# *Riforma* della *tutela reale* contro il licenziamento *illegittimo* e rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: problemi e prospettive di coordinamento*

Michele De Luca

1. Riforma della *tutela reale* contro il licenziamento *illegittimo* e rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: definizione del tema di indagine. 239

2. Riforma della *tutela reale* (legge n. 92 del 2012): problemi di coordinamento con la disciplina *speciale* del licenziamento nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche. 240

3. Segue: applicazione ai licenziamenti di dipendenti pubblici. 242

4. Segue: linee essenziali della riforma. 242

5. Segue: differenze essenziali dalla *tutela reale originaria.* 243

6. Segue: prospettive di coordinamento con la disciplina *speciale* del licenziamento nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche. 243

7. Licenziamento di dirigente pubblico: *tutela reintegratoria* in caso di *spoil system oneroso,* potenzialità espansivo della *ratio*, ipotesi di reintegrazione previste dalla contrattazione collettiva. 245

8. *Procedimento specifico* per l'impugnativa dei licenziamenti (commi 47 ss. dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012): applicabilità ai licenziamenti nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche. 246

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 178/2013

## 1. Riforma della *tutela reale* contro il licenziamento *illegittimo* e rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: definizione del tema di indagine.

Forse segnalano il problema.

Non sembrano offrirne, tuttavia, la soluzione: almeno per quanto riguarda il *sistema di tutela* contro il licenziamento *illegittimo* dei dipendenti pubblici.

Intendo riferirmi alle disposizioni della *riforma* (legge n. 92 del 2012), che contemplano – esplicitamente – i rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche (commi 7 e 8 dell'articolo 1)[657]

Ai nostri fini, non pare dirimente la, quantomeno controversa, *configurazione* (comma 7) – come *"principi e criteri per la regolazione"* degli stessi rapporti di lavoro (di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, appunto) – di tutte le *disposizioni* della riforma (di cui alla legge n. 92 del 20012), *"per quanto da esse non espressamente previsto"*.[658]

C'é da domandarsi, infatti, se ne risulti univocamente esclusa la efficacia regolativa delle stesse *disposizioni* per i rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

C'è da domandarsi, altresì, se ne risultino enunciati soltanto i *principi e criteri* per la delega, che viene contestualmente conferita (comma 8) al Ministro *competente* (per la pubblica amministrazione, appunto, e la semplificazione), perché provveda – *"sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche"* – ad *"individua(re) e defini(re), anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche".*

In tale ipotesi, infatti, l'attuazione della delega risulterebbe, bensì, avviata – mediante la stipulazione di *protocollo d'intesa* con le *organizzazioni sindacali*[659] – ma sarebbe ancora ben lungi dall'essere conclusa.

Tanto basterebbe per concludere che la perseguita *"armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche"* non incide, almeno immediatamente, sulla *riforma* (di cui alla legge n. 92 del 2012, cit.).

Anche a voler prescindere dalla superiori considerazioni – che sono state prospettate, in termini problematici – le disposizioni in esame (commi 7 e 8 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012, cit.) – ancorché escludessero la efficacia regolativa delle *disposizioni* della riforma, per i rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche – non potrebbero riguardare,

---

[657] Articolo 1, commi 7 e 8, legge n. 92 del 2012:

*7. Le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo.*

*8. Al fine dell'applicazione del comma 7 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.*

[658] Sulla distinzione fra principi, disposizioni e regole, vedi G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Torino, Einaudi, 2009, spec. capitolo quinto, spec. 95 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto,* Bologna-Roma2011, spec.171 ss., 701 ss.

[659] Vedi Protocollo per l'impiego pubblico 3/19 maggio 2012.

tuttavia, la disposizione (articolo 51, secondo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165), che – per la disciplina degli stessi rapporti di lavoro – reca il *rinvio formale* allo *statuto dei lavoratori* (legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni) e, per quel che qui interessa, alla *tutela reale* contro i licenziamenti *illegittimi* (di cui all'articolo 18 dello *statuto*).

Infatti si tratta, all'evidenza, di disposizione affatto estranea alla riforma (di cui alla legge n. 92 del 2012, cit.), ancorché rechi il rinvio a disposizione (art. 18 dello *statuto*, appunto), che risulta *sostituita* dalla riforma stessa.

La costruzione della riforma – *"a misura del lavoro privato"*[660] – sembra imporre, tuttavia, il coordinamento – che pare segnalato dalle disposizioni in esame (commi 7 e 8 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012, cit.) – della *tutela reale riformata* con la disciplina – in tema di licenziamento, appunto – per i rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.[661]

## 2. Riforma della *tutela reale* (legge n. 92 del 2012): problemi di coordinamento con la disciplina *speciale* del licenziamento nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

La *tutela reale*, infatti, era comminata (dall'articolo 18 SL, nel testo originario) – quale *sanzione automatica* – per tutti i licenziamenti *illegittimi* (nulli, annullabili ed inefficaci). [662]

L'applicazione della stessa *tutela reale* alle pubbliche amministrazioni – *"a prescindere dal numero dei dipendenti"* (articolo 51, secondo comma, decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, cit.) – consentiva, quindi, la *sanzione* di qualsiasi licenziamento *illegittimo,* ancorché dipendente dalla violazione di norme specifiche dettate per le pubbliche amministrazioni.[663]

---

[660] Cos, testualmente, F. CARINCI, *Art. 18 St. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente,* in *Lav. Pubbl. Amm.,* 2012, 2, 247 ss.
Vedi, altresì, ID., *Pubblico impiego privatizzato e art. 18,* in *Dir. Prat. Lav*., 2013, 1, 27 ss.

[661] Vedi A. BOSCATI, *la difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico,* in WP CSDLE "Massimo D'Antona" – 170/2013, di prossima pubblicazione sul n. 6/2012 di LPA, al quale si rinvia per completi riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

[662] Vedi articolo 18, 1° comma, SL (prima della riforma), significativamente intitolato *reintegrazione nel posto di lavoro:*
*"(……) il giudice con la sentenza con cui dichiara inefficace il licenziamento ai sensi dell'art. 2 della predetta legge o annulla il licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo, ovvero ne dichiara la nullità a norma della legge stessa, ordina al datore di lavoro (……) di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro. (…….)".*

[663] Vedi articoli 51 ss. decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165:
Articolo 51
1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è disciplinato secondo le disposizioni degli articoli 2, commi 2 e 3, e 3, comma 1.
2. La legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.
Articolo 55
*Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative (1) (2)*
1. Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2. (...).
Articolo 55 bis
*Forme e termini del procedimento disciplinare (1) (2)*

La *tutela reale* – quale risulta dopo la *riforma* – commina, invece, sanzioni diverse in relazione ad ipotesi di *illegittimità* del licenziamento – parimenti diverse – che risultano costruite, tuttavia, *"a misura del lavoro privato"*[664].

Accade, pertanto, che ipotesi di *illegittimità* – previste per il licenziamento dei dipendenti di pubbliche amministrazioni – non corrispondano ad alcuna delle ipotesi di *illegittimità del licenziamento* previste – per il lavoro privato – e dalla riforma assoggettate alla sanzione per ciascuna comminata.

Infatti non trovano riscontro – nella riforma della *tutela reale* contro i licenziamenti *illegittimi* (di cui alla legge n. 92 del 2012) – né la disciplina sostanziale – concernente, essenzialmente, la *giustificazione* del licenziamento – né le regole procedurali, che sono previste per i rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche (art. 51 ss. decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.).

---

1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento disciplinare, se il responsabile della struttura ha qualifica dirigenziale, si svolge secondo le disposizioni del comma 2. Quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi di quelle indicate nel primo periodo, il procedimento disciplinare si svolge secondo le disposizioni del comma 4. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.
2. (…).
3. (...).
4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.
(…).
Articolo 55 quater
*Licenziamento disciplinare (1) (2)*
1. Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi:
a) falsa attestazione della presenza in servizio, (……);
b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a (…);
c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
d) falsità documentali o dichiarative (...);
e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;
f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.
2. Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, (…), una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da (…)
3. Nei casi di cui al comma 1, lettere a), d), e) ed f), il licenziamento è senza preavviso.
(…).

[664] Vedi art. 18, commi 4 ss. SL *riformato* (dai commi 42 ss. legge n. 92 del 2012), nel quale risultano *sostituiti* – per quel che qui interessa – *i commi dal primo al sesto* del testo precedente dello stesso articolo 18.

Parimenti non trova riscontro – nella riforma – la configurazione come *norme imperative* (ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile) – e la nullità conseguente alla loro violazione – che è prevista per la disciplina – sostanziale e procedurale – dei licenziamenti, negli stessi rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche (dall'art. 55, 1° comma, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.).

Palese risulta, quindi, la difficoltà del coordinamento prospettato.

## 3. Segue: applicazione ai licenziamenti di dipendenti pubblici.

Intanto il palese carattere *formale* del rinvio (di cui all'articolo 51, cpv.) – alla *"legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni"* – induce a ritenere che la *tutela reale* contro i licenziamenti *illegittimi* (di cui all'articolo 18 della stessa legge) debba essere applicata – quale risulta dalla *riforma* (di cui alla legge n. 92 del 2012) – (anche) ai dipendenti di amministrazioni pubbliche.[665]

Anche a voler prescindere dalla proposta conclusione – peraltro assorbente – la disciplina precedente della *tutela reale* (di cui all'articolo 18 SL, nel testo originario) risulta, comunque, esplicitamente *sostituita* dalla riforma (commi 42 ss. legge n. 92 de 2012).[666]

Né la sopravvivenza di tale disciplina precedente – soltanto per il licenziamento dei dipendenti pubblici – può discendere dalla difficile conciliabilità della *tutela reale riformata* con la disciplina speciale dello stesso licenziamento.

Tuttavia si impone – come è stato ripetutamente anticipato – il coordinamento fra la *tutela reale riformata,* appunto, e la disciplina speciale del licenziamento per i dipendenti pubblici.

## 4. Segue: linee essenziali della riforma.

Per quel che qui interessa, la disciplina della *tutela reale riformata* (di cui all'art. 18 SL, come *sostituito* dai commi 42 ss. legge n. 92 de 2012) conserva, da un lato, la *tutela reale originaria* (commi 1-3) – anche – per il licenziamento *"riconducibile a (…) casi di nullità previsti dalla legge"* oppure *"dichiarato inefficace perché intimato in forma orale"*.

Mentre commina la *tutela anche reintegratoria* o, in alternativa, la tutela *meramente indennitaria*

---

[665] In tal senso, vedi: A. BOSCATI, *op. cit.*, al quale si rinvia per riferimenti ulteriori. Adde: G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013,* Torino, Giappichelli, 2013, 220 ss., spec. §2 ed, ivi, riferimenti a nota13.
In senso contrario, vedi F. CARINCI, *Art. 18 St. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente,* cit., al quale parimenti si rinvia per riferimenti ulteriori.

[666] Affatto diversa è la disposizione (articolo 1, comma2, decreto legislativo 9 ottobre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), che – senza incidere sulla disciplina precedente nelle stesse materie, rimasta di conseguenza in vigore – sancisce, tuttavia, testualmente: *"Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale"*.
In questo caso, infatti, la disciplina precedente ha continuato a trovare applicazione – *"per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale"* – mentre la disciplina sopravvenuta ha trovato applicazione soltanto al lavoro privato.
Sul punto, vedi G. GENTILE, *op. loc. ult. cit.*

per ipotesi diverse di difetto di giusta causa o giustificato motivo (commi 4-5).

La tutela esclusivamente *indennitaria* – peraltro *dimidiata* – risulta comminata, infine, per vizi formali o procedurali, diversi dall'oralità (comma 6). [667]

**4.1.** Ora i *"casi di nullità previsti dalla legge"* (di cui al comma 1 dell'articolo 18 riformato) non sembrano riguardare i *casi di* nullità, appunto, per vizi formali o procedurali.

Infatti é separatamente previsto (nello stesso comma 1) – e parimenti assoggettato, tuttavia, alla *tutela reale originaria* – il licenziamento – affetto da vizio formale, appunto – quale il licenziamento *"dichiarato inefficace perché intimato in forma orale"*.

## 5. Segue: differenze essenziali dalla *tutela reale originaria.*

Peraltro i requisiti *formali* e *procedurali* prescritti a pena di *inefficacia*[668] – per il cui difetto risulta comminata (dal comma 6) soltanto la *tutela indennitaria dimidiata* – riguardano, all'evidenza, il lavoro privato.

Comunque, sono affatto diversi dai requisiti – parimenti formali e procedurali – che sono prescritti – a pena di nullità (art. 55 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.) – per il licenziamento dei dipendenti pubblici (art. 55 bis ss. dello stesso decreto legislativo, cit.).

**5.1.** Parimenti diversi risultano, altresì, *giusta causa* e *giustificato motivo* previsti, a pena di *annullamento*, per licenziamento nel lavoro privato – come le *tutele* comminate per il loro difetto [669] – rispetto alle ipotesi di *giustificazione*[670], che sono previste – a pena di nullità (art. 55 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.) – per il licenziamento dei dipendenti pubblici (art. 55 quater dello stesso decreto legislativo).

## 6. Segue: prospettive di coordinamento con la disciplina *speciale* del licenziamento nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Tanto basta per concludere che i licenziamenti *illegittimi* dei dipendenti pubblici vanno, bensì,

---

[667] Vedi, per tutti, M. DE LUCA, *Riforma della tutela reale contro i licenziamenti al tempo delle larghe intese: riflessioni su un compromesso necessario*, in Riv. It. dir. lav., 2013, I, 1 ss., al quale si rinvia per riferimenti ulteriori. Adde: F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori* – che *costituisce lo sviluppo del (suo) pensiero, riprendendo ed ampliando quanto già scritto in saggi precedenti* – in corso di pubblicazione su WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT e su ADL, al quale parimenti si rinvia per riferimenti ulteriori.

[668] Quali: *"requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni"*

[669] Il cui difetto di giusta causa e giustificato motivo dà luogo – per quanto si è detto – alla *tutela anche reintegratoria* oppure, alternativamente, alla tutela *meramente indennitaria*, in relazione a ciascuna delle ipotesi considerate (ai sensi dei commi 4 ss. dell'art. 18 SL riformato).

[670] Quali, oltre a giusta causa e giustificato motivo, ipotesi previste dal contratto collettivo od elencate contestualmente.

assoggettati alla riforma della *tutela reale* (di cui alla legge n. 92 del 2012).

Ad essi si applica, tuttavia, la *tutela reale originaria*, che la *riforma* conserva – per quanto si è detto – (anche) per i licenziamenti riconducibili a *casi di nullità previsti dalla legge* e per il *licenziamento dichiarato inefficace perché intimato oralmente.*[671]

L'applicazione diretta si coniuga, in tale prospettiva, con la *forza espansiva* della stessa *tutela.*[672]

6.1. Intanto il licenziamento *illegittimo* del pubblico dipendente – per difetto di *giustificazione* o di altri requisiti parimenti sostanziali, prescritti a pena di *nullità* (art. 55 e 55 quater decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.) – sembra rientrare tra i licenziamenti riconducibili a *casi di nullità previsti dalla legge*, ai quali continua ad applicarsi la *tutela reale originaria* (ai sensi dell'art. 18, 1° comma, SL riformato).

Comunque, il difetto di *giusta causa* o di *giustificato motivo* – previsto per il licenziamento del dipendente privato, a pena di *annullamento* (e sanzionato con *tutela anche reintegratoria* oppure, alternativamente, *meramente indennitaria,* ai sensi dell'art. 18, commi 4° ss., SL riformato) – risulta affatto diverso dal difetto corrispondente di *giustificazione,* che è previsto – peraltro a pena di *nullità* – per il licenziamento dei dipendenti pubblici (art. 55 e 55 quater decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.).

6.2. Il licenziamento *illegittimo* del pubblico dipendente – per difetto di requisiti formali o procedurali, prescritti a pena di *nullità* (art. 55 e 55 bis decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.) – sembra esulare, per quanto si è detto, dai licenziamenti riconducibili a *casi di nullità previsti dalla legge* – per difetto di giustificazione o di altri requisiti sostanziali – ai quali continua ad applicarsi la *tutela reale originaria* (ai sensi dell'art. 18, 1° comma, SL riformato).

Resta soggetto, tuttavia, alla medesima *tutela*, in quanto contestualmente comminata (dallo stesso art. 18, 1° comma, SL riformato, cit.) per il licenziamento *"dichiarato inefficace perché intimato in forma orale"*.

Sembra doversi, infatti, confermare – nel vigore della riforma – la *forza espansiva* della stessa *tutela reale* – parimenti comminata, anche allora, per il *licenziamento orale* (dall'art. 18 SL, nel testo originario) – e la conseguente *estensione* al licenziamento *disciplinare* affetto da vizio pro-

---

[671] Nello stesso senso pare A. BOSCATI, *op. cit.*

In senso contrario, tuttavia, vedi L. CAVALLARO, *L'art. 18 St. lavoratori e i pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, LPA, 2012, I, 1019 ss.; ID, *Pubblico impiego e (nuovo) articolo 18 statuto dei lavoratori: difficile convivenza o coesistenza pacifica?,* WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 176/2013 – nonché la giurisprudenza conforme (Trib. Perugia, ord. 10 novembre 2012 ed, a seguito di *reclamo,* 15 gennaio 2013, ivi annotate, oltre Trib. Terni, ord. 10/14 dicembre 2012) – al quale si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza – secondo cui l'articolo 18 SL riformato si applica, integralmente, al licenziamento dei dipendenti pubblici.

[672] Ne risulta la sostanziale equivalenza, almeno nelle linee essenziali (vedi *infra*) – con la tesi che ritiene applicabile l'articolo 18 nel testo originario (vedi *retro*) – quanto a *tutela reale* applicabile al licenziamento dei dipendenti pubblici: in altri termini, la *tutela reale* (di cui all'articolo 18 SL, nel testo originario) pare sostanzialmente confermata (dai commi 1-3 dello stesso articolo 18 SL riformato), nelle linee essenziali appunto, per i licenziamenti *nulli* e i licenziamenti *orali.*

cedurale (quale il licenziamento disciplinare intimato, nel *caso* allora considerato dalla Corte costituzionale, senza osservare il procedimento preliminare, di cui all'art. 7 SL, contestualmente *esteso* dalla Corte allo stesso licenziamento), trattandosi di *vicende accomunate* dalla *"natura formale delle due violazioni".*[673]

Non trova applicazione, invece, la *tutela indennitaria dimidiata* – comminata per il difetto di requisiti *formali* e *procedurali* prescritti, a pena di *inefficacia*, per i lavoro privato (comma 6 dell'art. 18 SL riformato) – in quanto si tratta di requisiti costruiti – *"a misura del lavoro privato"* , appunto – e, comunque, affatto diversi dai requisiti – parimenti formali e procedurali – che sono prescritti – a pena di nullità (art. 55 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, cit.) – per il licenziamento dei dipendenti pubblici (art. 55 bis ss. dello stesso decreto legislativo, cit.).

6.3. La conclusione raggiunta non si discosta, nella sostanza, da quella che discende dalla ultrattività, talora affermata (vedi *retro*) – per i dipendenti pubblici – dell'intera disciplina originaria della tutela reale (di cui all'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, quale risultava prima della riforma).

Tale disciplina – che la riforma, per quanto si è detto, ha *sostituito* – commina infatti, per qualsiasi *licenziamento illegittimo,* la *tutela reale,* che la riforma ha sostanzialmente conservato (art. 18, commi 1-3 statuto dei lavoratori *novellato*), fra l'altro, per i *casi di nullità previsti dalla legge* e per il *licenziamento dichiarato inefficace perché intimato oralmente.*

E tale *tutela reale* – per quanto si è detto – si applica – a qualsiasi *licenziamento illegittimo* – nei rapporti di lavoro *privatizzati* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

## 7. Licenziamento di dirigente pubblico: *tutela reintegratoria* in caso di *spoil system oneroso,* potenzialità espansivo della *ratio*, ipotesi di reintegrazione previste dalla contrattazione collettiva.

*"A differenza di quanto accade nel settore privato, nel quale il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro, è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi.(……..) . Le garanzie non mirano soltanto a proteggere il direttore generale come dipendente, ma discendono anche da principî costituzionali posti a protezione di interessi pubblici: l'imparzialità amministrativa, con cui, secondo quanto affermato da questa corte, contrasta un regime di automatica cessazione dell'incarico che non rispetti il giusto procedimento; il buon andamento, che risulta pregiudicato, sempre in base alla giurisprudenza di questa corte, da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescinda dall'accertamento dei risultati conseguiti".*

---

[673]Vedi Corte costituzionale 30 novembre 1982, n. 204, in Foro it.,1983, I, 855, con nota di M. DE LUCA*., I licenziamenti disciplinari dopo l'intervento della corte costituzionale: profili problematici e prospettive*.
Vedi, altresì, M. DE LUCA M., *I licenziamenti disciplinari dalla corte costituzionale alle sezioni unite: opzione per la tesi «ontologica», chiara definizione di ruoli, coerente assetto di fonti* (Nota a Cass., sez. un., 1 giugno 1987, n. 4823), ID., 1987; I, 2012.

Non saprei dire meglio della Corte costituzionale[674] – né, tantomeno, con pari autorità – le *ragioni diverse* – per il lavoro privato ed il lavoro pubblico – della *tutela* contro i licenziamenti *illegittimi*.

Quantomeno con riferimento agli stessi dirigenti apicali (quali i direttori generali di aziende sanitarie locali) – nonché alla stessa o, comunque, analoga *forma onerosa di spoils system* – sembra continuare ad imporsi la *tutela reintegratoria.*

Infatti *"un ristoro economico non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione (del dirigente) arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione"*.[675]

Resta da interrogarsi, tuttavia, sulla *forza espansiva* del principio, suscettibile di più ampia applicazione – enunciato dalla stessa Corte costituzionale – secondo cui il potere di licenziamento della pubblica amministrazione *"è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi".*[676]

Resta da domandarsi, poi, se – nel vigore della riforma – continui a trovare applicazione la *tutela reintegratoria,* prevista – parimenti per i dirigenti pubblici – dalla contrattazione collettiva.

Sembra trattarsi, tuttavia, di domanda meramente retorica.[677]

## 8. *Procedimento specifico* per l'impugnativa dei licenziamenti (commi 47 ss. dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012): applicabilità ai licenziamenti nel rapporto di lavoro *privatizzato* alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Il *procedimento specifico* per l'impugnativa dei licenziamenti (di cui ai commi 47 ss. dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012) risulta limitato, fra l'altro, alle *"ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni".*

Il carattere *formale* del rinvio (anche alle *successive modificazioni* dell'art. 18 SL, appunto) include – nell'oggetto del *procedimento specifico* – tutti i licenziamenti che rientrano nel campo di applicazione della *tutela reale*, sia *originaria* che *riformata.*

Coerentemente, ne risulta l'esclusione dal *rito speciale* soltanto per i licenziamenti – che esulano, appunto, dal campo di applicazione della *tutela reale* [678] [679] – e l'inclusione, invece, per tutti gli

---

[674] Vedi Corte cost. 24 ottobre 2008, n. 351, in Foro it. 2009, I, 606, con nota di DALFINO.

[675] Così, testualmente, Corte cost. 24 ottobre 2008, n. 351, cit.

[676] Così, testualmente, Corte cost. 24 ottobre 2008, n. 351, cit.

[677] Sul punto, vedi A. BOSCATI, *op. cit.,* spec. § 7, che richiama i contratti collettivi (a nota 50) e sottolinea, nel testo, che la *tutela reale* – di fonte contrattuale – presenta *"significativi profili di specialità (…) rispetto alla tutela reale legale".*

[678] A mero titolo esemplificativo: da quelli inclusi nell'area della *tutela obbligatoria* o nell'*area di non applicazione* delle *tutele* ai licenziamenti esclusi dalla *tutela reale* (quali i licenziamenti nelle organizzazioni di tendenza).

[679] Sul punto, vedi M.DE LUCA, Procedimento specifico in materia di licenziamenti: per una lettura coerente con la strumentalità del processo, sintesi della rielaborazione – corredata di note essenziali – di: relazione (spunti della) al corso di formazione su La disciplina del licenziamento fra tradizione e innovazione, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura (Villa di Castel Pucci, Scandicci, sede della Scuola, 25-27 marzo 2013); relazione al Convegno sul tema Disciplina dei licenziamenti: profili processuali e sostanziali, organizzato da Università degli studi di Napoli Federico II-Dipartimento di giurisprudenza, AGI-Avvocati giuslavoristi italiani- Sezione Campania, Cesgieco-Centro studi giuridici ed economici Luigi Limatola (Napoli, Università degli studi di Napoli Federico II, Aula Pessina,

altri.[680]

Fra questi rientra, indubbiamente, il licenziamento dei dipendenti pubblici, quale che sia – per quanto si è detto – l'opzione in ordine al regime sostanziale applicabile (vedi *retro*).[681]

Infatti non ne risulta controversa l'applicabilità della *tutela reale* – al licenziamento dei dipendenti pubblici – mentre non rileva, ai fini di che trattasi, l'opzione – alternativamente prospettata (vedi *retro*) – per la *tutela originaria* oppure per la *tutela riformata.*

---

4 aprile 2013); relazione introduttiva al convegno sul tema Processo del lavoro: nuovi scenari e vecchi problemi, organizzato dall'Ordine degli avvocati di Roma (Roma, Sala Europa – Corte d'appello, 10 aprile 2013), in WP CSDLE "Massimo D'Antona" – 173/2013, in corso di pubblicazione su ADL, spec. § 3.9., al quale si rinvia per riferimenti ulteriori.
Vedi, altresì, C. MUSELLA, Il rito speciale in materia di licenziamento, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013, Torino, Giappichelli, 2013, 348 ss., spec. 369 (licenziamenti inclusi nel campo d'applicazione della tutela obbligatoria), 360 (licenziamenti nelle *organizzazioni di tendenza* e quello dei dirigenti), al quale parimenti si rinvia per riferimenti ulteriori.

[680] Sul punto, vedi C. MUSELLA, *Il rito speciale in materia di licenziamento, cit.*, spec. 358 (licenziamenti collettivi), 359 (licenziamento nel lavoro pubblico), al quale si rinvia per riferimenti ulteriori.
Vedi, altresì, P. ALBI, *I licenziamenti collettivi*; G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013,* cit., 310, 220.

[681]Sul punto, vedi A. BOSCATI, *op. cit.,* spec. § 7, al quale si rinvia per riferimenti ulteriori.