

# GIURISPRUDENZA ITALIANA

► [edicolaprofessionale.com/giurit](http://edicolaprofessionale.com/giurit)

*dal 1849*

Aprile 2018

## Direzione

Adolfo Angeletti - Sergio Chiarloni  
Claudio Consolo - Gastone Cottino  
Enrico Gabrielli - Francesco Palazzo  
Mattia Persiani - Mariano Protto - Pietro Rescigno  
Giorgio Spangher - Francesco Tesauro

Surrogazione di maternità all'estero

Cumulabilità dell'ufficio di testimone e difensore

Acquisizione gratuita dell'immobile abusivo  
da parte della P.A.

Le Sezioni unite e la responsabilità penale  
del personale sanitario

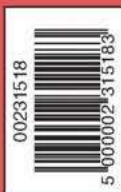
Percorsi di giurisprudenza

Impignorabilità e inesquestrabilità delle polizze vita

Dottrina e attualità giuridiche

Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo  
la "Riforma Madia"

Poppe Italiana s.p.a. - operazione in abb. post. - D.L. 95/2003 conv. in L. 27/2/2004, n. 463 art. 1, comma 1, DCB/MI - ISSN 1125-3023



di vertice di tutte le determinazioni riguardanti la provvista di personale che si collochino a valle delle scelte di indirizzo e programmazione. Si tratterebbe in sostanza di rimodulare l'assetto delle funzioni assegnate rispettivamente agli organi di indirizzo e a quelli preposti alla gestione, trasferendo parzialmente la disciplina riguardante l'articolazione/revisione degli organici dall'area della macro-organizzazione (nella quale è stata finora interamente collocata), a quella della micro-organizzazione, sì da ricomporre la frattura normativa che attualmente sottrae al datore di lavoro pubblico alcune fondamentali prerogative di *management* riconosciute al suo omologo nel settore privato. Una simile operazione appare compatibile con i vincoli posti dall'art. 97 Cost. in materia di organizzazione amministrativa, poiché la riserva di legge ivi contenuta non impone l'integrale assoggettamento della materia alla regolazione pubblicistica: il momento esclusivamente pubblico dell'organizzazione va infatti rinvenuto nelle sole fasi dell'affidamento delle funzioni – vale a dire del complesso di poteri incardinati su un determinato ufficio per la realizzazione di un interesse pubblico – e dell'attribuzione delle risorse che permettono di garantire l'esercizio di quei poteri entro una cornice di sostenibilità prima di tutto finanziaria<sup>23</sup>. Il che è quanto avverrebbe con il passaggio ad un sistema di governo degli organici di tipo puramente *budgetario*, che attraverso l'imposizione a ciascuna p.a. del solo obbligo di rispettare i tetti di spesa, potrebbe certamente assicurare la tenuta dei limiti costituzionali ed il perseguimento dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Nel rispetto del principio di separazione delle funzioni,

allora, agli organi di indirizzo politico dovrebbero essere attribuite unicamente le funzioni di pianificazione, individuazione del disegno organizzativo generale dell'ente e assegnazione delle relative risorse, sulla scorta degli obiettivi strategici dell'azione amministrativa. Si tratta delle determinazioni concernenti l'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale, attualmente regolate dagli artt. 4, 1° comma, lett. c) e 14, 1° comma, lett. b), D.Lgs. n. 165/2001.

Sul versante opposto, le determinazioni afferenti alla dislocazione del personale, alla sua distribuzione nei diversi livelli o qualifiche e all'attivazione dei percorsi di carriera dovrebbero essere integralmente rimesse all'esercizio dei poteri privatistici della dirigenza e svincolate dall'assetto teorico della dotazione organica e dalle procedure pubblicistiche in atto necessarie per la sua periodica rimodulazione. In tal modo, la fisionomia degli uffici potrebbe essere tratteggiata dai *manager* pubblici in modo più aderente alle specifiche esigenze funzionali dell'amministrazione, apportando un guadagno anche in termini di snellezza delle sequenze decisionali e rapidità di quelle attuative<sup>24</sup>.

Beninteso, la scelta del legislatore di procedere gradualmente appare comprensibile, specialmente ove collocata nell'ambito di una riforma che alla fine è risultata sprovvista dell'annunciato furore di smantellamento, e che ha proposto aggiornamenti al T.u.p.i. dal carattere per lo più micro-discontinuo. Liberarsi dalla fascinazione passata è certamente difficile, ma non è mai troppo presto per pensare a possibili cambiamenti per il futuro.

## Utilizzo dei contratti flessibili e stabilizzazione del personale precario

Cinzia De Marco

Il commento analizza le novità apportate dal D.Lgs. n. 75/2017 sull'utilizzo dei contratti flessibili, sul conferimento di collaborazioni e incarichi individuali e sul processo di stabilizzazione del personale precario nelle pubbliche amministrazioni, mettendo in luce la mancanza di una puntuale regolamentazione delle singole fattispecie contrattuali flessibili utilizzabili per il soddisfacimento dei fabbisogni delle amministrazioni, nonché l'impatto negativo delle stabilizzazioni sul "ringiovanimento del personale delle pubbliche amministrazioni".

### I rapporti di lavoro non *standard* nelle pubbliche amministrazioni

L'art. 9, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, effettua l'ennesima riscrittura dell'art. 36, D.Lgs. 165/2001. Esso è stato emanato sulla base dell'art. 17, lett. o) della L. delega n. 124/2015. Quest'ultima disposizione ha previsto, infatti, di intervenire sulla "disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e

con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato".

Il legislatore della delega ha posto, pertanto, rigidi criteri segnatamente consistenti nella necessità di: a) prevedere fattispecie di lavoro flessibile "limitate", con ciò significando il divieto di considerare utilizzabile interamente la pletera di lavori flessibili previsti per i lavoratori del settore privato; b) effettuare un'elencazione tassativa delle forme consentite; c) chiarire, all'interno delle forme autorizzate, le specifiche compatibilità delle stesse con la particolarità del lavoro pubblico e con le esigenze delle amministrazioni; d)

<sup>23</sup> Boscato, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, 2008, 120 e segg., nonché, se si vuole, Riccobono, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, 2017, cap. II, ove si è cercato di argomentare *funditus* questa tesi.

<sup>24</sup> Si pensi, solo a titolo di esempio, alla possibilità di variare per esigenze organizzative o in caso di eccedenza sopravvenuta il profilo

professionale di un dipendente con altro di pari livello, all'interno della medesima area di inquadramento, dunque a costo zero, senza che gli organi di governo dell'amministrazione debbano preventivamente modificare l'assetto della dotazione organica e la distribuzione dei posti ivi previsti per autorizzare tale passaggio, nel caso in cui il posto relativo al profilo di destinazione non sia contemplato o non risulti vacante.

ammettere l'utilizzo delle forme flessibili esclusivamente per fabbisogni temporanei allo scopo di prevenire il precariato.

Il legislatore delegato innanzitutto modifica la rubrica dell'articolo che oggi è intitolato "personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile" in luogo del precedente "utilizzo dei contratti di lavoro flessibile". La nuova formulazione della rubrica sembra, dunque, riportare al centro dell'attenzione la persona del lavoratore assunto con contratto a termine o altra tipologia flessibile, ma tale intento è immediatamente smentito dai primi commi della disposizione nei quali il soggetto è sempre costituito da "le pubbliche amministrazioni", sicché unica conseguenza non può che essere quella di avere posto in rilievo, rispetto alle altre forme, il contratto a tempo determinato.

Rimane invariato il primo comma dell'articolo contenente la specificazione introdotta dall'art. 3, 79° comma dalla L. n. 244/2007 – poi mantenuta nella successiva riscrittura della norma contenuta nell'art. 49 della L. n. 133/2008 – secondo cui le pubbliche amministrazioni per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario sono tenute ad utilizzare unicamente contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a seguire le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del T.u.p.i.

La modifica più rilevante va riscontrata nella nuova formulazione del secondo comma. Qui il legislatore "invertendo l'ordine dei fattori" pone l'accento non più come prima sul necessario collegamento tra utilizzo di forme contrattuali flessibili ed esigenze temporanee o eccezionali, ma effettua l'apertura della norma in maniera concessiva, prevedendo, cioè, per le pubbliche amministrazioni la possibilità di avvalersi di una serie di contratti flessibili espressamente nominati (contratto di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, contratti di somministrazione a tempo determinato), e poi con un generico ed indistinto rinvio autorizza l'utilizzo anche delle altre "forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa", secondo "limiti e modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle pubbliche amministrazioni". È, soltanto, infatti nel secondo periodo del comma considerato che il legislatore delegato relega la condizione essenziale affinché il ricorso alle forme contrattuali flessibili sia legittimo, vale a dire che esso risponda a comprovate esigenze temporanee o eccezionali dell'amministrazione.

Va in primo luogo messo in evidenza come vi sia stata un'elusione della delega. Questa, infatti, era caratterizzata dal chiaro intento di limitare quanto più possibile l'utilizzo dei contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, come misura di prevenzione contro la precarizzazione. Il decreto delegato, in-

vece, continua a considerare utilizzabili tutte le forme contrattuali flessibili esistenti nel settore privato<sup>1</sup>.

Rispetto alla normativa precedente la disposizione non effettua più un riferimento ai contratti collettivi nazionali per quanto riguarda la regolamentazione dei contratti flessibili espressamente indicati. Ciò, però, si spiega con il rinvio operato dalla norma, in ordine alla disciplina applicabile, al D.Lgs. n. 81/2015 in materia di riordino dei contratti di lavoro nel settore privato. Ed infatti il comma 2° *bis* conseguentemente contiene una disposizione di coordinamento testuale precisando che i rinvii previsti nel D. Lgs. 81/2015 ai contratti collettivi devono intendersi riferiti ai contratti nazionali stipulati dall'ARAN. Nello stesso senso va inquadrata l'abrogazione dei commi 5° *bis* e 5° *ter* dell'articolo che prevedevano riferimenti a disposizioni legislative abrogate dal D.Lgs. n. 81/2015.

Tuttavia il secco rinvio al D.Lgs. n. 81/2015 pone una serie di problemi. Ed infatti per quanto riguarda il contratto a tempo determinato non convince l'integrale richiamo agli artt. 19 e segg. del decreto da ultimo citato, innanzitutto in riferimento alla circostanza per cui nel lavoro pubblico si è scelto di mantenere quale presupposto essenziale per la stipula del contratto la necessaria presenza delle cause giustificatrici (comprovate esigenze temporanee o eccezionali), laddove, invece, nel lavoro privato già con il c.d. decreto Poletti (n. 34/2014) l'impianto regolativo della materia è tutto incentrato sulla "acausalità" del rapporto di lavoro a termine<sup>2</sup>. Sarebbe stato, logicamente opportuno prevedere una specifica regolamentazione della proroga; essa, infatti, qualora venisse proposta nel numero di cinque volte nell'arco dei trentasei mesi, non potrebbe, come nel lavoro privato, essere effettuata puramente e semplicemente ma andrebbe necessariamente ricollegata alle identiche esigenze per le quali è stato stipulato il contratto. Parimenti sarebbe stata opportuna una specifica regolamentazione delle clausole di contingentamento, posto che i limiti quantitativi previsti dalla legge si applicano solo nel caso in cui il contratto collettivo non preveda diversamente.

In ordine poi al risarcimento in caso di violazione di norme imperative, il D.Lgs. n. 75/2017 non apporta alcuna modifica rispetto alla precedente formulazione, limitandosi (unicamente) a ribadire il diritto del lavoratore al ristoro del danno derivante dalla prestazione di lavoro effettuata. La legge, dunque, continua a non offrire ulteriori dettagli, né sugli eventuali oneri gravanti sul lavoratore ai fini del riconoscimento del risarcimento, né sui criteri e parametri con i quali determinarlo, tant'è che la questione, come è noto, ha determinato soluzioni non univoche nella giurisprudenza nazionale, con contrasti registratisi all'interno anche della Suprema Corte.

Sarebbe stato, in questo caso, opportuno indicare un criterio per la quantificazione del danno, magari trasponen-

<sup>1</sup> Rilievo sollevato anche dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato nel parere n. 916/2017, reso nei confronti dello schema di decreto, in cui si suggerisce di porre in essere "adeguati interventi normativi anche al fine di chiarire quali siano le forme di lavoro flessibile utilizzabili presso le pubbliche amministrazioni, anche per dare continuità al processo di omogeneizzazione e di allineamento della disciplina del lavoro pubblico a quella del lavoro privato, evitando o quanto meno riducendo quanto più è possibile i rischi che la disciplina del rapporto di lavoro pubblico alle dipendenze delle pub-

bliche amministrazione costituisca, come tuttora appare sempre più, *tertium genus* tra quello privato e quello pubblico non contrattualizzato", a tal fine, secondo il Consiglio, "potrebbe essere utile anche un'opera di comunicazione istituzionale delle *best practice*, per valorizzare le potenzialità di tali strumenti, come dimostrato soprattutto dalle migliori esperienze straniere".

<sup>2</sup> Cfr. D'Alessio-Zoppoli, *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

do l'orientamento della Corte di cassazione, Sez. un. n. 5072/2016<sup>3</sup>, che, riprendendo la nozione elaborata dalla Corte di Giustizia di “danno comunitario”<sup>4</sup>, richiama il metro utilizzato dall'art. 32, 5° comma, L. n. 183/2010.

Tale normativa è stata poi trasfusa nell'art. 28, 2° comma, del D.Lgs. n. 81/2015, il quale prevede che nei casi di trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, “il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del danno a favore del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge n. 604/1966. La predetta indennità ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la scadenza del termine e la pronuncia con la quale il giudice ha ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro”. Questa, peraltro era la strada indicata dal Consiglio di Stato nel parere emesso nei confronti dello schema di decreto<sup>5</sup>.

Infine sempre per il contratto a tempo determinato viene “escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b)”, D.Lgs. n. 165/2001. Cioè a dire che il diritto di precedenza, (riconosciuto al lavoratore privato dall'art. 24 del D.Lgs. n. 81/2015 in diverse ipotesi sebbene a specifiche condizioni), nel lavoro pubblico si applica al solo personale reclutato mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo (art. 35, 1° comma, lett. b), D.Lgs. n. 165/2001). Qui si registra una difformità rispetto alla Relazione illustrativa allo schema di decreto contenente le modifiche al T.U. sul pubblico impiego del 22 febbraio 2017<sup>6</sup> in cui si afferma che il diritto di precedenza è riconosciuto al personale delle sole categorie protette. Per assicurare tale diritto alle categorie protette il rinvio normativo avrebbe dovuto essere fatto non già al 1° comma, bensì al 2° comma dell'art. 35, D.Lgs. n. 165/2001.

Ulteriori problemi si pongono in relazione alle altre tipologie di lavori flessibili. Ad esempio il lavoro accessorio che ai sensi del D.Lgs. n. 81/2015 era parzialmente applicabile al lavoro pubblico con le precisazioni contenute nell'art. 48, 4° comma, secondo cui il ricorso a tale tipologia contrattuale da parte di un committente pubblico doveva essere effettuato “nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno”, e al 7° comma che effettuava un rimando alla disciplina in materia

di utilizzo di contratti flessibili da parte delle amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. n. 165/2001. Com'è noto tale disciplina – al fine di evitare il *referendum* abrogativo – è stata cancellata dal D.L. 17 marzo 2017 n. 25, anche se è stato previsto un regime transitorio per consentire l'utilizzo, fino al 31 dicembre 2017, dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio già richiesti alla data di entrata in vigore del decreto legge, e al suo posto è stato introdotto il contratto di prestazione occasionale dal D.L. n. 50/2017, conv. dalla L. n. 96/2017.

Secondo la suddetta disciplina le Amministrazioni pubbliche possono, nel rispetto delle norme sul contenimento dei costi, utilizzare tale figura contrattuale esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali. Il decreto esplicita quattro possibili tipologie di esigenze che possono dar luogo al lavoro occasionale. Una prima è il suo utilizzo “nell'ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali”. Una seconda tipologia riguarda lo “svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi”. Il lavoro occasionale può essere in terzo luogo utilizzabile “per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o associazioni di volontariato” e, infine, “per l'organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative”. In verità soltanto la seconda e la quarta tipologia sono pienamente coerenti con l'enunciata condizione essenziale della presenza di esigenze temporanee o eccezionali, riguardando la necessità di recuperare personale per far fronte a necessità legate ad emergenze straordinarie o a manifestazioni.

Ciò posto, in riferimento all'utilizzazione delle prestazioni occasionali, trattandosi di una amministrazione pubblica, poteva essere opportuna una specifica regolamentazione all'interno dell'art. 36, D.Lgs. n. 165/2001 che, sulla base delle buone pratiche poste in essere da alcuni enti locali<sup>7</sup>, prevedesse la predisposizione di appositi regolamenti – da adottarsi sulla base di modelli *standard* predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica – al fine di disciplinare aspetti non presenti nella norma di legge (quali ad esempio i requisiti dei soggetti destinatari ovvero i criteri per la predisposizione delle graduatorie), al fine di garantire il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza<sup>8</sup>.

Infine, tornando alla formulazione attuale dell'art. 36 va valutata positivamente la modifica del comma 3 il quale dispone che il rapporto informativo sulle tipologie di lavoro utilizzate (che deve essere redatto annualmente dalle amministrazioni sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) debba essere portato a conoscenza delle

<sup>3</sup> Cfr. Frasca, *La quantificazione del “danno comunitario” da illegittima reiterazione di contratti a tempo determinato nel pubblico impiego: nel perdurante silenzio del legislatore, si pronunciano le Sezioni Unite*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2016, 870 segg.

<sup>4</sup> CGUE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*.

<sup>5</sup> Si legge infatti nel parere “sarebbe auspicabile prevedere espressamente, e non con un mero generico rinvio ‘in blocco’ alla disciplina del D.Lgs. n. 81/2015, che al lavoratore è dovuto comunque il risarcimento di cui all'art. 28, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015, richiamando espressamente tale disposizione (che ha recepito la precedente

previsione dell'art. 32, comma 5, della L. n. 183/2010, abrogato dall'art. 55, comma 1, lett. f), dello stesso D.Lgs. n. 81/2015): ciò per prevenire, anche in sede europea, possibili contenziosi”.

<sup>6</sup> In *www.camera.it*.

<sup>7</sup> V. ad esempio il Regolamento Prestazioni Lavoro Accessorio del comune di Bergamo in [https://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo\\_ecn8/regolamenti/115BUONILAVOROVOUCHER\\_163\\_3355.pdf](https://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo_ecn8/regolamenti/115BUONILAVOROVOUCHER_163_3355.pdf).

<sup>8</sup> Cfr. D'Alessio-Zoppoli, *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, cit., 13.

organizzazioni sindacali tramite l'invio all'osservatorio paritetico presso l'Aran, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto.

### **Gli incarichi di lavoro autonomo**

L'art. 5, D.Lgs. n. 75/2017, interviene sui rapporti di collaborazione e sul conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, modificando l'art. 7, D. Lgs. n. 165/2001.

La riforma anzitutto intende "armonizzare" la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato nell'ambito delle collaborazioni profondamente trasformate dal D. Lgs. n. 81/2015, che, da un lato, ha abrogato la fattispecie del lavoro a progetto e, dall'altro, ha introdotto un nuovo filtro selettivo con funzione antielusiva per distinguere le collaborazioni genuine da quelle false<sup>9</sup>. Queste ultime vengono individuate da tale decreto all'art. 2, 1° comma, attraverso due criteri la cui ricorrenza comporta l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato: il carattere esclusivamente personale della prestazione (in luogo di quello prevalentemente personale) e l'eteroorganizzazione (in luogo del coordinamento). Per le collaborazioni autonome ha provveduto, poi, la L. n. 81/2017 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), che ha modificato l'art. 409, n. 3, c.p.c. introducendo la precisazione secondo cui "la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa".

Lo stesso art. 2 (4° comma) del D.Lgs. n. 81/2015 ha escluso l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni eteroorganizzate eventualmente in corso di svolgimento presso le pubbliche amministrazioni, fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile nel settore, vietando nel contempo la stipulazione di tali contratti dal 1° gennaio 2017 (termine poi prorogato al 1° gennaio 2018 dall'art. 1, 8° comma, del D.L. n. 244/2016).

Il D.Lgs. n. 75/2017, ha trasposto tale divieto nel corpo dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001, al comma 5° *bis* e ha poi coordinato le citate disposizioni di cui al 4° comma dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 con quelle contenute nel testo della riforma<sup>10</sup>.

Il decreto consente, invece, il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo in presenza di

presupposti di legittimità, già indicati nel testo originario. Rispetto al quale va, però, segnalato l'inserimento dell'aggettivo "specifiche" a connotazione delle esigenze giustificatrici cui non si possa far fronte con personale in servizio<sup>11</sup>, la soppressione delle parole "di natura occasionale o coordinata e continuativa", e la cancellazione dell'indicazione del luogo di svolgimento dell'incarico.

Queste modifiche possono indurre l'interprete a ritenere che le pubbliche amministrazioni non possano più porre in essere le collaborazioni autonome di cui all'art. 409, n. 3 c. p.c., ma il mancato espresso richiamo a questa tipologia contrattuale non è decisivo per escluderne l'applicazione, in quanto per la loro natura si pongono al di fuori dello statuto protettivo del rapporto di lavoro subordinato, e, quindi, sono coerenti con la *ratio legis* che intende reprimere le elusioni al sistema di reclutamento dei dipendenti pubblici e contenere la spesa del personale. Va, comunque, messo in evidenza che anche se non è presente un divieto di conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa la riforma introduce una serie di elementi allo scopo di dissuadere le pubbliche amministrazioni dal fare ricorso a tali tipi di incarichi tutte le volte in cui non vi siano significativi margini di autonomia lasciati al collaboratore<sup>12</sup>.

In riferimento alle conseguenze, il nuovo art. 7, D.Lgs. n. 165/2001, ribadisce la nullità dei contratti posti in essere contravvenendo ai divieti indicati nel comma 5° *bis* e nel 6° comma, nonché, nei confronti del dirigente, la responsabilità erariale e dirigenziale *ex art.* 21, D.Lgs. n. 165/2001, cui consegue la mancata erogazione della retribuzione di risultato.

La norma poi chiarisce che i vincoli posti al conferimento di incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo non si applicano ai componenti degli "organismi indipendenti di valutazione" in luogo della formula più generica di "servizi di controllo interno", presente nella precedente formulazione, e che agli enti pubblici di ricerca continuano ad applicarsi le disposizioni speciali che escludono il controllo preventivo da parte della Corte dei conti.

Per quanto, invece, attiene alla posizione del soggetto che abbia effettuato la prestazione lavorativa, questi, qualora il rapporto si sia atteggiato dal punto di vista fattuale come subordinato potrà rivolgersi al giudice del lavoro e invocare la tutela di cui all'art. 2126 c.c. sulla nullità del contratto stipulato in violazione di norme di legge<sup>13</sup>.

Nel caso, invece, in cui ciò non sia possibile ma, ad esempio il contratto di incarico individuale sia nullo perché vi erano, nell'ambito dell'amministrazione che lo ha confe-

<sup>9</sup> Da ultimo v. Zoppoli, *La collaborazione eteroorganizzata: fattispecie e disciplina*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2016, 1, 33; Tiraboschi, *Il lavoro eteroorganizzato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2015, 978 segg.; Tosi, *Le collaborazioni eteroorganizzate*, in *questa rivista*, 2016, 737 segg.; Santoro-Passarelli, *Lavoro eterodiretto, eteroorganizzato, coordinato ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, 1, 91 segg.; Pallini, *Dalla eterodirezione alla eteroorganizzazione: una nuova nozione di subordinazione?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, I, 65 segg.

<sup>10</sup> Art. 22, commi 8° e 9°, lett. a) e b), D.Lgs. n. 75/2017.

<sup>11</sup> Con ciò si è voluto rimarcare che il conferimento di incarichi individuali sarà possibile soltanto a condizione che le attività da svolgere da parte dei collaboratori siano differenziate rispetto a quelle ordinarie.

<sup>12</sup> Cfr. Bianco, *Dotazioni organiche, mobilità, accessi, collaborazioni,*

*disabilità ed altre disposizioni*, in Bianco-Boscatti-Ruffini, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione. Cosa cambia con i Decreti attuativi D.Lgs.74/2017 e D.Lgs.75/2017*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 37.

<sup>13</sup> Cass., 8 febbraio 2017, n. 3384, in *www.ilgiuslavorista.it*, secondo cui "la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con un'amministrazione pubblica, al di fuori dei presupposti di legge, non può mai determinare la conversione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, potendo il lavoratore conseguire una tutela in termini meramente risarcitori, nei limiti di cui all'articolo 2126 c.c., qualora il contratto di collaborazione abbia la sostanza di rapporto di lavoro subordinato, con conseguente diritto anche alla ricostruzione della posizione contributiva previdenziale".



rito risorse umane disponibili, potrà rivolgersi al giudice ordinario agendo, non essendo possibile esperire altro tipo di azione, per ingiustificato arricchimento *ex art* 2041 c.c.

### Le nuove regole per le stabilizzazioni del personale precario

Direttamente collegato alla tematica della regolamentazione del c.d. lavoro flessibile, è il superamento del precariato e la (conseguente) stabilizzazione del relativo personale.

A tale proposito l'articolo 20, D.Lgs. n. 75/2017, disegna una *road map* per riassorbire tale personale ricalcando analoghi meccanismi previsti dall'art. 35, comma 3° *bis* del D. Lgs. n. 165/2001, il quale prevede una riserva dei posti a concorso nel limite del 40 per cento a favore dei titolari di rapporto di lavoro a tempo determinato con almeno tre anni di servizio presso la stessa amministrazione nonché la valorizzazione nei concorsi dell'esperienza maturata sempre da almeno tre anni con contratto a tempo determinato e con altre tipologie contrattuali flessibili.

Esso dà attuazione al criterio di delega di cui all'art. 17, 1° comma, lett. a), L. n. 124/2015, che richiede la "previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque, la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno".

Secondo le stime del Governo il "piano straordinario di stabilizzazione" interesserà, nel triennio 2018-2020, circa 50 mila precari contribuendo a ridurre, nel breve periodo, i rischi di una nuova condanna in sede europea a fronte di un eccessivo ricorso a forme di lavoro flessibile. A tal fine il legislatore delegato ha tracciato due percorsi principali: stabilizzazione di dipendenti in possesso di almeno tre anni di anzianità di servizio, anche non continuativi negli ultimi otto, e procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, ai precari della PA.

In particolare, l'art. 20, 1° comma, del decreto legislativo, rubricato "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni", consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della L. n. 124/2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione;

b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;

c) al 31 dicembre 2017 abbia maturato alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Questo percorso in definitiva conferisce alle amministrazioni la facoltà di effettuare una atecnica trasformazione del rapporto a termine in lavoro a tempo indeterminato. Infatti pur nel silenzio della legge è pacifico in giurisprudenza che l'anzianità maturata durante il rapporto precario deve essere computata in quello successivo costituito a tempo indeterminato a seguito della stabilizzazione.

A tale conclusione è pervenuta la Corte di Giustizia con due decisioni concernenti analoghe disposizioni in materia di stabilizzazioni introdotte con la L. n. 296/2006 (art. 1, 519° comma)<sup>14</sup> e con D.L. n. 112/2008 (art. 75, 2° comma)<sup>15</sup>, applicando il principio di non discriminazione tra le due tipologie contrattuali sancito dalla clausola 4 della Dir. n. 99/70 CE.

Va precisato che, secondo la giurisprudenza nazionale, il riconoscimento dell'anzianità deve essere comunque limitato ai "periodi lavorati"<sup>16</sup>.

Questa prima procedura, riservata a coloro che abbiano intrattenuto rapporti a termine, si basa sulla sola verifica dei presupposti oggettivi indicati e non prevede, dunque, alcun tipo di selezione; eppure le Amministrazioni potrebbero essere costrette ad adottarle qualora le risorse finanziarie non siano capienti per l'assunzione di tutti i precari in possesso dei requisiti di legge. In tale evenienza, dovranno essere individuati criteri suppletivi rispetto alla mera anzianità di servizio, i quali tengano conto dell'esigenza espressa dal legislatore di "valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato".

Allo stesso tempo, le amministrazioni interessate possono bandire (nello stesso triennio 2018-2020) specifiche procedure concorsuali (nel rispetto del nuovo piano triennale dei fabbisogni individuato dal precedente art. 6, 2° comma, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria), riservate, in misura non superiore al 50% dei posti disponibili, per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame possieda i seguenti requisiti: a) sia in servizio con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato alle dipendenze dell'amministrazione che bandisce il concorso almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

L'esigenza di condizionare la stabilizzazione all'espletamento di procedure concorsuali si spiega con la circostanza che i lavoratori occupati con contratti flessibili diversi da quelli a termine non sono stati impiegati a seguito del superamento di un pubblico concorso. Sicché il rispetto dell'art. 97 Cost. per l'accesso al pubblico impiego impone necessariamente la procedura concorsuale, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale.<sup>17</sup>

Al fine di consentire le stabilizzazioni il 3° comma dell'art. 20 espressamente amplia le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazioni, consentendo, nel rispetto del vincolo al contenimento della spesa, e "al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per reclutamento tramite concorso pubblico" di spostare una quota

<sup>14</sup> CGUE, 18 ottobre 2012, cause riunite da C-302/11 a C-305/11, *Rosanna Valenza et al. v. Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, 4, 1189, con nota di Costa, *Sul diritto agli scatti di anzianità dei lavoratori temporanei: la parità di trattamento riguarda le carriere lavorative*.

<sup>15</sup> CGUE, ord. 4 settembre 2014, *Autorità per l'energia elettrica e il gas v. Antonella Bertazzi et al.*, in *www.eur-lex.europa.eu*.

<sup>16</sup> Cass., 12 gennaio 2015, n. 262, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, 2, 262.

<sup>17</sup> Cfr. *ex plurimis*, Corte cost., 29 aprile 2010 nn. 149 e 150; Corte cost., 4 giugno 2010, n. 195, Corte cost., 18 febbraio 2011, n. 52.

della spesa pari all'ammontare medio delle risorse che l'Ente ha destinato nel triennio 2015-2017 per le assunzioni con contratti di lavoro flessibile. Le amministrazioni devono, però, dimostrare di essere in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo, nonché ridurre in pari misura, nei propri bilanci, in maniera definitiva la spesa per le assunzioni con contratti flessibili.

La possibilità di attuare il piano straordinario è preclusa ai comuni che non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica negli anni 2012-2016. Le regioni a statuto speciale e gli enti territoriali ricompresi nel territorio delle stesse, possono procedere alla stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato in possesso dei requisiti richiesti dalla norma elevando ulteriormente i limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato anche mediante l'utilizzo di risorse appositamente individuate con legge regionale derivanti da misure di revisione e razionalizzazione della spesa e certificate dagli organi di controllo interno, purché l'attuazione del piano risulti compatibile con il raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica.

Coerentemente con il criterio della legge delega, il 5° comma dell'art. 20 fa divieto alle amministrazioni interessate di instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, 28° comma, D.L. n. 78/2010<sup>18</sup>, per le professionalità oggetto di stabilizzazione, fino a che non siano concluse le assunzioni dirette e le procedure concorsuali riservate. Mentre nelle more del completamento delle procedure di stabilizzazione, le Amministrazioni potranno prorogare i contratti di lavoro dei soggetti interessati alle procedure medesime, dando così continuità alle attività per le quali sono stati assunti, nei limiti delle risorse utilizzabili per le assunzioni a tempo indeterminato.

Un limite considerevole all'impatto della nuova disciplina è dato dall'espressa esclusione, dal suo ambito applicativo, del personale scolastico (docente e non) e di quello sanitario. Ed infatti, sebbene per il personale docente molti dei nodi critici dovrebbero essere stati sciolti con la stabilizzazione mediante il piano straordinario della L. n. 107/2015, tuttavia, va sottolineata la disparità di trattamento, giustificabile solo da esigenze di contenimento della spesa, fra il personale inserito nei percorsi di stabilizzazione e quello delle amministrazioni escluse al quale in caso di violazione

della Dir. 99/70 CE, si applica solo la misura ordinaria del risarcimento del danno prevista dall'art. 32, 5° comma, L. n. 183/2010<sup>19</sup>.

Con riferimento al personale docente della scuola la corte di Cassazione ha ritenuto che la stabilizzazione debba considerarsi misura proporzionata, effettiva, sufficientemente energica ed idonea a sanzionare l'abuso consistente nella reiterazione illegittima di contratti a termine nel caso di concreta assegnazione del posto di ruolo ed in quello in cui vi sia certezza di fruire in tempi certi e ravvicinati di un accesso privilegiato al pubblico impiego. In conseguenza non sussistendo un'ipotesi di danno presunto (cd. danno comunitario) la domanda risarcitoria può riguardare soltanto ulteriori e diversi danni e richiede che sia soddisfatto l'onere di allegazione e prova a carico del lavoratore<sup>20</sup>. L'applicazione dell'affermato principio alle assunzioni del precariato alle condizioni e secondo le procedure indicate nel D.Lgs. n. 75/2017 presenta delle difficoltà ravvisabili nel fatto che il percorso di stabilizzazione è incerto in quanto le misure introdotte dal decreto legislativo non sanciscono un diritto alla stabilizzazione, posto che l'effettiva immissione nei ruoli delle amministrazioni potrà esser disposta, nel triennio 2018-2020, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di personale ed entro i vincoli di finanza pubblica. Sarà pertanto necessario un approccio *case by case* per verificare la sussistenza delle condizioni precisate dalla corte di cassazione.

Per quanto la norma espressamente non preveda la necessità di far precedere le stabilizzazioni dall'esperimento delle procedure di mobilità destinate alla ricollocazione del personale posto in disponibilità, (limitandosi a richiamare le disposizioni speciali in materia di mobilità di cui all'art. 1, 425° comma e 426°, della L. n. 190/2014 che hanno come destinatario il personale delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario) è evidente che le amministrazioni prima di avviare le procedure di cui all'art. 20, D.Lgs. n. 75/2017, che, nella sostanza rappresentano nuove assunzioni, saranno tenute ad attivare le procedure di cui all'art. 34 *bis* del D.Lgs. n. 165/2001, rischiando in mancanza di incorrere nel disposto del quinto comma dell'articolo richiamato secondo cui "le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto"<sup>21</sup>.

Seppure la riforma consentirà il superamento del preca-

<sup>18</sup> Il quale così recita: "a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 e successive modificazioni e n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali

ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 187, in *Lav. Giur.*, 2016, 882, con nota di Nunin, *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, che, in riferimento al personale ATA della scuola, afferma l'applicazione della sola misura risarcitoria prevista dall'art. 1, 132° comma, L. n. 107/2015.

<sup>20</sup> Cass., 7 novembre 2016, n. 22552, in *www.dirittoscolastico.it*.

<sup>21</sup> Cfr. Riccobono, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, 2017, 238, che mette in evidenza la difficoltà di individuare un criterio ordinario di carattere generale, occorrendo, "in tali casi, la puntuale esternazione delle ragioni che abbiano indotto l'amministrazione a privilegiare l'uno o l'altro canale di accesso". In giurisprudenza v. Cons. St., 28 novembre 2014, n. 5903 e 14 luglio 2015, n. 3515, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui la mobilità prevale sulle sole procedure concorsuali, ma non rispetto alla stabilizzazione.

riato di contro lascerà in eredità un pubblica amministrazione non ringiovanita, trattandosi nella maggior parte dei casi di soggetti che vantano parecchi anni di anzianità lavorativa, con buona pace dell'obiettivo di medio/lungo pe-

riodo individuato nell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) e segnatamente consistente nel "ringiovanimento del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni"<sup>22</sup>.

## Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia

Alessandro Bellavista

Il saggio analizza le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 75/2017 alla disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel T.u.p.i. Vengono in particolare messi in evidenza i nuovi margini di intervento dell'autonomia collettiva rispetto al sistema delineato dalla "Riforma Brunetta", ancorché non tutte le nuove previsioni appaiano coperte dalla delega fornita con la L. n. 124/2015.

### Premessa. Dalla riforma Brunetta alla riforma Madia

La recente riforma Madia interviene sugli spazi normativi della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale, nel lavoro pubblico, temperando il forte ostracismo contenuto dalla precedente riforma Brunetta<sup>1</sup>. Va ricordato, infatti, che con quest'ultimo provvedimento, tra l'altro, il legislatore restringe l'area delle relazioni sindacali<sup>2</sup>. Con ciò si esprime un giudizio fortemente negativo sul metodo bilaterale di regolazione degli interessi, adottato espressamente per la determinazione delle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici, a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso. E così si assiste al ripristino della primazia della regolazione unilaterale che ha dominato, fin dalle origini, la normazione sul lavoro pubblico<sup>3</sup>.

Più precisamente, sia la L. delega n. 15/2009 sia il D.Lgs. n. 150/2009 mettono sostanzialmente sotto tutela la contrattazione collettiva ed avviano una profonda rilegificazione del rapporto di lavoro pubblico, insieme al rafforzamento (in realtà solo apparente<sup>4</sup>) dell'autonomia decisionale della dirigenza pubblica cercando di liberarla dai condizionamenti provenienti dalle organizzazioni sindacali<sup>5</sup>.

Infatti, già la L. n. 15/2009, con una disposizione immediatamente operativa, cambia la struttura del meccanismo che consente la deroga da parte del contratto collettivo successivo delle disposizioni di legge precedenti che dettano regole riservate ai lavoratori pubblici. Dopo la L. n. 15/2009, la deroga è ammessa solo se la legge lo consente espressamente. Inoltre, il D.Lgs. n. 150/2009 assoggetta alla esclusiva o parziale regolazione legislativa tutta una serie di materie relative al rapporto di lavoro e quindi "naturalmente" di competenza della contrattazione collettiva<sup>6</sup>.

In questo modo si esprime una sorta di fiducia nella legge e di completa sfiducia nelle capacità della contrattazione collettiva di garantire gli interessi pubblici coinvolti. Che poi la legge sia impermeabile alle pressioni degli interessi di parte, però, è sempre stato sconfessato da tutta la storia della regolazione del lavoro pubblico in Italia<sup>7</sup>.

Così, con la riforma Brunetta, la disciplina della contrattazione collettiva si allontana sempre di più dal modello del settore privato. Tuttavia, e questo rappresenta uno dei punti della riforma Brunetta che desta maggiori perplessità, il legislatore non interviene sugli aspetti problematici del rapporto politica-amministrazione, cercando di allentare la presa della politica sull'amministrazione. Infatti, al momento del varo di tale riforma, è già consolidata l'opinione che le cause del cattivo funzionamento del metodo contrattuale nelle pubbliche amministrazioni vadano ricercate principalmente nella mancanza nel datore di lavoro pubblico di una effettiva posizione di contrasto di interessi con la controparte sindacale. In realtà, il datore di lavoro pubblico (a qualunque livello negoziale, seppure con graduazioni differenti) tende ad assumere un atteggiamento troppo morbido e sovente collusivo con i sindacati e i lavoratori<sup>8</sup>.

Più precisamente, la contrattazione collettiva nazionale è stata sovente usata dal potere politico come strumento di acquisizione del consenso da parte delle grandi organizzazioni sindacali. D'altra parte, la gestione concreta della negoziazione a questo livello è rimasta, in sostanza, in mano allo stesso potere politico, che invece dovrebbe limitarsi ad agire (come comitato di settore) fornendo solo indirizzi allo specifico negoziatore pubblico, l'Aran, creato negli anni novanta proprio allo scopo di allontanare la politica dai

<sup>22</sup> Sul punto v. Vettor, *Reclutamento e modernizzazione dell'impiego pubblico*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, I, 583, secondo cui le disposizioni della L. n. 124/2015, sembrano inquadarsi nella logica di voler "ringiovanire" e rendere più efficiente il pubblico impiego.

<sup>1</sup> Sulla cosiddetta riforma Brunetta cfr. L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli 2009; F. Carinci-Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2011; Napoli-Garilli (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo*, in *Trattato di diritto del lavoro* (diretto da Persiani-F. Carinci), II, Padova 2014, 981 e segg.

<sup>3</sup> Cfr. Treu, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1994, 1 e segg.

<sup>4</sup> Cfr. D'Orta, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2011, 407 e segg.

<sup>5</sup> Cfr. Ricci, *Struttura e articolazione della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, in F. Carinci-Persiani (diretto da), *Trattato*, cit., 1207 e segg.

<sup>6</sup> Cfr. L. Zoppoli, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia*, cit., 29 e segg.

<sup>7</sup> Cfr. Battini, *Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni: da una regolamentazione unilaterale all'altra?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, 631 e segg.; D'Orta, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma "strabica"*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, 770 e segg.; Rusciano, *Sindacato e pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1976, 1554 e segg.

<sup>8</sup> Cfr. Dell'Aringa, *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in Dell'Aringa-Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, 2007, 3 e segg.; Bordogna, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, *ivi*, 63 e segg.