

La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*

Umberto Carabelli

Premessa	397
1. La normativa extravagante introdotta dall'inizio della nuova legislatura	398
2. La Legge delega n. 15/2009 e il decreto legislativo n. 150/2009. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore	399
3. I principali contenuti della Legge delega n. 15/2009 e del D. lgs. n. 150/2009	401
3.1 La revisione del sistema delle fonti	401
3.2 Le novità in materia di contrattazione collettiva	403
3.3 Le novità in materia di valutazione e meritocrazia	406
3.4 Le novità in materia di trasparenza	408
3.5 Le novità in materia di dirigenza e poteri dirigenziali	410
3.6 Le novità in materia di disciplina del rapporto di lavoro	413
4. La 'riforma Brunetta' e la conservazione del precedente assetto strutturale del lavoro pubblico	415
5. Alcuni motivi di preoccupazione e qualche considerazione critica	416
5.1 Una concezione della gestione del personale di tipo neo-autoritario	416
5.2 Altri motivi di preoccupazione: le irrisolte tensioni tra centralizzazione e decentramento, uniformità ed autonomia, nonché tra interesse pubblico/etica ed economicità/efficienza	419
Bibliografia essenziale	421

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 101/2010

Premessa

Il cambio di maggioranza alle elezioni politiche del maggio del 2008 segna idealmente il passaggio ad una nuova fase della 'lunga' riforma del lavoro pubblico avviata agli inizi degli anni '90 e proseguita fino ad oggi con una serie di interventi, talora meramente correttivi, talaltra fortemente innovativi rispetto alla normativa 'base', anche se sempre coerenti - come si avrà modo di precisare più avanti - con i fondamentali tratti costitutivi delineati sin dalle prime due fasi del 1992-3 e del 1997-8.

Negli anni più recenti si era, in particolare, assistito al succedersi di una fitta serie di provvedimenti normativi di portata limitata, volti a ritoccare alcuni aspetti della generale disciplina del lavoro pubblico, codificata nel 2001 nel D. Lgs. n. 165, quantunque ispirati, in larga misura, da esigenze di riduzione del costo del lavoro. Si è trattato di interventi occasionali, dettati dalle specifiche contingenze del caso, che per il vero non possono certo essere ricondotti ad un progetto unitario ed organico.

La nuova fase appare indubbiamente connotata, come la precedente, da un notevole dinamismo legislativo. Questa volta, peraltro, gli interventi non hanno carattere occasionale, ma si inquadrano all'interno di un organico progetto, che è stato subito delineato nei suoi tratti generali dal governo Berlusconi, appena entrato in carica.

Annunciata e sostenuta dal ministro della Funzione Pubblica con documenti ufficiali¹⁴⁷⁵, ma anche con dichiarazioni di grande impatto massmediatico (spesso tradotte, nel messaggio comunicativo, con formule facili, di grande effetto, talora addirittura 'aggressive', quali: scoprire e colpire assenteisti, inetti e 'fannulloni'; rendere più efficiente l'organizzazione amministrativa, incentivando la riscoperta dell'etica del lavoro ed eliminando privilegi, sacche di clientelismo e sperpero delle risorse pubbliche; ridurre il costo del lavoro mediante riduzione degli organici e migliore utilizzo del personale; immunizzare l'attività amministrativa dall'invadenza delle 'caste' partitocratiche e sindacali; impedire la deriva contrattualista nella definizione delle regole del rapporto di lavoro, restituendo autorità decisionale all'amministrazione; impedire la distribuzione indiscriminata di miglioramenti salariali raccordandoli rigorosamente con incrementi effettivi della produttività, comunque nell'ambito di un maggiore controllo della spesa contrattuale per retribuzioni; rendere trasparente l'azione amministrativa, promuovendo il controllo e la valutazione dei cittadini/utenti sui risultati e sui costi di essa) la nuova fase si è sviluppata gradualmente, dapprima attraverso l'emanazione di alcune disposizioni legislative miranti ad affrontare singoli aspetti problematici, fino alla approvazione di un organico provvedimento generale di riforma, destinato a modificare in varie parti il D. Lgs. n. 165/2001: il D. Lgs. n. 150/2009, emanato in attuazione della legge delega n. 15/2009.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà in modo articolato sulle novità legislative più significative, nella convinzione che possa risultare utile, almeno in questa prima fase applicativa, offrire un quadro sistematico del nuovo assetto regolativo rapportato a quello preesistente, pur con la consapevolezza che, essendosi di fronte ad una normativa assai recente, risulta estremamente difficile immaginarne sin d'ora l'impatto effettivo sulle diverse realtà amministrative. Sulla base di questa indagine ricognitiva delle novità legislative, nella parte conclusiva del saggio si cercherà,

¹⁴⁷⁵ Si v. in particolare i due documenti *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione. Piano industriale*, del 28 maggio 2008, e *Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*, del 4 giugno 2008, rintracciabili nel sito di FP.

poi, di sviluppare qualche considerazione critica su alcuni aspetti nodali della riforma.

1. La normativa extravagante introdotta dall'inizio della nuova legislatura

Le previsioni legislative 'sparse' approvate a partire dall'inizio della nuova legislatura¹⁴⁷⁶ riguardano vari aspetti del lavoro pubblico; il loro dichiarato intento è di ottenere riduzioni del costo del lavoro, incrementi della produttività del lavoro e miglioramenti dell'efficienza organizzativa delle strutture pubbliche.

Le misure che sono state più 'sponsorizzate' dal nuovo governo sono senza dubbio quelle relative alla riduzione dell'assenteismo tramite più intensi ed accurati controlli delle assenze per malattia, fondati in particolare su norme più restrittive in materia di certificazioni mediche, di visite domiciliari e di fasce di reperibilità. Accanto ad esse, in ordine di rilievo politico, si collocano alcune misure in materia di relazioni sindacali: da un lato, quelle sulla riduzione delle c.d. prerogative sindacali (permessi, distacchi, aspettative sindacali) e, dall'altro lato, quelle modificative di alcuni aspetti delle procedure e dei controlli sulla contrattazione collettiva, specialmente integrativa, con la significativa attribuzione di maggiori competenze alla Corte dei Conti, e la previsione di conseguenti vincoli sull'autonomia negoziale delle pp.aa. È da segnalare che tanto le disposizioni contro l'assenteismo, quanto quelle in materia di contrattazione collettiva sono state assorbite ovvero riviste dal successivo D. Lgs. n. 150/2009.

Ancora nella prospettiva di una riduzione del costo del lavoro e di una maggiore efficienza organizzativa possono essere lette alcune disposizioni legislative finalizzate ad ottenere una riduzione degli organici¹⁴⁷⁷, e quelle in materia di lavoro a tempo parziale (le quali mettono in crisi il diritto dei lavoratori pubblico, sancito sin dal 1996, di scegliere l'*an* del *part-time*, nonché, sostanzialmente, il *quantum* ed il *quomodo* di esso). Laddove una valenza moralizzatrice ha l'estensione alle società a totale partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali (per quelle a partecipazione totale o di controllo, che non gestiscono servizi pubblici, quei requisiti devono avere valenza di principi) degli obblighi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità in materia di reclutamento e di concessione di incarichi.

Oltre a queste previsioni, vanno poi ricordate quelle destinate a 'ritoccare', per l'ennesima volta, la disciplina in materia di contratti di lavoro 'atipici': pur conservandosi una generale indicazione di sfavore per il ricorso alle forme contrattuali di lavoro precario, esso viene reso comunque più duttile, consentendosi il ricorso ai contratti flessibili al fine di «rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali»¹⁴⁷⁸. Viene poi introdotta un'ulteriore modifica della normativa in materia di

¹⁴⁷⁶ Contenute in particolare nel D. L. n. 112/2008 (conv. nella L. n. 133/2008), nella L. n. 69/2009 e nel D. L. n. 78/2009 (conv. nella L. n. 102/2009).

¹⁴⁷⁷ Oltre alla estensione delle riduzioni di personale e delle dotazioni organiche alle amministrazioni diverse dai Ministeri, viene promosso l'acquisto nel mercato di servizi, originariamente prodotti in proprio, ove in grado di assicurare economie di gestione e riduzioni di personale. Inoltre, sul piano individuale, si elimina l'automatismo del trattenimento in servizio dei lavoratori in età di pensione (salvo che non abbiano raggiunto la contribuzione minima per la pensione), si legittima la risoluzione del lavoro del personale che abbia maturato l'anzianità contributiva massima; si favorisce l'esonero volontario anticipato dal servizio.

¹⁴⁷⁸ Art. 36, come sostituito dall'art. 49, D. L. n. 112/2008 (conv. nella L. n. 133/2008), successivamente modif. all'art. 17, co. 26, D.L. n. 78/2009 (conv. nella L. n. 102/2009). Al dirigente, inoltre, viene richiesto un rigoroso rispetto della normativa, prevedendosi che la

contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, al fine di rendere più precisi e puntuali i vincoli per il ricorso ad essi¹⁴⁷⁹.

Infine, altre disposizioni riguardano la trasparenza dell'organizzazione e dell'azione delle pp.aa., imponendo ad esse di pubblicare sui propri siti *web* le retribuzioni dei dirigenti, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, ed ancora ulteriori informazioni relative ai tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, nonché i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi. In particolare, viene prevista la pubblicazione *via internet* delle c.d. *best practices*, ovvero delle migliori performance ottenute da singoli uffici che, con risparmio di spesa e riduzione del contenzioso, siano riusciti a provvedere con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o alla erogazione di prestazioni.

2. La Legge delega n. 15/2009 e il decreto legislativo n. 150/2009. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Come accennato, il principale provvedimento legislativo, concepito *ab origine* dal nuovo governo come intervento organico finalizzato a dare risposta ai molteplici problemi di funzionamento della riforma del lavoro pubblico emersi nel corso degli anni, è costituito dal decreto legislativo n. 150/2009, emanato in attuazione di una delega assai ampia conferita al governo dal Parlamento con la L. n. 15/2009.

Gli obiettivi perseguiti del legislatore, quali risultanti dalle previsioni contenute tanto nella legge delega quanto nello stesso provvedimento delegato, sono molteplici, e possono essere sintetizzati come segue:

- rendere più rigorosa la responsabilità (per le modalità ed i risultati della gestione di uffici e personale) del dirigente, garantendogli maggiore autonomia e indipendenza dalla politica e poteri manageriali più ampi, nonché indisponibili nei confronti della contrattazione collettiva, ma sottoponendolo al tempo stesso ad un più efficace sistema di valutazione, con conseguente diretta incidenza di quest'ultima anche sul piano retributivo;
- ottimizzare la distribuzione delle risorse umane, in ragione delle effettive esigenze delle singole strutture, promuovendo la mobilità e coinvolgendo i dirigenti nella individuazione del fabbisogno dei propri uffici e nella definizione delle dotazioni organiche;
- migliorare la produttività del lavoratore pubblico, assoggettando anche la sua prestazione - secondo modelli importati dal settore privato - ad una più puntuale valutazione, alla quale viene connessa l'erogazione di incentivi e premi, ma anche di sanzioni, secondo un'impostazione, consolidata nella cultura organizzativa, imperniata sul *principio meritocratico*; principio al quale devono ispirarsi altresì le progressioni c.d. orizzontali e verticali (ora rinominate dalla legge rispettivamente come economiche e carriera) del lavoratore;
- riaffermare il principio generale di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;

sua violazione può rilevare in sede di valutazione del suo operato, in particolare escludendolo dal riconoscimento della retribuzione di risultato.

¹⁴⁷⁹ Art. 7, co. 6 ss., D. Lgs. n. 165/2001, come modif. dall'articolo 46, co. 1, D.L. n. 112/2008 (conv. nella L. n. 133/2008), dall'art. 22, co. 2, lett. a, L. n. 69/2009 e infine dall'art. 17, co. 27, D.L. n. 78/2009 (conv. nella L. n. 102/2009). Anche in questo caso il mancato rispetto da parte del dirigente della normativa legale è causa della perdita della retribuzione di risultato.

- accrescere la disciplina ed il rispetto delle regole del rapporto di lavoro, al fine di ricondurre il lavoratore pubblico all'adozione di comportamenti professionali, oltre che più produttivi, fondati sull'etica del lavoro e sulla consapevolezza degli interessi pubblici comunque connessi alla sua prestazione (sia sotto il profilo delle funzioni e dei servizi erogati, sia sotto quello della necessaria imputazione alla fiscalità pubblica generale della sua retribuzione);
- escludere l'incidenza del sindacato nella definizione di regole in materia di organizzazione degli uffici e del lavoro e fissare per legge una disciplina inderogabile di alcuni istituti del rapporto di lavoro, o di specifici aspetti di essi, finanche in materia di meccanismi distributivi del salario accessorio;
- riorganizzare le procedure di contrattazione collettiva, perfezionando il sistema negoziale dal punto di vista del rapporto tra soggetti titolari dell'indirizzo politico e soggetti responsabili dell'attività contrattuale, ed introducendo più puntuali controlli sulla crescita del costo del lavoro pubblico, specialmente di quella derivante dalla contrattazione integrativa (problema, questo, non certo nuovo, né tanto meno superato con i vari interventi di contenimento degli anni precedenti);
- imporre alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di rendere trasparenti tutti i dati relativi alla propria organizzazione del lavoro ed ai sistemi retributivi adottati, consentendo l'accesso dall'esterno ai relativi dati, prevedendo controlli su di essi, nonché consentendo a cittadini e utenti di agire in giudizio nei confronti delle pp.aa. nel caso di «violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi», ovvero qualora dall'omissione degli obblighi di vigilanza e controllo, oppure dal mancato rispetto di termini, «derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori»¹⁴⁸⁰.

Orbene, un aspetto che merita di essere subito segnalato è quello che attiene al rapporto tra le finalità generali della riforma del lavoro pubblico intrapresa a partire dal 1992 e quelle perseguite dal legislatore del 2009. A tale riguardo, appare con tutta evidenza che le finalità del recente intervento legislativo appena descritte non si pongono affatto in contraddizione con quelle generali identificate nel corso delle varie fasi della riforma e ormai codificate nel D. Lgs. n. 165/2001¹⁴⁸¹ (accrescere l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico, realizzare una migliore utilizzazione delle risorse umane), ma anzi, risultano, oltre che del tutto coerenti con esse, in un certo senso integrative e specificative delle stesse. Il che denota come il legislatore, pur intervenendo in modo penetrante su numerosi aspetti della regolamentazione giuridica del lavoro pubblico, si sia mosso comunque in continuità di obiettivi con quelli perseguiti nelle precedenti fasi.

Diverso problema, naturalmente, è quale sia la strumentazione giuridica messa in campo con il D. Lgs. n. 150/2009 per il perseguimento delle predette finalità e quale sia la sua portata innovativa rispetto alle regole definite dalla preesistente normativa, cui occorre dedicare immediata attenzione. Infine occorrerà chiedersi se le novità legislative hanno addirittura alterato l'assetto strutturale del lavoro pubblico emergente dalle precedenti fasi della riforma.

¹⁴⁸⁰ Art. 4, co. 2, lett. l, n. 15/2009.

¹⁴⁸¹ D'altronde le disposizioni del D. Lgs. n. 165/2001 che riassumono gli obiettivi perseguiti dal legislatore nelle precedenti fasi della riforma non sono state affatto modificate dal D. Lgs. n. 150/2009.

3. I principali contenuti della Legge delega n. 15/2009 e del D. lgs. n. 150/2009.

3.1 La revisione del sistema delle fonti

Quanto al primo problema, passando ad analizzare i tratti generali della normativa approvata per il raggiungimento degli obiettivi sopra delineati, va subito sottolineato, preliminarmente ad ogni altra considerazione, un aspetto centrale dell'intervento riformatore: tali obiettivi sono stati, comunque, perseguiti mediante una compressione del potere regolativo della contrattazione collettiva ed una estensione dell'area riservata alla legge; più in generale, attraverso una parziale revisione del sistema delle fonti di disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e del loro rapporto di forze.

In effetti, il D. Lgs. n. 150/2009 ha anzitutto vietato la negoziabilità dei poteri gestionali del dirigente/manager in materia di micro-organizzazione e di gestione dei rapporti di lavoro (ovvero di gestione del personale o delle risorse umane) - cioè, come ancora risulta letteralmente dal dato legislativo, dei poteri di 'organizzazione degli uffici' e di 'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici'¹⁴⁸². Il decreto, inoltre, ha provveduto a disciplinare direttamente anche numerosi aspetti di istituti, vecchi e nuovi, del rapporto di lavoro, sottraendoli *in toto* ovvero in larga misura alla regolamentazione collettiva (normalmente attraverso modificazioni effettuate direttamente nel *corpus* del D. Lgs. n. 165/2001). Più precisamente, l'art. 40, co. 1, D. Lgs. n. 165/2009 (nella nuova

¹⁴⁸² L'uso delle espressioni 'gestione del personale', 'gestione delle risorse umane' e 'gestione dei rapporti di lavoro', non deve trarre in inganno, potendo essere tutte considerate quali sinonimi della più classica espressione 'organizzazione del lavoro' ('nell'ambito degli uffici'), la quale ci sembra da preferire, in quanto in grado di relazionarsi in modo più evidente ed immediato con l'espressione 'organizzazione degli uffici' (tutte queste espressioni sono state utilizzate dal legislatore del D. Lgs. n. 150/2009), a sua volta coincidente con quella che la dottrina ha subito chiamato, fin dalla seconda fase della riforma del lavoro pubblico degli anni 1997/8, micro-organizzazione, per contrapporla alla macro-organizzazione.

Va poi precisato che con l'espressione 'organizzazione del lavoro' si intende una sorta di 'area intermedia' tra l'organizzazione degli uffici e l'organizzazione della singola prestazione di lavoro, la quale comprende tutte le decisioni organizzative generali in materia di distribuzione dei tempi del lavoro e dei carichi di lavoro, di ritmi produttivi, di strategie motivazionali, etc. Tale area è, nel settore privato, al pari di, ed in stretta connessione con, quella dell'organizzazione dei vari mezzi di produzione (tra cui uffici e strutture materiali), un'area non giuridificata, ma coperta dalla garanzia della libertà di iniziativa economica (art. 41, co. 1, Cost.); le decisioni ad essa afferenti, quindi, risultano nella totale disponibilità del datore di lavoro, il quale può ovviamente scegliere anche di sottoporle a contrattazione collettiva. Una possibilità, questa, che nel settore pubblico è ora invece impedita, in quanto, ferma restando la privatizzazione del potere decisionale relativo all'organizzazione del lavoro, la legge, come precisato in testo, ha escluso che la contrattazione collettiva possa regolarne i vari profili, ammettendo solo che la contrattazione nazionale possa, in tale materia, prevedere l'informazione sindacale.

Ciò premesso, si deve ancora sottolineare che, tanto nel settore privato quanto nel settore pubblico, tutte le decisioni che riguardano l'organizzazione del lavoro costituiscono la premessa logica rispetto alla utilizzazione della prestazione individuale di lavoro, la cui conformazione a quelle decisioni viene poi ottenuta per il tramite dell'esercizio del c.d. potere direttivo, vero e proprio potere di gestione del singolo rapporto di lavoro, il quale, peraltro, a differenza dell'altro potere, è giuridificato, nel senso che, oltre ad essere effetto necessario ed essenziale del contratto di lavoro subordinato, deve essere esercitato sulla base - e dunque negli ambiti - delle regole legali e contrattuali che disciplinano il rapporto di lavoro. Questa lettura, dunque, attribuisce un'identità propria al potere di organizzazione del lavoro - secondo quanto risultante, in una prospettiva di inclusione, dalle teorie di management, nonché, in una prospettiva di esclusione, da una costruzione dogmatica del diritto del rapporto di lavoro fondata su un piano rigorosamente individualistico - negando che esso possa essere configurato come risultato dell'esercizio complessivo, o 'globale', dei tipici poteri datoriali di gestione dei rapporti di lavoro (direttivo, disciplinare, di controllo) nei confronti della collettività dei lavoratori, oltre che del singolo. Tra l'altro si segnala come tale lettura, riferita all'attuale disciplina dettata, per il settore pubblico, dall'art. 40, co. 1, D. Lgs. n. 165/2001 - di cui si dirà tra breve in testo - rischierebbe di creare un corto circuito nella (meglio, una contraddizione interna alla) nuova disposizione, posto che, se è vero che «la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro», è pur vero che, ogni volta che farà questo, inciderà automaticamente e reciprocamente anche sui predetti poteri datoriali; ma così facendo violerebbe il vincolo della non negoziabilità del potere di organizzazione del lavoro, nella misura in cui quest'ultimo viene identificato con quelli.

formulazione derivante dalla novella attuata dall'art. 54, D. Lgs. n. 150), mentre, da un lato, sancisce espressamente che «la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali», dall'altro lato esclude integralmente da contrattazione collettiva «le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17», ed ancora la materia del conferimento e delle revoca degli incarichi dirigenziali e l'insieme delle materie previste dall'art. 2, co. 1, lett. c, L. n. 421/1992 (si tratta delle materie che sono state riservate alla fonte pubblicistica dalla prima legge delega di riforma). Esso prevede inoltre che «nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge».

Questa scelta è, d'altronde, perfettamente coerente con un mutamento dell'atteggiamento complessivo del legislatore nei confronti della contrattazione collettiva: nonostante il formale riconoscimento della permanente competenza di quest'ultima a disciplinare «diritti ed obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro»¹⁴⁸³, ad essa è ora concesso di intervenire a modificare «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a categorie di essi», *solo se e nei limiti in cui dette disposizioni lo consentano*, secondo il generale principio di inderogabilità imposto dal sistema gerarchico delle fonti¹⁴⁸⁴ (così attuandosi un vero e proprio ribaltamento del precedente regime, dove, invece, la regola era quella, opposta, della derogabilità generale, salvo esplicito divieto)¹⁴⁸⁵. A tutto ciò, inoltre, corrisponde, da un lato la dichiarata natura imperativa di tutte le disposizioni del D. Lgs. n. 165/2001, e dall'altro lato il richiamo esplicito della normativa sulla nullità delle clausole dei contratti (individuali e collettivi) e sulla loro sostituzione automatica in tutti i casi di violazione di norme imperative (*ex artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c.*)¹⁴⁸⁶.

Indipendentemente dal giudizio di politica del diritto che si voglia dare di tale soluzione legislativa, merita di essere segnalato come, dal punto di vista tecnico, essa si presenti non soltanto in controtendenza con la scelta in favore della *deregulation* che ha connotato la riforma del lavoro pubblico fin dai suoi primi passi all'inizio degli anni '90, ma anche in conflitto con la finalità - che pure viene espressamente dichiarata dallo stesso legislatore¹⁴⁸⁷ - di attuare una piena «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali». Per altro verso si deve pure osservare che la predetta *rilegificazione* (o anche *decontrattualizzazione*) di alcuni aspetti della disciplina del lavoro pubblico non implica una *ripubblicizzazione* né dei poteri dirigenziali - che restano corrispondenti a quelli del

¹⁴⁸³ Nuovo comma 1, primo periodo, dell'art. 40, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁸⁴ Nuovo comma 2, dell'art. 2, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁸⁵ Anche se, per il vero in materia strettamente retributiva, viene conservato, invece, il 'primato' della contrattazione sulla legge (con il rischio di qualche incertezza applicativa): art. 2, co. 3, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁸⁶ Art. 2, co. 1 e co. 3-bis; v. anche art. 40, co. 3-*quiquies*, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁸⁷ Art. 2, co. 1, lett. a, L. n. 15/2009.

«privato datore di lavoro»¹⁴⁸⁸ - né dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici - i quali, a loro volta, restano regolati contrattualmente¹⁴⁸⁹ e «disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa»¹⁴⁹⁰. Dal che deriva automaticamente che resta intatta altresì la competenza del giudice ordinario per le controversie in materia di lavoro pubblico (la cui attività giurisdizionale rischia, anzi, assai probabilmente, di infittirsi, per effetto della formale legificazione di molte regole).

Ciò premesso, prima di passare ad esaminare gli altri contenuti dell'intervento riformatore, va ancora notato che il D. Lgs. n. 150/2009 si articola in vari Titoli e Capi, con articoli in larga misura destinati a sostituire o modificare molte previsioni del D. Lgs. n. 165/2001. Ciò vale in particolare per le disposizioni riguardanti la dirigenza e la disciplina dei rapporti di lavoro e quelle in materia di contrattazione collettiva. Conservano, invece, la propria autonomia sistematica (in qualità di articoli del D. Lgs. n. 150) le molteplici disposizioni in materia di valutazione e di merito e premi, nonché quelle contenenti discipline transitorie, o che dispongono abrogazioni.

3.2 Le novità in materia di contrattazione collettiva

Un primo fondamentale insieme di disposizioni dell'intervento riformatore è rappresentato dalle previsioni che disciplinano la contrattazione collettiva. Si è appena accennato alla perdita di spazi di competenza che essa ha subito; ora meritano di essere sottolineati almeno quattro aspetti delle novità regolative in materia.

Il primo attiene alla ridefinizione di alcune regole della procedura negoziale, al fine, da un lato, di rendere più penetrante, in sede di contrattazione nazionale, l'intervento dell'attore politico rispetto all'agenzia negoziale¹⁴⁹¹ e, dall'altro lato, di ampliare e rendere più efficace il controllo dei costi contrattuali, a livello tanto di comparto che decentrato. Quest'ultimo obiettivo non dovrebbe contrariare i fautori di una effettiva libertà contrattuale delle pubbliche amministrazioni: si deve, infatti, riconoscere che, nell'attuale fase storica, e specificamente di fronte alla crisi economica internazionale che sta mettendo a dura prova le politiche di bilancio anche del nostro Paese, le gravi condizioni del debito pubblico, di cui la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni costituisce voce essenziale, giustificano in buona misura un rigoroso accertamento della sostenibilità degli impegni che le pp.aa. intendono assumere mediante la stipulazione dei contratti collettivi. Piuttosto qualche riserva solleva l'attribuzione alla Corte dei Conti (oltre che della funzione di controllo delle compatibilità economico-finanziarie dei contratti integrativi, la quale corrisponde, ovviamente, alla sua 'missione naturale'), di una nuova funzione di valutazione e di analisi del rispetto, da parte degli stessi contratti integrativi, dei «criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della per-

¹⁴⁸⁸ Art. 5, co. 2, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁸⁹ Art. 2, co. 3, primo periodo, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁹⁰ Art. 2, co. 2, primo periodo, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁹¹ Si prevede, in particolare, che «rappresentanti designati dai Comitati di settore possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative»: cfr. nuovo art. 41, co. 4, D. Lgs. n. 165/2001.

formance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione collettiva, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche»¹⁴⁹²: appare, infatti, a dir poco 'anomalo' l'affidamento alla Corte di un controllo su clausole dei contratti integrativi la cui analisi richiede competenze specialistiche che risultano sicuramente non familiari ai giudici contabili.

Il secondo aspetto che merita di essere evidenziato è che il D. Lgs. n. 150/2009 ha *di fatto* dato attuazione all'*Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009*, stipulata il 30 aprile 2009. La scelta dello strumento legislativo per attuare l'*Intesa*, oltre a consentire un'immediata efficacia generale delle previsioni in tema di contrattazione nell'ambito del settore pubblico (aspetto non secondario, poiché tanto l'*Accordo* quanto l'*Intesa* non sono stati firmati da tutte le più grandi Confederazioni sindacali¹⁴⁹³), ha permesso al Governo di inserire le nuove disposizioni in materia di contrattazione collettiva all'interno di un provvedimento generale di riforma del lavoro pubblico, così attribuendosi anche ad esse un rilievo sistematico determinante rispetto al disegno riformatore. Per contro, va notato che la predetta scelta introduce un certo grado di rigidità nel sistema contrattuale, poiché, in caso di futura modifica anche consensuale di singoli aspetti, sarà inevitabilmente necessario un nuovo intervento del legislatore. In termini generali, comunque, sembra potersi affermare che, al di là di alcune sfumature terminologiche, il D. Lgs. n. 150/2009 appare comunque sintonico con l'*Intesa* sotto il fondamentale profilo dell'attribuzione alla contrattazione di secondo livello del compito di integrare la contrattazione nazionale solo negli ambiti e nei limiti da questa fissati (secondo il principio del *coordinamento negoziale*), e soprattutto in modo coerente con la finalità di migliorare la produttività e l'efficienza delle pp.aa. attraverso lo sviluppo della valutazione delle performance e della premialità retributiva¹⁴⁹⁴.

Una terza significativa novità della riforma riguarda, poi, la riduzione del numero degli attuali comparti di contrattazione. Sul punto il legislatore, pur formalmente confermando il rinvio all'autonomia collettiva presente nel precedente assetto, ha tuttavia in realtà fissato un numero massimo di 4 comparti e 4 aree dirigenziali (solo prevedendo la possibilità di attivare «una apposita sezione contrattuale» di un'area dirigenziale per la dirigenza del ruolo sanitario, nonché di «apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità» nell'ambito dei comparti). Si tratta di una scelta 'forte', volta a 'concentrare' il periodico sforzo contrattuale nell'ambito del settore pubblico, nonché a rendere in qualche misura più controllabile ed omogenea la normativa contrattuale applicabile alle diverse amministrazioni. E tuttavia, tale scelta appare, da un lato, confliggere con il principio di autonomia delle parti nella definizione degli ambiti contrattuali e, dall'al-

¹⁴⁹² Art. 40-*bis*, co. 3, D. Lgs. n. 165/2001. Non va trascurata, inoltre, sotto altro profilo, che l'incidenza della politica sull'ARAN si manifesta anche sotto altri profili; ad es. si v. la previsione di cui al nuovo art. 46, co. 10, quinto periodo, in base alla quale i regolamenti di organizzazione interna dell'ARAN non soltanto sono «soggetti al controllo del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze», ma soprattutto sono «adottati d'intesa con la Conferenza unificata».

¹⁴⁹³ Com'è noto, la CGIL non ha sottoscritto i due atti negoziali.

¹⁴⁹⁴ Vi è tuttavia qualche scostamento, i cui effetti reali non risultano al momento chiari. Ad esempio, l'*Intesa* ha previsto espressamente - nel rispetto dell'*Accordo* del 22 gennaio - che tanto il contratto nazionale di comparto che il contratto integrativo abbiano durata triennale, laddove l'art. 40, co. 3, D. Lgs. n. 165/2001 (nella nuova formulazione introdotta dall'art. 54, D. Lgs. n. 150/2009) stabilisce invece che sia la contrattazione collettiva a disciplinare «la durata dei contratti collettivi nazionali ed integrativi»; è vero che ciò deve avvenire «in coerenza con il settore privato», ma comunque, formalmente, tale durata sarà fissata ad uno specifico tavolo contrattuale.

tro lato, esposta al rischio di imporre un'eccessiva uniformità dei trattamenti contrattuali a pubbliche amministrazioni dalle caratteristiche strutturali e funzionali assai diverse (ma sul punto si tornerà in sede di conclusioni).

Infine, il quarto, e forse il più importante, aspetto da sottolineare è la presenza, nella nuova disciplina del sistema contrattuale, di quattro disposizioni assai rilevanti dal punto di vista dei poteri negoziali delle pp.aa., in quanto volte a prefigurare un sistema contrattuale il cui timone resti saldamente nelle mani dell'attore pubblico, a livello nazionale, ma soprattutto a livello decentrato.

Le prime due disposizioni, in materia di *contrattazione nazionale*, sono contenute nell'art. 47-bis, co. 1 e 2, D. Lgs. n. 165/2001, e prevedono, rispettivamente, la prima che, decorsi 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che disponga in materia di rinnovi contrattuali, «gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale *possono* essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative», e salvo conguaglio all'atto della stipulazione del contratto (co. 1); e la seconda che «in ogni caso, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del CCNL, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui al co. 1, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti ..., nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria... una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti al momento del rinnovo del CCNL» (co. 2). Si tratta di previsioni indubbiamente destinate ad arrecare un vantaggio ai dipendenti pubblici, evitando che i ritardi nel rinnovo dei CCNL impediscano loro di ricevere in tempi congrui gli aumenti contrattuali (i quali, sulla base dell'*Accordo* e dell'*Intesa* del 2009, più sopra citati, sono volti essenzialmente ad assicurare un recupero dell'inflazione prevista¹⁴⁹⁵). E tuttavia, a ben vedere, tali disposizioni risultano contemporaneamente foriere di scompensi sul piano delle relazioni contrattuali: ad persone avvezze allo studio delle relazioni sindacali e a ragionare in termini di posizionamento strategico nelle trattative, esse appaiono in grado di depotenziare la capacità conflittuale dei sindacati, in quanto - tenuto anche conto, tra l'altro, della sostanziale prevedibilità delle reali disponibilità economiche per il rinnovo - la possibilità di concessione unilaterale dei trattamenti, per quanto di tipo provvisorio, rende evidentemente più debole l'azione della coalizione sindacale. Ciò, per il vero, riguarda forse meno la seconda delle due previsioni, dal momento che, da un lato, il suo funzionamento dipende dalle regole poste dalla stessa contrattazione collettiva, e, dall'altro lato, essa fa riferimento ad una mera 'copertura economica' da corrispondersi a titolo di anticipazione. Più preoccupante, dal punto di vista appena indicato, appare, invece, la prima di esse, in base alla quale è l'organo politico che assume la *decisione unilaterale* di corrispondere il trattamento indicato (per quanto «sentite le organizzazioni sindacali»), il quale, a sua volta, corrisponde *integralmente* agli «incrementi previsti per il trattamento stipendiale» (dove il rischio di svuotamento di gran parte del processo negoziale).

¹⁴⁹⁵ A tal fine, l'*Accordo* prevede che il calcolo dell'inflazione avvenga sulla base di un nuovo indice previsionale dei prezzi al consumo, armonizzato in ambito europeo per l'Italia - IPCA - depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, ma anche che, nel settore pubblico, il predetto indice sarà «applicato ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale e mantenuto invariato per il triennio di programmazione» (l'*Intesa* parla egualmente di «indice previsionale da applicarsi ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale»).

Le altre due disposizioni, in materia di *contrattazione integrativa*, stabiliscono, invece, l'una che alla scadenza del termine delle sessioni negoziali in sede decentrata stabilito dai CCNL, «le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione»¹⁴⁹⁶; e l'altra che «qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione»¹⁴⁹⁷. Le due previsioni sono, a ben vedere, solo apparentemente simili, in quanto la prima sancisce, alla scadenza della sessione negoziale, la cessazione dell'attività contrattuale, mentre la seconda presuppone che essa continui, nonostante l'amministrazione abbia provveduto unilateralmente a regolare la materia. Ed al riguardo appare convincente la lettura, già affiorata in dottrina, secondo cui la prima norma va riferita agli istituti del rapporto di lavoro di natura non retributiva e la seconda a quelli di natura retributiva: poiché, infatti, in materia retributiva il legislatore ha fissato (meglio: confermato), in generale, la competenza esclusiva della contrattazione collettiva¹⁴⁹⁸, si giustifica il vincolo, implicitamente ricavabile dalla formulazione della seconda norma, di proseguire nella ricerca di una soluzione negoziata¹⁴⁹⁹. Ciò che più importa osservare in questa sede, peraltro, è che entrambe le previsioni sembrano ispirate dalla medesima logica: assegnare una posizione di forza negoziale al dirigente, conferendogli formalmente - qualora il periodo del confronto negoziale si concluda con un nulla di fatto, ovvero la negoziazione in materia retributiva ristagni per un tempo eccessivo - il potere (non negoziabile) di provvedere autonomamente alla regolazione di un istituto del rapporto di lavoro, nel primo caso (per materie non retributive) in via definitiva, nel secondo caso (per materie retributive) in via transitoria - dove, peraltro, la transitorietà, dipendendo dall'andamento del negoziato, potrebbe risultare, di fatto di durata estremamente incerta. Sul punto, nonostante il carattere perentorio delle due previsioni, va detto, comunque, che molto delle loro potenziali conseguenze sul piano delle relazioni contrattuali dipenderà dal tipo di interlocutore sindacale presente nello specifico luogo di lavoro. Ma di questo si dirà meglio nel seguito.

3.3 Le novità in materia di valutazione e meritocrazia

Indubbiamente, dal punto di vista strategico, un rilievo primario nell'ambito dell'intervento riformatore assumono le disposizioni in tema di valutazione. In verità, in precedenza non erano mancate, in numerose amministrazioni (ad. es. INPS, Agenzie fiscali, enti locali, etc.), interessanti esperienze di utilizzazione, ai fini organizzativo-gestionali, di sistemi, pure sofisticati, di valutazione delle performance individuali e di struttura, adottati in piena autonomia, specialmente in occasione di importanti processi di riorganizzazione degli uffici e del lavoro del personale addetto. Né era assente una normativa finalizzata a sottoporre l'operato dei dirigenti a valutazione, ai fini tanto retributivi che di carriera; anche se è notorio come i meccanismi da essa previsti non avessero funzionato in modo egregio (in particolare sia per la difficoltà di una precisa identificazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti, sia per la tendenza a differenziare in misura solo minimale i

¹⁴⁹⁶ Art. 40, co. 3-*bis*, ultimo periodo, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁹⁷ Art. 40, co. 3-*ter*, primo periodo, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁹⁸ Cfr. nuovo co. 1, dell'art. 45, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁴⁹⁹ E d'altronde questa lettura appare confermata sia dall'art. 45, co. 1, nuova formulazione, che richiama solo l'art. 40, co. 3-*ter*, sia dal secondo periodo dell'art. 40, co. 3-*ter*, in base alla quale «agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'art. 40-*bis*», la quale evidentemente conferma che si verte in tema di istituti di natura retributiva.

giudizi valutativi), rendendo, tra l'altro, del tutto astratte eventuali penalizzazioni relative alla retribuzione di risultato.

Orbene, il nuovo sistema di valutazione è ora concepito dal legislatore come strumento (obbligatorio) e generale di misurazione del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e del personale, in quanto volto ad operare nei confronti delle performance non soltanto dei dirigenti, ma anche di tutti gli altri lavoratori, oltre che delle stesse strutture amministrative. La finalità precipua è di contribuire «al miglioramento della qualità dei servizi... nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito...»¹⁵⁰⁰

La legge, al riguardo, ha descritto puntualmente il c.d. «ciclo di gestione della performance», che deve essere sviluppato dalle amministrazioni «in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio», e che si compone di varie fasi: partendo dalla individuazione e assegnazione degli obiettivi e delle risorse, e passando attraverso la misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale, si arriva alla distribuzione di incentivi e premi, oltre che la rendicontazione dei risultati ai vertici delle pp.aa. ed ai cittadini/utenti¹⁵⁰¹. Sempre in questa prospettiva, elementi rilevanti sono la programmazione su base triennale degli obiettivi, e quindi la loro specificazione prima dell'inizio del relativo esercizio¹⁵⁰²; la predisposizione del c. d. *Piano della performance*¹⁵⁰³; l'attività di monitoraggio in corso di esercizio, nonché quella di misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale¹⁵⁰⁴; ed ancora la predisposizione della *Relazione sulla performance*¹⁵⁰⁵.

In particolare, per quanto attiene al nuovo sistema di valutazione, esso viene delineato solo nei suoi tratti generali, dovendo poi essere disegnato più analiticamente, su piani diversi, dai vari soggetti che ne sono a vario titolo i gestori: in particolare, la legge prevede esplicitamente l'istituzione, in sede centrale, di una *Commissione per la valutazione*¹⁵⁰⁶, alla quale è affidato in generale il compito di *indirizzare, coordinare e sovrintendere* le concrete funzioni di valutazione degli *Organismi indipendenti* istituiti presso ogni amministrazione¹⁵⁰⁷. Va sottolineato, tuttavia, che, a

¹⁵⁰⁰ Art. 3, co. 1 e 2, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰¹ Art. 4, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰² Attività di competenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione: art. 5, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰³ Si tratta di un documento di programmazione triennale, che deve essere predisposto entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, in collaborazione con i vertici di ciascuna amministrazione, e che «individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori»: artt. 10, co. 1, lett. a, e 15, co. 2, let. b, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰⁴ Artt. 6 e 7, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰⁵ Si tratta di un documento annuale redatto dagli stessi soggetti entro il 30 giugno di ogni anno, «che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato»: artt. 10, co. 1, lett. b e 15, co. 2, lett. b, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰⁶ Che deve operare «in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio»: cfr. art. 13, co. 1, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰⁷ Art. 14, D. Lgs. n. 150/2009.

parte le funzioni valutative svolte da questi Organismi, in realtà ogni dirigente è chiamato a svolgere le funzioni di valutazione nei confronti del personale a lui assegnato.

Questa generale strategia fondata sulla valutazione delle performance è strettamente intrecciata con l'adozione del *principio meritocratico* come essenziale criterio gestionale, dato che il legislatore delegato ha collegato ai risultati della valutazione delle performance individuali (collegate anche ad obiettivi di gruppo¹⁵⁰⁸), nonché delle strutture di appartenenza, la corresponsione ai singoli dipendenti, compresi i dirigenti, di quote di retribuzione incentivante (sulla base di una distribuzione rigorosamente vincolata - almeno in apparenza - a tre livelli, e relative graduatorie)¹⁵⁰⁹ e di premi, stabilendo altresì l'incidenza di tali risultati sulle progressioni economiche e di carriera, ma anche *la loro rilevanza in materia disciplinare*. Così, il dirigente è vincolato a far rispettare gli «standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione»¹⁵¹⁰, nonché a «prevenire o contrastare ... le condotte assenteistiche»¹⁵¹¹, a pena di subire sanzioni; ed il lavoratore deve essere parimenti sanzionato «quando cagiona un grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale»¹⁵¹², prevedendosi finanche il licenziamento nel caso in cui, nel corso di un arco temporale non inferiore al biennio, subisca una valutazione di «insufficiente rendimento», dovuto alla reiterata violazione degli obblighi legali (nonché regolamentari e provvedimentali) o contrattuali inerenti alla prestazione dovuta¹⁵¹³. Traspare già da queste previsioni, una concezione manageriale di tipo neo-autoritario, secondo la quale nel gestire il personale il dirigente/manager deve manifestare un 'rigore inflessibile'; una concezione questa, che, come si vedrà tra breve, si rivela con ancor maggiore evidenza in materia disciplinare.

3.4 Le novità in materia di trasparenza

Un ulteriore ambito dell'intervento legislativo - anch'esso strettamente connesso, come si è appena detto, con il ciclo di gestione della performance - riguarda poi la questione trasparenza. Vengono infatti potenziati i vincoli di pubblicità posti a carico delle pubbliche amministrazioni, alle quali viene imposto di pubblicare nei propri siti informatici - oltre ai dati di cui si è detto nel precedente parag. 1 - l'insieme «delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti»¹⁵¹⁴. Ed è significativo che esplicitamente la stessa legge colleghi siffatte forme di trasparenza «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità», precisando altresì che la stessa trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.¹⁵¹⁵. D'altro canto, si deve

¹⁵⁰⁸ Cfr. art. 9, co. 2, lett. a, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁰⁹ Art. 19, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵¹⁰ Cfr. art. 21, co. 1-bis, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵¹¹ Cfr. art. 55-septies, co. 6, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵¹² Art. 55-sexies, co. 2, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵¹³ Art. 55-quater, co. 2, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵¹⁴ Cfr. ora in tema la Circolare di Funzione Pubblica n. 1/10 del 14.1.2010.

¹⁵¹⁵ Art. 11, co. 1, D. Lgs. n. 150/2009.

rammentare che la tematica dell' 'apertura' delle amministrazioni all'esterno, anche mediante l'attivazione di canali diretti di comunicazione con i cittadini/utenti, al fine di consentire - sfruttando le potenzialità delle ICT - una loro diretta, pur se elementare, valutazione dell'azione amministrativa di cui sono destinatari, ha costituito un punto fermo dell'azione politica del governo in carica; di cui un'ulteriore significativa espressione è rappresentata dall'attuazione della delega prevista dalla L. n. 15/2009, in materia di azione individuale o collettiva dei cittadini/utenti, tramite un provvedimento delegato disciplinante - sul modello di analoghe azioni già presenti in altri paesi, anche europei - la c.d. *class action*, ma nei confronti delle pubbliche amministrazioni¹⁵¹⁶.

Un passaggio di rilievo tutt'altro che trascurabile è comunque costituito dall'obbligo per l'organo di indirizzo politico-amministrativo di predisporre un *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, da aggiornare annualmente, anch'esso destinato ad essere pubblicato nel sito istituzionale dell'amministrazione¹⁵¹⁷.

Al di là delle critiche che sono state indirizzate nei confronti di alcune decisioni ministeriali, in ragione del profilo 'populistico' di alcuni meccanismi valutativi attivati via *internet*¹⁵¹⁸, nonché di quelle rivolte, specialmente dalle associazioni dei consumatori, alla predetta azione collettiva nei confronti delle pp.aa., a causa della 'debolezza' delle tutele da essa garantite ai cittadini/utenti, non va sottovalutata l'aspirazione comunque 'educativa' di questo insieme di previsioni mirate, appunto, a promuovere la trasparenza dell'operato delle amministrazioni («anche a garanzia della legalità»)¹⁵¹⁹ ed il controllo sociale su di esso (quest'ultimo dialogico con quello sviluppato attraverso i processi di valutazione del funzionamento e dei risultati delle strutture amministrative). In queste previsioni si traduce l'intento, da un lato, di stimolare, anche con elementari mosse fondate sullo strumento comunicativo, la presa di coscienza dei cittadini/utenti, tradizionalmente passivi ed inerti nei confronti degli abusi della 'famigerata' burocrazia o dei potenti, e, dall'altro lato, di creare un 'surrogato' plausibile del mercato, idoneo a sopperire alla mancanza, nell'esercizio delle attività amministrative, della concorrenza, strumento fustigatore degli operatori privati per la ricerca permanente di maggiore efficienza ed efficacia della propria attività economica. Si tratta, evidentemente, di meccanismi solo sperimentali di cui sarà necessario misurare l'efficacia; tuttavia sarebbe utile se, a ridosso dell'esperienza in atto, si sviluppasse una riflessione più avanzata che - facendo tesoro degli stimoli provenienti dal dibattito scientifico in corso tra sociologi e politologi - si concentrasse sulla possibilità di evolvere, a partire dalle comunità locali, verso forme più strutturate di partecipazione democratica diretta dei cittadini/utenti ai processi di modernizzazione virtuosa della p.a. - secondo il modello degli *stakeholders*, già teorizzato, ma anche concretamente praticato, in altri Paesi europei -, ulteriore rispetto a quella, tipicamente politica, del voto e della scelta dei propri rappresentanti.

È da sottolineare, poi, che l'insieme dei profili regolativi appena descritti trova un'unitaria ricongiunzione nella generale previsione secondo la quale «l'organo politico-amministrativo promuove

¹⁵¹⁶ Cfr. D. Lgs. n. 198/2009.

¹⁵¹⁷ Art. 11, co. 2 e art. 15, co. 2, lett. d, D. Lgs. B. 150/2009.

¹⁵¹⁸ Ad es. il giudizio dei cittadini/utenti nei confronti delle pp.aa. da esprimere tramite l'utilizzazione di simboliche 'faccette'.

¹⁵¹⁹ Art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 150/2009.

la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità»¹⁵²⁰. Anche su questa aspettativa fiduciosa del legislatore in una nuova etica della politica si tornerà in sede di conclusioni.

3.5 Le novità in materia di dirigenza e poteri dirigenziali

Centralità assoluta assumono, nell'ambito del provvedimento riformatore, anche le previsioni in materia di poteri dirigenziali. Al riguardo, si è detto che tra gli obiettivi del D. Lgs. n. 150/2009 si colloca il riconoscimento, in capo al dirigente, di una maggiore autonomia nei confronti tanto della politica quanto del 'contropotere' sindacale, ed un rafforzamento delle sue prerogative manageriali (peraltro rigorosamente individuate e vincolate nell'esercizio); ma anche la sua sottoposizione ad un più efficace sistema di valutazione e la sua esposizione alle conseguenze di quest'ultima sul piano della responsabilità dirigenziale e su quello retributivo.

Per quanto attiene all'autonomia dalla politica, gli obiettivi del legislatore si sono tradotti in una serie di previsioni in materia di *incarichi* (tra cui merita segnalazione la riformulazione dei criteri su cui deve fondarsi l'attribuzione dell'incarico - al fine di assegnare maggiore rilievo al complessivo profilo professionale del soggetto interessato - e la riduzione dello *spoils system* ai soli incarichi di Segretario generale di Ministeri o di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, ovvero agli incarichi di livello equivalente)¹⁵²¹, di *progressione di carriera* (viene introdotto - entro il limite del 50% dei posti disponibili - il concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia)¹⁵²², di *responsabilità dirigenziale* (rispetto alla quale la legge collega, ancora più chiaramente del passato, l'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi «alle risultanze del sistema di valutazione» previsto dal D. lgs. n. 150/2009)¹⁵²³ e di *incompatibilità* (si prevede che non possano essere attribuiti incarichi di direzione di strutture abilitate alla gestione del personale a soggetti che rivestano, o che nei due anni precedenti abbiano rivestito cariche in - ovvero abbiano avuto rapporti di collaborazione o consulenza con - partiti politici o organizzazioni sindacali)¹⁵²⁴.

In merito, invece, alla difesa dell'autonomia dirigenziale dall' 'invadenza' del sindacato, si è detto più sopra che il legislatore ha escluso la *disponibilità negoziale* dei poteri dirigenziali in materia organizzazione degli uffici e del lavoro (nell'ambito degli uffici).

Al riguardo va detto che, prima della riforma del 2009, in materia di disciplina dei rapporti di lavoro la legge era chiara nel prevedere la loro regolazione su base contrattuale (intendendosi con tale espressione riferirsi tanto al contratto individuale che a quello collettivo)¹⁵²⁵, ferma restando la possibilità, per la contrattazione integrativa, di intervenire a disciplinare gli istituti del rapporto (o anche solo alcuni aspetti di essi) solo nei limiti previsti dalle c.d. *clausole di rinvio* della contrattazione nazionale¹⁵²⁶. E tale regime era stato tacitamente ritenuto applicabile, in assenza di un esplicito riferimento legislativo, pure all'esercizio del potere dirigenziale di *organizzazione*

¹⁵²⁰ Art. 15, co. 1, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵²¹ Cfr. art. 19, co. 1 e 8, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵²² Cfr. nuovo art. 28-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵²³ Cfr. nuovo art. 21, co. 1, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵²⁴ Cfr. art. 53, co. 1-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵²⁵ Art. 2, co. 3, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵²⁶ Art. 40, co. 3, D. Lgs. n. 165/2001, nella versione precedente alle modifiche introdotte dall'art. 54, co. 1, D. Lgs. n. 150/2009.

del lavoro, ammettendosi la possibilità di una regolazione contrattuale dei vari aspetti dello stesso da parte di clausole del contratto nazionale, o anche di quello integrativo (sempre nei limiti della relativa clausola di rinvio). In merito, invece, alla negoziabilità di un altro potere dirigente, quello di micro-organizzazione, o di *organizzazione degli uffici*, nonostante l'incertezza del dato legislativo, si era comunque ritenuto, alla luce del disposto dell'art. 9 (in combinato disposto con gli artt. 5, co. 2 e 40, co. 1) (tutti vecchia formulazione), del D. Lgs. n. 165/2001, che, ferma restando la totale esclusione di una negoziabilità del potere di organizzazione degli uffici, vi era peraltro spazio, per quanto riguardava gli «atti interni di organizzazione *aventi riflessi sul rapporto di lavoro*», per un intervento della contrattazione collettiva nazionale che li assoggettasse solo ed esclusivamente agli istituti della partecipazione.

Orbene, i risultati emergenti da numerose ricerche degli scorsi anni in materia di contrattazione collettiva del settore pubblico attestano con evidenza che, nei fatti, si è assistito ad una progressiva espansione della contrattazione verso le molteplici aree dell'organizzazione di uffici e strutture. E questo 'straripamento' della contrattazione integrativa non ha riguardato solo la materia dell'organizzazione degli uffici, ma anche quella dell'organizzazione del lavoro: se è vero, infatti, che per quest'ultima materia, la legge - come si è detto - non impediva alla contrattazione di intervenire a fissarne regole e limiti, è pur vero che anche per essa valeva il principio della vincolatività delle clausole di rinvio, onde risultava illegittimo trasformare una procedura di partecipazione sindacale (prevista dal contratto di comparto riguardo ad un aspetto del potere di organizzazione del lavoro) in una procedura negoziale.

Proprio la preoccupazione per questa progressiva 'invasione', ad opera della contrattazione collettiva, dell'area delle prerogative riguardanti l'organizzazione degli uffici e del lavoro, e la ferma intenzione di restituire al dirigente la piena autonomia decisionale anche rispetto all'interlocutore sindacale, sono state all'origine di un forte ripensamento da parte del legislatore del 2009 dell'assetto regolativo dei poteri dirigenziali. Di qui la decisione di sgombrare il campo da ogni incertezza normativa e di 'immunizzare' *in toto* i poteri dirigenziali di organizzazione degli uffici e del lavoro da una forte incidenza sindacale.

Le tre norme rilevanti continuano ad essere gli artt. 5, co. 2, 9 e 40, co.1, D. Lgs. n. 165/2001; solo che, nelle loro nuove formulazioni esse non sembrano lasciare più adito ad interpretazioni estensive. Ai sensi del nuovo art. 5, co. 2, «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'art. 9»; con l'aggiunta, poi, del chiarimento che «rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici». Il nuovo art. 9, poi, stabilisce «fermo restando quanto previsto dall'art. 5, co. 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione». Ed infine, in forza del nuovo art. 40, co. 1, «la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro ... Sono in particolare escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17».

Al di là della formulazione talvolta insicura e della presenza di affermazioni forse ultronee, il combinato disposto di queste norme non sembra lasciare dare adito a dubbi: i poteri dirigenziali di

organizzazione degli uffici e del lavoro continuano ad essere di natura rigorosamente privatistica - in quanto le relative determinazioni sono assunte, appunto, «con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro» - ma, a differenza di quanto avviene nel settore privato, non è ammessa la loro disponibilità in sede di contrattazione collettiva, e tanto meno è ammesso, rispetto ad essi, che la contrattazione nazionale possa prevedere forme partecipative più evolute della *mera informazione*. Quest'ultima, dunque, costituisce - solo se espressamente prevista dai CCNL - l'unico strumento di 'interlocazione sindacale' ammesso nei confronti del dirigente, al quale, viene in tal modo imposto di assumere, alla fine, unilateralmente - se si vuole, in responsabile solitudine - le proprie decisioni organizzative.

La disciplina appena riassunta è assistita da un apparato sanzionatorio di particolare robustezza. Infatti, ai sensi del nuovo art. 2, co. 3-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001, cui si è accennato più sopra, «nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile»¹⁵²⁷. Il legislatore richiama, dunque, la nullità relativa, accompagnata dalla inserzione di clausole legali; anche se, in realtà, è da notare che, nel caso di clausole contrattuali che violano il limite della non negoziabilità delle decisioni in materia di organizzazione degli uffici e del lavoro, alla loro nullità corrisponderà piuttosto la riespansione dell'originario potere dirigenziale, che potrà essere esercitato nuovamente scevro da vincoli¹⁵²⁸.

Accanto a queste previsioni, si collocano, poi, altre rilevanti disposizioni che attribuiscono formalmente al dirigente specifici poteri manageriali, ma anche responsabilità 'corrispettive'. Così, le prerogative dirigenziali sono anzitutto arricchite dell'importante aspetto relativo alla partecipazione alla determinazione delle risorse e dei profili professionali necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture di appartenenza¹⁵²⁹; a fronte di ciò viene, peraltro, introdotto, a carico del dirigente, un obbligo di rilevare la presenza di eccedenze di personale negli uffici di propria competenza, la cui violazione è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale¹⁵³⁰. Anche se va detto che, in verità, l'effettivo rispetto di tale obbligo appare poco probabile, sia per l'obiettiva difficoltà di accertamento della sua violazione, sia per la resistenza quasi istintiva che, almeno nel breve periodo, prevedibilmente opporranno i dirigenti, tenuto conto della tradizionale concezione - che appare tuttora dominante nelle pubbliche amministrazioni - secondo cui all'autorevolezza di una posizione dirigenziale non è estraneo il numero di dipendenti assegnati

¹⁵²⁷ La previsione, di portata generale, si rispecchia in quella dell'art. 40, co. 3-*quiquies*, quinto periodo, D. Lgs. n. 165/2001, secondo cui «nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole [dei contratti integrativi: n.d.a.] sono nulle, non possono essere applicate, e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile».

¹⁵²⁸ Merita di essere ricordato che l'art. 65, D. Lgs. n. 150/2009 ha dettato una disciplina transitoria prevedendo che «entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto» (co. 1) (queste ultime sono quelle in materia di merito e di premi); e che «in caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1 i contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili» (co. 2). Come si vede, la disciplina transitoria offre alle parti la possibilità di eliminare autonomamente le norme in contrasto con il nuovo regime; ma decorso il periodo massimo concesso scatta la sanzione non più della nullità parziale, ma della nullità totale del contratto integrativo.

¹⁵²⁹ Cfr. nuovi artt. 16, co. 1, lett. *a-bis* e *l-bis*, e 17, co. 1, lett. *d-bis* ed *e*, D. Lgs. N. 165/2001.

¹⁵³⁰ Nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 33, D. Lgs. n. 165/2001.

alla relativa struttura.

Soprattutto di fondamentale importanza appare il riconoscimento al dirigente del potere/dovere di valutare il personale assegnato ai propri uffici, nonché la conseguente erogazione di incentivi e premi; potere al quale fa riscontro la previsione di una sua diretta responsabilità nel caso di «colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione»¹⁵³¹.

Forti perplessità solleva, infine, dal punto di vista delle strategie di governo del personale (v. *infra*), l'obbligo, posto a carico del dirigente, di esercitare effettivamente e nei termini dovuti il potere disciplinare¹⁵³² - a pena di esporsi a sua volta a sanzioni disciplinari, salvo che l'omissione o il ritardo non dipenda da giustificato motivo, o da non manifestamente infondate o non irragionevoli valutazioni sull'insussistenza dell'illecito (pur a fronte di «condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare») -, incentivandolo in questo anche attraverso un depotenziamento della sua responsabilità in relazione «a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare» (responsabilità che viene limitata per legge ai casi di dolo o colpa grave)¹⁵³³.

L'imposizione di questo vincolo, a ben vedere, fornisce ulteriore conferma di come il disegno riformatore del legislatore si sia ispirato ad una concezione neo-autoritaria della gestione del personale, nel convincimento che solo attraverso il ripristino di un rigoroso rispetto delle regole che disciplinano i rapporti di lavoro siano possibili recuperi significativi di efficienza. Tuttavia è indubbio che siffatta scelta legislativa sottrae al dirigente significativi spazi di discrezionalità che, nel settore privato, risultano essenziali dal punto di vista delle strategie manageriali di governo del personale: un aspetto, questo, sul quale sarà necessario soffermarsi più approfonditamente nel seguito.

3.6 Le novità in materia di disciplina del rapporto di lavoro

L'ultimo gruppo di disposizioni del D. Lgs. n. 150/2009 che deve essere preso in considerazione in questa generale ricognizione dei vari ambiti dell'intervento riformatore, attiene alla disciplina del rapporto di lavoro. Si tratta di una serie di previsioni che hanno modificato vari articoli del D. Lgs. n. 165/2001, o che ne hanno aggiunto di nuovi nel *corpus* del decreto. Vale la pena ricordare

¹⁵³¹ Art. 21, co. 1-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001. Ma v. anche l'art. 55-*septies*, co. 6, D. Lgs. n. 165/2001, in relazione all'obbligo di sanzionare le condotte assenteistiche. Si v. anche gli artt. 10 e 15 D. Lgs. n. 150/2009, dove si prevede la predisposizione, da parte dell'organo di indirizzo politico, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, del *Piano della performance*, di cui si è detto più sopra (nota 29), stabilendosi altresì, in mancanza della predisposizione dello stesso, da un lato, l'impossibilità per l'amministrazione di procedere all'assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione, e dall'altro (art. 10, co. 5) la perdita della retribuzione di risultato «ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti». Analoga sanzione è prevista per i dirigenti nel caso di mancata adozione del *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, anch'esso comunque da redigere dall'organo di indirizzo politico-amministrativo: artt. 11, co. 2 e 9, e 15, co. 2, lett. *d*, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵³² Direttamente, nei limiti della sua competenza in materia, ovvero indirettamente, nel caso di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari (v. *infra* par. 3.6), cui deve trasmettere gli atti entro cinque giorni dalla notizia del fatto: art. 55-*bis*, co. 2 e 3, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵³³ Art. 55-*sexies*, co. 3 e 4, D. Lgs. n. 165/2001.

brevemente alcune novità, in grado di dar conto della complessiva strategia seguita dal legislatore.

Al riguardo, si è già trattato della normativa in materia di valutazione, di merito e di premi, e delle sue implicazioni sugli aspetti retributivi, sulle progressioni economiche e di carriera dei singoli dipendenti, nonché sulla stessa disciplina del lavoro. Accanto a questa normativa vanno ora ricordate le previsioni in materia di concorsi, trasferimenti e mobilità, le quali sono volte ad assicurare una migliore distribuzione delle risorse umane tra le diverse amministrazioni - cercando di correggere irrazionalità nelle assegnazioni di personale e colmando carenze di organico, anche al fine di ottenere risparmi della spesa per il personale - oltre che a codificare il principio di derivazione giurisprudenziale secondo cui «le progressioni tra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando ...la possibilità ... di destinare al personale interno ... una riserva di posti ... non superiore al 50% di quelli messi a concorso»¹⁵³⁴. Inoltre, si è previsto che per l'accesso alle posizioni economiche apicali una quota pari al 50% sia riservata a concorso pubblico bandito dalla Scuola Superiore della PA¹⁵³⁵. È bene segnalare, peraltro, come l'attuazione delle nuove misure dovrà necessariamente coordinarsi con i poteri/doveri riconosciuti in capo al dirigente in relazione all'accertamento di eccedenze di personale, alla individuazione dei profili professionali necessari per il funzionamento delle strutture assegnategli, ed alla partecipazione alla programmazione triennale del fabbisogno di personale della propria amministrazione.

In materia di progressioni economiche e di carriera, poi, il legislatore ha eliminato alcune incertezze interpretative emerse in relazione alla precedente disciplina, chiarendo che le prime, avvenendo nell'ambito dell'area di appartenenza, non richiedono concorso pubblico, ma devono avvenire «secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito», laddove le seconde, avvenendo tra due diverse aree, richiedono un concorso pubblico, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di riservare il 50% dei posti messi a concorso al personale interno¹⁵³⁶.

In materia di inquadramento professionale e di mutamento di mansioni, invece, non sembra riuscita fino in fondo l'analoga operazione di chiarificazione, mirata a meglio definire competenze e limiti della contrattazione collettiva. Ci si riferisce, in particolare, alla competenza della contrattazione in materia di equivalenza: la formulazione, invero infelice, del nuovo art. 52, co. 1, D. Lgs. n. 165/2001 sembra, infatti, lasciare aperto il dubbio se il lavoratore possa essere adibito a tutte le mansioni *dell'area* di inquadramento (in quanto da considerare tutte 'equivalenti), ovvero solo a quelle che *nell'area* di inquadramento possano essere considerate equivalenti (sulla base, evidentemente, di uno specifico giudizio fondato sui valori professionali). L'eliminazione del richiamo espresso alla competenza della contrattazione (presente nella precedente formulazione della disposizione), non sembra escluderne, d'altro canto, la sua incidenza sul punto, posto che

¹⁵³⁴ Cfr. art. 52, co. 1-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵³⁵ Cfr. art. 35, co. 1-*ter*, D. Lgs. n. 165/2001.

¹⁵³⁶ Cfr. art. 52, co. 1-*bis*, D. Lgs. n. 165/2001.

essa è sicuramente competente in materia di inquadramenti professionali. È comunque da segnalare - per quanto di scarso valore precettivo, data la conforme esperienza pregressa ed in atto - il limite (evidentemente apposto alla contrattazione collettiva) secondo cui non è ammessa la fissazione di meno di «tre distinte aree funzionali».

L'insieme di norme più corposo e significativo è, tuttavia, sicuramente quello in materia disciplinare¹⁵³⁷. Il D. Lgs. n. 150/2009, infatti - oltre a riformulare interamente il procedimento disciplinare e a regolarne i rapporti con l'eventuale procedimento penale a carico del dipendente - ha assegnato formalmente una parte del potere disciplinare al dirigente (per le infrazioni più gravi si conferma, invece, l'istituzione in ciascuna amministrazione di un ufficio competente per i procedimenti disciplinari)¹⁵³⁸, ed ha introdotto nuove figure di illecito disciplinare, contemplando l'erogazione della sanzione massima del licenziamento in numerosi casi (aggiuntivi rispetto a quelli codificati dai contratti collettivi), anche connessi all'accertamento di violazioni della normativa in materia di assenze per malattia. In questo ambito, comunque, il profilo più significativo è rappresentato - come già si è accennato più sopra - dalla imposizione a carico dei titolari del potere disciplinare di un vero e proprio obbligo ad esercitarlo effettivamente, nel rispetto nelle norme sostanziali e procedurali previste dalla legge e dai contratti collettivi.

4. La 'riforma Brunetta' e la conservazione del precedente assetto strutturale del lavoro pubblico.

Cercando di tirare le somme dall'analisi condotta nel precedente paragrafo, pare si possa affermare anzitutto che l'intervento del legislatore del 2009 non ha alterato il preesistente assetto strutturale generale in materia di lavoro pubblico.

In effetti, ad un'attenta disamina dei punti nodali dell'intervento, ci si rende conto di come siano rimaste sostanzialmente inalterate le *caratteristiche fondamentali* della riforma del lavoro pubblico maturate nelle tante fasi della riforma iniziata nel 1992, costituite soprattutto: 1) dalla separazione tra decisioni politiche e gestione degli apparati amministrativi; 2) dall'attribuzione al dirigente pubblico di funzioni manageriali comparabili a quelle del dirigente privato e dalla corrispondente privatizzazione dei poteri dirigenziali di gestione degli uffici e del lavoro (restando in regime pubblicistico gli atti di macro-organizzazione, in quanto affidati alle scelte della politica); 3) dalla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico e dal suo conseguente assoggettamento alla regola contrattualistica (individuale e soprattutto collettiva), specialmente in materia retributiva; 4) dalla razionalizzazione e dal contenimento del costo del lavoro attraverso l'introduzione di limiti e controlli all'autonomia della contrattazione collettiva.

Il legislatore del 2009, insomma, ha operato nel recinto dei principi e regole fondamentali che, a partire dal 1992, hanno definito il quadro generale di riferimento del lavoro pubblico, laddove - come si può dedurre anche da quanto si è detto più sopra in relazione alle finalità perseguite dalla L. n. 15/2009 e dal D. Lgs. n. 150/2009 - si è proposto soprattutto di correggere, rafforzare ed integrare dal punto di vista della disciplina giuridica gli aspetti che, nell'esperienza passata, si sono rivelati maggiormente deludenti e deficitari in relazione ai risultati raggiunti.

Non si può sottacere, tuttavia, come, sia pure entro questa prospettiva di coerenza con l'assetto

¹⁵³⁷ Norme che vengono esplicitamente definite come «imperative, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile» (art. 55, co. 1, D. Lgs. n. 165/2001; ma v. anche l'art. 40, co. 1, ultimo periodo).

¹⁵³⁸ Art. 55-bis, co. 2-4, D. Lgs. n. 165/2001.

pregresso, il nuovo intervento legislativo contenga varie *soluzioni forti* che sollevano molteplici perplessità, soprattutto per l'intensità del loro impatto sul predetto sistema complessivo del lavoro pubblico. Da questo punto di vista, è certo che soltanto dopo un congruo periodo di applicazione della nuova complessa disciplina si saprà se la direttrice prescelta dal legislatore del 2009 (che forse, descrittivamente, si potrebbe riassumere con sette locuzioni simboliche: *legge, autorità, responsabilità, valutazione, merito, trasparenza, controllo*) sia stata in grado di produrre i risultati attesi in termini di miglioramento dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, dimostrando come fosse fondato il convincimento del legislatore riformatore della necessità di muovere in questa direzione. O se, invece, quest'ultimo, pur avendo individuati i giusti obiettivi, ha sbagliato, in tutto o in parte la mira, e quindi i colpi.

5. Alcuni motivi di preoccupazione e qualche considerazione critica.

L'attesa dei futuri risultati applicativi non può tuttavia esonerare lo studioso del processo riformatore appena avviato dall'esplicitare sin d'ora i più significativi elementi di preoccupazione che la nuova normativa solleva.

5.1 Una concezione della gestione del personale di tipo neo-autoritario.

Anzitutto, come si è avuto modo di segnalare nella precedente esposizione, emerge da più punti dell'intervento riformatore come il legislatore, nella definizione delle nuove regole del lavoro pubblico, sia stato guidato da una concezione della gestione del personale che si può definire di tipo 'neo-autoritario' (nonché formalistico-burocratico). Di tale concezione sono testimonianza soprattutto le nuove previsioni in materia di poteri dirigenziali e di *contrattazione integrativa*, e quelle in materia di *potere disciplinare*.

Quanto alle due norme (sopra esaminate) che prevedono che, decorso il periodo riservato alla contrattazione in sede decentrata, il dirigente possa assumere autonomamente - in via definitiva, per gli istituti non retributivi, o in via provvisoria, per quelli retributivi - le decisioni regolative¹⁵³⁹, si è accennato a come esse abbiano l'obiettivo di rafforzare il potere dirigenziale di negoziazione delle condizioni di lavoro (ovviamente nei limiti previsti dal CCNL), manifestando chiaramente l'intenzione del legislatore di dar vita ad una dirigenza più forte, in grado di svolgere autorevolmente il ruolo manageriale che la riforma gli assegna, anche nei confronti dei soggetti collettivi presenti nei luoghi di lavoro. E tuttavia tali disposizioni, a ben vedere, sono potenzialmente suscettibili di irrigidire eccessivamente il sistema di relazioni sindacali in sede decentrata. Soprattutto in una realtà come quella degli uffici delle pubbliche amministrazioni, sono obiettivamente elevati i rischi di inefficienza sottesi ad una gestione del sistema decentrato di relazioni sindacali fondata su basi esclusivamente autonomistico-discrezionali (e dunque, di fatto, neo-autoritarie), secondo la prospettiva indicata dalle disposizioni appena esaminate. Un buon dirigente/manager deve saper costruire buone relazioni sindacali e contrattuali nei luoghi di lavoro, ed è assai dubbio che tale capacità possa derivare 'solo' da un assetto legislativo di supporto, costituito da norme inderogabili che lo autorizzino, nonché vincolino ad operare in un certo modo: occorre, piuttosto, la diffusione ed il radicamento - anche sulla base di una strategia formativa di ampio respiro - di una cultura manageriale che renda effettivamente comparabile il dirigente pubblico a quello pri-

¹⁵³⁹ Artt. 40, co. 3-bis, ultimo periodo, e co. 3-ter, D. Lgs. n. 165/2001.

vato, pure sul piano delle competenze sindacali. Per altro verso, si deve riconoscere che, nonostante il carattere perentorio delle due previsioni, molto delle loro potenziali conseguenze sul piano delle relazioni contrattuali dipenderà dal tipo di interlocutore sindacale presente nello specifico luogo di lavoro. Per dirla in termini più chiari, la strategia negoziale del dirigente dipenderà soprattutto dal livello di conflittualità che i sindacati saranno in grado di esprimere nei luoghi di lavoro: quanto più basso sarà quest'ultimo, tanto maggiore sarà la sua capacità di resistenza alle pressioni negoziali, al fine di appropriarsi del diritto a decidere da solo.

Considerazioni non molto differenti possono effettuarsi in relazione ai limiti posti alla negoziabilità dei poteri dirigenziali in materia di organizzazione degli uffici e del lavoro, rispetto ai quali va subito detto che se l' 'immunizzazione' delle prerogative organizzative del dirigente pubblico dalla spinta sindacale può essere in qualche misura compresa alla luce dell'eccessiva compressione subita nell'esperienza pregressa ad opera della dinamica contrattuale, l'impressione è che la cura sia andata un po' oltre quanto necessario per ripristinare un corretto rapporto tra le parti. In particolare, la sterilizzazione contrattuale imposta in materia di organizzazione del lavoro appare, in verità, difficilmente contenibile: nella misura in cui restano assoggettati alla disciplina collettiva «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro», è prevedibile l'inevitabile, forte spinta sindacale a far traboccare la contrattazione verso il piano dell'organizzazione del lavoro. Così come eccessivamente sacrificante appare l'impossibilità di andare oltre la mera informazione sindacale in materia di organizzazione degli uffici, quando il buon dirigente potrebbe saper trarre vantaggi gestionali dalla attivazione di forme più avanzate di partecipazione sindacale, come ad es. la consultazione con le r.s.u. nei luoghi di lavoro. Ove profili di rigidità di questa normativa sui poteri dirigenziali dovessero affiorare nell'applicazione pratica, sarà opportuno rimediare al più presto, anche utilizzando la possibilità prevista dall'art. 2, co. 3, L. n. 15/2009, in forza del quale «entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 [tra i quali rientra il D. Lgs. n. 150/2009: n.d.a.], il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri».

Figlia di una concezione della gestione del personale di tipo neo-autoritario appare, poi - a parte il rigore forse eccessivo nella definizione di alcune specifiche sanzioni disciplinari - soprattutto la previsione che, come accennato più sopra, fissa a carico del dirigente, di un vincolo ad esercitare effettivamente il potere disciplinare nei confronti dei propri dipendenti. Una norma che si fonda sull'idea - emergente, come si è visto, anche dalle disposizioni che determinano un irrigidimento del sistema sanzionatorio - secondo cui il potere disciplinare costituisce la via maestra per il raggiungimento di maggiori livelli di efficienza del lavoro pubblico.

Indubbiamente questa soluzione costituisce una risposta 'forte' ai disdicevoli fenomeni di lassismo che sono proliferati in passato nell'esperienza delle nostre amministrazioni. Tuttavia non ci si può nascondere come tale scelta del legislatore rappresenti comunque un'anomalia rispetto a quanto avviene nel settore privato. Ciò anzitutto perché il dirigente privato gode sempre di un'ampia discrezionalità nell'esercizio del potere disciplinare, da lui esercitato su delega del datore di lavoro. E tale discrezionalità costituisce elemento costitutivo del medesimo potere, contribuendo di per sé a valorizzare anche la funzione dissuasiva di esso. In altre parole, la possibilità di minacciarne soltanto l'esercizio, rappresenta un carattere essenziale del potere disciplinare, poiché, nei fatti, talvolta la minaccia di sanzione può essere sufficiente, ed anzi funzionalmente più utile, della concreta applicazione della stessa, *specialmente di fronte ad infrazioni di scarso*

peso. Naturalmente, in linea di principio, anche l'imprenditore privato potrebbe, con una propria direttiva interna, obbligare il dirigente/manager ad esercitare *sempre e comunque* il potere disciplinare; ma è da dubitare che, nella logica della libertà di esercizio delle prerogative manageriali, un saggio imprenditore lo farebbe mai; e comunque è da ritenere che un buon manager assai difficilmente subirebbe un siffatto vincolo generale, che ne mortificherebbe l'autonomia. Ben diverso, naturalmente, è il caso in cui il dirigente decida a sua volta - eventualmente anche solo in via eccezionale, in situazioni di particolare tensione interna - di adottare una strategia di inflessibilità sanzionatoria: ciò avverrebbe, infatti, pur sempre in funzione di una sua scelta discrezionale. È proprio questa discrezionalità che viene, invece, sottratta al dirigente pubblico, il quale è obbligato, appunto, ad esercitare *sempre e comunque* (in via diretta o indiretta) il potere disciplinare, a prescindere dalla gravità dell'infrazione¹⁵⁴⁰, essendogli solo consentito - al fine di evitare di incorrere a sua volta in una sanzione - di provare che ha ritenuto in modo non irragionevole o non manifestamente infondato che l'infrazione del dipendente non sussisteva, ovvero di fornire un 'giustificato motivo' per aver omesso di esercitare, o per non aver esercitato nei termini dovuti, il predetto potere.

In realtà, al di là di quanto appena osservato, si deve registrare che, come ben insegnano gli esperti di organizzazione, nemmeno l'esercizio inflessibile del potere disciplinare può risultare, di per sé, idoneo e sufficiente a stimolare nei lavoratori quell'atteggiamento attivo e partecipativo necessario per trasformare la mera esecuzione della prestazione manuale o intellettuale in un *quid pluris* sul piano della produttività. Essere presenti sul luogo di lavoro, eseguire gli ordini per l'esecuzione del lavoro, lavorare sotto tema di sanzioni, non significa impegnarsi in termini cooperativi, assicurando valore aggiunto all'organizzazione del lavoro, nonché al 'prodotto' finale della struttura di appartenenza: in punta di diritto si può essere adempienti, pur restando passivi esecutori del mero lavoro indispensabile. Il coinvolgimento partecipativo dei lavoratori su obiettivi di miglioramento organizzativo e produttivo passa, insomma, per strade diverse dalla minaccia sanzionatoria.

Per altro verso, si è visto più sopra anche come lo stesso principio meritocratico sia stato declinato dal legislatore in modo forse un po' arcaico e grezzo, con l'adozione della regola elementare (ma, in verità, non sempre efficace) de' 'il bastone e la carota', e dunque facendo affidamento sul tradizionale binomio comando/autorità piuttosto che, secondo concezioni più moderne e sofisticate, su di una strategia composita connotata da un *mix* di trasparenza, coinvolgimento, motivazione, valorizzazione delle competenze e riconoscimento del potenziale.

In verità, quello dell'efficienza e della produttività è un problema che non può essere scaricato *solo* sui lavoratori, il cui scarso impegno e coinvolgimento nel lavoro è, frequentemente, l'effetto di una poco funzionale organizzazione degli uffici (anche per l'arretratezza delle strutture tecniche di supporto) e del lavoro, e dunque anche - è doveroso prenderne atto - della mediocre capacità gestionale di dirigenti(poco)manager. Come ricorda un noto detto di origine latina, *piscis a capite putet*; e dunque pensare di modernizzare e rendere più efficienti le amministrazioni *solo* sanzionando i comportamenti assenteisti e/o non collaborativi del personale dipendente è, come insegnano le scienze dell'organizzazione, puramente illusorio.

¹⁵⁴⁰ In effetti, una differenziazione, a tal fine, tra infrazioni e sanzioni di particolare gravità e quelle di minor rilievo disciplinare sarebbe stata una soluzione assai più ragionevole.

D'altronde, dal lato opposto, è altresì puramente illusorio pensare che gli organi politici diventino di punto in bianco capaci di indicare con precisione «obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare» - art. 14, co. 1, D. Lgs. n. 165/2001 - delle amministrazioni di competenza e dei vertici amministrativi). Ma soprattutto è illusorio pensare che i dirigenti pubblici, nel loro insieme, possano improvvisamente trasformarsi in manager perfettamente *competenti* nella definizione degli obiettivi dei soggetti di riferimento (i dirigenti di prima fascia per quelli di seconda fascia, e questi ultimi per i dipendenti a loro assegnati), *efficienti* nelle strategie organizzative ed *efficaci* nell'assunzione delle decisioni operative, grazie esclusivamente a disposizioni legislative che dicano loro cosa fare, ed anzi impongano loro determinati comportamenti, pure attraverso un'ampia formalizzazione di procedure e decisioni.

Insomma, in questa delicatissima materia non ci sono bacchette magiche: occorre favorire il diffondersi di una cultura politica più istituzionale, volta alla definizione di concreti, puntuali programmi di governo, nonché, come si è accennato in precedenza, il passaggio, soprattutto attraverso adeguati processi formativi dei dirigenti attuali e futuri, da una gestione burocratico-verticistica ad una manageriale-collaborativa. Se si preferisce, occorre promuovere la maturazione di quella cultura manageriale, cui si è accennato più sopra, *che renda il dirigente in grado soprattutto di fare progetti e di attuarli*, coinvolgendo e motivando i propri dipendenti nel perseguimento degli obiettivi prefissati, e guidandoli con entusiasmo, rigore, equità, trasparenza, fiducia, etc. Anche un buon sistema tecnico-organizzativo fondato su valutazione e merito può funzionare in modo efficiente solo su queste fondamentali premesse.

Tutto ciò, inoltre, sia ben chiaro, senza che si debba mai assolutamente abdicare al perseguimento del generale interesse pubblico, il quale deve continuare a permeare l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione nel suo complesso. Ma su quest'ultimo fondamentale aspetto si tornerà tra breve.

5.2 Altri motivi di preoccupazione: le irrisolte tensioni tra centralizzazione e decentramento, uniformità ed autonomia, nonché tra interesse pubblico/etica ed economicità/efficienza.

Ulteriori ragioni di preoccupazione innescate dall'intervento del legislatore del 2009 riguardano profili più generali, comunque collegati con la riforma del lavoro pubblico e delle pubbliche amministrazioni. Ad esse si può fare solo cenno, anche in ragione del fatto che hanno implicazioni non soltanto giuslavoristiche.

Anzitutto il nuovo provvedimento legislativo ha fissato regole unilaterali tendenzialmente rigide ed omologanti (in quanto imperative e quindi non derogabili) a fronte, da un lato, di opposte tendenze verso la diversificazione localistica e settoriale e, dall'altro lato, di una sempre più evidente specificità delle varie amministrazioni pubbliche, oggettivamente bisognose di trovare - in un ponderato bilanciamento tra politica e tecniche organizzative, nonché tra poteri manageriali ed istanze sindacali e del lavoro presenti nelle singole strutture - il *proprio* equilibrio nella definizione dei metodi e degli strumenti per perseguire incrementi della qualità e quantità tanto del lavoro quanto dell'attività degli apparati amministrativi nel loro complesso. E ciò anche grazie a delle buone dinamiche contrattuali, le quali dipendono pure dalla capacità strategica di parte pubblica.

Orbene, anche riguardo a questi problemi non marginali saranno i mesi futuri a dirci se l'intervento riformatore, costruito al fine di ottenere un miglioramento della produttività e del rendimento delle strutture amministrative e del personale in esse operante, abbia avuto successo, o

se abbia trovato gravi difficoltà di applicazione, scontrandosi con le difficoltà intrinseche di riforma del sistema amministrativo italiano, in permanenza afflitto da spinte contrastanti simbolicamente espresse dai due binomi centralizzazione-decentramento (da identificare anche, ma non solo, nel federalismo regionale) e uniformità-autonomia.

Altra preoccupazione sollevata dall'intervento riformatore attiene, poi, al rischio che un'eccessiva esaltazione del modello di efficienza manageriale sotteso alla nuova complessa disciplina in materia di valutazione possa provocare una sostanziale obliterazione dei valori pregnanti che devono ispirare l'azione delle pp.aa. La trasposizione nel settore pubblico di meccanismi di misurazione e valutazione dell'efficienza della performance delle strutture derivati dall'esperienza privata - ovviamente adattati alla specificità organizzativa delle pubbliche amministrazioni - non deve impedire, in altre parole, che resti sempre ben stagliato all'orizzonte l'interesse pubblico alla cui soddisfazione devono tendere le varie strutture amministrative, da intendersi soprattutto come aspettativa dei cittadini all'attuazione dei propri diritti costituzionali. Specialmente a fronte dell'erogazione di servizi essenziali per il soddisfacimento di questi diritti, quei meccanismi non devono essere concepiti nella prospettiva di un'efficienza puramente economicistica, bensì come strumenti adottati in funzione di un migliore perseguimento di quell'interesse. E in ciò essi possono ben essere coadiuvati da quelli messi in campo per garantire la massima trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa, di cui si è detto più sopra,

In questo senso, si può affermare che qualunque intervento riformatore che riguardi la pubblica amministrazione va non solo *concepito*, ma anche *interpretato* ed *attuato* nell'ambito di un sistema di assi cartesiani di cui l'economicità, intesa come efficiente allocazione delle risorse pubbliche, rappresenta pur sempre solo una delle coordinate; e dove le altre due sono costituite dall'efficacia dell'azione pubblica, intesa come piena soddisfazione del cittadino (non solo in qualità di contribuente, ma soprattutto) come soggetto titolare di diritti costituzionalmente protetti, e dalla legalità, intesa (non solo come rispetto puramente formale della norma, ma soprattutto) come eticità dell'agire politico e gestionale. Si tratta di principi di fondamento costituzionale che non vanno considerati in modo astratto e generico, bensì come essenza imprescindibile dell'azione amministrativa quotidiana, e questo a maggior ragione quando - come nella fase storica che stiamo vivendo - l'intervento protettivo pubblico assume un ruolo indispensabile di salvaguardia degli stessi equilibri democratici. Proprio nelle situazioni di grave crisi economica e sociale, infatti, emerge, con ancor maggiore evidenza, la necessità di ottimizzare, in termini di efficienza ed efficacia, l'erogazione di servizi e funzioni amministrative - in particolare al fine di soddisfare i bisogni dei più deboli - e di adottare meccanismi di trasparenza che diano garanzia dell'assoluta correttezza, integrità ed imparzialità tanto dei politici quanto degli amministratori; due categorie di soggetti che sono chiamati - sia pure a titolo diverso - a rispondere delle loro azioni nei confronti dei cittadini: i primi in quanto 'rappresentano la nazione' (art. 67 Cost.), i secondi in quanto 'sono al servizio esclusivo della nazione' (art. 98 Cost.).

Da questo punto di vista, non si può negare che il D. Lgs. n. 150/2009 ha indicato che tra le proprie finalità principali v'è il perseguimento di «elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni

e dei servizi»¹⁵⁴¹; che «la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche»¹⁵⁴²; che «le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e organizzativa, secondo criteri connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi»¹⁵⁴³; che gli obiettivi programmati dalle amministrazioni devono essere «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività ...», nonché «tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi», etc.

È auspicabile che queste affermazioni non restino di mero principio e che si coniughino, nella concreta individuazione degli obiettivi dell'azione amministrativa, con la piena consapevolezza dei valori costituzionali sottesi alle aspettative dei cittadini.

Bibliografia essenziale

AA.VV. (2009), *Lavoro Pubblico*, Sezione III, in Cinelli M. - Ferraro G., *Lavoro, competitività, welfare*, t. II, Utet, Torino, 227;

BELLAVISTA (2009), *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al Convegno dell'A.I.D.La.S.S. su "La figura del datore di lavoro - Articolazione e trasformazioni", Catania 21-23 maggio 2009, in http://www.aidlass.org/attivita/Relazione_Bellavista_2009.pdf;

BORDOGNA (2009), *Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 92/2009;

BOSCATI (2009), *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, LPA, 13;

CARABELLI (2009), *I poteri dirigenziali nel limbo della non contrattabilità*, in RU, 29;

CARINCI F. (2009), *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 88/2009;

CARRIERI-NASTASI (a cura di) (2009), *spazi e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna;

D'AURIA G. (2009), *I "nuovi" controlli della Corte dei conti (dalla "legge Brunetta" al federalismo fiscale, e oltre)*, LPA, 469;

ID. (2009), *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo*, Stato e autonomie territoriali, in G.D.A., 5 ss.;

GENTILE (a cura di) (2009), *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, Ediesse, Roma;

MAINARDI (2009), *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici dopo il d.lgs. n. 150/2009*, LPA, in corso di stampa;

NICOSIA (2008), *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la "buona" amministrazione*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 81/2008;

¹⁵⁴¹ Art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁴² Art. 3, co. 1, D. Lgs. n. 150/2009.

¹⁵⁴³ Art. 3, co. 4, D. Lgs. n. 150/2009.

OLIVERI (2009), *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli, Rimini;

PATRONI GRIFFI A. (2009), *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, LPA, 27;

SALOMONE (2009), *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "Riforma Brunetta"*, LPA, 1;

SOLOPERTO (2010), *La riforma della contrattazione collettiva*, in Tiraboschi M. - Verbaro F., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffré, Milano, in corso di pubblicazione;

TALAMO (2009), *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 90/2009;

ID. (2009), *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, LPA, 497;

ID. (2010), *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/talamo_n96-2010it.pdf;

ZOPPOLI L. (a cura di) (2009), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Ed. Sc., Napoli.