in esame è strutturalmente segnata dalla *variazione diacronica dei modelli di politica del diritto* ad essa sottesi e dalla *coesistenza sincronica di segmenti normativi* ispirati a logiche giuridiche e politico-istituzionali tra loro non sempre facilmente integrabili e riconduci-

<sup>12</sup> Drechsler, 2009, 6; Id., 2005, 94; Samier, 2005, 60.

<sup>13</sup> Sigma, 1998; Sigma – *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries* – è una iniziativa congiunta Ocse-Unione Europea, nell'ambito del programma europeo Phare.

<sup>14</sup> Laux, 1993, 345.

bili ad unità, con immediate ed intuibili conseguenze in tema di interpretazione e applicazione della norma considerata, anche al di là ed oltre delle eventuali questioni di diritto transitorio.

2. In effetti, credo di non errare individuando il *sensu originario* della riforma – e forse anche il minimo comune interpretativo della medesima – nella *riscoperta della dimensione contrattuale, delle logiche e delle tecniche proprie dell'autonomia negoziale, in funzione dell'incremento di efficienza del sistema o, almeno, di riduzione degli effetti di rigidità* (professionale, gestionale e organizzativa) provocati da un contesto eteronomo di leggi e leggine tutte annidate nell'alveo della riserva dell'art. 97 Cost. Emblematico, al riguardo, l'istituto della pianta organica, la cui indubbia funzione di garanzia della stabilità del posto di lavoro e di controllo della spesa ha determinato, però, un altrettanto indubbio limite alle aspettative di progressione professionale e, ancor più, ad ogni possibile intervento di flessibilità dell'organizzazione.

In questa prospettiva, è affermazione abituale che la riforma del lavoro pubblico sia anzitutto e soprattutto una *riforma del sistema delle fonti di disciplina*, con un conseguente privilegio – tanto sul piano della politica del diritto quanto su quello propriamente tecnico-giuridico – per l'*autonomia collettiva*. Lo dimostra l'affidamento a questa della responsabilità di ridefinire il nuovo assetto regolativo, potendo a tal fine dettare nuove regole vincolanti *erga omnes* (sia pure nelle forme peculiari coonestate dalla Corte Costituzionale, cfr. sent. 199/2003) e disapplicare, al contempo, le previgenti disposizioni legislative, il cui termine finale di efficacia è peraltro correlato al succedersi delle stesse tornate contrattuali (art. 69 d.lgs. 165/2001). La funzione baricentrica della fonte autonoma trova immediata conferma: sul versante esterno, nella generale derogabilità, salvo esplicita previsione contraria, delle norme di legge distoniche rispetto al percorso di omogeneizzazione pubblico-privato; sul versante interno, nella prevista nullità delle clausole contrattuali di secondo livello difformi (per materia, procedure o soggetti stipulanti) da quanto previsto dal contratto nazionale. Vale la pena ricordare, in proposito, che la regola della nullità per difformità ha consentito alla Corte dei Conti di elaborare, fra le tante, una nuova figura di danno erariale (il danno, appunto, da contrattazione collettiva) da imputare in capo a chi ha stipulato ed a chi ha applicato, direttamente o indirettamente, una clausola di secondo livello nulla in quanto difforme ovvero una clausola di primo o di secondo livello comunque contraria a norma imperativa (per tutte Corte Conti, Bolzano, sent. 2/2008<sup>15</sup>).

L'inusuale valorizzazione della componente autonoma nel sistema delle fonti trova fondamento e legittimazione in ciò che la Corte Costituzionale ebbe a definire «accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti». A giudizio della Corte, la linea di confine tra le due aree delimita, almeno nella fase originaria della riforma, anche lo spazio di operatività delle fonti, il cui *equilibrato dosaggio* con-

<sup>15</sup> Viscomi, 2007, 859; Timellini, 2012, 560.

sente di ritenere l'innovazione legislativa conforme a Costituzione (Corte Cost. sent. 309/1997). Nella prospettiva della Corte, il legislatore della riforma è riuscito a garantire, «senza pregiudizio dell'imparzialità», «il valore dell'efficienza [...], grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione».

Tuttavia, saranno proprio le esigenze di flessibilità organizzativa e gestionale, o meglio le riscontrate incertezze operative di una separazione tra organizzazione e gestione che si pretende astrattamente netta, ma che tale non può essere per motivi già evidenti a far data dalla legge quadro 93/1983, a sollecitare la successiva ridefinizione della linea di confine, per via della scomposizione della dimensione organizzativa in due diversi livelli, l'uno (macro) da governare mediante atti pubblicistici di organizzazione, l'altro (micro) disciplinato mediante l'assunzione di determinazioni organizzative ricondotte al diritto privato. L'arretramento della fonte eteronoma e l'ampliamento della sfera di influenza di quella autonoma rappresentano, com'è noto, uno (e solo uno, si badi) dei nuclei centrali della vicenda conosciuta come seconda privatizzazione, avviata dalla legge delega 59/1997.

E sarebbe certo non privo di interesse, ma in altra sede e momento, ragionare su come e perché la distinzione tra organizzazione e rapporto, valorizzata dalla Corte Costituzionale per assicurare il ruolo della contrattazione collettiva, sia invece ora, dalla stessa Corte, ripensata per giustificare la riduzione degli spazi di azione del legislatore regionale (per tutte Cost. 324/2010). E sarebbe ancora importante riflettere sulle ragioni profonde che hanno indotto il legislatore nazionale a ribadire, con il c. 8 dell'art. 16 del d.l. 98/2011 conv. l. 111/2011, la nullità dei provvedimenti gestionali assunti sulla base di leggi dichiarate incostituzionali e di riaffermare l'obbligo delle amministrazioni di «ripristina(re) la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza».

2.1. Assumendo una prospettiva evolutiva, è dunque ragionevole individuare nella riforma del 1993 un radicale mutamento di paradigma, la cui valenza appare evidente ove solo si consideri – semplificando non poco – che il diritto privato consente di mettere in atto ciò che non è espressamente vietato, laddove invece la disciplina pubblicistica, giustificata in relazione alla riserva costituzionale, consente solo ciò che è esplicitamente previsto, tanto da essere, essa stessa, all'origine della pedante e minuziosa proliferazione regolativa che ha tradizionalmente segnato il lavoro pubblico. In effetti, a giudizio della Corte Costituzionale (sent. 313/1996), l'abbandono del «tradizionale statuto del pubblico impiego in favore della regola – temperata da alcune eccezioni – del rapporto di lavoro subordinato privato» trova ragione nell'essere questa «più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma». E vale la pena ricordare che, a giudizio della Corte, la «flessibilità», introdotta per via dell'esaltazione della dimensione contrattuale, non è incompatibile con la Costituzione, risultando essa «strumentale ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, salvi peraltro restando i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate». *La*

*flessibilità*, insomma, assicurata proprio dalla valorizzazione delle fonti contrattuali a discapito di quelle legali, *non è fine ma mezzo, cioè strumento di inveroamento del principio costituzionale di buon andamento*.

Questa circostanza, e cioè l'introduzione di uno spazio negoziale in un territorio prima occupato dalla regolamentazione d'autorità (sia pure, alla fine, parzialmente condivisa o impropriamente partecipata), si riflette immediatamente sull'assetto gestionale, determinando una esaltazione dei poteri e delle prerogative manageriali nella gestione dei rapporti di lavoro. Tali poteri, infatti, non risultano più conformati alla pedissequa applicazione di norme di legge o al controllo di conformità a legge dell'azione amministrativa, ma sono ricondotti giuridicamente all'esercizio di poteri privati e dunque funzionali al migliore risultato organizzativo. A tale stregua, *l'inveroamento del principio di buon andamento della pubblica amministrazione – che segna pur sempre il carattere fondamentale, cioè costituzionale, del sistema – costituisce (o dovrebbe costituire) effetto del (e non condizione per) l'esercizio dei poteri privati di organizzazione e gestione*, da accertare e verificare mediante gli strumenti di valutazione della prestazione individuale e dei risultati gestionali.

2.2. Se lo scopo dichiarato della riforma è di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione, grazie all'incremento di flessibilità derivante dagli strumenti privatistici, è facile intuire le ragioni della valorizzazione della figura dirigenziale, alla quale si chiede ora di diventare artefice dell'efficace ed efficiente integrazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. Non è privo di significato che fra i criteri di conformazione degli atti di organizzazione, il legislatore abbia previsto non solo, e neppure tanto, una generica flessibilità quanto piuttosto che questa sia tale da «garant(ire) adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 5, c. 2» (art. 2, c. 1-b, d.lgs. 165). Detto in estrema sintesi, il dirigente, titolare di competenze verso l'esterno che possono essere derogate o limitate soltanto per legge, secondo la formulazione dell'art. 4 del d.lgs. 165, assume la responsabilità di raggiungere gli obiettivi indicati nel provvedimento di conferimento di incarico (art. 19); il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive comporta una situazione di responsabilità dirigenziale, sanzionata con la modifica o la revoca dell'incarico o anche con il recesso dal rapporto di lavoro. Va da sé che la costruzione del sistema – *virtuoso nell'astratta circolarità della relazione che intercorre tra affidamento dell'incarico, assegnazione degli obiettivi e valutazione dei risultati* – sconta la difficoltà di introdurre, in un contesto estraneo al mercato, logiche latamente assimilabili a quelle di mercato, con tutte le aporie e le contraddizioni che si possono immaginare e che l'esperienza ha dimostrato, anche e soprattutto a seguito della introduzione dei meccanismi di *selezione fiduciaria* che hanno subito le distorsioni di un evidente *opportunismo politico* e di una non meno significativa *immaturità civica*. Ma si tratta di difficoltà ben note, sulle quali non è necessario soffermarsi e che confer-



mano, in fondo, l'esattezza della diagnosi ancora ultimamente riproposta da Sabino Cassese intorno all'inesistenza, nel nostro paese, di una «noblesse d'Etat»<sup>16</sup>.

3. Tenendo conto dello scenario, qui tratteggiato in modo stringato e semplificante, è forse possibile individuare con maggiore immediatezza gli stigmi di quella che è stata chiamata "terza riforma" perché dettata dalla terza legge delega (l. 15/2009). Sul punto, però, bisogna intendersi giacché la recente evoluzione legislativa, ancora per molti aspetti *in fieri*, è la risultante di un *dinamismo regolativo complesso, non facilmente riconducibile ad unità (logica, prima che giuridica), anche perché spesso condizionato da più immediati e stringenti obiettivi di riduzione della spesa pubblica*, che giustificano l'altrimenti poco comprensibile proliferazione di provvedimenti d'urgenza nella materia del lavoro pubblico. Non è privo di significato che con la l. 174/2011 il Governo sia stato delegato a raccogliere in codici o testi unici le disposizioni vigenti in materia di pubblica amministrazione e in particolare le disposizioni dettate nelle materie disciplinate: dalla l. 241/1990, esplicitamente qualificata come «legge di principi generali per le amministrazioni pubbliche»; dal dpr 445/2000 in materia di documentazione amministrativa; dal d.lgs. 165/2001 ed infine dal d.lgs. 150/2002. Così come costituisce un indizio rivelatore di quel dinamismo il fatto che, nell'esercizio della delega, il Governo debba provvedere, fra l'altro, non solo alla «ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita», nonché di quelle «prive di effettivo contenuto normativo o [...] comunque obsolete», ma anche a risolvere eventuali «incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali».

A conferma di questo dinamismo di contesto si può ricordare che il disegno riformatore ha trovato identità nel d.lgs. 150/2009 ma ha preso avvio con il d.l. 112/2008 conv. in l. 133/2008 – con le sue innovazioni in materia di assenze per malattia, blocco del turn-over, controllo delle dinamiche salariali accessorie, fermo delle stabilizzazioni, recesso per anzianità contributiva, riforma del procedimento della contrattazione collettiva – ed è culminato nel d.lgs. 141/2011, dove ha trovato modifiche ed integrazioni, anche *sub specie* di interpretazione autentica (art. 5). Nel corso di questo periodo, il processo riformatore ha subito gli effetti perversi dei progressivi aggiustamenti destinati ad assicurare stabilità ed equilibrio al sistema dei conti pubblici, che hanno richiesto, per quanto qui interessa, pesanti interventi in materia di trattamenti economici nonché una più stringente gestione degli organici. In qualche misura, la *chiave di interpretazione* della presente stagione può ritrovarsi, io credo, non tanto nelle ambizioni di riforma ma più sommamente nell'intitolazione del capo I del titolo I del d.l. 78/2010 conv. l. 122/2010, dedicato alla «riduzione del perimetro e dei costi della pubblica amministrazione».

Neppure però può sottacersi, per altro verso, e proprio per gli effetti sul piano organizzativo e gestionale del lavoro pubblico, il più ampio orientamento volto a proporre una diffusa riorganizzazione di segmenti significativi del settore pubblico:

<sup>16</sup> Cassese, 2011, 95.

basti pensare alla riforma degli enti di ricerca (d.lgs. 213/2009), delle camere di commercio (d.lgs. 23/2010), all'istituzione di DigitPA (d.lgs. 179/2009), alla riforma della SSPA (d.lgs. 178/2009), alla riforma del sistema universitario (d.lgs. 240/2010), all'accorpamento degli enti previdenziali (art. 21 d.l. 201/2011 conv. l. 214/2011), ed infine alle conseguenze organizzative e gestionali connesse all'intervento sul sistema degli enti locali (cfr. art. 23 d.l. 201/2011 conv. l. 214/2011 per le province ed art. 16 d.l. 138/2011 conv. l. 148/2011 per i comuni).

Né può trascurarsi l'incidenza, almeno indiretta, dell'impegnativa discussione sulle *strutture portanti* del diritto del lavoro in senso stretto: dalla questione della derogabilità delle norme di tutela ad opera della contrattazione di prossimità alla ridefinizione delle tipologie contrattuali, alle sanzioni connesse al licenziamento e, ancor di più, al sistema di contrattazione collettiva (insomma, dalla l. 183/2010 all'art. 8 del d.l. 138/2011, per arrivare alla più recente l. 92/2012). In effetti, tutta l'architettura legale del sistema sindacale pubblico non può essere compresa se letta in assenza di adeguata considerazione degli accordi del 2009 e in particolare di quanto disposto dall'intesa per l'applicazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico del 30 aprile 2009 nonché, successivamente, dall'intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego sottoscritta il 4 febbraio 2011<sup>17</sup>. Sullo sfondo, è facile intravedere una divaricazione di fondo tra *la libertà auspicata per (riorganizzare) il settore privato e l'autorità invocata per (riordinare) il settore pubblico*.

3.1. Insomma, ancora una volta il pubblico impiego appare come un *cantiere non ordinato* nel quale l'azione *destruens* s'intreccia, ibridandosi, con quella *construens*, in un "già e non ancora" più consono ai grandi scenari della ricerca sociale che agli orizzonti operativi e pratici della riflessione giuridica. Ed a conferma di ciò credo si possano citare fin da subito il coacervo interpretativo originato dalle modifiche dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. 165 in materia di conferimento di incarico dirigenziale a personale interno alla stessa amministrazione conferente ovvero ancora i ripensamenti e gli aggiustamenti nel c. 1-ter del medesimo articolo, in materia di motivazione della mancata conferma dell'incarico dirigenziale in scadenza in assenza di valutazione negativa (con garanzia di assegnazione di altro incarico, anche di valore inferiore: art. 9, c. 32, d.l. 78 conv. l. 122/2010), ovvero, infine, i ripensamenti in tema di controlli sulle assenze per malattia (art. 16, d.l. 98 conv. l. 111/2011) e di risoluzione del rapporto dei dipendenti con elevata anzianità contributiva, qui alla fine prevedendosi, nella evidente consapevolezza dei contrastanti indirizzi giurisprudenziali nel frattempo maturati, la preventiva determinazione, da parte di ciascuna amministrazione, di criteri generali mediante atti di organizzazione, anche al fine di vincolare, in qualche modo, la libertà organizzativa dei dirigenti operanti nelle diverse realtà territoriali (penso, ad esempio, agli uffici scolastici regionali). Forse anche per questo motivo, il disegno riformatore richiama alla

<sup>17</sup> Zoppoli L., 2011, 456.

mente quella particolare tecnica pittorica che rende l'immagine tanto meno chiara quanto più l'osservatore si avvicina alla tela, dal momento che il disegno, chiaro nelle sue linee essenziali, se e quando viste a distanza, diventa poi confuso in quelle particolari e di dettaglio. Insomma, a fronte di tale scenario meglio si comprende, io credo, la ragione dell'iniziale avvertenza intorno ai rischi, complementari, di rifugio nel particolare o di aspirazione all'universale. Perciò è opportuno limitarsi ad evidenziare le linee portanti della terza riforma e segnalare fugacemente l'impatto degli interventi successivi sollecitati dall'esigenza di stabilizzazione finanziaria.

4. A tale stregua, la più recente strategia di ridefinizione del sistema di governo del lavoro pubblico è caratterizzata da due convergenti linee di azione. Da un lato, dove prima vi era uno spazio negoziale rimesso al libero gioco delle parti è ora tracciata una più rigida linea di confine tra l'area "presidiata" dalla legge e l'area "affidata" alla contrattazione collettiva. Dall'altro lato, a garanzia di tale *actio regundorum*, sono ridefiniti gli strumenti necessari per evitare sconfinamenti ovvero, più esattamente, per impedire che la contrattazione collettiva possa invadere gli spazi che il legislatore ha inteso riassicurare al dominio della legge.

Sul primo versante, il legislatore della riforma riconosce, in via di principio, che la contrattazione collettiva ha una propria e specifica competenza nel «determina(re)» i «diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali». A prescindere dall'analisi testuale, che certo non appare semplice a motivo dell'ambiguità semantica che normalmente impregna (quando impiegati in un testo normativo) verbi come "determinare" o anche l'incertezza stessa nella definizione del concetto di «diretta pertinenza», interessa qui invece segnalare come l'affermazione di principio dettata dal primo periodo dell'art. 40 del d.lgs. 165 novellato, sia immediatamente smentita o almeno ridimensionata dai successivi frammenti normativi<sup>18</sup>.

Da questi, infatti, risulta che alla stessa contrattazione collettiva è *inibito* l'intervento su alcune materie (ad esempio: quelle attinenti all'organizzazione degli uffici ovvero quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi dell'art. 5, c. 2, fra le quali però, sulla base di una interpretazione testuale, ma forse fin troppo formalistica, potrebbero addirittura farsi rientrare anche le misure inerenti la gestione delle risorse umane, la direzione e l'organizzazione del lavoro<sup>19</sup>). Su altre materie la contrattazione collettiva è *consentita* negli esclusivi *limiti* previsti dalle norme di legge: ciò vale, ad esempio, per quella tipica materia di diretta pertinenza al rapporto di lavoro che è il sistema disciplinare ma anche per la valutazione delle pre-

<sup>18</sup> Viscomi, 2009.

<sup>19</sup> Anche per meglio chiarire il punto controverso, l'art. 2 c. 17 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in l. 7 agosto 2012 n. 135 ha ora precisato che, «ove previsti nei contratti» collettivi, le organizzazioni sindacali hanno diritto, per un verso, alla «sola informazione» sulle «determinazioni relative all'organizzazione degli uffici» e possono, per altro verso, richiedere lo svolgimento di un «esame congiunto» ma in tal caso «limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro».

stazioni accessorie, della mobilità e delle progressioni economiche. Su altre materie ancora la contrattazione collettiva è “colonizzata”, nel senso che il legislatore se ne serve a stregua di strumento tecnico per il conseguimento di fini da esso legislatore già predeterminati e dunque estranei al procedimento di definizione autonoma del regolamento negoziale (emblematica, al riguardo, la soglia percentuale per la retribuzione dirigenziale variabile o ancora la previsione delle tre fasce di merito<sup>20</sup> ovvero ancora la previsione di almeno tre distinte aree funzionali di inquadramento). In altri casi ancora, la contrattazione collettiva è *dimenticata*, nel senso che in alcune norme novellate viene meno il previgente riferimento alla stessa, imponendo all'interprete un impegno ricostruttivo non sempre agevole. Basti pensare, ad esempio, all'art. 52 in materia di mansioni, là dove la precedente formulazione (secondo cui il prestatore può essere adibito alle mansioni «considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi») è stata sostituita dal rinvio alle «mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento». È stato detto, in proposito, che le aree funzionali o di inquadramento sono comunque affidate alla contrattazione collettiva (chiedendo il legislatore soltanto che siano almeno tre: art. 52, c. 1-*bis*, d.lgs. 165) e che pertanto nulla è mutato nel nuovo sistema<sup>21</sup>. L'argomentazione appare però debole, dal momento che trascura di considerare il fatto che l'equivalenza è ora affermata come caratteristica assoluta, sciolta cioè da ogni rinvio alla valutazione formalmente operata dalla contrattazione collettiva, potendosi così aprire un varco alla *valutazione sostanziale*, non diversamente che nel settore privato.

4.1. In questa generale ridefinizione degli spazi negoziali, la stessa attribuzione dei trattamenti economici, prima riservata alla contrattazione collettiva, tanto da costituire secondo molti (e anche secondo la stessa Corte Costituzionale) materia riservata in senso stretto, è ora a quella sottratta (come recita l'art. 45, c. 1, d.lgs. 165) nei casi «previsti dal c. 3-*ter* e 3-*quater* dell'art. 40 e (nel)le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'art. 47-*bis*». Le fattispecie considerate appaiono oltremodo interessanti: la prima riguarda la facoltà dell'amministrazione di provvedere «in via provvisoria» sulle materie oggetto del mancato accordo in sede decentrata, così surrogandosi, con l'unilaterale assunzione di responsabilità, una eventuale situazione di stallo negoziale (in concreto, il decorso infruttuoso del periodo di tregua negoziale, generalmente individuata dai contratti nel termine di un mese dall'avvio delle trattative); la seconda è relativa alla ripartizione meritocratica delle risorse per la contrattazione integrativa, che la contrattazione nazionale dovrà realizzare sulla base della graduatoria di performance tra le amministrazioni statali e

<sup>20</sup> Sul punto è da segnalare l'art. 5, cc. da 11 a 11-*sexies*, del d.l. 95/2012 conv. nella l. 135/2012 là dove detta una specifica disciplina transitoria («nelle more dei rinnovi contrattuali») del rapporto tra valutazione e incentivazione, tenendo ferma, a quanto pare di capire, soltanto la prima fascia di merito. Anche in questo caso, sussistono delle soglie percentuali, dal momento che i dipendenti «più meritevoli», aventi diritto ad un trattamento accessorio maggiorato tra il dieci ed il trenta per cento del trattamento accessorio medio, devono essere «comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto di valutazione».

<sup>21</sup> Sul punto cfr. Miscione A., 2010, 1330; Pecoraro, 2011, 219.

gli enti pubblici nazionali la cui redazione è affidata alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CiVIT); la terza ed ultima riguarda l'erogazione unilaterale degli incrementi stipendiali, decorsi sessanta giorni dall'approvazione delle legge di stabilità che definisce le risorse per i rinnovi contrattuali, e salvo conguaglio in sede di stipulazione del contratto collettivo nazionale. In verità, rubando a Pietro Ichino la sua domanda provocatoria, c'è da chiedersi veramente «a cosa serve il sindacato» nel pubblico impiego, dal momento che il mancato accordo negoziale è surrogato dal potere e dall'iniziativa autonoma dell'amministrazione, in sede decentrata, e addirittura, in sede nazionale, dall'anticipazione unilaterale degli incrementi stipendiali.

4.2. Insomma, per quanto riguarda l'ambito oggettivo, *la contrattazione collettiva è ricondotta in argini molto stretti, quando non negata, limitata o addirittura colonizzata*; ma anche, e forse soprattutto, *depotenziata* per quanto attiene, per così dire, l'efficacia regolativa ed i rapporti con la fonte eteronoma. Segnalo, in proposito, soltanto alcuni dati normativi: in primo luogo, alle disposizioni del d.lgs. 165, vecchie o nuove che siano, risulta ora formalmente attribuito il crisma della imperatività inderogabile; in secondo luogo, capovolgendo la regola del 1992, il legislatore ha stabilito che le disposizioni eteronome con applicazione limitata al solo pubblico impiego o a categorie di questo – cioè, le varie disposizioni di leggi e leggine destinate ad alterare l'obiettivo del riformatore originario che avrebbe voluto pubblico e privato regolati in modo omogeneo – potranno essere derogate dai contratti collettivi soltanto «qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge» medesima; in terzo ed ultimo luogo, almeno per quanto qui rileva, le disposizioni contrattuali sottoscritte in violazione di norme imperative (quali appunto quelle del d.lgs. 165) o in violazione dei limiti comunque fissati alla contrattazione collettiva sono esplicitamente assoggettate al regime previsto dagli artt. 1339 e 1419 c.c., in guisa tale che alla nullità parziale della clausola autonoma segua l'inserimento automatico della clausola eteronoma, con un effetto di per sé già deducibile sul piano sistematico prima della riforma ma di questa ora assunto a bandiera emblematica.

Ciò considerando è indubbia l'opzione del legislatore recente per la riaffermazione della centralità della fonte legislativa su quella contrattuale, costituendo questa scelta, a mio avviso, *non tanto una mera redistribuzione degli spazi tra i due attori protagonisti ma una più pregnante frattura regolativa* rispetto alla logica politica ed alla *ratio* tecnica che aveva ispirato la riforma del 1992. È del tutto evidente, a me pare, che la riarticolazione del sistema delle fonti persegue l'obiettivo di ridurre lo spazio negoziale e gli stessi margini d'intervento della contrattazione collettiva a beneficio delle scelte eteronome e unilaterali dell'amministrazione. Per rendersi conto di ciò è sufficiente immaginare le conseguenze che possono derivare, in sede decentrata, dall'applicazione del c. 3-ter dell'art. 40 e cioè dall'esercizio della facoltà datoriale di regolamentazione provvisoria delle materie oggetto di mancato accordo «al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica».

Scelta politica, tuttavia, e come tale più o meno apprezzabile; scelta, però, che presuppone una specifica diagnosi e una consequenziale ragione riformatrice. È

però ragionevole ritenere che, una più meditata osservazione delle vicende degli ultimi venti anni avrebbe forse suggerito di proporre una valutazione più sfumata, di disegnare uno scenario più complesso segnato da momenti di tensione riformatrice e fasi di stagnazione, di indirizzi contrattuali nazionali non sempre univoci e di dinamiche decentrate spesso non coerenti, di competenze regolative formali non sostenute da adeguate abilità negoziali sia di parte pubblica che di parte sindacale, di rivendicazione della funzione organizzativa della contrattazione e di utilizzazione della stessa come strumento di controllo e contenimento dei costi (ora enfatizzato dal rinnovato ruolo della Corte dei Conti per il livello nazionale e reso più delicato, in sede decentrata, dall'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva in caso di accertato superamento di vincoli finanziari).

A fronte di tale complessità, la mera previsione di vincoli formali alla sfera negoziale (al fine di definirne più o meno compiutamente lo spazio di competenza) a me pare non pienamente adeguata. Per un verso, come l'esperienza dimostra (basti pensare alle vicende negoziali in materia di definizione dei criteri per le progressioni, ora risolta per via della esplicita giuridificazione degli orientamenti giurisprudenziali sul punto: art. 52, c. 1-bis, d.lgs. 165), *la carenza di competenze (skill) nella tecnica negoziale non può essere risolta con la mera redistribuzione delle competenze (jurisdiction) sulle materie da negoziare*. Per altro verso, la definizione del ruolo e della funzione della contrattazione collettiva nel sistema pubblico avrebbe richiesto un'attività di *fine tuning* riportando all'attenzione la questione, irrisolta, dei rapporti tra autonomia (delle parti), responsabilità (dei centri di spesa) e controlli (esterni ed interni) e dunque proprio quella regolazione fine che la riforma organica trascura in modo evidente, ricorrendo alle presunte virtù salvifiche della legislazione (e quindi del decisore politico).

5. Recintata la contrattazione collettiva e depotenziato il ruolo degli attori collettivi, il legislatore ha focalizzato l'intervento riformatore sull'assetto della dirigenza pubblica. In proposito, mi limito a segnalare alcuni profili d'interesse. Il primo riguarda la riformulazione dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. 165. Come si ricorderà, l'articolo citato ha costituito la chiave di volta della strategia riformatrice, tant'è che dalla conformazione strutturale del dirigente titolare di poteri privatistici alla configurazione funzionale del dirigente manager, e cioè organizzatore di risorse umane, strumentali e finanziarie, il passo è stato breve, e in qualche caso anche falso (e la retorica naturalmente molta). Su questo versante, il legislatore della riforma organica, con chiara evidenza, ha inteso riportare il focus regolativo *dalla logica paritaria del contratto, sottesa alla natura privatistica dei poteri di gestione, alla logica autoritaria del potere*, e dunque alla conseguente imputazione di responsabilità, come conferma il fatto che gli atti considerati (pur mantenendo la natura privatistica) sono assunti dagli organi preposti «in via esclusiva [...] fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti collettivi» nazionali<sup>22</sup>. Previ-

<sup>22</sup> Come già detto l'art. 2 c. 17 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in l. 7 agosto 2012 n. 135 ha ora precisato che, «ove previsti nei contratti» collettivi, le modalità relazioni siano: a)

sione, quest'ultima, che sembra presupporre un giudizio di valore oltremodo negativo sull'idoneità stessa del ceto dirigenziale pubblico ad esercitare poteri gestionali senza incorrere in un più o meno larvato consociativismo sindacale. Solo in tale circostanza – per la verità spesso confortata dall'osservazione empirica – può trovare ragione e fondamento il formale allontanamento dall'ambito di esercizio dei poteri dirigenziali di ogni parvenza di negoziazione sindacale. Il fatto è, però, che anche prima il potere dirigenziale risultava, sul piano formale, sufficientemente protetto, non potendosi sottoporre a contrattazione collettiva integrativa ciò che non era a tal fine elencato nei contratti collettivi di primo livello. Il problema, semmai, si pone sul piano sostanziale, avendo la storia più o meno recente insegnato che l'effettiva autonomia del dirigente pubblico è salvaguardata da una formazione culturale *ad hoc*, da garanzie di esercizio effettivo dell'incarico assegnato, ed infine, ma forse più importante, dalla definizione di una corretta modalità relazionale non solo, e neppure tanto, tra dirigenza e organizzazione sindacale ma semmai e proprio tra dirigenza e politica, risorsa ultima, questa, insieme a quella giudiziaria (addirittura penale e contabile), di un sindacato le cui difficoltà e incrostazioni nel settore pubblico, soprattutto in sede decentrata, sono ben note.

5.1. Questa rinnovata centralità del potere, il cui esercizio si ritiene più efficiente ed efficace quanto meno complessa è la fase di elaborazione decisionale e quanto minori sono i soggetti coinvolti, si accompagna ad un secondo profilo di interesse e cioè all'introduzione di una *specificata responsabilità disciplinare della dirigenza, fino ad ora – nel pubblico e nel privato – sostanzialmente ignota*. Volendo proporre una rapida rassegna delle più recenti disposizioni legislative, il dirigente pubblico è considerato disciplinarmente responsabile: a) del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare; b) della mancata cura sull'osservanza delle disposizioni dettate al fine di prevenire o contrastare le condotte assenteistiche; c) del rifiuto di collaborazione, anche sotto forma di dichiarazioni false e reticenti, all'esercizio dell'azione disciplinare; d) della mancata individuazione delle eccedenze delle unità di personale; e) della mancata adozione del Piano della performance; f) della mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o del mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione; g) della violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione; h) del mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti; i) della mancata comunicazione degli elementi necessari al completamento

la «sola informazione» in merito alle «determinazioni relative all'organizzazione degli uffici»; b) l'«esame congiunto», ma «limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro». Se si considera l'ordinaria valenza partecipativa dell'esame congiunto, ne segue che la più recente novella non modifica il valore di quanto affermato nel testo in relazione alla riduzione degli spazi contrattuali.

dell'indice degli indirizzi digitali delle amministrazioni; l) ed infine nei casi di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile.

Ciò considerando, è ragionevole chiedersi quale sia l'immagine antropologica e, ancor più, quella socio-organizzativa del nuovo dirigente pubblico, la cui responsabilità per il mancato raggiungimento del risultato assegnato (oggetto dell'incarico dirigenziale) appare ora annebbiata dall'esaltata responsabilità per l'inosservanza dei classici doveri di diligenza, ubbidienza e fedeltà e, in particolare, per il mancato esercizio della funzione di controllo, anche disciplinare, sulla prestazione dei dipendenti assegnati.

Da un punto di vista tecnico-giuridico, la distinzione tra responsabilità dirigenziale e disciplinare pone però problemi di corretta delimitazione di estremo interesse operativo a motivo delle significative diversità esistenti sul piano tanto del procedimento quanto del provvedimento finale. Al riguardo, è forse da ripensare la sintesi proposta dalla Corte di Cassazione, nella nota sentenza delle "tre tesi" (Cass. 2939/2007<sup>23</sup>). Ancora più recentemente, Cass. 8329/2010 ritiene la «responsabilità di carattere gestionale non riferibile a condotte realizzate in violazione di singoli doveri e collegata invece ad una valutazione di carattere generale del dirigente» (con argomentazione ribadita da Cass. 18769/2011). È del tutto evidente che la possibile esistenza di un'area di interferenza tra le due tipologie di responsabilità pone la questione del procedimento da seguire, considerando che quello per responsabilità dirigenziale è delineato dal legislatore e quello per responsabilità disciplinare è affidato alla contrattazione collettiva con una mera funzione suppletiva delle disposizioni legislative che definiscono il procedimento disciplinare per il personale del comparto (art. 55, c. 4, d.lgs. 165) almeno in relazione agli illeciti disciplinari di cui agli artt. 55-bis, c. 7, 55-sexies, c. 3. A stemperare il problema, potrà forse ragionarsi sull'irrilevanza discrezionale dell'elemento soggettivo (che rileva, invece, ai fini della colpevolezza e dunque della graduazione della sanzione) e sulla valorizzazione al medesimo fine dell'elemento oggettivo del diverso ambito di riferimento, potendo attingere, l'una, agli obiettivi da raggiungere e riguardando, l'altra, i comportamenti singolarmente assunti, identificati come disciplinarmente rilevanti dalla legge o dal contratto.

5.2. Il terzo profilo che vorrei portare all'attenzione è dato dalla riforma del sistema di attribuzione degli incarichi dirigenziali, che risulta ora fortemente proceduralizzato in coerenza con una serie abbastanza consolidata di arresti giurisprudenziali. Ond'è che l'amministrazione è tenuta a rendere «conoscibili» il nu-

<sup>23</sup> Secondo la Corte, come si ricorderà, «la responsabilità dirigenziale può prescindere da ogni rilevanza dell'elemento soggettivo (dolo o negligenza del lavoratore) per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi (ad esempio per difficoltà oggettive o economiche, per scarsa collaborazione del personale) talché può configurarsi piuttosto come una sorta di responsabilità oggettiva: in tal caso la responsabilità dirigenziale è cosa del tutto distinta da una responsabilità disciplinare o per mancanze, che presuppone sempre, quanto meno, la negligenza colpevole del lavoratore. Ma quante volte il mancato raggiungimento degli obiettivi dipenda da negligenza o inerzia del dirigente, la responsabilità dirigenziale sarà tutt'uno con quella disciplinare o per mancanze».



mero e la tipologia dei posti di funzione dirigenziale ed i criteri di scelta, deve acquisire la disponibilità dei dirigenti interessati e procedere alla relativa valutazione. Per la verità, nel disegno originario del d.lgs. 150, risultava proceduralizzata anche la revoca o la mancata conferma nell'incarico in assenza di valutazione negativa, ma in dipendenza dei processi di riorganizzazione o per mera scadenza del termine. In tal caso, infatti, l'amministrazione era tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente con un preavviso congruo prospettando anche i posti disponibili per il nuovo incarico. Tale disciplina è stata integralmente abrogata dall'art. 9, c. 32, del d.l. 78/2010. Al contempo, anche gli incarichi dirigenziali esterni subiscono una significativa ridefinizione, potendo essere conferiti soltanto se accompagnati da esplicita motivazione sulla particolare e comprovata qualificazione professionale, maturata per almeno un quinquennio, non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione conferente.

5.3. Se, sulla base delle indicazioni minime fornite, si prova a delineare un profilo idealtipico del dirigente datore di lavoro secondo la recente riforma, e si focalizza l'attenzione sull'esaltazione delle funzioni di controllo alle quali in particolare è correlata la responsabilità disciplinare, è mia impressione che l'intervento del legislatore evidenzi una grave lacuna nel modello organizzativo pubblico e cioè la mancanza, a fronte di una significativa inflazione della qualifica dirigenziale, di una *middle management* istituzionale, non surrogabile dall'invenzione delle categorie professionali di alta o elevata professionalità e neppure dalle posizioni organizzative. Insomma, *nel sistema pubblico molti dirigenti operano a stregua di pseudodirigenti*. Da qui la conseguenza quasi obbligatoria (peraltro del tutto coerente con lo *zeitgeist*) di riscoprire le funzioni di controllo più che di comando (ovviamente rinviate ai livelli più alti e quindi, alla fine, alla stessa politica) e dunque, non a caso, la stessa responsabilità disciplinare più che dirigenziale della dirigenza pubblica non di vertice. Da questo punto di vista, in qualche misura anticipatrice, benché discussa, è la nota sentenza della Cassazione 2233/2007 che parla di qualifica impiegatizia con idoneità dirigenziale. La qualifica dirigenziale – afferma la Corte – non esprime più una posizione lavorativa unitaria e complessiva, inserita nell'ambito di una «carriera» e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente a svolgerle concretamente. In effetti, è indubbio che la responsabilità disciplinare rappresenti un *potente fattore di attrazione* della funzione dirigenziale verso la mansione impiegatizia e, al contempo, uno strumento significativo di controllo dei dirigenti nei confronti dei dipendenti e all'interno stesso dei livelli dirigenziali. Non a caso si è parlato<sup>24</sup> della trasformazione del dirigente manager nel dirigente controllore (e controllato).

6. Emarginato il ruolo tradizionale di contropotere assunto dal sindacato, esaltate le funzioni di ordine proprie della dirigenza, enfatizzata la funzione della dirigenza di vertice e quindi, in definitiva, degli organi di vertice politico-ammi-

<sup>24</sup> Nicosia, 2010, 323.

nistrativi, il legislatore della riforma sembra presupporre un modello organizzativo pubblico inficiato dalla presenza negativa del sindacato, dal comportamento lassista di una dirigenza (non di vertice) non usa a controllare e valutare (tant'è che ora fra i parametri di valutazione della dirigenza è formalizzata propria la capacità di proporre valutazioni differenziate dei dipendenti<sup>25</sup>) e tuttavia sanato dall'intervento risolutore della politica e dunque dal recupero della sfera di regolazione legislativa. E che sia proprio così, almeno nelle intenzioni del riformatore, emerge in modo prepotente dall'analisi della disciplina dettata in materia di procedimento disciplinare e di gestione del ciclo di performance.

6.1. L'introduzione di un innovativo sistema di valutazione<sup>26</sup> conferma, per un verso, l'ormai consolidata e condivisa opzione per una amministrazione orientata al risultato (senza però trascurare una rinnovata attenzione al procedimento ed ai suoi ritmi: art. 7, l. 69/2009, ma anche il più recente d.l. 5/2012 conv. in l. 35/2012); perpetua tuttavia, per altro verso, il paradosso dell'introduzione per via di autorità esterna di strumenti propriamente interni ad ogni organizzazione complessa, o almeno di ogni organizzazione che voglia tracciare esattamente sulla mappa la posizione occupata e dunque la rotta da seguire per entrare in porto. Da qui l'evidente rischio di congelare in un "freddo" ordito normativo (ad alto rischio di ineffettività) ciò che invece dovrebbe costituire "il cuore pulsante" di ogni sistema organizzato, ovvero di tradurre e ridurre in mero adempimento formale (sollecitato dalla notevole produzione documentale che sembra caratterizzare il nuovo sistema) ciò che invece dovrebbe informare ed animare la cultura interna dell'organizzazione e dei singoli che in essa si trovano ad operare. Ciò vale, in particolare, se si considera l'ambizione del legislatore di «assicurare», mediante l'introduzione legislativa di un sistema di valutazione, «elevati standard qualitativi ed economici del servizio» in funzione del «soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi». Ed è ambizione, questa, che ha immediate ricadute nella disciplina del rapporto di lavoro.

Indico solo, e sinteticamente, tre punti<sup>27</sup>. Il primo è relativo alla correlazione tra valutazione e trattamenti accessori: il decreto 150 vieta la distribuzione in maniera indifferenziata o in base ad automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni assunte sulla base dei sistemi di mi-

<sup>25</sup> Con previsione confermata, per la fase transitoria, anche dall'art. 5, c. 11, lett. b, del d.l. 95/2012 conv. in l. 1135/2012.

<sup>26</sup> Viscomi, 2010c.

<sup>27</sup> Devo però ricordare, in quanto successivi alla stesura del testo, la disciplina transitoria dettata dall'art. 5, cc. da 11 a 11-sexies, del d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012, ed il Protocollo 3 maggio 2012 nel quali le parti (Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, regioni, province, comuni e organizzazioni sindacali) auspicano il superamento del sistema di distribuzione delle risorse per il salario variabile e del personale nelle fasce di merito e l'attribuzione alla contrattazione del compito di spostare il baricentro dei sistemi incentivanti verso la performance organizzativa a scapito della misurazione dei comportamenti individuali, ad eccezione del personale dirigente per il quale continua a prevalere il collegamento tra i premi retributivi ed i risultati individuali conseguiti

surazione e valutazione. Il secondo riguarda gli effetti della valutazione positiva (in concreto all'inserimento nella prima delle tre fasce di merito della graduatoria di amministrazione) in relazione ai sistemi premiali previsti dal d.lgs. 150 (dal bonus annuale alle progressioni economiche, dalle progressioni di carriera all'attribuzione di incarichi e di responsabilità). Il terzo riguarda gli effetti della valutazione negativa (in concreto all'inserimento nella terza delle tre fasce di merito della graduatoria di amministrazione) in relazione alla fattispecie di licenziamento per insufficiente rendimento prevista dall'art. 55-*quater* c. 2 d.lgs. 165. Potrebbe dirsi ancora di un quarto, che qui accenno appena, relativo all'eventuale incidenza del sistema di valutazione sulla configurazione dell'obbligazione di lavoro per via della determinazione unilaterale degli obiettivi e della relativa rilevanza nell'identificazione del *debitum* e quindi nell'eventuale giudizio di inadempimento o non esatto adempimento, anche per quanto riguarda l'accertamento della possibilità o della esigibilità della medesima prestazione.

6.2. A tale stregua, ben si comprende la *rinnovata centralità della fase di definizione ed assegnazione degli obiettivi dirigenziali*, dei quali l'art. 5 del d.lgs. 150 predica, fra gli altri, i caratteri della rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; la specificità e la misurabilità in termini concreti e chiari; la riferibilità ad un arco temporale determinato; la correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili (e sarà interessante esaminare il caso della valutazione negativa per il mancato conseguimento di obiettivi definiti in modo non coerente rispetto ai criteri legali). E si comprende anche la previsione di forme di *rendicontazione sociale* in ordine al grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti, sia pure attraverso forme e modalità di diverso genere, forse confusamente rappresentate dal decreto delegato, ma tutte convergenti verso il medesimo fine: obbligare l'amministrazione pubblica a dare conto delle risorse spese e dei risultati raggiunti. Da qui l'invito a riguardare in chiave di *effectiveness*, e cioè di risposta effettiva rispetto agli interessi dei cittadini e delle imprese a beneficiare di migliori beni e servizi amministrativi (il legislatore parla di «soddisfacimento dell'interesse», e di «soddisfazione finale dei bisogni»), ciò che per troppo tempo è stato letto (e continua da alcuni ad essere letto) soltanto a stregua di *efficiency*, e cioè di riduzione dei costi. In questa prospettiva, più qualitativa che quantitativa, si comprende l'importanza assunta dalla *trasparenza*, nella sua duplice veste di valore costituzionalmente rilevante e criterio organizzativo di immediata applicazione nella galassia delle pubbliche amministrazioni. Infatti, la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e qualificata come livello essenziale ai sensi dell'art. 117, c. 2-m, Cost. Lo scopo ultimo della stessa, o forse soltanto l'auspicio del legislatore, è di promuovere forme di cittadinanza attiva e cioè forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, essendo orientati a tal fine anche le modifiche intervenute sui bilanci per quanto attiene la contabilizzazione e l'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato. All'amministrazione si chiede dunque non solo di specificare chiaramente e di condividere preliminarmente priorità e strategie nell'ambito

della propria missione istituzionale, ma anche di dare successivamente conto della propria azione ai cittadini (dei quali si presuppone, o si auspica, un coinvolgimento partecipativo, ciò che chiamano «cittadinanza attiva»)<sup>28</sup>.

6.3. Per quanto riguarda poi il procedimento disciplinare mi pare evidente, e non solo simbolica, un'accentuazione delle *relazioni di autorità*, in consonanza con un recupero di alcuni aspetti neoweberiani, nel cui ambito meglio si comprende anche l'enfatizzazione (in genere, e statisticamente, priva di effettiva concretezza) delle funzioni ispettive e di controllo, a partire da quelle della Corte dei Conti e dei Ministeri dell'Economia e della Pubblica Amministrazione. In effetti, i tratti della riforma possono essere identificati nei seguenti. Il primo e più significativo è dato dalla *sostanziale rilegificazione del sistema disciplinare*, per quanto attiene tanto il procedimento quanto la definizione delle infrazioni, potendo la contrattazione collettiva intervenire soltanto negli interstizi esplicitamente previsti ed essendo le norme di legge formalmente qualificate come imperative ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419 (si che sanzionare appare configurabile come obbligo, per lo meno in capo al dirigente che altrimenti ne risponde personalmente in sede disciplinare). Il secondo è l'*aggravamento* delle sanzioni disciplinari, essendosi previsto il licenziamento per una serie ampia di fattispecie tipiche (con valutazione legale della proporzionalità, secondo alcune letture; pur sempre condizionato all'esito di un procedimento che valuti gravità dell'infrazione e congruità della sanzione, secondo altre e più condivisibili letture, anche sulla base di una giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale in materia di destituzione di diritto)<sup>29</sup>. Il terzo è dato, infine, dalla più puntuale definizione del *procedimento* disciplinare, a partire dalla pubblicazione on line sul sito istituzionale del codice per arrivare alle modalità di comunicazione al dipendente ed alla previsione esplicita delle conseguenze caducatorie del mancato rispetto dei termini previsti dal legislatore per la contestazione, per l'audizione, per la decisione. Sulla stesa scia deve considerarsi l'ulteriore disciplina dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Deve segnalarsi l'attribuzione di rilevanza penale per alcune condotte specifiche, *ormai non più socialmente tollerabili*, connesse alla falsa attestazione di presenza in servizio ovvero alla giustificazione dell'assenza per malattia con certificazione falsa o falsamente attestante lo stato di malattia, in questo caso con significative ed opportune conseguenze nei confronti dei medici interessati (con previsione analoga a quanto poi previsto dall'art. 10, c. 3, d.l. 78 conv. in l. 122 per il sanitario che attesti falsamente uno stato di malattia o handicap cui consegue il pagamento di trattamenti economici di invalidità successivamente revocati).

<sup>28</sup> È in questa prospettiva che l'art. 5, c. 11-*sexies*, del d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012 dispone che le amministrazioni «rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile [...] e pubblica sui propri siti istituzionali [...] al fine di dar conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi».

<sup>29</sup> Deve evidenziarsi che il licenziamento disciplinare è previsto pure per l'ipotesi di prestazione valutata con insufficiente rendimento per almeno due anni a condizione di poterne dimostrare la relazione genetica con l'inosservanza delle regole che disciplinano la prestazione di lavoro.

6.4. Insomma, per concludere, a me pare che la recente riforma sconti, dal punto di vista del legislatore, una irrisolta questione: quella cioè relativa alla funzione della pubblica amministrazione nelle democrazie moderne e nelle società complesse come la nostra. Personalmente, continuo a pensare che l'amministrazione pubblica abbia una funzione costituzionale, di attuazione dell'art. 3 Cost. e che il lavoro pubblico abbia un valore sociale, e di produzione di benessere sociale, altrettanto importante. Se un merito ha la riforma è proprio quello di riportare all'attenzione (ed alla valutazione) la *strumentalità dell'amministrazione rispetto ai bisogni ed agli interessi dei cittadini, traduzione moderna, questa, del valore antico e costituzionale del buon andamento*. Se un difetto ha è di pensare che i nodi del lavoro pubblico e le complessità di sistema possano essere risolti a beneficio della mera traduzione in norma di legge di slogan pure politicamente efficaci. Probabilmente, *più che la fine della regolazione negoziale, il lavoro pubblico avrebbe preteso una regolazione fine*.

7. L'ambizione riformatrice del legislatore si è però immediatamente scontrata con una serie di difficoltà in fase di implementazione, rilevanti tanto sul piano della coerenza interna dei sistemi regolativi introdotti quanto sul diverso piano del relativo contesto applicativo. La prima e più significativa difficoltà è sicuramente segnata dal blocco delle dinamiche retributive introdotto dall'art. 9 del d.l. 78/2010 conv. l. 122/2010<sup>30</sup>: al c. 1, per i trattamenti individuali; al c. 17, sul piano collettivo, qui essendosi addirittura previsto il blocco delle procedure contrattuali e negoziali per il triennio 2010-2012, fatta salva l'applicazione dell'indennità di vacanza contrattuale. Questa circostanza ha posto serie difficoltà all'avvio di una riforma presentata come destinata a togliere ai "nullafacenti" per dare ai meritevoli. Peraltro, le questioni connesse all'indisponibilità delle risorse economiche sono state amplificate dalle incertezze sul piano giuridico-istituzionale connesse alla disciplina della fase transitoria ed al noto contenzioso giurisprudenziale sull'entrata in vigore della nuova disciplina (emblematici i diversi orientamenti giurisprudenziali in ordine alla qualificazione come antisindacale di comportamenti datoriali immediatamente applicativi della disciplina della riforma nella fase transitoria). Per entrambi i profili è intervenuto il decreto correttivo (d.lgs. 141/2011) che, per quanto qui interessa: ha ribadito la validità del sistema premiale articolato in fasce, sia pure diluendone nel tempo e differenziandone l'applicazione nelle unità amministra-

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. recentemente C. cost. 215/2012, nel cui (prevedibile) giudizio: «il fatto che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. L'art. 9, c. 4, del d.l. n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti».

tive di ridotte dimensioni, fatto sempre salvo il principio della selettività meritocratica; ha confermato la possibilità di utilizzare ai fini della valorizzazione economica meritocratica le eventuali risorse derivanti da riorganizzazione delle attività o dei servizi; ha, infine, consentito un ampliamento fino al diciotto per cento della quote di incarichi dirigenziali esterni *ex art. 110 Tuel* per gli enti locali in condizioni virtuose. Dall'altro lato, il decreto correttivo ha più precisamente stabilito, con norma di interpretazione autentica, che l'adeguamento al nuovo sistema dei contratti collettivi integrativi riguarda soltanto i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150, mentre i contratti stipulati dopo sono assoggettati di per sé alla nuova disciplina, ed inoltre che le disposizioni relative alla contrattazione nazionale che si applicano a partire dalla tornata successiva a quella in corso sono soltanto le norme le norme relative al procedimento negoziale di approvazione dei contratti collettivi medesimi. Peraltro, con il protocollo d'intesa del 4 febbraio 2011, le parti hanno convenuto che l'implementazione del sistema meritocratico delle tre fasce non può determinare una riduzione delle retribuzioni complessive conseguite nel 2010, potendosi utilizzare per l'applicazione di quel sistema soltanto le risorse aggiuntive derivanti dal c.d. dividendo dell'efficienza (art. 61, c. 17, d.l. 112/2008 conv. l. 133/2008). Insomma, dal punto di vista della premialità economica il sistema introdotto con la recente riforma pone una sfida significativa agli attori in sede locali costringendoli a recuperare risorse mediante l'attuazione di processi di riorganizzazione, fermo restando che valutazione e graduazione possono sempre essere utilizzate ad altri fini, come prima indicato<sup>31</sup>.

Su questo scenario si è innestata una intensa produzione normativa che però presenta, per quanto riguarda il lavoro pubblico, una sostanziale continuità e rigidità di tratto, essendo essenzialmente preoccupata di ridurre le spese per il personale e contenere gli organici. Infatti, se si esclude il d.l. 112 del 2008, che ha rappresentato l'antesignano della riforma, il primo intervento da ricordare è dato dall'art. 17 del d.l. 78/2009 conv. l. 102/2009 che, per quanto qui importa, ha dettato regole su almeno due versanti entrambi relativi alla gestione degli organici. Anzitutto, ha portato ad esaurimento la questione delle stabilizzazioni avviate con la l. 296/2006, a tal fine introducendo un meccanismo ritenuto più conforme a Costituzione in quanto basato comunque sul principio del concorso parzialmente riservato o con valorizzare premiale dell'esperienza acquisita, fermi restando tanto l'inserimento delle procedure assuntive nel quadro della programmazione triennale quanto, e di conseguenza, l'esperimento della preventiva procedura di mobilità. In secondo luogo, ha modificato l'art. 36 del d.lgs. 165, introducendo norme più stringenti in merito all'utilizzo dei lavori flessibili, qui soprattutto vincolando l'esercizio del diritto di precedenza all'avvenuto esperimento iniziale delle procedure di selezione previste dall'art. 35 c. 1-b del 165. Peraltro, accenno soltanto al fatto che l'intervento di riforma su alcuni aspetti della giustizia contabile trova fonte proprio nell'articolo considerato, in particolare per quanto riguarda le previste pronunce di orientamento generale ad opera delle sezioni riunite e per quanto attiene la disci-

<sup>31</sup> Cfr. Protocollo d'intesa sull'applicazione dell'art. 16, c. 5, d.l. 98/2011, stipulato in data 30 gennaio 2012 tra Regione Lombardia e OO.SS.

plina dell'iniziativa su danno erariale e la delimitazione delle ipotesi di danno all'immagine.

La gestione degli organici, in connessione con le esigenze di riorganizzazione amministrativa, costituisce materia di attenzione anche per la successiva l. 25/2010: ispirata al tradizionale metodo dello *stop and go*, la norma dispone il divieto di procedere ad assunzioni prima della ridefinizione dell'assetto organizzativo e della dotazione organica. Sempre nell'area relativa alle norme destinate a governare gli organici può farsi rientrare l'art. 16 della l. 183/2010 che consente il riesame dei provvedimenti di concessione della trasformazione da tempo pieno a tempo parziale, «nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede», in fase di prima applicazione dell'art. 73 del d.l. 112/2008 conv. l. 133/2008 (che già aveva provveduto a trasformare in facoltà dell'amministrazione ciò che prima risultava configurato a stregua di diritto del dipendente dall'art. 1, c. 58, l. 662/1996). Vale la pena segnalare che la legge che impone all'amministrazione di operare con correttezza e buona fede è la stessa che, all'art. 30, intende vincolare il controllo giudiziale «all'accertamento del presupposto di legittimità», con esclusione di ogni «sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro».

Gli effetti della crisi finanziaria iniziano ad essere riconosciuti con il d.l. 78/2010 conv. l. 122/2010 che all'art. 6 introduce, nell'ambito delle misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, l'ennesimo taglio alle spese per incarichi di studio e consulenza prevedendo che il relativo affidamento in assenza dei presupposti, meglio in violazione dei presupposti richiesti dalla norma, costituisca illecito disciplinare e determini responsabilità erariale, così affiancando alla responsabilità amministrativa già prevista dall'art. 7 del d.lgs. 165, come modificato dall'art. 46 del d.l. 112/2008. L'art. 9, invece, rafforza le misure di blocco del *turn-over* ed obbliga anche le società non quotate inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ad adeguare le loro politiche di assunzione alle disposizioni previste per la pubblica amministrazione, estendendo quanto già previsto dall'art. 66 e dall'art. 18 del d.l. 112/2008. Si consente però anche una deroga alle ordinarie procedure di mobilità per eccedenza a beneficio dei dipendenti risultati soprannumerari rispetto alle risultanze della revisione straordinaria degli organici voluta dalla l. 25 prima citata; egualmente, l'art. 1, c. 118, l. 220/2010 consente una deroga al blocco del *turn-over* negli enti economicamente virtuosi al solo fine di consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla l. 42/2009.

Il d.l. 98/2011 conv. l.111/2011 dà avvio alla più recente stagione di decretazione di urgenza a sostegno della stabilità finanziaria. In estrema sintesi, ai fini che qui rilevano è sufficiente ricordare che il decreto introduce i piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, incentivati mediante la destinazione parziale delle risorse risparmiate alla contrattazione integrativa (art. 16; un primo esempio nell'accordo della Regione Lombardia con le organizzazioni sindacali del 30 gennaio 2012); nella stessa logica rientra la riorganizzazione della rete scolastica, di competenza

regionale ma di fatto governata dal centro essendosi prevista l'impossibilità di assegnare un dirigente scolastico agli istituti con un numero di alunni inferiore a quello previsto (art. 18 e art. 2, c. 70 l. 183/2011). Il successivo d.l. 138/2011 convertito in l. 148/2011 consente la mobilità anche in area diversa da quella di inquadramento, purché sia assicurata la necessaria neutralità finanziaria. L'art. 2, c. 44, l. 183/2011 sopprime voci di trattamento accessorio e gli strumenti di perequazione economica a beneficio del personale in posizione di comando o distacco (c. 48). Vale la pena evidenziare il c. 79 del medesimo articolo che qualifica come inderogabili dai contratti collettivi le norme ivi recate in materia di permessi del personale addetto alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e pertanto «disapplica» (*sic*) le clausole dei precedenti contratti. L'art. 16, infine, ridefinisce integralmente la disciplina della mobilità per eccedenza di personale di cui all'art. 33 del d.lgs. 165, anche in considerazione dell'introduzione dell'obbligo di verifica annuale delle eventuali eccedenze di personale. Il d.l. 201/2011 conv. l. 214/2011 ha poi provveduto all'accorpamento dei grandi enti previdenziali (art. 21, c. 1), alla soppressione di altri enti e alla riorganizzazione del livello amministrativo provinciale. Infine, a beneficio le agenzie fiscali e le agenzie dei monopoli di stato e per sostenere non meglio identificate garanzie di massima efficienza organizzativa (art. 35, c. 6) il più recente d.l. 1/2012 introduce una deroga al blocco dei trattamenti economici complessivi dei titolari di incarichi dirigenziali (che non dovrebbe normalmente superare il valore del precedente incarico), a condizione che sia assicurata la neutralità finanziaria. Infine, deve ricordarsi che con il d.lgs. 119/2011 il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nel d.l. 112/2008 per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, in particolare per quanto riguarda la disciplina dei permessi di cura per invalidità e di assistenza a portatore di handicap. Più rilevante sui profili dell'organizzazione e meno su quelli del rapporto di lavoro, è infine il recentissimo d.l. 5/2012 recante misure di semplificazione<sup>32</sup>.

Insomma, è sufficiente una veloce lettura della produzione legislativa più recente per percepire una sensazione di frammentarietà diffusa, di interventi privi di una visione organica che non sia la mera riduzione dei costi (o la risposta a richieste specifiche di singole categorie o strutture), poco coerente con le grandi architetture che sempre caratterizzano i progetti di riforma. Ciò conferma, ancor una volta, l'ipotesi di partenza, e cioè che il sistema regolativo del lavoro pubblico è la risultante di un processo alluvionale e stratificato, spesso privo di una visione strategica. Questa circostanza, tuttavia, solleva la questione, ben più significativa, del senso e della funzione del servizio pubblico in contesti gravati da oggettive esigenze di contenimento dei costi, tali da incidere negativamente sulla percezione diffusa

<sup>32</sup> Restano da ricordare i due più recenti interventi legislativi: il d.l. 83/2012 conv. in l. 134/2012 e più ancora il d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012, già più volte citato, recante «disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini». Le norme dettate non contraddicono, anzi rafforzano, quanto stabilito precedentemente dai provvedimenti citati nel testo.



del valore sociale del lavoro pubblico che pure necessita di un sostanzioso recupero di produttività ed efficienza.

8. Considerate le caratteristiche strutturali del processo riformatore fin qui delineate, è facile intuire l'importanza del ruolo assegnato, fin dall'inizio, alla giurisprudenza ordinaria nel promuovere il radicamento culturale e l'implementazione operativa, all'interno degli apparati amministrativi, di un *approccio basato sulla logica dei diritti soggettivi (e dei doveri)*, là dove prima era radicato un diverso approccio basato sulla *logica asimmetrica degli interessi legittimi (e dei poteri)*. Emblematico, da questo punto di vista, il conflitto che ancora oppone Cassazione e Consiglio di Stato in materia di retribuibilità delle mansioni superiori, negando – il secondo – l'immediata e diretta applicazione dell'art. 36 Cost. sul presupposto che l'art. 98 Cost., «nel disporre che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione, esclude che possa argomentarsi secondo la logica del rapporto di scambio» e che l'art. 97, «invocando i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, non consente l'esercizio di mansioni diverse da quelle della qualifica rivestita in relazione alla rigida determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità dei funzionari» (Cons. Stato, VI, 128/2009).

In qualche misura, credo che l'art. 63, c. 2, del d.lgs. 165, assicurando il potere del giudice di adottare «nei confronti delle pubbliche amministrazioni» tutti i provvedimenti richiesti dalla «natura dei diritti tutelati», possa costituire la *chiave di volta* per una ricostruzione adeguata e pertinente – ma ancora tutta da svolgere – del ruolo della giurisprudenza in quanto *attore del processo di riforma*, chiamata, più di altri, a *coniugare – con inusuale sensibilità al contesto – sapienza empirica e ragione ermeneutica*. D'altronde, non è privo di significato che, tra i criteri di delega per il nuovo testo unico in materia di pubblica amministrazione (l. 171/2011), il legislatore abbia introdotto il rispetto dei «consolidati orientamenti giurisprudenziali» per la risoluzione di «incongruenze e antinomie» allo stato esistenti nel *corpus* normativo, di fatto affidando alla giurisprudenza una funzione di ultima istanza naturalmente propria della politica. Ciò considerando, potrebbe risultare di estremo interesse promuovere una ricerca critica in grado di ricostruire i sentieri che la giurisprudenza ha percorso o autonomamente tracciato lungo l'intero arco temporale del processo riformatore. Ma è obiettivo, questo, di una storia giurisprudenziale della riforma, che per l'impegno richiesto è da rinviare ad altra sede. Né però più agevole si presenta una ricerca volta a individuare l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali che, per la loro coerenza interna e per la congruenza di sistema, possano considerarsi a stregua di principi consolidati e criteri di orientamento nella ricostruzione ed implementazione della riforma. In tal caso, a rendere arduo l'obiettivo non è soltanto la lunga durata del processo riformatore o l'estesa pluralità d'istituti da sottoporre ad indagine, ma è anche e soprattutto la *tendenziale asincronicità* tra il testo della decisione e il contesto normativo in atto: non è infatti da escludere – soprattutto in sede di legittimità – che decisioni assunte oggi possano far riferimento a contesti normativi non più in vigore, conferendo all'analisi una valenza meramente storiografica. Inoltre, appare egualmente difficile ed anzi non

poco arbitrario delimitare in modo adeguato il campo di osservazione e d'indagine, non potendo questo coincidere con l'universo della produzione giurisprudenziale in un dato periodo di tempo.

D'altronde, se è indubbia l'esigenza di una rinnovata attenzione alla funzione nomofilattica della Cassazione, esaltata dagli interventi introdotti con la l. 69/2009 e 40/2006 e da tempo attesa ed auspicata anche perché *funzionale a stabilizzare le aspettative e i comportamenti degli attori sociali*, è altrettanto indubbio che la giurisprudenza di merito è tale da catturare l'attenzione degli osservatori per la sua vivacità ed immediatezza – sollecitata dalla velocità dei mezzi di informazione: anche per i magistrati può infatti parlarsi di una *google generation* – e pone significativi problemi se riguardata, come qui si richiede, nel prisma della pertinenza ed adeguatezza sistemica (basti pensare alla questioni del contratto a termine in comparti come la scuola o ad alcune questioni relative al collegato lavoro).

Alla luce di queste considerazioni, e ponderati i limiti di questo intervento, le ambizioni analitiche devono essere fortemente ridimensionate e la riflessione sul ruolo della giurisprudenza può forse acquistare senso e significato se finalizzata a verificarne la sintonia o distonia rispetto agli obiettivi di riforma del legislatore, per quanto, a loro volta, cangianti nel tempo. Per conseguire questo risultato, nel limite proprio di questo intervento, è ragionevole delimitare il campo di osservazione alla più recente giurisprudenza di legittimità. In particolare, vorrei provare a seguire il sentiero segnato, a far data dal 2009, anno di avvio della terza riforma, dalla giurisprudenza delle sezioni unite (da ora SU). Naturalmente, so bene che la gran parte di questa è dedicata alla soluzione dei conflitti di giurisdizione. Dovendo però provvedere all'individuazione del giudice competente, la Corte è chiamata a delimitare meglio l'ambito oggettivo e soggettivo delle pratiche riformatrici e pertanto a definire in concreto quella linea di confine tra organizzazione e rapporto, tra legge e contratto, tra pubblico e privato, considerata dalla Corte Costituzionale come stigma della riforma e parametro per la articolata sistemazione delle fonti di disciplina da essa proposta.

8.1. A tale stregua, emblematica della complessità del processo riformatore mi pare la sentenza SU 14565/2011. Il caso sottoposto a giudizio è veramente particolare: alcuni dipendenti di università e di agenzie fiscali hanno avviato, dinanzi al Tar del Lazio, una controversia al fine di contrastare l'inerzia della Presidenza del Consiglio, del Ministero delle Finanze e del Ministero per le riforme e per l'innovazione nella pubblica amministrazione nel promuovere l'istituzione della categoria dei vicedirigenti (art. 17-*bis*, d.lgs. 165/2001, introdotto con la l. 145/2002, interpretato autenticamente dalla l. 15/2009, ed ora definitivamente abrogato dall'art. 5, c. 13, del d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012). In virtù dell'interpretazione autentica offerta dall'art. 8 della l. 15/2009, la vicedirigenza avrebbe dovuto essere disciplinata «esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale di comparto di riferimento che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo». Sulla base, invece, della legge istitutiva del 2002, nell'area della vicedirigenza avrebbe dovuto confluire, in presenza di specifici requisiti, il personale inquadrato nelle categorie C2 e C3 del comparto Ministeri e il

personale degli altri comparti inquadrato in categorie equivalenti, individuate, come tali, da un decreto interministeriale. Dell'equilibrato dosaggio delle fonti nella specifica materia si può ragionevolmente dubitare, così come è lecito dubitare di una reale utilità organizzativa della vicedirigenza come area di inquadramento piuttosto che come funzione temporanea, anche in relazione alla diffusa previsione contrattuale di posizioni organizzative e di elevata professionalità.

Tuttavia, per quel che qui interessa, la configurazione ultima della norma nasceva chiaramente da due diverse esigenze. *Per un verso*, l'originario rinvio alla normazione subprimaria (decreto) sembrava trovare giustificazione nel fatto che l'equivalenza non atteneva al contenuto professionale delle mansioni ma piuttosto alla posizione delle categorie interessate nei sistemi di inquadramento, diversi per comparto. Pertanto, più che di equivalenza avrebbe dovuto semmai parlarsi di equiparazione. In verità, si tratta di un modulo operativo tradizionale (e forse inerziale), tant'è che anche l'art. 29-*bis* del d.lgs. 165, introdotto dal d.lgs. 150, prevede l'adozione mediante decreto di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento al fine di agevolare la mobilità intercompartimentale (in tal caso, però, sentite le organizzazioni sindacali, senza che sul punto possa darsi luogo a contrattazione). *Per altro verso*, la più recente enfaticizzazione della contrattazione collettiva – in controtendenza rispetto all'impianto riformatore – era chiaramente destinata ad impedire il radicamento di orientamenti favorevoli al riconoscimento *ope judicis* della stessa qualifica. In altri termini, l'affermazione di una competenza esclusiva, libera e rafforzata, della contrattazione collettiva è stata *opportunisticamente* utilizzata dal legislatore in contrapposizione al ruolo attivo della giurisprudenza (o di una parte di essa, tant'è che la norma di interpretazione autentica svela l'arcano facendo salvi «gli effetti dei giudicati formatasi alla data di entrata in vigore della presente legge»).

A fronte di questa situazione, e ritenendo di dover ricondurre il modello normativo particolare nell'ambito del generale sistema di riparto delle fonti di disciplina del rapporto definito dal d.lgs. 165, la Corte ne aveva riconosciuto la piena «sintonia» per quanto riguarda l'istituzione dell'area vicedirigenza, e ne aveva affermata invece la distonia per quanto riguarda la previsione del decreto interministeriale. Tant'è che, per riportare a coerenza il sistema, la Corte escludeva che il decreto ministeriale potesse considerarsi atto di normazione regolamentare subprimaria, qualificandolo viceversa come una «particolare ipotesi di estrinsecazione del potere di indirizzo» nei confronti dell'ARAN, rilevante «laddove (sia) avviata una trattativa contrattuale per l'istituzione della nuova figura di vice dirigenza». In tal guisa, la Corte arrivava però ad ipotizzare un atto di indirizzo vincolante nel dettaglio (così negando l'esistenza di uno spazio negoziale in materia e vanificando il ruolo di indirizzo dei Comitati di settore), e ad escludere, al contempo, una immediata efficacia del decreto interministeriale (che del decreto avrebbe infatti solo la veste formale). A ben vedere, l'argomentazione della Corte risultava innervata, da un lato, nell'affermata esigenza di rispettare il sistema delle fonti previsto dal d.lgs. 165 ma determinava, dall'altro lato, una significativa compressione della libertà negoziale che di quel sistema è elemento costitutivo ed integrante. Probabilmente, al medesimo risultato avrebbe potuto pervenirsi accogliendo una diversa prospet-

va idonea a valorizzare, ad esempio, l'articolazione in due fasi della vicenda che qui interessa: per un verso, l'*istituzione dell'area nell'ambito dell'ordinamento professionale*, riservata alla contrattazione collettiva; per altro e successivo verso, l'*inquadramento nell'area del personale interessato*, effettuato unilateralmente dall'amministrazione sulla base delle previsioni del decreto interministeriale, ma con atto non per questo estraneo alla sfera gestionale governata dal diritto privato. Ciò considerando, mi pare che la sentenza suggerisca almeno tre riflessioni. In primo luogo, le vicende dell'art. 17-*bis* del d.lgs. 165 confermano in modo emblematico la variazione diacronica dei modelli di politica del diritto e la coesistenza sincronica di segmenti normativi ispirati a logiche giuridiche e politico-istituzionali fra loro non sempre facilmente integrabili e riconducibili ad unità; conferma, cioè, l'assunto ricostruttivo proposto in questa sede. Ciò significa, in secondo luogo, che l'affanno argomentativo che sembra caratterizzare la decisione in esame, intorno al valore da assegnare al decreto di equiparazione, sembra derivare dall'assunzione di un modello idealtipico di articolazione del sistema delle fonti di disciplina del lavoro pubblico ormai caratterizzato invece, nel concreto, da un *intreccio non lineare di competenze su singole materie*, avendo il legislatore ritenuto di dover modulare la funzione negoziale collettiva conferendo ad essa una perimetrazione, come usa dire, a geometria variabile (non a caso, prima si è detto di una contrattazione a volte negata, limitata, dimenticata o colonizzata). Tale circostanza pone in evidenza, in terzo luogo, l'opportunità di adottare logiche interpretative e ricostruttive di tipo modulare, idonee ad evidenziare la *pluralità composita degli interessi sottesi ad ogni microsistema normativo*, rinunciando alla tentazione di ricondurre ad uniformità sistematica ciò che invece può essere meglio ricostruito nella prospettiva della *differenziazione sistemica*.

8.2. Conferma della bontà di tale opzione metodologica – fondata, come più volte si è detto, sulla impossibilità e, ancor prima, sulla non opportunità di un approccio segnato da una esasperata ricerca dell'unità sistematica a beneficio di una più attenta considerazione dei microsistemi che sembrano caratterizzare la disciplina del lavoro pubblico – si ha dalla giurisprudenza sulle progressioni verticali, ora disciplinate dal d.l. 150 con la sostanziale recezione delle consolidate acquisizioni in materia. In effetti, è ormai affermazione pacifica – anche in virtù delle ben note sollecitazioni della Corte Costituzionale – che nell'ambito delle procedure concorsuali di assunzione (di competenza del giudice amministrativo) sono da ricomprendersi anche «i concorsi destinati a consentire l'inquadramento in aree funzionali o categorie più elevate» (SU 12453/2011 in materia di segretari comunali), e cioè la progressione che «comporta una novazione oggettiva del rapporto» in quanto consiste nel passaggio ad una «posizione funzionale qualitativamente diversa». In questa prospettiva si è pure precisato che per configurare una *posizione funzionale qualitativamente diversa*, l'accesso alla quale integra una modalità di progressione verticale quand'anche non siano previste aree di inquadramento separate, è necessario «valorizzare gli elementi che, all'interno di una classificazione unica, consentono di individuare ambiti distinti, per requisiti e ruolo professionale, l'ingresso nei quali equivalga al passaggio da un'area inferiore ad una superiore» (SU

8924/2011). Viceversa, si esclude pacificamente la medesima natura alle procedure selettive che comportino il passaggio da una qualifica all'altra, ma nell'ambito della stessa area (o categoria), sia con acquisizione di posizioni retributive più elevate sia con il conferimento di qualifiche superiori (SU 9844/2011). Da questo punto di vista, la Corte introduce tratti ragionevoli di differenziazione tra sistema pubblico e settore privato. A me pare, infatti, che la radicale alternativa posta dalla giurisprudenza tra progressioni orizzontali e verticali trovi origine non solo e neppure tanto nell'orientamento della Corte Costituzionale (anche perché la regola del concorso consente, già nella stessa prospettiva costituzionale, significative eccezioni), quanto piuttosto in una più pregnante consapevolezza della torsione subita dall'originario disegno dell'art. 52 del d.lgs. 165 in fase di prima applicazione, anche a causa dell'immatùrità politica ed organizzativa di chi avrebbe dovuto fare sapiente uso dello spazio di quell'autonomia nella definizione di percorsi di «sviluppo professionale» di tipo non concorsuale. Ond'è che la costante riaffermazione della natura pubblicistica delle progressioni verticali pone la giurisprudenza a garanzia dei valori di pari opportunità, presupposti e tutelati, almeno in via generale e astratta, dalle procedure concorsuali. D'altronde, non è privo di significato che il legislatore più recente abbia finalmente sentito la necessità non soltanto di precisare che i concorsi devono pubblici, con riserva massima del cinquanta per cento (art. 24 e art. 62 d.lgs. 150) ma anche di vincolare (art. 18 d.l. 112/2008 conv. l. 133/2008) le società a partecipazione pubblica (che certo non solo pubbliche amministrazioni) al rispetto dei «principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità» nella definizione dei criteri e delle modalità di reclutamento del personale o, addirittura, se società di gestione dei servizi pubblici locali, al rispetto dei principi dettati dall'art. 35 del d.lgs. 165 (e sarebbe non privo di interesse, anche ai fini del tema qui in esame, riflettere sulle possibili connessioni e conseguenze del criterio di individuazione dei confini della giurisdizione amministrativa dettato dall'art. 7, c. 2, del d.lgs. 104/2010). Insomma, per quanto riguarda le progressioni, l'originaria *distonia della giurisprudenza* rispetto agli scenari ipotizzati dal legislatore della riforma, si è alla fine tradotta nella *sintonia del legislatore* più recente rispetto agli orientamenti della giurisprudenza.

8.3. Altro orientamento che merita di essere segnalato è correlato all'accennata questione delle retribuità delle mansioni superiori (SU 3814/2011). Secondo una giurisprudenza costante, difesa vigorosamente anche nei confronti di orientamenti contrari di altre giurisdizioni superiori, il divieto di corresponsione della retribuzione corrispondente alle mansioni superiori, stabilito dall'art. 56, c. 6, d.lgs. 29/1993, come modificato dall'art. 25 d.lgs. 80/1998, è stato soppresso dall'art. 15 d.lgs. 387/1998, con efficacia retroattiva. Al riguardo, la Cassazione trova conforto ed indirizzo nella Corte Costituzionale che ha ritenuto l'art. 36 Cost. di immediata applicazione anche nel pubblico impiego. A propria volta, conforta e sostiene la scelta del legislatore di rimuovere con la disposizione correttiva una norma in contrasto con i principi costituzionali. Conseguentemente, si afferma (SU 23201/2009) che l'impiegato cui sono assegnate, al di fuori dei casi consentiti, mansioni superiori rispetto a quelle di inquadramento ha diritto ad una retribuzione proporzionata

e sufficiente al lavoro svolto ai sensi dell'art. 36. Confesso di apprezzare particolarmente quest'orientamento, dal momento che il riconoscimento della diretta applicabilità dell'art. 36 rappresenta, probabilmente, la conferma più emblematica non solo, e neppure tanto, dell'avvenuto consolidamento del rapporto di lavoro pubblico come rapporto di scambio, ma anche del significativo radicamento in sede ricostruttiva del *principio di contemperamento o bilanciamento* tra valori, interessi e diritti che trovano egualmente fonte nell'assetto costituzionale. Proprio ciò che la giurisprudenza amministrativa continua a negare riconducendo tutta la vicenda agli art. 97 e 98 Cost.

8.4. Indirizzo ormai consolidato della Corte può ritenersi ancora l'esclusione dallo schema concorsuale della procedura di selezione per il conferimento di incarico (nel caso di specie: di direttore di distretto socio sanitario) in quanto articolata secondo uno schema che non prevede lo svolgimento di prove selettive con formazione di graduatoria finale ed individuazione del candidato vincitore, ma una scelta di carattere essenzialmente fiduciario di un professionista ad opera del direttore generale, nell'ambito di un elenco di soggetti ritenuti idonei. Pertanto, trattandosi di atti adottati in base all'art. 5, d.lgs. 165, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario (SU 21060/2011). Più in generale, si è affermato che ogni procedura selettiva pubblica per il conferimento di un incarico con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, che si attua mediante la valutazione dei titoli e dei colloqui con i candidati, senza attribuzione dei punteggi, non assume i caratteri della procedura concorsuale per l'assunzione, «essendo assente il carattere essenziale della indicazione di una scelta-graduatoria» (SU 22159/2009). E si è precisato (SU 17785/2009) che la materia del conferimento degli incarichi è sottratta al dominio degli atti amministrativi perché «non compresa entro la soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici, e concerne, invece, il piano del funzionamento degli apparati e, quindi, l'area della capacità di diritto privato». Questa conclusione è sicuramente sintonica rispetto alle linee consolidate di riforma, né potrebbe essere diversamente considerata l'esplicita previsione al riguardo contenuta nell'art. 63, c. 1, del d.lgs. 165. Rileva però, ed è di estremo interesse, il fatto che, escludendo ogni carattere concorsuale alle procedure di selezione del soggetto cui conferire l'incarico, la Cassazione radica nel diritto privato il *fondamento del circolo virtuoso* rappresentato dalla sequenza conferimento dell'incarico, assegnazione degli obiettivi, valutazione del risultato, ferma restando, viceversa, la presenza di soluzioni differenziate per quanto riguarda le conseguenze derivanti dall'eventuale violazione delle regole che presidiano la procedura valutativa.

Sul punto è noto che la giurisprudenza ha ripetutamente affermato che, essendo gli atti in esame di diritto privato, le situazioni soggettive del dipendente interessato non possono che essere ascritti alla categoria dei diritti di cui all'art. 2907 c.c. Conseguentemente, quegli atti sopportano i *limiti interni ed esterni dei poteri attribuiti dalle norme al privato datore di lavoro*, definiti in previsioni, contrattuali o normative, che sanciscono le condizioni e le modalità di esercizio dei poteri, integrati e precisati dalle clausole generali di correttezza e buona fede. Tali sono anche, per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali, le norme relative ai criteri di va-

lutazione per il conferimento di incarico di funzione dirigenziale che proceduralizzano l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi obbligando a valutazioni anche comparative, a consentire forme adeguate di partecipazione ai processi decisionali, ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte. In qualche misura, lo schema concettuale ed operativo della proceduralizzazione del potere datoriale, importato nel lavoro privato a partire dalla disciplina del testo unico degli impiegati civili, torna al suo luogo d'origine, trovandolo profondamente modificato (essendo ovviamente ben diversi qualificazione ed effetti della violazione di criteri di scelta definiti in via autonoma dalle parti dalla violazione dei medesimi criteri quando definiti puntualmente dal legislatore). Il che comporta l'esigenza di una *rinnovata riflessione sui vizi* che possono inficiare il procedimento ed il provvedimento conseguente e sulle conseguenze derivanti dal mancato rispetto dello stesso schema (che non a caso hanno costituito il punto focale degli interventi svolti durante le giornate di aggiornamento sul lavoro pubblico promosse dal CSM nel mese di marzo 2011 ed ai quali si rinvia).

Comunque, per la peculiarità del caso esaminato, vale la pena segnalare Cass. 15618/2011, che ha affermato la sussistenza dell'interesse ad invocare in giudizio la mera violazione delle regole di buona fede e correttezza o generalmente delle regole procedurali, a prescindere dalla prova dell'esito favorevole delle diverse determinazioni datoriali. In mancanza di un diritto soggettivo, l'unica posizione soggettiva tutelata consiste nella *pretesa del dipendente medesimo alla conformazione dell'amministrazione pubblica all'obbligo di correttezza e buona fede nell'adempimento delle obbligazioni nascenti dal rapporto*. La sentenza certamente solleciterà qualche riflessione critica, dal momento che, individuando l'interesse ad agire nell'interesse a che le procedure siano correttamente seguite, sembra in qualche misura riportare nel giudizio civile l'interesse al rispetto della legge che in modo pesantemente negativo aveva inciso, nel sistema pubblicistico previgente, sull'azione organizzativa dell'amministrazione pubblica (e comunque sui relativi tempi operativi).

8.5. Sempre nella prospettiva della verifica della sintonia con i principi riformatori, può leggersi la giurisprudenza che continua a mantenere la materia degli inquadramenti nell'alveo della contrattazione collettiva, della quale si afferma la facoltà di intervenire senza incontrare il limite della inderogabilità delle norme in materia di mansioni concernenti il lavoro subordinato privato. Questo, almeno sulla base dell'art. 52 del d.lgs. 165, come formulato prima della modifica apportata dal più recente d.lgs. 150 e della quale prima si è detto (che comunque non amplia lo spazio unilaterale dell'amministrazione, ma semmai le possibilità di valutazione della giurisprudenza). In questa prospettiva, le scelte della contrattazione collettiva in materia di inquadramento del personale e di corrispondenza tra le vecchie qualifiche e le nuove aree sono sottratte al sindacato giurisdizionale, ed il principio di non discriminazione di cui all'art. 45 d.lgs. 165 non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate in sede di contratto collettivo (SU 16038/2010). Sicché (SU 21744/2009), il datore di lavoro pubblico non ha il potere di attribuire inquadramenti in violazione del contratto collettivo, ma ha solo la pos-

sibilità di adattare i profili professionali, indicati a titolo esemplificativo nel contratto collettivo, alle sue esigenze organizzative, senza modificare la posizione giuridica ed economica stabilita dalle norme pattizie, in quanto il rapporto è regolato esclusivamente dai contratti collettivi e dalle leggi sul rapporto di lavoro privato. Conseguentemente è stato dichiarato nullo l'atto in deroga, anche *in melius*, alle disposizioni del contratto collettivo, sia quale atto negoziale, per violazione di norma imperativa, sia quale atto amministrativo, perché viziato da difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21 *septies* l. 241/1990, dovendosi escludere che la p.a. possa intervenire con atti autoritativi nelle materie demandate alla contrattazione collettiva.

8.6. Occorre qui ricordare che (anche) la riflessione sui sistemi di inquadramento ha consentito alla giurisprudenza di legittimità di prendere posizione in ordine alla diversa questione degli atti presupposti. L'orientamento in materia è abbastanza consolidato ed è pertanto noto. Come definito dalla SU 25254/2009, spetta alla giurisdizione amministrativa solo la diretta cognizione degli atti di organizzazione adottati dalle amministrazioni quali atti presupposti rispetto a quelli di gestione dei rapporti di lavoro, nei confronti dei quali sono configurabili situazioni di interesse legittimo derivando gli effetti pregiudizievoli direttamente dall'atto presupposto. La giurisdizione appartiene invece al giudice ordinario quando il giudizio investe direttamente atti di gestione del rapporto, anche dirigenziale, in relazione ai quali i suddetti provvedimenti di autoregolamentazione costituiscono solamente atti presupposti. Non è dunque consentito al titolare del diritto soggettivo, che risente degli effetti dell'atto amministrativo, scegliere, per la tutela del diritto, se rivolgersi al giudice amministrativo per l'annullamento dell'atto, oppure al giudice ordinario per la tutela del rapporto di lavoro previa disapplicazione dell'atto presupposto, poiché, in tutti i casi nei quali vengano in considerazione atti amministrativi presupposti, ove si agisca a tutela delle posizioni di diritto soggettivo in materia di lavoro pubblico, è consentita esclusivamente l'instaurazione del giudizio davanti al giudice ordinario, che assicura piena tutela mediante la disapplicazione dell'atto e gli ampi poteri riconosciutigli.

Ciò premesso, la Corte (SU 3677/2009) ritiene conseguentemente «insito nel sistema» che il provvedimento di macro organizzazione (non sottoposto ad annullamento) rimanga operativo in via generale ma, essendo privato di effetti nei confronti del dipendente interessato, non valga a sorreggere l'atto di gestione consequenziale, comportando il pieno ripristino della situazione precedente. Secondo la Corte non può ammettersi una disapplicazione «dimidiata», ristretta al solo aspetto risarcitorio, dal momento che l'attribuzione del solo risarcimento non costituirebbe effettiva e piena disapplicazione dell'illegittimo provvedimento presupposto (nel caso di specie, continuerebbe a giustificare la revoca dell'incarico dirigenziale e i conseguenti provvedimenti che sono culminati con il licenziamento a seguito del decorso dei mesi di collocamento in disponibilità).

In tal caso, invero, la situazione che si viene a creare non sembra dissimile da ciò che avviene nel lavoro privato, in relazione alle pronunzie di reintegra nel posto di lavoro conseguenti a sentenze che ravvisino la illegittimità del licenziamento e



che intervengano a distanza di tempo: anche in questi casi, si afferma in giurisprudenza, la posizione lavorativa, il reparto, le funzioni precedentemente svolte possono non esistere più, eppure non per questo si è mai ritenuto di negare la pronunzia di reintegra nel posto di lavoro, *giacché* – si afferma ancora – *una cosa è il tipo di provvedimento che il giudice può emettere, altra cosa è la sua idoneità ad essere eseguito in forma specifica*. Si tratta invero dei consueti limiti che incontra la tutela del lavoratore e che attengono alla fase esecutiva, in cui peraltro non può escludersi l'adempimento spontaneo da parte del datore. D'altra parte, si ricorda ancora l'art. 63 del d.lgs. 165 ai cui sensi il giudice può adottare tutti i provvedimenti (di accertamento, costitutivi e di condanna) richiesti dalla natura dei diritti tutelati, e non vi è dubbio – a stare a tale indirizzo giurisprudenziale – che il dipendente vanti un diritto soggettivo ond'è consentito condannare la pubblica amministrazione ad un *facere* a seguito della disapplicazione, fermo restando che la riassegnazione dovrebbe essere limitata alla durata residua di cui all'atto di attribuzione originario, dedotto il periodo di illegittima sottrazione.

La questione, com'è ben noto, si pone in termini comparabili per quanto riguarda la definizione delle conseguenze che si determinano sul piano del rapporto di lavoro in caso di illegittimo recesso *ante tempus* dall'incarico dirigenziale. In tal caso, la giurisprudenza è orientata a negare il parallelismo tra dirigenti pubblici e dirigenti privati, *giacché* se è vero che a questi ultimi è negata la tutela ripristinatoria, è vero anche che per essi il rapporto è a tempo indeterminato, mentre l'incarico conferito al dirigente pubblico è esclusivamente temporaneo, di talché la pronunzia di ripristino ha in ogni caso effetti limitati, inevitabilmente circoscritti alla scadenza prefissata. Peraltro, si trae conferma della possibilità di riassegnazione dell'incarico dirigenziale illecitamente revocato dai principi enunciati in molteplici pronunzie della Corte Costituzionale in materia di *spoils system* e quindi in casi che fanno tuttavia comprendere i parametri entro i quali va collocata la tutela riservata al dirigente pubblico, in termini di effettività. Come già segnalato, con la sentenza 381/2008, la Corte ha affermato che in questi casi «forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi».

Il rapido accenno alla questione delle tecniche alternative di tutela (risarcimento o reintegrazione) è qui proposto per due ordini di motivi. Per un verso, esso segnala un punto di emersione, e dei più significativi, della più volte evidenziata necessità di recuperare una metodologia di analisi e di ricostruzione attenta alla *dimensione plurale degli interessi* ed alla plausibilità di una *configurazione di micro-sistemi normativi*. Da questo punto di vista, l'attenzione prestata dalla Corte Costituzionale sull'asimmetria tra gli *interessi pubblici lesi* dall'illegittima rimozione e gli *interessi (in definitiva individuali) tutelati* dal mero risarcimento è veramente istruttiva. Allo stesso tempo, non meno rilevante è l'attenzione prestata dalla Corte di Cassazione all'esigenza di conseguire in concreto l'effettiva ed integrale disapplicazione dell'atto presupposto (si ricordi il principio del «tutto quello e proprio quello»). Per altro verso, però, la specificità dell'ambiente in cui la tecnica reinte-

gratoria si trova ad operare, rende difficile accogliere pacificamente e senza perplessità alcuna la distinzione tra cognizione ed esecuzione, soprattutto quando la reintegrazione può produrre i suoi effetti anche a lungo termine rispetto al verificarsi dell'estromissione. Ciò considerando, è ragionevole ritenere che proprio sul versante delle tecniche di tutela si debba collocare la linea avanzata della riflessione giuridica sul lavoro pubblico chiamata, nell'immediato futuro, ad una più approfondita maturazione anche al fine di conferire effettività ai limiti posti all'esercizio dei poteri datoriali, chiamati in causa dalla valorizzazione dei tratti di esercizio unilaterale ad opera della più recente legislazione.

9. A questo punto è possibile tirare le file del discorso fin qui condotto, focalizzando l'attenzione su alcuni elementi che qui propongo a mo' di conclusione.

Il *primo* riguarda la conformazione strutturale del processo riformatore che da venti anni accompagna le trasformazioni del lavoro pubblico e delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, è stato possibile evidenziare due caratteri fondamentali: per un verso, la *stratificazione delle fonti regolative e l'apporto alluvionale e multilivello di prassi amministrative, discipline contrattuali, decisioni giurisprudenziali*; per altro verso, la contestuale presenza di modelli riconducibili a *paradigmi organizzativi e regolativi tra loro discontinui*, con conseguente incremento dei livelli di incertezza ricostruttiva. Peraltro, la natura emergenziale degli interventi legislativi, adottati spesso, almeno nei tempi più recenti, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di rispetto dei vincoli di bilancio, ha progressivamente accentuato la disorganicità delle fonti di disciplina del lavoro pubblico e ha al tempo stesso inciso sull'identità del progetto riformatore sino al punto di deformarne alcuni tratti fondativi.

In considerazione di tale assetto, appare opportuno assumere – ed è questo il secondo elemento – un approccio metodologico idoneo a rappresentare la *pluralità differenziata degli interessi* che caratterizza il lavoro pubblico, accantonando le ambiziose e rassicuranti prospettive di ordine sistematico, volte a ricondurre ad unità l'intero impianto regolativo, e adottando invece più flessibili logiche sistemiche, a carattere modulare e con significative nervature interdisciplinari, tale da assicurare *l'emersione nei singoli microsistemi dei caratteri di specificità del contesto e di specialità del testo normativo*. Come è stato correttamente segnalato (sia pure ad altri fini): *«the public sector and its labor relations will remain very complex, untidy, and political, where generalization will continue to be almost inimical to its very nature»*<sup>33</sup>. La conseguenza di tale scelta metodologica è facilmente intuibile proprio sul piano dell'interpretazione giurisprudenziale, consentendo essa di superare, ad un tempo, tanto i rischi di una deriva propriamente casuistica, basata sull'osservazione del particolare frammento, quanto quelli derivanti da ridondanti, e forse inutili, forzature interpretative. Tale atteggiamento trova peraltro giustificazione proprio nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, quando riconosce le

<sup>33</sup> Devine, 2004, 18.

peculiari specificità – di contesto, anche costituzionale – delle pubbliche amministrazioni.

Il terzo ed ultimo elemento è segnato da una *pertinente considerazione della funzione nomofilattica della Cassazione*. L'analisi, estremamente veloce, di alcuni orientamenti giurisprudenziali ha consentito di evidenziare un approccio diffuso caratterizzato da estremo equilibrio, volto ad assicurare il rispetto dei principi fondamentali della riforma ma senza per questo perdere di vista la complessità degli interessi in gioco. In questa prospettiva, è ragionevole affermare una sostanziale sintonia della giurisprudenza esaminata rispetto al processo riformatore e, in alcuni e più recenti casi, una inversa sintonia del legislatore rispetto alle statuizioni della giurisprudenza che così tendono a proporsi come criteri di orientamento (e forse di riequilibrio) delle scelte regolative legali e contrattuali.

In questa prospettiva, il compito che ora si prospetta alla giurisprudenza appare ancora più delicato, dal momento che l'esaltazione delle relazioni di autorità interne dell'assetto organizzativo (sia per quanto riguarda l'esercizio di unilaterali poteri di conformazione, sia per quanto attiene l'attivazione dei profili disciplinari) non potrà che portare prepotentemente all'attenzione la questione delle modalità di esercizio e di controllo dei poteri datoriali e soprattutto la questione delle tecniche di tutela e del dilemma alternativo tra risarcimento e riassunzione, che non a caso già ora costituisce uno dei punti di maggiore tensione interpretativa, non potendosi ritenere pacificamente risolta per via della mera distinzione tra fase cognizione e problemi di esecuzione. In verità, la questione delle tecniche di tutela rappresenta il punto centrale di ogni ordinamento che pretenda di essere effettivo e ciò vale a maggior ragione per il diritto del lavoro, del quale l'effettività non è un dato o valore ideologico, ma un tratto fondativo e costituzionale, come ricorda chiaramente l'art. 4 Cost. In questa prospettiva, la stessa funzione nomofilattica della Corte di Cassazione (segnata dalla «scopo di coordinamento tra funzione legislativa e funzione giudiziaria», secondo la nota ricostruzione offerta da Carnelutti) richiede di essere adeguatamente riconosciuta ed apprezzata, anche al fine di *assicurare un adeguato grado di stabilità delle aspettative e dei comportamenti degli attori sociali soprattutto in contesti segnati da elevata complessità organizzativa, regolativa e gestionale*.

**Riassunto.** L'A. dimostra preliminarmente come la stratificazione delle fonti regolative e l'apporto alluvionale e multilivello di prassi amministrative, discipline contrattuali, decisioni giurisprudenziali abbia determinato la contestuale presenza di modelli regolativi riconducibili a paradigmi organizzativi e regolativi tra loro discontinui, con conseguente incremento dei livelli di incertezza ricostruttiva. Propone, quindi, un approccio metodologico idoneo a rappresentare la pluralità differenziata degli interessi che caratterizza il lavoro pubblico, assicurando l'emersione nei singoli microsistemi dei caratteri di specificità del contesto e di specialità del testo normativo. Sottolinea infine l'urgenza di una pertinente valorizzazione della funzione nomofilattica della Cassazione evidenziando la necessità di assicurare un adeguato grado di stabilità delle aspettative e dei comportamenti degli attori sociali soprattutto in contesti segnati da elevata complessità organizzativa, regolativa e gestionale.

*Parole chiave:* lavoro pubblico, legislazione, complessità, metodo giuridico, giurisprudenza

**Abstract.** The essay provides, firstly, an explanation about historical and legal reasons for high levels of reconstructive uncertainty, in legislative and jurisprudential fields, that marks the legal system governing labor in public sectors. Therefore, proposes a methodological approach suitable to represent the plurality of interests, focusing on the construction of micro-regulatory systems. Finally, the paper stresses the need for an appropriate view of the role of the Supreme Court, to ensure an adequate degree of stability of expectations and behavior of the social actors (individual and collective), especially in contexts marked by high organizational regulatory and managerial complexity.

*Keywords:* civil service, legislation, complexity, legal method, jurisprudence

#### *Riferimenti bibliografici*

- Caiani L. (1958). Analogia, B) Teoria Generale, *Enc. dir.*, II. Milano: Giuffrè, p. 349 ss.
- Cassese S. (2011). *L'Italia: una società senza Stato?* Bologna: il Mulino.
- Devine D.J. (2004). The future of Labor Relations in the federal Public Sector. *JLR*, vol. XXV, n. 1, p. 9 ss.
- Drechsler W. (2005). The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *HKAC*, vol. 6, p. 94 ss.
- Drechsler W. (2009). "Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration", *HKAC*, vol. 10, p. 6 ss.
- Fioravanti M. (2009). Fine o metamorfosi? In: Rossi P., a cura di, *Fine del diritto?*, Bologna: il Mulino, p. 62 ss.
- Laux E. (1993). Bürokratiekritik und Verwaltungsvereinfachung. In: Eberhard L., a cura di, *Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen*. Baden-Baden: Nomos, p. 326 ss.
- MacCormick N.D. (1978). *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press (trad. it. e introduzione di Schiavello A., a cura di Villa V., *Ragionamento giuridico e teoria del diritto*. Giappichelli: Torino, 2001).
- Mengoni L. (1985). *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*. In: Id., *Diritti e Valori*. Bologna: il Mulino, p. 11 ss.
- Miscione A. (2010). L'equivalenza delle mansioni nel pubblico impiego ai fini del principio di concorsualità. *LPA*, 1330 ss.
- Morgan G. (2001). *Images. Le metafore dell'organizzazione*. Milano: Franco Angeli.
- Nicosia G. (2010). I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati? *LPA*, p. 323 ss.
- Pecoraro M. (2011). La mobilità orizzontale nel lavoro pubblico: tra equivalenza formale e sostanziale. *LPA*, p. 680 ss.
- Rusciano M. (1993). *Introduzione*. In: Rusciano M., Zoppoli L., a cura di, *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli, p. XVII ss.
- Samier E. (2005). Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities, *HKAC*, vol. 6, p. 60 ss.
- Sigma (1998). European Principles For Public Administration. *Sigma Papers* n. 27.

- Timellini C. (2012). Responsabilità amministrativa-contabile e danno erariale per errata ed illegittima determinazione del fondo per la contrattazione integrativa da parte del dirigente del comune. *LPA*, p. 560 ss.
- Viscomi A. (2007). Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità "diffusa". *LPA*, p. 859 ss.
- Viscomi A. (2009). La contrattazione collettiva nazionale. In: Zoppoli L., a cura di, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*. Napoli: Editoriale Scientifica Italiana, p. 41 ss.
- Viscomi A. (2010a). L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici. *DLRI*, p. 595 ss.
- Viscomi A. (2010b). «Amministrare riformando»: paradigmi organizzativi e funzione pubblica tra razionalità tecnica e valori costituzionali. Note introduttive. In: Id., a cura di, *Pubbliche Amministrazioni per lo sviluppo Locale*. Rubbettino: Soveria Mannelli, p. 11 ss.
- Viscomi A. (2010c). Il sistema di valutazione delle performance delle strutture, della dirigenza del personale nella riforma della pubblica amministrazione. In: Carabelli U., Carinci M.T., a cura di, *Il lavoro pubblico in Italia*. Bari: Cacucci, p. 99 ss.
- Zoppoli L. (2011). Postfazione. La "riforma Brunetta" due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione. In: Id., a cura di, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*. Napoli: Editoriale Scientifica Italiana, rist. con aggiornamenti, p. 449 ss.