

ANCORA SULL'EQUIVALENZA DELLE MANSIONI NEL LAVORO PUBBLICO E PRIVATO: INTERFERENZE RECIPROCHE E CIRCOLAZIONE DEI MODELLI REGOLATIVI NELLA PIÙ RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA (*)

SOMMARIO: 1. Clausole di fungibilità ed equivalenza convenzionale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione: verso un progressivo avvicinamento all'assetto del lavoro pubblico? – 2. La rilegificazione dell'equivalenza dopo la riforma Brunetta. – 3. L'art. 8 della legge n. 148 del 2011 e la disciplina delle mansioni: una nuova inversione di polarità nel processo di circolazione dei modelli regolativi della mobilità – 4. Osservazioni conclusive.

1. – Nella prima parte di questo scritto, la disciplina dell'equivalenza delle mansioni è stata esaminata nelle sue coordinate di riferimento tradizionali, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale che ha interessato l'art. 2103 Cod. Civ. nella versione *post* statutaria e l'art. 52 d.lgs. n. 165 del 2001 all'esito della privatizzazione.

In tale contesto, si è osservato come i modelli regolativi della mobilità orizzontale adottati nell'impiego privato e nel lavoro alle dipendenze della p.a. fossero caratterizzati da un evidente divario, ritenuto da taluno incolmabile.

Guardando agli sviluppi più recenti, tuttavia, si ha l'impressione che la frattura esistente tra i due ordinamenti sia in via di progressiva ricomposizione. Negli ultimi anni, infatti, la materia è stata sottoposta ad una serie di tensioni reciproche che sembra aver innescato uno scambio mutualistico di regole, metodologie e strumenti applicativi, tali da indirizzare l'assetto normativo verso un possibile punto di coesione interna.

In un primo momento, il processo di avvicinamento fra i modelli di accertamento dell'equivalenza professionale muove dal privato verso il pubblico, ponendo quale sintomatico punto di svolta la sentenza n. 25033 del 2006 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Chiamata a verificare se la clausola di fungibilità contenuta nell'art. 46 del Ccnl Poste Italiane ⁽¹⁾ fosse compatibile con la nozione legale di equi-

(*) La prima parte di questo studio è pubblicata sul precedente fascicolo di questa *Rivista*.

(¹) La clausola in questione prevedeva la piena equivalenza professionale tra tutte le mansioni collocate nella stessa Area di inquadramento. Con il rinnovo dell'11 luglio 2003 e, da ultimo, del 14 aprile 2011, il Ccnl in questione ha adottato un nuovo sistema di classificazione su sei livelli professionali. La fungibilità orizzontale tra diversi ambiti organizzativi è

valenza, la S.C. ha affermato che la contrattazione collettiva è autorizzata a porre meccanismi convenzionali di mobilità orizzontale, prevedendo, con apposita clausola, la fungibilità funzionale tra mansioni anche dal contenuto professionale differente, per sopperire a contingenti esigenze aziendali, ovvero per consentire la valorizzazione della professionalità potenziale di tutti i lavoratori inquadrati in quella qualifica, senza incorrere nella sanzione della nullità comminata dal secondo comma dell'art. 2103 Cod. Civ. ⁽²⁾.

In effetti, il principio sancito dalla Cassazione non rappresenta una novità assoluta nel panorama della giurisprudenza di legittimità. In un passato molto più lontano, infatti, si era già affermato che anche il passaggio da mansioni impiegate a mansioni operaie può essere conforme ai principi dell'art. 2103 Cod. Civ., qualora le posizioni di partenza e di destinazione siano collocate nel medesimo livello di inquadramento e purché sussista una adeguata riqualificazione professionale dei lavoratori coinvolti ⁽³⁾.

Tuttavia, la pronuncia del 2006 contiene un passaggio forse ancor più significativo, perché costituisce il primo atto del più moderno filone giurisprudenziale che allarga il baricentro della disposizione codicistica oltre il terreno classico del garantismo individuale, fino a coprire quello, sinora meno esplorato, del garantismo collettivo ⁽⁴⁾.

Non a caso, a partire da questa sentenza si è registrata una crescente valorizzazione dell'autonomia sindacale (qui intesa come principale strumento di mediazione tra la tutela della dignità professionale del lavoratore

stata nuovamente ribadita anche dall'art. 20, il quale la condiziona ad esigenze tecnico-produttive dei diversi ambiti organizzativi, ed alla necessità di conseguire negli ambiti medesimi un livello comune di professionalità atto ad evitare la parcellizzazione dei compiti nei processi di lavoro, nonché di favorire l'accrescimento, anche orizzontale, delle competenze delle risorse.

⁽²⁾ Cfr. Cass., Sez. un., 24 novembre 2006, n. 25033, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, pag. 11, con nota di A. OCCHINO, *La clausola collettiva di fungibilità tra mansioni contrattualmente, ma non legalmente, equivalenti è valida per esigenze aziendali temporanee*. Vedila anche in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, II, pag. 660, con nota di M. BORZAGA, *Principio di equivalenza delle mansioni e ruolo della contrattazione collettiva: verso nuovi spazi di flessibilità?*, nonché, se si vuole, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, II, pag. 193, con nota di A. RICCOBONO, *Le sezioni unite sulle clausole di fungibilità tra mansioni considerate equivalenti dalla contrattazione collettiva*.

⁽³⁾ Cass. 16 ottobre 1985, n. 5098, in *Giust. Civ.*, 1986, I, pag. 412.

⁽⁴⁾ Prima di tale sentenza, infatti, i giudici di legittimità avevano diffusamente censurato la validità della clausola del Cnl Poste, collocandosi nella consolidata prospettiva individuale che aveva condotto a ritenerla in contrasto con il primo comma dell'art. 2103 Cod. Civ. Cfr. Cass. 17 marzo 2003, n. 3918, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2003, II, pag. 762, con nota di M. VITALETTI, *L'operatività dell'art. 2103 c.c. nei nuovi sistemi di classificazione del personale*; Cass. 18 agosto 2004, n. 16183, in *Giust. Civ. Mass.*, 2004, 7-8; Cass. 11 aprile 2005, n. 7351, *ivi* 2005, 4. Hanno dichiarato illegittimo l'art. 46 del Cnl Poste Corte d'App. Firenze 27 febbraio 2004, in www.unicz.it/lavoro/CDAFI270204.htm; Trib. Napoli 26 febbraio 2001, in *Giur. It.*, 2002, pag. 762, con nota di U. GARGIULO, *Reinquadramento dei lavoratori: mansioni esigibili e professionalità*.

e le esigenze dei più moderni sistemi di produzione integrata), il cui esito principale è stato quello di sdoganare una nuova ipotesi di deroga extralegale all'art. 2103 Cod. Civ. legata ad esigenze del contesto aziendale di riferimento ⁽⁵⁾.

Naturalmente, le implicazioni sottese al principio di diritto formulato dalle Sezioni Unite della Cassazione vanno ben al di là della vicenda Poste. Ed infatti, l'utilizzo delle clausole di flessibilità funzionale delle mansioni appare sempre più diffuso nei sistemi di classificazione del personale ⁽⁶⁾, a

⁽⁵⁾ Cfr. Cass. 8 marzo 2007, n. 5285, in *Lav. Giur.*, 2007, pag. 1228, con nota di S. LAFORGIA, *L'art. 2103 c.c. e le clausole contrattuali di equivalenza delle mansioni*; Cass. 27 giugno 2007, n. 14810, *ivi*, 2007, pag. 675, con nota di C. TOMIOLA, *L'equivalenza contrattuale delle mansioni e l'art. 2103 c.c. tra inquadramento formale e professionalità sostanziali*; Cass. 6 novembre 2009, n. 23601, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, pag. 201, con nota di M. SOMVILLA, *L'equivalenza può prescindere dalla professionalità pregressa*. Ulteriori riferimenti in M. MEUCCI, *Considerazioni sulla professionalità «dinamica»*, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2008, pag. 63 e segg.

⁽⁶⁾ Limitandosi ad una panoramica generale, cfr. l'art. 9 del Ccnl per il personale amministrativo dipendente delle Agenzie Generali INA Assitalia del 14 ottobre 2008, in cui le parti stabiliscono di «assumere il principio della fungibilità delle mansioni», in ragione del quale il personale inquadrato all'interno di una stessa Area omogenea potrà essere adibito a tutte le mansioni di concetto relative alle attività generalmente svolte nell'ambito delle Agenzie Generali e proprie delle stesse, nonché ad ogni altra attività ad esse direttamente correlata e funzionale al loro svolgimento, fermo restando il trattamento economico relativo alla posizione organizzativa assegnata; l'art. 90, comma 2, del Ccnl per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali del 19 gennaio 2012, il quale prevede che, in considerazione delle esigenze aziendali in direzione della fungibilità ed anche al fine di consentire ai lavoratori/lavoratrici conoscenze quanto più complete del lavoro ed un maggior interscambio nei compiti, l'impresa può attribuire al lavoratore/lavoratrice, anche in via promiscua, tutte le attività di pertinenza dell'area professionale di appartenenza, senza che ciò comporti riduzione del trattamento economico; l'art. 4 del Ccnl per gli addetti all'industria chimica, chimico/farmaceutica, ecc., del 10 maggio 2006 e s.m.i., che dispone che i lavoratori sono inquadrati in un'unica scala classificatoria composta da sei categorie nell'ambito delle quali sono previste figure professionali con mansioni contrattualmente considerate equivalenti, distribuite su diverse posizioni organizzative; l'art. 2, comma 10 del Ccnl autoferrotranvieri del 27 novembre 2000 e s.m.i., secondo cui le figure all'interno della stessa area professionale appartenenti alla stessa area operativa o ad aree operative diverse hanno contenuti professionali fra loro, di norma, equivalenti; l'art. 15 del Ccnl dei servizi ambientali del 30.6.2008, che ha adottato un sistema di classificazione unico per aree funzionali, ciascuna articolata su nove profili professionali (Area spazzamento, raccolta, tutela e decoro del territorio; Area conduzione; Area impianti e laboratori; Area officine e servizi generali; Area tecnica e amministrativa), stabilendo che, nell'ambito del predetto sistema di classificazione unica, si considerano equivalenti le mansioni e/o qualifiche inquadrate nello stesso livello professionale e relative ad Aree operative – funzionali diverse; l'art. 29 del Ccnl per le imprese radiotelevisive private del 16 febbraio 2011, che, in considerazione delle peculiari esigenze del settore, e per favorire lo sviluppo professionale dei lavoratori, prevede interscambiabilità delle mansioni in aree professionali compatibili. Da ultimo, con riferimento alla crisi della Electrolux s.p.a. si veda il documento *Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale*, 18 gennaio 2014, su cui T. TREU, *Vi spiego cosa vogliamo fare con l'Electrolux*, in <http://nuvola.corriere.it/2014/01/21/7776/>, che propone l'adozione di un nuovo Patto territoriale in cui inserire l'obiettivo di una maggiore mobilità professionale, anche in deroga

conferma che l'interesse per la gestione collettiva della mobilità orizzontale non costituisce più una novità nell'esperienza delle relazioni industriali italiane, così come non lo è più la sperimentazione di tecniche di ingegneria organizzativa che sollecitano una metamorfosi *on demand* della professionalità dei lavoratori. Peraltro, la tendenza alla determinazione convenzionale dei rapporti di equivalenza sembra destinata a crescere ulteriormente in conseguenza delle recenti misure legislative (su cui si tornerà *infra* § 3) che collegano la detassazione del salario di produttività ad « interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze ». A ciò si aggiunge il più generale progetto di revisione della disciplina delle mansioni contenuto nel “jobs act” (D.D.L. n. 1428B/2014), che intende offrire una copertura legale alle deroghe all'art. 2103 Cod. Civ. finora individuate attraverso una delicata opera di mediazione giudiziaria. Questi interventi, da realizzarsi anche in sede di contrattazione aziendale o territoriale, preludono ad una negoziabilità dello *jus variandi* direttamente modellabile sulle singole realtà imprenditoriali, schiudendo scenari ancora incerti sulla tenuta delle garanzie di tutela della dignità professionale dei lavoratori.

Ad ogni modo, nella posizione assunta dai giudici di legittimità si può già scorgere un implicito segnale di riavvicinamento al modello operativo del settore pubblico, dove sono state proprio le peculiarità degli assetti organizzativi delle amministrazioni, unite alla revisione (in chiave estensiva) dei sistemi di inquadramento ⁽⁷⁾, ad aver giustificato la devoluzione della materia alle organizzazioni sindacali e a favorire l'adozione di un concetto di equivalenza di tipo formale, che permette di bypassare le difformità di contenuto professionale fra le mansioni oggetto di comparazione. Da qui quella maggiore stabilità applicativa propria del settore pubblico (dovuta anche all'eliminazione della variabile interpretativa giudiziale) che nell'attuale stagione di crisi appare un obiettivo cruciale anche sul versante privato.

Beninteso, il citato orientamento giurisprudenziale non si spinge fino al punto di affermare l'insindacabilità delle previsioni della contrattazione collettiva. In realtà, sebbene tra le righe delle numerose decisioni non sia difficile intuire che il risultato voluto dai giudici fosse proprio quello di attribuire una patente di legittimità (quantomeno presuntiva) alle valutazioni convenzionali formulate in sede negoziale, si precisa comunque che le parti sociali sono tenute a muoversi all'interno della prescrizione posta dal primo comma dell'art. 2103 Cod. Civ. e non possono quindi introdurre clausole che, attraverso un accorpamento convenzionale, comportino una

all'art. 13 dello Statuto dei lavoratori, accompagnata da investimenti formativi mirati alla riqualificazione delle persone interessate.

(7) Cfr. L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Torino, 1998, pag. 166.

« *indiscriminata fungibilità* » tra mansioni che esprimano in concreto una diversa professionalità.

Si tratta di una chiave di lettura fondamentale per evitare fughe in avanti rispetto alla pur ampia elasticità interpretativa concessa dall'art. 2103 Cod. Civ.

È proprio attraverso questo passaggio, infatti, che le più recenti pronunce della Corte di Cassazione hanno potuto aggiustare il tiro, salvaguardando da una parte il consolidato *acquis* sulla natura legale del concetto di equivalenza, e richiamando dall'altra l'interprete ad una verifica rigorosa circa le ragioni aziendali (di avvicendamento, di riqualificazione, di salvaguardia dei livelli occupazionali, ecc.) che potrebbero essere invocate dalle parti sociali per supportare le operazioni di mobilità orizzontale su mansioni dal contenuto professionale disomogeneo. In questi casi, lo spostamento potrà ritenersi legittimo solo se le nuove mansioni siano in grado di armonizzarsi con le capacità professionali acquisite dall'interessato durante il rapporto di lavoro (versione statica) o ne consentano ulteriori affinamenti e sviluppi, anche attraverso idonei percorsi formativi o di riqualificazione (versione dinamica). Sicché, nel ritornare nuovamente sulla clausola di fungibilità contenuta nel Ccnl Poste, per scrutinare questa volta la fattispecie dell'equiparazione tra mansioni tecniche e di gestione amministrativa, i giudici di legittimità hanno censurato le determinazioni di fonte collettiva, affermando che il divieto di variazioni *in peius* opera anche quando al lavoratore, nella formale equivalenza delle precedenti e delle nuove mansioni, siano assegnate di fatto mansioni sostanzialmente inferiori, in quanto insuscettibili di garantire la conservazione o l'accrescimento delle capacità professionali del dipendente ⁽⁸⁾. Resta da capire come le enunciate riforme recepiranno questi principi, specialmente sotto il profilo dei limiti alle modifiche di inquadramento autorizzate nell'ambito dei processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale (anch'essi da definire mediante parametri oggettivi). Ma per questo bisognerà attendere la regolazione di dettaglio dei futuri decreti delegati.

⁽⁸⁾ Cfr. Cass. 14 giugno 2013, n. 15010, in *Giust. Civ. Mass.*, pag. 8, che ha rigettato il ricorso proposto da Poste Italiane avverso la sentenza di merito che aveva riconosciuto il demansionamento subito da un lavoratore addetto al controllo e manutenzione di impianti di smistamento, successivamente adibito a mansioni di sportello; Cass. 11 settembre 2013, n. 20829, in *Dir. e Giust. online*, 12 settembre 2013, relativa al demansionamento di un vice direttore di un istituto di credito con funzioni di responsabilità, successivamente adibito, pur nella formale equivalenza del livello di inquadramento, a compiti amministrativi tipici del semplice funzionario. Cass. 11 novembre 2009, n. 23877, in *Giust. Civ. Mass.*, 2009, 11, pag. 1580.

2. – Se è vero che il più moderno approccio giurisprudenziale sviluppatosi nel settore privato ha consentito un recupero di terreno rispetto al modello regolativo della mobilità orizzontale adottato nel lavoro alle dipendenze delle p.a., va detto che un opposto processo di riavvicinamento, questa volta dal pubblico al privato, si è realizzato per effetto delle modifiche apportate dall'art. 62, d.lgs. n. 150 del 2009 al testo dell'art. 52, d.lgs. n. 165 del 2001.

La novella in questione si inserisce nell'ambito di una riforma caratterizzata dal ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva e dalla rilegificazione di una parte notevole della disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici⁽⁹⁾.

Per modellare il lavoro nelle p.a. all'insegna dell'efficienza dell'azione amministrativa e della professionalità dei suoi dipendenti, il legislatore del 2009 dichiara, sin dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15, di voler riprodurre fedelmente le logiche manageriali e di competitività che animano l'agire imprenditoriale, iniettando all'interno dell'apparato amministrativo una più avanzata cultura aziendalistica ed ulteriori margini di flessibilità gestionale⁽¹⁰⁾.

In questo rinnovato contesto, l'attuale formulazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che « il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, ovvero alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ».

Le modifiche apportate dalla riforma Brunetta sono dunque due, e consistono nella soppressione del termine « *considerate* », sinora richiamato per desumere l'integrale devoluzione del giudizio di equivalenza alle determinazioni di fonte collettiva, e nella sostituzione dell'ambito di riferimento entro cui effettuare la comparazione tra le mansioni, dapprima individuato più genericamente nel sistema di classificazione professionale previsto dai contratti collettivi, adesso circoscritto all'area di inquadramento.

⁽⁹⁾ Oltre ai contributi cit. a nota 24, cfr. A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2010, I, pag. 1 e segg.; P. SORDI, *Il sistema delle fonti della disciplina del lavoro pubblico (dopo il D.Lgs. n. 150 del 2009)*, *ivi*, 2010, pag. 805; C. D'ORTA, *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, *ivi*, 2011, pag. 391; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, pag. 468; G. D'AURIA, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, *ivi*, 2010, pag. 5; G. MELIS, *La pubblica amministrazione: una riforma mancata*, *ivi*, 2012, pag. 101; S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, *ivi*, 2013, pag. 313.

⁽¹⁰⁾ Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. a) della legge n. 15 del 2009, che indica tra gli obiettivi del legislatore delegato la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali.

Con riferimento a quest'ultimo punto, la disposizione va letta unitamente con il nuovo comma 1 *bis* dell'art. 52 (anch'esso introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150 del 2009), il quale stabilisce che « i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali ». Si tratta di una previsione che non presenta particolari profili di novità, in quanto nei principali contratti di comparto l'articolazione del personale è già attualmente sventagliata su un minimo di tre aree, ma che tuttavia sembra cristallizzare i sistemi di inquadramento su un modello predefinito, riducendo in tal modo l'ambito di intervento dell'autonomia collettiva alla delimitazione dei confini interni delle aree e al raggruppamento delle prestazioni professionali ivi catalogate ⁽¹¹⁾.

Dal combinato disposto delle due norme alcuni Autori hanno dedotto che poco o nulla sarebbe cambiato rispetto al passato: il *restyling* normativo della mobilità orizzontale non avrebbe prodotto conseguenze pratiche di rilievo, mantenendo l'attualità delle conclusioni sinora raggiunte dalla giurisprudenza maggioritaria circa l'insindacabilità dei rapporti di equivalenza fra tutte le mansioni rientranti nelle singole aree di inquadramento contrattuale. L'unica differenza consisterebbe nel fatto che adesso il referente del giudizio di comparazione sarebbe divenuto più ristretto, in quanto non più esteso all'intero sistema di classificazione professionale, ma confinato all'interno della singola area ⁽¹²⁾.

A questa tesi, tuttavia, se ne può opporre una diversa che permetta di scorgere nelle modifiche del 2009 un ulteriore segnale di riallineamento fra le discipline dello *jus variandi* orizzontale del settore pubblico e privato. Si può cioè ritenere che con il venir meno dell'espresso rinvio legislati-

⁽¹¹⁾ Cfr. U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, pag. 929.

⁽¹²⁾ Cfr. V. FERRANTE, *Nuove norme in tema di inquadramento e di progressione di carriera dei dipendenti pubblici*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, 2013, pag. 463, secondo cui « l'assenza del riferimento alle mansioni effettivamente svolte, confermata ancora oggi dal permanere della clausola di chiusura del comma 1, non può che confermare che l'equivalenza si valuta sul piano degli inquadramenti e dei giudizi formulati dalla contrattazione collettiva ai fini della attribuzione della retribuzione, di modo che al giudice non è dato sovrapporre la propria, alla valutazione formulata in sede collettiva »; M. PECORARO, *La mobilità orizzontale nel lavoro pubblico: tra equivalenza formale e sostanziale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2012, I, pag. 219; A. MISCIONE, *Mansioni, progressioni professionali e altri strumenti premiali*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Milano, 2011, pag. 123 e segg. Dubitativamente M. ESPOSITO, *Ordinamento professionale e disciplina delle mansioni nel lavoro pubblico*, op. cit., pag. 171; M. VENDRAMIN, *L'equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico 'privatizzato' all'indomani della riforma Brunetta tra modelli negoziali e interpretazioni giudiziali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2009, I, pag. 997.

vo alle valutazioni operate dalle parti sociali l'equivalenza sia tornata ad essere, anche nel lavoro pubblico contrattualizzato, una caratteristica assoluta, suscettibile di valutazione sostanziale non diversamente da quanto si verifica nell'impiego privato ⁽¹³⁾. Ed infatti, al pari di quanto accaduto con altri istituti regolati dal d.lgs. n. 165 del 2001, la riforma Brunetta ha rilegificato la materia della mobilità orizzontale, di modo che la funzione adesso attribuita alla contrattazione collettiva (tuttora richiamata attraverso il riferimento all'area di inquadramento) è tornata ad essere quella di delimitare il perimetro invalicabile (l'area, per l'appunto) entro cui l'interprete è chiamato ad accertare la sussistenza *in concreto* dei rapporti di equivalenza professionale. Ne consegue che è venuto meno ogni automatismo derivante dalla mera collocazione delle mansioni nel medesimo « contenitore » endocategoriale, a vantaggio di un parziale recupero del principio di effettività anche nel lavoro nelle p.a.

È dunque condivisibile l'interpretazione secondo cui « il dato letterale della (nuova) disposizione fa propendere per una lettura limitativa, nel senso che sono esigibili, tra le mansioni previste nella stessa area, solo ed esclusivamente quelle ritenute, dal giudice e non più dal contratto collettivo, equivalenti » ⁽¹⁴⁾. Per lo stesso motivo, ragionando *a contrario*, si può escludere la possibilità di stabilire un rapporto di equivalenza fra gruppi di mansioni classificate in aree funzionali differenti.

A supporto di questa ricostruzione militano sia il complessivo quadro di riferimento in cui si inserisce l'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009, sia la possibilità di utilizzare la novella per superare alcune criticità applicative emerse nell'assetto precedente e riconducibili ad uno strisciante scollamento tra l'atteggiamento della giurisprudenza e quello della contrattazione collettiva: la prima assestata su un'adesione quasi fideistica al criterio dell'equivalenza convenzionale di fonte collettiva; la seconda dimostratasi tutt'altro che coraggiosa nel riempire di contenuti la delega in bianco conferitale dal legislatore e certamente rinunciataria rispetto al ruolo di assoluto protagonista riservatole nelle aule giudiziarie.

Il risultato di questo *self restraint* delle organizzazioni sindacali, in parte dovuto alle naturali difficoltà legate alla gestione transitoria del riclassamento *post* privatizzazione (passaggio dalle ex qualifiche funzionali alle categorie/aree), in parte dettato dal carattere tipicamente compromissorio della negoziazione collettiva, ha ridimensionato notevolmente le finalità

⁽¹³⁾ Cfr. A. VISCOMI, *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, pag. 64.

⁽¹⁴⁾ Così C. PISANI, *La rilegificazione della equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, pag. 828 e segg.

sottese all'originaria (ed integrale) delegificazione della materia, spianando la strada a formulazioni ondivaghe che non hanno evitato un folto contenzioso.

Com'è noto, a partire dalla seconda tornata contrattuale (1998/2001), le parti sociali hanno provveduto a rimodulare la vecchia struttura degli inquadramenti costruiti sulle qualifiche funzionali, sostituendo ad esse un più ridotto numero di aree o categorie dai contenuti più ampi, al cui interno sono confluite professionalità anche fortemente differenziate⁽¹⁵⁾. All'esito di questo accorpamento convenzionale la nozione di equivalenza è stata dilatata sino a rendere esigibili compiti profondamente diversi, sia perché ad una stessa categoria (o area) contrattuale sono state ascritte mansioni talvolta eterogenee, sia perché in alcuni accordi le sub-articolazioni interne alla categoria (o all'area) identificavano mansioni e qualifiche differenziate non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello contenutistico⁽¹⁶⁾.

L'accostamento meccanico alle previsioni della contrattazione collettiva in materia di fungibilità tra le mansioni di una stessa area poteva dunque condurre, come in alcuni casi è accaduto⁽¹⁷⁾, ad esiti contraddittori e

⁽¹⁵⁾ Cfr. G. DELLA ROCCA, *Gli ordinamenti professionali a fasce larghe o « broad banding »: l'esperienza in Gran Bretagna e in Italia*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, pag. 271 e segg.; M. RICCIARDI, *I nuovi sistemi di classificazione del personale nei rinnovi contrattuali 1998-2001*, *ivi*, 1999, pag. 263 e segg.; E. GRAGNOLI, *Le qualifiche nei nuovi contratti: il reinquadramento e la fase transitoria*, *ivi*, 1999, pag. 93 e segg.; A. DE FELICE, *L'inquadramento dei pubblici dipendenti*, Milano 1990; E. GRAGNOLI, *Rapporto di lavoro pubblico e inquadramento professionale*, Padova, 1992.

⁽¹⁶⁾ Cfr., con riferimento al sistema di classificazione previsto dal Ccnl comparto Ministeri 1998/2001, Trib. Palermo 17 dicembre 2009, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, II, pag. 1320, con nota di A. MISICONE, *L'equivalenza delle mansioni nel pubblico impiego ai fini del principio di consensualità*, in cui l'organo giudicante, partendo dalla considerazione che nel citato Ccnl le posizioni economiche rivestivano un proprio contenuto mansionistico, ha equiparato una fattispecie di passaggio ad una fascia funzionale superiore all'interno delle medesima area ad una progressione professionale per l'accesso ad una qualifica superiore, ritenendo la procedura nulla in quanto espletata senza osservare le garanzie in tema di concorso pubblico.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Cass. 5 agosto 2010, n. 18283, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2010, pag. 710, che ha ritenuto equivalenti, solo perché appartenenti alla medesima area professionale, le mansioni di istruttore di polizia municipale e quelle di istruttore amministrativo presso la biblioteca comunale; Cass. 11 maggio 2010, n. 11405, in *Foro It.*, 2010, I, pag. 2371, con nota di A.M. PERRINO, *L'equivalenza delle mansioni tra riforma Brunetta e poteri del giudice: possibili scenari* e in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2011, pag. 149, con nota di A. TAMPIERI, *L'equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico*; che ha confermato la sentenza di merito che aveva considerato equivalenti le mansioni di custode presso l'impianto sportivo comunale di atletica e quelle di pulizia degli impianti e dei servizi igienici, entrambe classificate nella stessa Area del Ccnl. Una dichiarazione di sostanziale adesione all'approccio formalistico si rinviene infine in Cass. 21 maggio 2009, n. 11835, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, pag. 168, con nota di T. ERBOLL, *Ius variandi della pubblica amministrazione: dissolto il velo dell'equivalenza formale delle mansioni*, la quale affermato che l'art. 3, co. 2 del Ccnl del comparto Regioni e Autonomie locali sembra ribadire un concetto di « equivalenza in senso formale ».

alla lesione della professionalità concreta dei dipendenti pubblici. Il che ha profilato il dubbio di una irragionevole disparità di trattamento rispetto al settore privato, atteso che i valori costituzionali della dignità professionale dei lavoratori sono egualmente connaturati alla disciplina della mobilità orizzontale, a prescindere dal contesto in cui si inserisca la prestazione lavorativa.

Ad ogni modo, una analisi del panorama contrattuale attualmente vigente consente di cogliere le ambiguità e contraddizioni cui si è accennato ⁽¹⁸⁾.

Nel modello universale, rappresentato dal Ccnl Ministeri 2006/2009, l'art. 6 prevede che « ai sensi dell'art. 52, d.lgs. n. 165/2001, ogni dipendente è tenuto a svolgere le mansioni *considerate* professionalmente equivalenti all'interno dell'area, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali » ⁽¹⁹⁾. La formula riproduce il dettato legislativo esistente prima delle modifiche apportate dalla riforma Brunetta, introducendo un criterio circolare che in mancanza della compiuta individuazione delle mansioni da considerare equivalenti « rimpalla » al giudice la soluzione dei casi dubbi, vanificando sostanzialmente la delega.

In effetti, un ausilio all'effettiva concretizzazione della delega avrebbe dovuto fornirlo la contrattazione integrativa, alla quale il Ccnl del comparto demanda il compito di tratteggiare i profili professionali secondo i settori di attività ed in relazione agli obiettivi istituzionali delle varie Amministrazioni (cfr. art. 7, Ccnl Ministeri 2006/2009). Tuttavia, anche in tale sede l'atteggiamento delle parti sociali è stato abbastanza remissivo, considerato che alla puntuale determinazione dei rapporti di equivalenza le organizzazioni sindacali hanno preferito sostituire formule ancora una volta anodine. Il dato è confermato ancora una volta dall'osservazione delle esperienze negoziali.

Nel nuovo ordinamento professionale del contratto collettivo integrativo del personale civile del Ministero della difesa (sottoscritto il 22.9.2010),

⁽¹⁸⁾ Al riguardo, si rammenta che il rinnovo della contrattazione collettiva del settore pubblico è attualmente precluso fino al 31.12.2014 (cfr. d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122), ma solo per la parte economica e non anche per quella normativa. In ogni caso, all'atto dei prossimi rinnovi si dovrà tener conto di quanto stabilito dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009, il quale stabilisce che tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza.

⁽¹⁹⁾ Ma identiche previsioni sono contenute nel Ccnl agenzie fiscali 1998/2001, nel Ccnl enti pubblici non economici 1998/2001, nel Ccnl per il personale del comparto di alta formazione e specializzazione artistica e musicale 2006/2009 e nel Ccnl integrativo della lega italiana per la lotta contro i tumori del 28 gennaio 2013.

si dichiara di voler superare la rigida frammentazione del precedente modello basato sulla parcellizzazione giuridica delle mansioni e si introduce l'obiettivo di una generale « fungibilità del personale rispetto ad attività di contenuto omogeneo »⁽²⁰⁾. A tal fine, il sistema di classificazione viene articolato in quattro settori di attività distinti per affinità funzionale (amministrativo, giudiziario, storico culturale e linguistico; servizi generali; sanità; tecnico, scientifico e informatico), in modo da poter garantire una più ampia intercambiabilità tra le varie figure professionali distribuite al loro interno. Per effetto di questo meccanismo, nel settore amministrativo-giudiziario-linguistico vengono collocati i tre differenti profili professionali di assistente semplice, assistente amministrativo e assistente linguistico, tutti formalmente equiordinati nella seconda area (anche sotto il profilo delle fasce retributive), ma ciascuno dei quali dotato di una propria identità e autonomia professionale che sembra escludere un'equivalenza *ante litteram*. Non a caso, la dichiarazione di intenti sulla fungibilità funzionale all'interno dell'area viene temperata attraverso la precisazione secondo cui la figura dell'assistente potrà essere impegnata nelle funzioni di assistente amministrativo o in quelle di assistente linguistico soltanto se possieda le necessarie competenze professionali sin dall'assunzione o se le abbia successivamente acquisite. Il che lascia intendere che il rapporto di equivalenza è ancorato ad una valutazione concreta e tutta da verificare, indipendentemente dalla parificazione convenzionale delle relative mansioni poco prima predicata.

Più problematica appare l'opzione del Ccni dell'Amministrazione giudiziaria 2006/2009 (sottoscritto il 29 luglio 2010). Quest'ultimo, infatti, da una parte accorpa nella medesima area profili professionali profondamente diversi (ad es. nell'area seconda si spazia dalla figura del conducente di automezzi a quella dell'ufficiale giudiziario), dall'altra stabilisce che le diverse fasce retributive cui corrisponde ogni profilo collocato nell'area « non sono correlate a diversità sostanziali di contenuti mansionali, ma costituiscono solo un sistema di progressione economica commisurata alla professionalità acquisita durante il rapporto di lavoro » (cfr. art. 15). In questo caso, pertanto, il sistema appare piuttosto rigido e in controtendenza rispetto all'enfasi posta dal Ccnl di comparto sulla piena fungibilità interna alle singole aree, atteso che le declaratorie di ciascun profilo professionale fanno riferimento a tipologie di competenze del tutto disomogenee e non inter-

⁽²⁰⁾ Una previsione analoga è contenuta anche nel CCNI per i dipendenti del Ministero degli affari esteri 2006/2009, che pone l'accento sulla riduzione e la semplificazione dei profili, l'accentuazione del contenuto professionale, la fungibilità del personale rispetto ad attività dal contenuto omogeneo.

cambiabili (come ovviamente accade per quelle del conducente di automezzi e dell'ufficiale giudiziario), ognuna delle quali dotata di un proprio sistema interno di progressione economica. In questo contratto, pertanto, i profili collocati all'interno di una medesima area si configurano come qualifiche gerarchicamente ordinate, di modo che lo svolgimento di compiti propri di un profilo diverso da quello di assunzione si configura come esercizio di mansioni superiori, anche quando entrambe le figure professionali siano collocate nella stessa area.

Cambiando comparto, la situazione non si presenta più chiara. Invero, le perplessità maggiori sono tuttora suscitate dal Ccnl Regioni e Autonomie locali 1998/2001 ⁽²¹⁾, dai più considerato come l'apripista nell'adozione di un sistema di classificazione del personale *broad banding* su un numero ridotto di Aree. Qui la clausola controversa è contenuta nell'art. 3, comma 2, il quale stabilisce che ai « sensi dell'art. 56 del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998, tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, *in quanto* professionalmente equivalenti, sono esigibili ». La disposizione precisa poi che « l'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro », con ciò offrendo ulteriori spunti alla *querelle* che, a livello prevalentemente dogmatico, ha impegnato la dottrina sull'inquadramento giuridico delle vicende modificative del rapporto di lavoro (*jus variandi vs* esercizio del potere direttivo) ⁽²²⁾.

In ogni caso, quale che sia il fondamento teorico del potere datoriale, la locuzione « *in quanto professionalmente equivalenti* » è apparsa ai commentatori del tutto ambivalente e suscettibile di assumere significati opposti, a seconda che la si interpreti con valenza rafforzativa di un'equivalenza che si sta affermando, ovvero ipotetica di un'equivalenza che deve essere verificata ⁽²³⁾. Si tratta di un'alternativa di non poco conto, poiché anche questo contratto collettivo posiziona nella medesima categoria profili professionali che raggruppano mansioni profondamente diverse (ad es. nella categoria D sono contemplate le figure del geologo, del farmacista e dello psicologo;

⁽²¹⁾ L'accordo per la revisione dell'ordinamento professionale è stato firmato il 31.3.1999.

⁽²²⁾ Cfr., per l'abolizione dello *jus variandi* dopo l'art. 13 della legge n. 300 del 1970, G. SUPPJEJ, Sub art. 13, op. cit., pag. 334. Cfr. altresì M. PERSIANI, *Prime osservazioni sulla nuova disciplina delle mansioni e dei trasferimenti dei lavoratori*, in *Dir. Lav.*, 1971, pag. 11 e segg., secondo cui il potere di modifica unilaterale avrebbe subito una drastica compressione. Per un riepilogo delle varie posizioni cfr., per tutti, P. ICHINO, *La qualità del lavoro dovuto e il suo mutamento*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Suppiej*, Bologna, 2005, pag. 492.

⁽²³⁾ Trib. Vicenza 21 agosto 2001, in *Lav. Giur.*, 2001, pag. 356, con nota di S. RICON, *Mansioni equivalenti nel lavoro pubblico: il rinvio legale al contratto collettivo*.

nella categoria C quelle di assistente sociale e di addetto alla cucina), tutte ipoteticamente interscambiabili.

Proprio per tale ragione, l'Aran è stata in più occasioni interpellata dalle amministrazioni locali per formulare chiarimenti e fornire orientamenti applicativi uniformi sulla clausola del Ccnl in questione. Intervendendo sul punto, l'Agenzia ha tuttavia precisato che la previsione contrattuale ha richiamato il concetto di equivalenza senza definirne la portata applicativa, rinviando ogni pratica applicazione al consolidato orientamento giurisprudenziale sviluppatosi sull'art. 2103 c.c. In sostanza, l'organismo di rappresentanza negoziale delle pp. aa. ha correttamente declinato ogni competenza nel fornire una propria interpretazione autentica del contratto collettivo, limitandosi ad osservare che l'individuazione concreta dei singoli profili, e quindi delle mansioni che li caratterizzano, è demandata esclusivamente alle autonome valutazioni e decisioni delle singole amministrazioni del comparto, che a tal fine tengono conto delle proprie specifiche esigenze organizzative e funzionali. È questa, secondo l'Aran, la ragione per cui il Ccnl Regioni e Autonomie locali del 31 marzo 1999 abbia rinunciato alla facoltà, pure consentita dall'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, di individuare a livello di comparto le mansioni da considerarsi equivalenti nell'ambito del sistema di classificazione, demandando la valutazione ad un soggetto terzo ⁽²⁴⁾.

Dagli accordi appena segnalati si discosta infine il vigente Ccnl del Comparto Università. Qui la materia è disciplinata dall'art. 24, comma 2, il quale prevede che ai fini della mobilità orizzontale, «l'equivalenza delle mansioni va valutata dal punto di vista della professionalità comunque acquisita dal lavoratore». Per quanto la formula non brilli per chiarezza, si può certamente ritenere che in questo caso le organizzazioni sindacali abbiano voluto escludere l'automatica sussistenza di un rapporto di generale equivalenza fra tutte le mansioni classificate in una stessa categoria. Non a caso, la disposizione prosegue precisando che «lo spostamento a mansioni incluse nella stessa categoria, non equivalenti nel senso sopra indicato, può avvenire solo se l'Amministrazione si faccia carico dei necessari interventi formativi e con il consenso del lavoratore». È stato rilevato che la previsione in esame abbraccia due concezioni della professionalità radicalmente divergenti: ed infatti, mentre il riferimento alle «competenze comunque acquisite dal lavoratore» rimanda ad una visione statica e immobilizzata della posizione lavorativa, quello alla riqualificazione mirata fa aggio su un concetto di adattabilità dinamica al mutamento dei contesti organizzati-

⁽²⁴⁾ Cfr. Aran, risposta al quesito del 5 giugno 2011, RAL113, 114, 115 e 116, in *www.aranagenzia.it*.

vi⁽²⁵⁾. Ad ogni modo, indipendentemente dal livello di fluidità del giudizio di equivalenza, è chiaro che il Ccnl del comparto Università, a differenza di quelli sinora esaminati, declina il concetto di professionalità in chiave sostanziale e senza automatismi legati alla costruzione convenzionale degli inquadramenti⁽²⁶⁾.

La presenza di uno scenario così frastagliato avvalorava le conclusioni precedentemente rassegnate sulla portata della novella del 2009, rendendo ragione alle tesi di tenore analogo già proposte nel vigore della vecchia formulazione dell'art. 52, d.lgs. n. 165 del 2001, ma finora rimaste minoritarie.

Ed infatti, ancor prima che l'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009 modificasse l'art. 52 del t.u.p.i., esisteva già una corrente interpretativa che riteneva necessaria una lettura della norma orientata a consentire la salvaguardia della professionalità effettiva (anche) dei lavoratori pubblici. Si era così sostenuto, con esiti perfettamente coincidenti con quelli adesso suggeriti dal nuovo testo della disposizione, che « l'area delineata dalla contrattazione è l'ambito entro il quale si svolge il giudizio, ma l'appartenenza alla medesima area non sostituisce il giudizio [...]. Essa costituisce un confine, un perimetro non valicabile, oltre il quale sicuramente non può esservi equivalenza [...], ma all'interno di una medesima area non è detto che tutte le mansioni siano equivalenti e che quindi un lavoratore possa essere spostato indistintamente da una mansione all'altra ». Allo stato attuale, pertanto, l'individuazione dei limiti alla mobilità orizzontale non coinciderà più con la gestione collettiva degli inquadramenti, con la conseguenza che la legitti-

⁽²⁵⁾ M. ESPOSITO, U. GARGIULO, *Mansioni equivalenti e professionalità nel lavoro pubblico*, in *Risorse Umane*, 2004, pag. 50.

⁽²⁶⁾ Questo assetto è sostanzialmente confermato dalla contrattazione integrativa. Cfr. l'art. 22 del Cci per i dipendenti dell'università degli studi di Cagliari, in cui « le parti, consapevoli delle difficoltà connesse alle significative novità introdotte dal Ccnl relativamente all'inquadramento professionale del personale, concordano che il punto di riferimento per l'individuazione delle mansioni del lavoratore è il lavoro concretamente svolto e che il lavoratore può essere adibito a mansioni equivalenti all'interno della stessa categoria e della stessa area di appartenenza. L'equivalenza delle mansioni è valutata dal punto di vista della professionalità del lavoratore e deve rispettare il patrimonio professionale comunque acquisito dal lavoratore. Pertanto, le nuove mansioni devono richiedere una professionalità equivalente a quella espressa nelle mansioni di provenienza ». Cfr. altresì l'art. 34 del Cci dell'Università di Genova, il quale prevede che, in caso di passaggio ad altra area funzionale, ferma restando la categoria, sarà necessario adibire il dipendente ad attività che comportino lo stesso grado di autonomia e di responsabilità, ma di contenuto conforme alla nuova area di inquadramento (ad es. da area servizi generali e tecnici ad area amministrativa, da area amministrativo gestionale ad area biblioteche etc.). Un approccio più generalistico è fatto proprio dall'art. 13 del Cci dell'Università di Pisa, che riproduce pedissequamente il dettato del Ccnl del comparto, con il rinvio al criterio della « professionalità comunque acquisita dal lavoratore ». Analoga formulazione è contenuta nel regolamento sulla mobilità del personale dell'Università, ove si precisa, tra l'altro, che « l'equivalenza delle mansioni va valutata dal responsabile di struttura dal punto di vista delle conoscenze e/o esperienze comunque acquisite dal lavoratore ».

mità del mutamento di mansioni dovrà costituire oggetto di un accertamento concreto condotto *case by case* e tarato sulla professionalità concretamente spendibile dal lavoratore nella posizione di destinazione ⁽²⁷⁾.

Impostata in questi termini, la questione dell'equivalenza nel pubblico impiego segna dunque un ulteriore passo in avvicinamento rispetto al settore privato. In entrambi gli ordinamenti, la contrattazione collettiva è chiamata ad interpretare il ruolo di interlocutore privilegiato della giurisprudenza, ma le sue determinazioni sui rapporti di equivalenza dovranno comunque sottostare ad una valutazione di coerenza rispetto ai valori costituzionali protetti dalla disciplina legale, mediata dai criteri di ragionevolezza e buona fede.

Inoltre, ritenendo che il principio di equivalenza non debba più essere veicolato dalla mediazione dell'autonomia collettiva, si guadagnano spazi di flessibilità prima ritenuti (paradossalmente) inesistenti: anche nell'eventuale silenzio delle parti sociali, infatti, sarà possibile modificare in orizzontale le mansioni del lavoratore, superando l'effetto paradossale (già sostenuto in dottrina) di ritenere precluso l'esercizio dello *jus variandi* in mancanza di una sua regolazione anche minima in sede sindacale ⁽²⁸⁾.

3. – La linea evolutiva sinora ripercorsa conferma dunque la tendenza verso un progressivo sincretismo, pubblico/privato, che si estende lungo una zona nevralgica della disciplina delle mansioni.

Le manifestazioni più evidenti di questo processo, come si è visto, si rinvencono soprattutto nei rapporti tra legge e contrattazione collettiva, con la generale riconduzione del ruolo di quest'ultima a fonte di integra-

⁽²⁷⁾ Così P. CURZIO, *Pubblico impiego: sospensioni, congedi, aspettative, mutamenti di mansioni, promozioni*, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2002, pag. 247 e segg.; A.M. PERRINO, *Il rapporto di lavoro pubblico*, Padova, 2004, pag. 219 e segg.; M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1999, pag. 482 e segg.

⁽²⁸⁾ In precedenza, infatti, v'era concordia sul fatto che l'eventuale silenzio delle parti sociali avrebbe precluso qualsiasi tipo di mobilità interna all'area. Cfr. C. PRISANI, *La regola dell'“equivalenza” delle mansioni nel lavoro pubblico*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2009, pag. 67. Ma la conclusione finiva per riportare l'assetto regolativo indietro nel tempo, allorché la mancata previsione di una specifica disciplina sulla mobilità orizzontale all'interno del T.U. n. 3/1957 veniva intesa come sinonimo dell'impossibilità di attuare spostamenti al di fuori delle mansioni ricomprese nella qualifica inizialmente assegnata al lavoratore. Questa soluzione appariva dunque tecnicamente imposta dalla lettera del vecchio art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, ma conduceva ad esiti non sempre coerenti con le finalità della privatizzazione, segnatamente quelle di una più efficace organizzazione del lavoro. Cfr., ad. es., l'art. 15 del Ccnl per il personale del comparto Sanità, che contempla un sistema articolato, in base al quale l'amministrazione non può disporre alcun passaggio di profilo, né in orizzontale né in verticale, senza attivare meccanismi di selezione di tipo paraconcorsuale. Il che ha irreggimentato lo *jus variandi* dell'amministrazione, precludendo ai dirigenti la possibilità di disporre unilateralmente il cambio di mansioni, se non all'esito del peditsequo rispetto dell'*iter* procedimentale ivi previsto.

zione della nozione legale di equivalenza, secondo il più collaudato meccanismo di legittimazione autorizzatoria dell'autonomia sindacale da parte della legge.

Nell'esperienza legislativa più recente, tuttavia, la tradizionale gerarchia delle fonti del diritto del lavoro è stata chiamata a confrontarsi con l'inedita disciplina della « contrattazione collettiva di prossimità » (art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148), che qui costituisce oggetto di interesse per la sua potenziale ed esplicita incidenza anche sulla regolazione sindacale del mutamento di mansioni.

Com'è noto, questo provvedimento è passato alla cronaca per aver affidato a specifiche intese collettive, sottoscritte a livello aziendale o territoriale da associazioni sindacali selezionate in base a criteri di rappresentatività particolarmente controversi, ovvero alle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda, la facoltà di derogare alle disposizioni di legge (oltre che a quelle dei Ccnl di categoria) per una serie di materie inerenti all'organizzazione del lavoro e della produzione. Tra queste, per l'appunto, figura anche quella delle « mansioni, della classificazione e degli inquadramenti del personale ».

La *ratio* dell'intervento, varato nel contesto di una crisi economico-politica giunta all'apice nell'ultimo scorcio della XVI legislatura, vuole essere quella di consentire un utilizzo particolarmente spinto degli strumenti di flessibilità funzionale interna al rapporto di lavoro, a condizione che l'ampia facoltà derogatoria concessa alle parti sociali venga incanalata nell'ambito di un ampio catalogo di finalità socio-economiche, direttamente individuate dal legislatore, quali il recupero di una maggiore occupazione, il miglioramento della qualità dei contratti di lavoro, l'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, l'emersione del lavoro irregolare, gli incrementi di competitività e di salario, la gestione delle crisi aziendali e occupazionali, gli investimenti e dell'avvio di nuove attività. L'impatto giuridico della norma, peraltro, è apparso sin da subito ancor più dirompente per via della scelta di attribuire alle predette intese « efficacia generale nei confronti di tutti i lavoratori interessati », qualora approvate sulla base di un « criterio maggioritario » genericamente riferito alle « predette rappresentanze sindacali »: una formula quest'ultima difficile da decifrare che, agganciata all'*erga omnes*, ha suscitato numerosi dubbi di legittimità costituzionale per il possibile contrasto della disciplina con l'art. 39 Cost. ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Cfr. V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2012, pag. 479 e segg.; G. FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 129/2011; A. GARILLI, *L'art. 8 della legge n. 148 del 2011 nel sistema di relazioni sindacali*, in

Con specifico riferimento al tema della mobilità introaziendale, l'art. 8 della legge n. 148 del 2011 sembra consentire una deroga ad entrambi i commi dell'art. 2103 Cod. Civ. ⁽³⁰⁾.

In effetti, per quanto non si disponga tuttora di un monitoraggio ad ampio spettro delle dinamiche applicative dell'istituto ⁽³¹⁾, è opinione condivisa che la contrattazione collettiva di prossimità possa introdurre rapporti di equivalenza convenzionale tra mansioni dal valore professionale ontologicamente diverso, la cui legittimità sarà garantita, in deroga al divieto dei patti contrari, dal perseguimento di uno dei numerosi vincoli di scopo individuati dal legislatore.

In questo segmento normativo del settore privato – il cui carattere resta comunque particolaristico e legato alle scelte individuali della singola impresa – si rinviene dunque una rinnovata opzione per una gestione collettiva e formalistica dell'equivalenza professionale, con una chiara eco del modello regolativo adottato nel settore pubblico, almeno sino alle modifiche della riforma Brunetta.

L'entrata in vigore dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011 ha così riproposto il problema dei limiti del sindacato giudiziale e del carattere più o

Arg. Dir. Lav., 2012, I, pag. 31 e segg.; M. RUSCIANO, *L'art. 8 è contro la Costituzione*, in *Eguaglianza e libertà*, 9 settembre 2011; F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it*, n. 133/2011; M. MAGNANI, *L'articolo 8 della legge n. 148/2011: la complessità di una norma sovrabbondante*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, pag. 1 e segg.; U. CARABELLI, *I profili di incostituzionalità dell'art. 8 con riferimento all'efficacia erga omnes dei contratti collettivi da esso previsti*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, I, pag. 539 e segg. Per una lettura volta al superamento dei profili di incostituzionalità della norma, R. DEL PUNTA, *Cronache da una transizione confusa (su art. 8, l. n. 148/2011, e dintorni)*, in *Lav. Dir.*, 2012, pag. 31; R. DE LUCA TAMAJO, *Prime valutazioni e questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2012, I, pag. 19 e segg.; A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138*, in *www.cuore&critica.it*.

⁽³⁰⁾ Cfr. A. PALLADINI, *La mobilità del lavoro in azienda: recenti tendenze giurisprudenziali e contrattazione di prossimità*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, pag. 200; M. BORZAGA, *Contrattazione collettiva di prossimità e disciplina delle mansioni: una via per aumentare la flessibilità interna del rapporto di lavoro e la produttività delle imprese?*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2013, pag. 980; A. RUSSO, *I poteri di deroga della contrattazione di prossimità. Un inventario critico*, in *Quad. Fond. Marco Biagi*, 2012, pag. 1.

⁽³¹⁾ Per una ricognizione degli accordi attualmente sottoscritti, anche in materia di mansioni e ordinamento professionale, cfr. il sito www.dirittosocialibrentino.it. Per una valutazione giuridica cfr. A. PERULLI, *La contrattazione collettiva « di prossimità »: teoria, comparazione e prassi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2013, I, pag. 919 e segg.; L. IMBERTI, *A proposito dell'art. 8 della legge n. 148/2001: le deroghe si fanno, ma non si dicono*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, pag. 27; L. MONTEROSI, *Le prime ipotesi applicative della clausola 7 dell'Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e dell'art. 8 della legge n. 148/2011*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, I, pag. 211; A. MATTEI, *Il grado di evoluzione della c.d. contrattazione di prossimità a partire dall'osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro*, dattiloscritto, in <http://convegnovenetia.files.wordpress.com/2013/10/mattei.pdf>. Va peraltro ricordato che la limitata diffusione degli accordi di prossimità è ascrivibile anche alla "postilla" aggiunta dalle organizzazioni all'Accordo unitario del 28 giugno 2011, da cui traspare, seppure implicitamente, la volontà di limitare l'applicazione dell'art. 8, legge n. 148 del 2011.

meno vincolante delle previsioni di fonte collettiva, ma soprattutto ha segnato una nuova inversione di polarità nel processo di circolazione dei modelli giuridici: in questo caso è il lavoro pubblico che torna a suggerire al privato alcuni effetti imitativi dei propri esiti regolativi, trasferendo sul tessuto normativo di quest'ultimo le potenzialità insite nella gestione collettiva della mobilità, specialmente nel profilo cruciale dell'individuazione del perimetro di equivalenza delle mansioni ⁽³²⁾.

Si tratta di un ulteriore punto di incrocio tra i due ordinamenti, che trova riscontro anche nei tentativi di finalizzazione della contrattazione collettiva decentrata avviati già da qualche anno nel settore pubblico; non a caso, ancor prima che intervenisse la « manovra di ferragosto » del 2011 (applicabile solo al settore privato) la riforma Brunetta aveva assegnato alla contrattazione integrativa la funzione di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, nonché di incentivare l'impegno e la qualità delle *performance* (cfr. art. 40, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 54, d.lgs. n. 150 del 2009) ⁽³³⁾.

In questa prospettiva, pertanto, non stupisce che l'articolo 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 sia stato chiamato in causa come principale punto di riferimento per riconoscere *ex ante* la legittimità di una regolamentazione collettiva *ex art.* 8, legge n. 148 del 2011 e per modulare le tipologie di deroga all'art. 2103 Cod. Civ.

Tuttavia, a valle di questo indiscutibile ed ulteriore momento di reciproco condizionamento, non si può fare a meno di segnalare che la disciplina dei contratti collettivi di prossimità è stata costruita su un impianto tecnico e ideologico assai diverso da quello sotteso all'art. 52 del t.u.p.i. (sia prima, sia dopo la novella del 2009). È pur vero che in entrambe la fattispecie si è inteso affidare agli agenti sindacali la modulazione dell'equivalenza professionale, puntando su una regolazione più « prossima » e aderente alle caratteristiche dei luoghi di lavoro. Superato questo dato, però, vi è una profonda differenza. Ed infatti, la delega attribuita alle parti sociali nell'ordinamento del lavoro alle dipendenze della p.a. avrebbe dovuto consentire l'individuazione di aree di fungibilità mansionistica più congeniali al dato organizzativo di riferimento, favorendo un ampliamento del perimetro di esigibilità delle mansioni comunque rispettoso del nucleo precettivo dell'art. 2103 Cod. Civ.,

⁽³²⁾ Sostanzialmente, in questi termini, M. BROLLO, *Mansioni del lavoratore, classificazione e inquadramento del personale*, op. cit., pag. 371.

⁽³³⁾ Anche se va detto che in ambito pubblico la tendenza al decentramento della struttura contrattuale è stata frenata dalle mai sopite necessità di contenimento e controllo della spesa pubblica. Così A. VISCOMI, *Lost in transition: la contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni tra riforme incomplete e crisi emergenti*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013, I, pag. 249.

Al contrario, nella disciplina dei contratti collettivi di prossimità il ruolo del sindacato è stato sovraccaricato di poteri esplicitamente dismissivi dello statuto protettivo del lavoro subordinato, cui va aggiunta una strutturale corresponsabilizzazione rispetto al perseguimento di obiettivi socio-economici (recupero di competitività delle imprese, incremento dell'occupazione, ecc.) del tutto estranei al modello devolutivo dell'impiego pubblico.

Proprio per questa ragione, il tema dei limiti alla mediazione giudiziaria, unitamente a quello del controllo della fattispecie, si pone nel contesto dell'art. 8 in termini differenti rispetto a quelli sinora osservati a proposito della disciplina della mobilità orizzontale di « diritto comune ».

Appare infatti evidente che il *focus* dell'accertamento giudiziale relativo alla contrattazione collettiva di prossimità non coinciderà con l'analisi degli effettivi contenuti professionali delle mansioni, atteso che la costruzione di rapporti di equivalenza in deroga all'art. 2103 Cod. Civ. costituisce già un presupposto concettuale dell'istituto, riconducibile all'inedita parificazione fra legge e contrattazione collettiva che esso ha innestato nel sistema delle fonti ⁽³⁴⁾. E qui si può nuovamente anticipare che anche le misure di riforma contenute nel "jobs act" si muovono in questa direzione, specialmente laddove si prevede di rimettere alla contrattazione collettiva, anche aziendale o di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria, l'individuazione di ulteriori ipotesi di mutamento di mansioni agganciata a finalità organizzative ed occupazionali.

Ad ogni modo, dovendo limitare l'analisi alle sole norme attualmente vigenti, va detto che l'attività di controllo sull'art. 8, interverrà a valle e sarà concentrata sul rispetto delle due classi di limiti stabiliti dal legislatore per condizionare, dall'interno e dall'esterno, il potere di deregolazione esercitato da parte dei sottoscrittori delle « specifiche intese » ⁽³⁵⁾.

Partendo dal secondo tipo di limiti, è noto che il comma 2 *bis* dell'art. 8 individua un tetto invalicabile all'allentamento della disciplina protettiva del lavoro subordinato, che coincide col rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni

⁽³⁴⁾ F. SCARPELLI, *Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva di prossimità nell'art. 8 del d.l. n. 158/2011*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, I, pag. 493.

⁽³⁵⁾ Cfr. R. PESSI, *Ancora sull'articolo 8 della seconda manovra estiva. Quali spazi per la contrattazione di prossimità?*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, pag. 57; M. BROLO, *Mansioni del lavoratore, classificazione e inquadramento del personale*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, Milano, 2012, pag. 375, che sottolinea come questa delicata opera interpretativa è tutta scaricata sulle spalle dei giudici, in controtendenza con la diffidenza mostrata o proclamata dalla legislazione più recente nei loro confronti.

internazionali di lavoro ⁽³⁶⁾. Un accordo collettivo di prossimità in contrasto con i valori e i principi che si inverano nella Carta fondamentale o nelle fonti sovranazionali sarebbe dunque da considerare nullo ex artt. 1418 o 1419 Cod. Civ., con conseguente riespansione della norma inderogabile oggetto di disposizione *in pejus*.

Il che potrebbe accadere – restando in tema di mansioni – qualora i contenuti dell'accordo collettivo esponessero i lavoratori a rischi per la propria sicurezza o incolumità fisica, ovvero introducano ipotesi di dequalificazione che si ripercuotano indirettamente sulla garanzia della giusta retribuzione ex art. 36 Cost., fino ad arrivare all'ipotesi più estrema di una pattuizione che comporti lo svuotamento pressoché integrale dei compiti lavorativi, pregiudicando il nucleo essenziale dell'art. 2103 Cod. Civ. ed i diritti fondamentali alla dignità personale e professionale da esso tutelati.

Con riferimento ai limiti interni, invece, si tratterà di verificare l'obiettivo sussistenza di uno dei vincoli di scopo indicati dal legislatore, rapportandovi il tipo di deroga (alla legge o al contratto collettivo nazionale) previsto dalle parti sociali e controllandone l'adeguatezza e ragionevolezza rispetto alle finalità che queste abbiano dichiarato di voler perseguire ⁽³⁷⁾. In questo caso, gli interventi di attenuazione delle rigidità operanti nella disciplina delle mansioni potrebbero essere declinati, oltre che nella classica versione difensiva dell'occupazione (secondo una linea già prevista dall'art. 4, comma 11, legge n. 223 del 1991) anche nella più moderna chiave propulsiva dell'incremento della competitività aziendale e della produttività del lavoro. Ed è proprio da quest'ultimo punto di vista che le potenzialità dell'istituto potrebbero crescere, qualora raccordate con l'approccio ideologico e regolativo più recentemente manifestato dagli attori sindacali e nuovamente dal legislatore sui temi appena menzionati.

Ed infatti, nell'accordo separato del 21 novembre 2012, denominato « Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competi-

⁽³⁶⁾ Cfr. A. LASSANDARI, *Il limite del «rispetto della costituzione»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, I, pag. 507; L. RATTI, *Le pedine e la scacchiera: limiti sovranazionali all'efficacia derogatoria della contrattazione collettiva di prossimità*, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/ratti.pdf>.

⁽³⁷⁾ Per una interpretazione rigorosa della finalizzazione dei contratti collettivi di prossimità cfr. A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la «rivoluzione di Agosto» del Diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, n. 132/2011, per i quali risultano comunque necessari un controllo di razionalità/ragionevolezza ed una valutazione di congruenza dei mezzi (la deroga alla legge) rispetto agli obiettivi (ad es., incremento dell'occupazione), anche alla luce del rispetto del principio di cui all'art. 3 della Costituzione; R. DEL PUNTA, *Cronaca da una transizione confusa (su art. 8, l. n. 148/2011, e dintorni)*, op. cit., pagg. 31 e segg., che richiama anche il vincolo di cui all'art. 41, comma 2, Cost.

vità in Italia », una parte significativa delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori – ancora una volta con l'esclusione della Cgil – ha reclamato « piena autonomia, su materie oggi regolate in maniera prevalente o esclusiva dalla legge che, direttamente o indirettamente, incidono sul tema della produttività del lavoro » (cfr. art. 7) ⁽³⁸⁾. Si tratta di una dichiarazione di principio che conferma l'attuale tendenza all'aziendalizzazione del diritto del lavoro e allo spostamento degli equilibri di potere contrattuale sulle vicende particolaristiche della singola impresa, anche a discapito dell'uniformità regolativa sinora garantita dalla contrattazione nazionale e dalla legge ⁽³⁹⁾. È peraltro significativo che tra i vari ambiti di intervento previsti dall'Accordo sia elencata anche la disciplina delle mansioni, rispetto alla quale viene auspicata « piena autonomia negoziale rispetto alla tematica dell'equivalenza e alla integrazione delle competenze [...], presupposto necessario per consentire l'introduzione di modelli organizzativi più adatti a cogliere e promuovere l'innovazione tecnologica e la professionalità necessarie alla crescita della produttività e competitività aziendale ».

All'accordo separato hanno dato seguito le misure contenute nella legge n. 24 dicembre 2012, n. 228 (« legge di stabilità 2013 »), che all'art. 1, comma 481, ha disposto la proroga di alcune misure sperimentali ⁽⁴⁰⁾ per l'incremento della produttività del lavoro, subordinandone la concessione ad un D.p.c.m. di attuazione, successivamente emanato in data 22 gennaio 2013 e pubblicato in G.U. il 29 marzo 2013. Anche questo provvedimento riproduce alcuni parametri dell'accordo del 21 novembre 2012, ed in tal senso aggancia la concessione dei benefici alla « attivazione di interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze », da concordare nell'ambito della contrattazione collettiva sottoscritta a livello aziendale o territoriale ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ L'Accordo è stato sottoscritto da Abi, Ania, Confindustria, Lega cooperative, Rete impresa Italia, Cisl, Uil, Ugl.

⁽³⁹⁾ Cfr. A. PERULLI, *La contrattazione collettiva « di prossimità »: teoria, comparazione e prassi*, op. cit., pag. 924; A. LASSANDARI, *Divisione sindacale e « crescita di produttività e competitività »*, in *Lav. Dir.*, 2013, pag. 243, secondo cui gli stipulanti l'intesa immaginano uno scenario in cui la legge è derogata/sostituita sia dai contratti nazionali che dai contratti aziendali, pure all'occorrenza di prossimità. In questo senso, le due fattispecie sarebbero accomunate dalla idea di una primazia, per competenza ma forse addirittura sullo stesso piano gerarchico, nel diritto del lavoro, della contrattazione collettiva sulla legge.

⁽⁴⁰⁾ Un analogo strumento agevolativo era stato infatti previsto dall'art. 26 del d.l. n. 98 del 2011, conv in legge n. 111 del 2011.

⁽⁴¹⁾ Dopo l'emanazione del d.p.c.m. 22 gennaio 2013, la vicenda è proseguita con la successiva sottoscrizione, in data 24 aprile 2013, di un accordo quadro territoriale per fruire delle agevolazioni fiscali sulla retribuzione di produttività, questa sottoscritto congiuntamente

Dal quadro normativo appena delineato emerge dunque la possibilità di attuare programmi di mobilità orizzontale finalizzati a migliorare contestualmente la produttività aziendale e le competenze professionali dei lavoratori, valicando anche il limite dell'omogeneità tecnico/professionale tra le mansioni considerate reciprocamente fungibili. Per la verità, una recente circolare del Ministero del lavoro (la n. 15 del 3 aprile 2013, seguita dalla n. 14 del 29 maggio 2014, di tenore pressoché analogo) ha aggiunto che gli interventi in materia di mansioni possono essere attuati « nel rispetto dell'art. 13 della legge n. 300 del 1970 », senza che tale vincolo fosse contemplato dalle fonti normative e contrattuali di riferimento. È chiaro che questa precisazione potrebbe diminuire l'*appeal* della disciplina sul salario di produttività, atteso che la sua finalità generale, neanche troppo velata, è proprio quella di allentare le maglie della rigida inderogabilità sancita dall'art. 2103 Cod. Civ. e non già quella di rimanervi imbrigliata. D'altra parte, un'interpretazione eccessivamente stringente o rigida di tale vincolo risulterebbe in controtendenza con l'orientamento giurisprudenziale sancito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 25033 del 2006, nella quale, prima ancora che l'art. 8 della legge n. 148 del 2011 provvedesse a darvi un'espressa copertura normativa, si era già affermato che la contrattazione collettiva è abilitata a derogare alla disposizione codicistica per far fronte a particolari (e comprovate) esigenze aziendali. Rimane dunque da capire come si orienteranno le organizzazioni sindacali e quale sarà l'effettivo peso attribuito alle indicazioni contenute nella circolare amministrativa.

4. – L'analisi della disciplina delle mansioni, osservata nelle sue declinazioni più recenti, consegna un quadro in cui i punti di convergenza reciproca fra i modelli regolativi adottati nell'impiego pubblico e privato sono sempre più numerosi e trasversali, pur nella diversità degli obiettivi di fondo perseguiti a livello politico istituzionale dal legislatore e dagli attori sindacali.

Le attuali trasformazioni da cui è interessato il diritto del lavoro, tuttavia, non consentono di ricondurre questo processo a sistema, né di rinvenirvi un più generale segnale della ritrovata armonizzazione dei due ordinamenti e delle loro normative sui rapporti individuali e collettivi. L'intricata vicenda dell'applicabilità ai dipendenti pubblici contrattualizzati della

da Confindustria, Cgil Cisl e Uil e Cgil, in cui si riconosce l'opportunità di « favorire il miglior perseguimento degli obiettivi definiti dall'art. 1, comma 481, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) ». Al momento, l'epilogo è rappresentato dall'accordo unitario del 15 maggio 2014, in cui le parti dichiarano di voler proseguire sulla base di una gestione condivisa, anche per l'anno 2014, l'attuazione di quanto previsto dalla legge di stabilità del 2013 e dal d.p.c.m. 19 febbraio 2014, che richiama i contenuti di quello del 22 gennaio 2013.

normativa sui licenziamenti di cui al « nuovo » art. 18 St. lav. – attualmente oscillante tra le letture *ad excludendum* prospettate da buona parte della dottrina e le opposte aperture mostrare dalla prima giurisprudenza di merito ⁽⁴²⁾ – fornisce un ulteriore indizio della difficoltà di stabilire con esattezza il grado di integrazione tra le tecniche normative operanti in ambito pubblico e privato, ma soprattutto conferma l'impossibilità, in questa fase storica, di pervenire a conclusioni di ordine generale sulle prospettive di futura armonizzazione fra i due ordinamenti.

Di fronte alle complessità dell'odierno scenario economico sociale, l'interprete non può che sostituire il proprio intento sistematizzante con il tentativo di individuare gli elementi di continuità nella discontinuità dei processi riformatori: si tratta di una prospettiva che potrebbe apparire riduttiva, ma probabilmente è l'unica che allo stato attuale consente di coniugare la ricchezza funzionale di segmenti normativi spesso asistematici con le concrete esigenze di tutela degli interessi in gioco ⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ Cfr. F. CARINCI, *Art. 18 St. lav. per il pubblico impiego privato cercasi disperatamente*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2012, I, pag. 248; R. DEL PUNTA, *Sull'applicazione del nuovo art. 18 al rapporto di lavoro pubblico*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2013, II, pag. 418; C.M. CAMMALLERI, *Sul nuovo rito dei licenziamenti e una proposta di modifica*, in *www.temilavoro.it*, 2012, 1 ss.; V. LUCIANI, *Il licenziamento del dipendente pubblico tra ambiguità normative e inerzie applicative*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, pag. 757; A. PILATI, *Sull'inapplicabilità del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it*, n. 187/2013. Per l'immediata applicabilità cfr. L. CAVALLARO, *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: « difficile convivenza » o coesistenza pacifica?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2012, I, pag. 1024; A. TAMPIERI, *La legge 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in G. PELLACANI (a cura di), *La riforma del lavoro*, Milano, 2013, pag. 20. In senso analogo, ma con alcuni correttivi, A. OLIVIERI, *Licenziamento individuale e tutele nel lavoro pubblico dopo la l. n. 92/2012: una passeggiata nel bosco normativo*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013, I, pag. 373, cui si rinvia anche per un riepilogo delle soluzioni giurisprudenziali sinora adottate.

⁽⁴³⁾ Cfr. A. VISCOMI, *Lost in transition: la contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni tra riforme incompiute e crisi emergenti*, op. cit., pag. 250.