

POÏESIS



Collana di studi e ricerche sull'eGovernment
Sezione Politica e Istituzioni

Christian Longo

LA DISCIPLINA IN MATERIA DI
ACCESSO AL “PUBBLICO IMPIEGO”

*Il personale tecnico amministrativo
nelle Università italiane*

Christian Longo, *La disciplina in materia di accesso al "pubblico impiego"*
Copyright © 2018 Tangram Edizioni Scientifiche Trento
Gruppo Editoriale Tangram Srl
Via dei Casai, 6 – 38123 Trento
www.edizioni-tangram.it – info@edizioni-tangram.it

Prima edizione: giugno 2018, *Printed in EU*
ISBN 978-88-6458-183-5

POÏESIS – *Collana di studi e ricerche sull'eGovernment* – NIC 12
Collana promossa e curata dal Laboratorio di ricerca sull'eGovernment – Politica, diritto e tecnologie per il governo delle organizzazioni complesse – Dipartimento DSSSU, Università del Salento

DIREZIONE

Gianpasquale Preite, Marco Mancarella, André Ramos Tavares

COMITATO SCIENTIFICO

Michele De Benedetto, Primario Emerito ASL Lecce
Ioannis Ganas, Technological Educational Institute of Epirus
Giuseppe Gioffredi, Università del Salento
Vitantonio Gioia, Università del Salento
Donato A. Limone, Università Telma "La Sapienza" di Roma
Mariano Longo, Università del Salento
Michele Maffia, Università del Salento
Marco Mancarella, Università del Salento
Fabricio Muraro Novais, Faculdade Autónoma de São Paulo
Josep Cañabate Pérez, Universitat Autònoma de Barcelona
Fabio Pollice, Università del Salento
Mauro Pollini, Università del Salento
Gianpasquale Preite, Università del Salento
Mario Sirimarco, Università degli Studi di Teramo
Luigi Spedicato, Università del Salento
André Ramos Tavares, Pontificia Universidade Católica de São Paulo
Ughetta Vergari, Università del Salento

REDAZIONE E SEZIONI

eGovernment e Ricerca sociale: P. Luigi Di Viggiano (responsabile), Giuseppe Gaballo, Luca Caputo
Politica e Istituzioni: Anna Rita Gabellone (responsabile), Rossella Bufano, Luana Conte

Stampa su carta ecologica proveniente da zone in silvicoltura, totalmente priva di cloro.
Non contiene sbiancanti ottici, è acid free con riserva alcalina.

A Elisa, mia moglie.

SOMMARIO

Prefazione	11
<i>Nicola Grasso</i>	
Introduzione	13
Capitolo I	
L'assunzione nelle pubbliche amministrazioni	19
1. Il rapporto di pubblico impiego e la sua storia	19
2. La Costituzione italiana e il Pubblico Impiego	33
3. Le riforme degli anni 2000: la riforma "Brunetta", la riforma "Fornero", la Riforma "Renzi" e la riforma "Madia" durante il Governo Renzi	41
4. L'accordo del 30 novembre 2016 e il rispetto degli impegni normativi e economici	54
5. La riforma Madia durante il Governo Gentiloni: il D. Lgs. n. 75/2017	62
Capitolo II	
L'accesso nelle università pubbliche e i suoi limiti	73
1. La riforma Gelmini e il piano triennale per la programmazione del reclutamento del personale nelle Università Statali	73
2. La disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di Ateneo	82
3. Il rispetto dei limiti per le spese di personale e l'indebitamento da parte dell'Università: dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 dicembre 2014	96
4. I criteri e i contingenti assunzionali delle Università statali	104
Capitolo III	
I diritti conquistati nel rapporto di pubblico impiego	113
1. Le Donne, la Costituzione e il rapporto di pubblico impiego	113
2. Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni	118
3. Il Comitato Unico di Garanzia	124
Riflessioni conclusive	133
Bibliografia	135
Giurisprudenza	138
Sitografia	139
Nota descrittiva autore	141

LA DISCIPLINA IN MATERIA DI
ACCESSO AL “PUBBLICO IMPIEGO”

*Il personale tecnico amministrativo
nelle Università italiane*

PREFAZIONE

Nicola Grasso

Analizzare la disciplina per l'accesso al pubblico impiego esige – preliminarmente – una riflessione sul significato della nozione di “pubblica amministrazione”.

La classica definizione legislativa, proposta dall'art. 1, comma 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, deve tener conto non solo dei dettami costituzionali ma anche dell'influenza comunitaria.

Con riferimento alla Carta Costituzionale, la “pubblica amministrazione” è ricompresa nel titolo dedicato a “Il Governo”. Ma la P. A. non è solo l'espressione del potere esecutivo.

La geografia delle Pubbliche Amministrazioni deve essere intesa in una accezione generale, ricomprendendo lo Stato, gli enti pubblici nazionali, le Regioni, gli enti locali riconosciuti dall'art. 114 della Costituzione e i relativi enti strumentali.

Tale mappa concettuale risulta ancor più ampia se si dovessero collocare anche le Società per azioni, affidatarie della cura degli interessi pubblici o gli enti pubblici economici o gli “organismi di diritto pubblico” (quest'ultimi di derivazione europea).

L'inquadramento generale della evoluzione della “pubblica amministrazione” agevola l'approfondimento della disciplina per l'accesso alle dipendenze di una amministrazione pubblica.

Il percorso disegnato dal presente lavoro approfondisce il rapporto del pubblico impiego, ripercorrendo l'iter storico del legislatore e proponendo un bilanciamento tra i principi previsti dalla Carta Costituzionale (come la separazione tra politica e Amministrazione, la

* Docente di Diritto Costituzionale dell'Università del Salento.

legalità, l'imparzialità e il buon andamento) e i principi autonomistici previsti dagli ordinamenti delle Università italiane anche con particolare riferimento al reclutamento del personale.

Con tale prospettiva, viene tracciato un ponte tra le norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e di reclutamento con la disciplina generale dettata dal T. U. sul pubblico impiego.

INTRODUZIONE

*Prospettive di una Pubblica Amministrazione che cambia.
Il ruolo del personale tecnico amministrativo nelle Università italiane*

La sfida dello Stato è oggi rappresentata dalla esigenza di osservare la società e di seguire la sua complessità per avviare un percorso di ammodernamento di tutta la macchina amministrativa.

Nell'ultimo ventennio, la P.A. è stata ridisegnata anche sulla necessità di un controllo diretto del cittadino sull'operato complessivo degli interessi pubblici.

Filippo Turati precisava che “*dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro*”¹. “*Attraverso il vetro tutto è sempre costantemente visibile e questa piena visibilità tende, di conseguenza, a promuovere un controllo dell'attività amministrativa capillare dal basso in modo da garantire il massimo grado di correttezza e imparzialità*”².

Con tale auspicio e con ampia prospettiva, il legislatore è intervenuto per assicurare una Pubblica Amministrazione agganciata al sistema Paese e per rendere concretamente realizzabili i principi e i criteri propri della amministrazione (pubblicità, economicità, trasparenza, efficienza ed efficacia).

¹ F. TURATI, in *Atti del Parlamento italiano*, Roma, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, p. 22962. Sul concetto di casa di vetro P. DOMENICONI, F. SCARPIELLO, *La legge n. 15/2009: fra trasparenza ed eccesso di informazione*, in *Aziendaitalia – Il Personale*, n. 5, Milano, Wolters Kluwer Italia srl, 2009, pp. 227-233.

² F. MARZANO, *La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?*, *Informatica e diritto*, Rivista Internazionale, Napoli, ESI, 2011, fasc. 1-2, p. 287.

Ambiti differenti e Governi disomogenei hanno plasmato la macchina amministrativa al concetto della “casa di vetro” sopra espresso. Si pensi al D. Lgs. n. 150/2009, alla Legge Anticorruzione, al Decreto “Trasparenza”, al Codice di Comportamento, alle Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, al T.U. sul pubblico impiego più volte aggiornato e modificato, alle riforme intervenute in materia di responsabilità dell’impiegato pubblico. Esse rappresentano alcuni tasselli di una grande macchina legislativa che cerca di cambiare la macchina della pubblica amministrazione.

Le riforme, se viste in maniera distaccata e asettica, non permettono di inquadrare l’obiettivo primario del Legislatore: occorre pertanto coniugare le singole leggi tra di loro per conoscere lo spirito unitario e per comprendere come l’obiettivo da raggiungere sia quello di avvicinare lo Stato al cittadino.

Si pensi all’istituto dell’accesso civico, nato con lo scopo di avere uno “strumento al servizio dell’interesse alla conoscibilità degli elementi rilevanti ai fini di un controllo diffuso sull’operato delle amministrazioni”³.

Si badi bene però! «L’accesso generalizzato – introdotto dal D.lgs. n. 97/2016 – ha la sua *ratio* nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Posta questa finalità, l’istituto, che costituisce uno strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa (Cfr. art. 1 D.lgs. 33/2013, come modificato dall’art. 2 D.lgs. 97/2016), non può essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto alla predetta finalità ed essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell’amministrazione. La valutazione dell’utilizzo secondo buona fede va operata caso per caso, al

³ B. PONTI, *Il codice della trasparenza: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 1.

fine di garantire – in un delicato bilanciamento – che, da un lato, non venga obliterata l'applicazione dell'istituto, dall'altro lo stesso non determini una sorta di effetto “*boomerang*” sull'efficienza dell'Amministrazione»⁴.

Nell'ambito di questa costruzione normativa, si inserisce anche l'Europa, le politiche internazionali e la necessità di rendere applicabili gli impegni assunti a livello sovranazionale.

In tale prospettiva, una delle sfide prioritarie, anche sul fronte della Commissione europea, è stata quella di rendere le pubbliche amministrazioni più efficaci e più vicine al cittadino, sostenendo il processo di trasformazione⁵.

È con simile dinamicità che nasce il presente lavoro. L'intenzione è di ripercorrere il cammino del legislatore per congiungere la disciplina relativa all'accesso alle dipendenze di una pubblica amministrazione ai limiti e alle prospettive di accesso nei ranghi del personale tecnico-amministrativo delle Università italiane.

Inoltre, si è cercato di affrontare anche la delicata contesa tra il contratto collettivo – considerato come fonte *erga omnes* del rapporto di lavoro – e la legge, anche sulla base delle novelle legislative intervenute negli anni e del carattere imperativo che assume il D. Lgs. n. 165 del 2001 sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

All'interno della richiamata evoluzione normativa, nell'anno 2016 sono stati ridefiniti i nuovi comparti e le nuove aree di contrattazione del pubblico impiego.

L'accordo definisce la nuova cornice entro la quale avranno luogo i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018.

I comparti di contrattazione sono passati da 11 a 4, in linea con la norma di legge che pone un tetto massimo di quattro al numero dei comparti (art. 40, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001), producendo una semplificazione dell'attività negoziale.

⁴ T.A.R. Milano, Sez. III, 11 ottobre 2017, n. 1951.

⁵ G. PREITE, *Storia e prospettive della Pubblica Amministrazione. Il Ventennio del cambiamento (1993-2012)*, in *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2012, p. 17.

I nuovi comparti sono:

- Funzioni centrali, nel quale confluiscono gli attuali comparti Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici e altri enti;
- Funzioni Locali, che conserva il perimetro dell'attuale comparto Regioni-autonomie locali;
- Istruzione e ricerca, nel quale sono compresi gli attuali comparti Scuola, Accademie e conservatori, Università, Enti pubblici di ricerca e altri enti;
- Sanità, che non muta sostanzialmente la sua fisionomia, ricomprendendo gli enti e aziende dell'attuale comparto Sanità.

L'accordo ha inteso agevolare le differenze di funzioni, di professionalità, mantenendo la distinzione tra P.A. centrale e P.A. regionale e locale, dando risalto al nuovo profilo dell'organizzazione amministrativa, disegnato nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, recentemente varata dal Governo.

È stato sottoscritto l'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i pubblici dipendenti appartenenti alle Funzioni Centrali, nuovo comparto nel quale sono confluiti i precedenti comparti di Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti Pubblici non Economici, Agid, Cnel ed Enac.

Con riferimento al Comparto "Istruzione e Ricerca", le trattative tra ARAN e Organizzazioni Sindacali si sono concluse il 9 febbraio 2018.

In particolare, i sindacati hanno rappresentato l'esigenza di sciogliere alcuni nodi, proprio con riferimento alle materie affidate alla contrattazione. Le Organizzazioni Sindacali hanno espresso la necessità di attribuire alla fase negoziale tutte le questioni che riguardano la gestione del rapporto di lavoro, l'articolazione dell'orario, le sedi di servizio ecc., in virtù di quanto definito dall'Accordo sottoscritto in data 30 novembre 2016 e al fine di porre un riequilibrio – dopo la Riforma intervenuta con il D. Lgs. n. 150/2009 – tra contratto e norme di legge.

Inoltre, l'attuale impianto normativo per l'accesso al pubblico impiego ha le sue radici nella legge n. 124 del 2015, conosciuta come "Riforma Madia".

La novella legislativa ha introdotto diversi cambiamenti, con particolare attenzione ai fabbisogni del personale, al reclutamento, alle incompatibilità, al lavoro flessibile, alle misure di sostegno alla disabilità, alla contrattazione e alla responsabilità disciplinare nelle Pubbliche Amministrazioni, seguendo il percorso tracciato dalla Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni.

A tale normativa, occorre aggiungere le modifiche sostanziali introdotte alle procedure di reclutamento dal D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, attraverso l'introduzione di un nuovo sistema di programmazione triennale delle assunzioni.

Si passa da un sistema di dotazioni organiche a un piano triennale dei fabbisogni predisposto dalle singole Pubbliche Amministrazioni anche tenendo conto delle linee di indirizzo definite dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione emanate di recente, ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 1, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come inserito dall'articolo 4, comma 3, del Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Con riferimento però al "sistema" Università è necessario tener conto delle disposizioni di settore.

La Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" rappresenta il pilastro normativo per le Università anche per ciò che concerne il reclutamento del personale.

A tal proposito, l'art. 5 della legge n. 240/2010 ha previsto la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi, e, tra l'altro, la "predisposizione di un piano triennale diretto a riequilibrare, entro intervalli di percentuali definiti dal Ministero, e secondo criteri di piena sostenibilità finanziaria, i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, e il numero dei professori e ricercatori di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e successive modificazioni" e stabilendo che la "mancata adozione, parziale o totale, del predetto piano

(comporta) la non erogazione delle quote di finanziamento ordinario relative alle unità di personale che eccedono i limiti previsti (...).”

A tal fine, è stato emanato il D. Lgs. n. 49/2012 che disciplina la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei, oltre ad altre e ulteriori disposizioni normative e alle conseguenti determinazioni assunte da ogni Ateneo secondo i rispettivi regimi limitativi previsti.

Da tale breve disamina, si comprende come il processo di cambiamento e l’evoluzione che ha interessato e interessa, in questi anni, le Pubbliche Amministrazioni, unitamente alla razionalizzazione del reclutamento del personale, si inserisce nella più ampia necessità di una effettiva riorganizzazione e di un ammodernamento della macchina amministrativa, con l’obiettivo di avvicinare sempre di più lo Stato al cittadino.

Il presente lavoro esamina l’evoluzione normativa che ha generato l’attuale organizzazione delle P.A., nell’ottica di una piena attuazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento espressi dall’art. 97 della Costituzione italiana.

CAPITOLO I

L'ASSUNZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. IL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO E LA SUA STORIA

Parlare del rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione vuol dire rappresentare un ventennio di modifiche legislative sulle dinamiche economiche e sociali del Paese, intercorse sulla base delle sensibilità dei diversi Governi che si sono succeduti.

Prima di analizzare tale percorso normativo è utile ricordare che già con il Regio Decreto n. 2960/1923⁶, relativo allo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, il rapporto di pubblico impiego era disciplinato e tutelato dalle norme di diritto amministrativo. Non vi era una differenza ai fini giurisdizionali tra organizzazione della P.A. e rapporto tra dipendente e Stato: tutta la disciplina convogliava nella branca amministrativa.

Negli anni '90 la situazione si è evoluta. Si parla di tre fasi differenti di privatizzazione del pubblico impiego (anche se tale termine non deve essere interpretato in una accezione restrittiva). Proprio in virtù di questo legame con le norme di diritto pubblico, i Sindacati negli anni hanno cercato di coinvolgere i diversi Governi per ricondurre la disciplina del rapporto di impiego nell'ambito del diritto privato, secondo la disciplina civilistica, così da equiparare lo *status* del dipendente a coloro i quali svolgono le proprie attività lavorative alle dipendenze di un ente privato.

Così, il Governo Amato ha intrapreso questa storica riforma, emanando il D. Lgs. 29/1993 recante "*Norme in materia di raziona-*

⁶ «Fino a tutto l'Ottocento il rapporto di pubblico impiego era considerato come rapporto di diritto privato (*locatio operis*), sebbene assoggettato a una disciplina di diritto speciale», F. CARINGELLA, *Il Sistema del diritto Amministrativo Il nuovo volto dell'azione amministrativa*, Roma, Dike Editore, 2017, p. 42.

lizzazione dell'organizzazione dell'amministrazione e revisione della disciplina del pubblico impiego". Nella specie, il decreto ha previsto di disciplinare i rapporti di lavoro attraverso i contratti collettivi nazionali e i contratti individuali, superando i dubbi inizialmente espressi dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, con il parere espresso il 31 agosto 1993, n. 146⁷.

Una nuova fase di privatizzazione si può riscontrare nella seconda metà degli anni '90.

Si passa da una "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego a una "privatizzazione" dell'organizzazione della P.A: da un controllo centralizzato delle dinamiche del personale si arriva a una logica finalizzata a obiettivi, risultati ed efficienza che la P.A. deve garantire.

L'evoluzione normativa è stata poi completata nel 2009 a seguito della legge delega 15 che ha permesso al Governo – su iniziativa del Ministro Brunetta – di emanare il D.lgs. 150/2009.

Questa riforma ha riscritto compiutamente il D.lgs. 165/2001, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Il Decreto in esame – denominato tecnicamente come T.U. sul pubblico impiego – nasceva con il presupposto di disciplinare l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali, regionali e delle province autonome, ai sensi dell'art. 97, primo comma della Costituzione.

Il rapporto di lavoro in una P.A. è stato concepito – inizialmente – sulla base dell'art. 98, primo comma della Costituzione, il quale

⁷ Nel parere allo schema del decreto delegato, in attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421, il Consiglio di Stato aveva rappresentato l'esigenza di abbinare la funzionalizzazione all'interesse pubblico con il regime pubblicistico degli atti e dei provvedimenti amministrativi. Tale aspetto è stato anche esaminato – più tardi – dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 313 del 25 luglio 1996, precisando che "il valore dell'imparzialità (del dipendente pubblico) non deve essere garantito necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo trovare attuazione in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici".

recita “I pubblici impiegati sono a servizio esclusivo della Nazione”. Tuttavia, come si cercherà di precisare *infra*, la dottrina ha dato – al contrario – risalto al secondo comma dell’art. 97 poiché i pubblici uffici devono assicurare sempre il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione.

Il percorso normativo della disciplina in esame è stato travagliato, poiché alla riforma Brunetta si sono aggiunte ulteriori modifiche in attuazione delle diverse leggi finanziarie (prima), di stabilità (dopo)⁸, al disegno di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche delineato dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (“*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”), con cui il Parlamento ha delegato il Governo a intervenire sulla disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, delega che peraltro ha già trovato una attuazione con il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante “*Modifiche all’articolo 55- quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124*”, in materia di licenziamento disciplinare e al D. Lgs. n. 75/2017 entrato in vigore il 22 giugno 2017⁹; con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante “*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s)*

⁸ Oggi, anche a seguito degli aggiornamenti apportati alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica” dalla Legge 4 agosto 2016, n. 163 – “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell’articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 198 del 25 agosto 2016), la legge di stabilità continua a disporre «esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale». La legge di bilancio – che unitamente alla legge di stabilità compone la manovra triennale di finanza pubblica – disciplina il quadro temporale di riferimento, l’andamento delle entrate e delle spese a legislazione vigente per la stessa legge di stabilità.

⁹ Decreto che ha poi subito delle integrazioni e correzioni, a seguito dell’entrata in vigore del D. Lgs. 20 luglio 2017, n. 118.

e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”; con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, recante “*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell’articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124*” e il Decreto 17 ottobre 2017 n. 206, recante le “*modalità per lo svolgimento delle visite fiscali e per l’accertamento delle assenze dal servizio per malattia, nonché l’individuazione delle fasce orarie di reperibilità, ai sensi dell’articolo 55-septies, comma 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”.

Più in generale, l’art. 2 del D. Lgs. 165/2001 esplicita i diversi compiti sottesi alla gestione di una pubblica amministrazione: si definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; si individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; si determinano le dotazioni organiche complessive.

Una particolare attenzione deve essere riposta nei successivi commi dell’art. 2 del decreto in esame. In particolar modo e sulla base della evoluzione della “privatizzazione” intervenuta, il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è disciplinato dalle disposizioni del capo I, titolo II, libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa. Questa norma stigmatizza l’esigenza – inizialmente percorsa solo dai sindacati – di equiparare il rapporto alle dipendenze di una P.A. al rapporto alle dipendenze di una azienda privata. Un processo di cambiamento che non si è fermato. Infatti, prima della definizione del CCNL del biennio 1998/2001, il rapporto di pubblico impiego era caratterizzato dall’assegnazione al personale delle qualifiche professionali. I dipendenti avevano una determinata qualifica sulla base del tipo di attività lavorativa che svolgevano e della procedura concorsuale superata. Successivamente, vi è stata una evoluzione normativa (ancora in vigore), con la quale il dipendente pubblico viene “qualificato” in determinate categorie economiche e professionali¹⁰.

¹⁰ La storia dei passaggi di carriera si è evoluta nel tempo; da un ordinamento per carriere, ex D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 a un ordinamento per qualifiche professionali, ex D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077. Attualmente, gli

L'articolo in esame successivamente ha precisato che in tema di rapporto alle dipendenze di una P.A. può esserci una deroga a quanto stabilito dalle leggi solo a opera di successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge. Quest'ultima puntualizzazione è molto importante poiché delinea una ulteriore evoluzione normativa verso la terza fase di riordino del pubblico impiego, a seguito della modifica intervenuta ex art. 33, comma 1, lett. b) del D. Lgs. n. 150/2009. Precedentemente, la normativa assicurava una deroga alla disciplina dei rapporti di lavoro, attribuendo un grande ruolo ai contratti o agli accordi collettivi. In seguito, la riforma Brunetta ha dato maggiore risalto e concretezza alla centralizzazione del pubblico impiego, con una programmazione e una pianificazione, scalzando definitivamente – e per alcuni settori – il precedente sistema di contrattazione tra parte pubblica e sindacati. A tal proposito, l'art. 5, comma 2 del D. Lgs. 165/2001 fa rientrare nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. Oggi, a seguito della modifica intervenuta con il D. Lgs. n. 75/2017, entrato in vigore il 22 giugno 2017, l'art. 2, comma 2 del T.U. prevede che «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano *o che abbiano introdotto* discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate *nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto*, da successivi contratti o accordi collettivi *nazionali* e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili»¹¹.

Tale previsione normativa deve necessariamente essere letta congiuntamente con il Contratto Collettivo Nazionale quadro per la

ordinamenti professionali regolano i passaggi di carriera con riferimento alle aree professionali, alle categorie o ai profili professionali, come definito dalla Legge 11 luglio 1980, n. 312.

¹¹ In corsivo sono riportate le integrazioni intervenute.

definizione dei Comparti e delle Aree di Contrattazione Collettiva Nazionale (2016-2018), sottoscritto in data 13 luglio 2016. Con tale atto, si avvia un nuovo scenario per la negoziazione del nuovo Contratto del Comparto Istruzione e Ricerca¹² che potrà poi andare a disciplinare aspetti organizzativi, in linea con quanto prescritto dal citato art. 2, comma 2 del T.U. “Si infrange così il pilastro della *fonction publique*, l’effettiva e piena unilateralità nella fissazione della disciplina del rapporto. Vengono in tal guisa poste le basi per la nota tripartizione tra: a) macro-organizzazione di competenza di atti unilaterali pubblicistici (art. 2, comma 1 del D. Lgs. 165/2001); b) micro-organizzazione privatistica che si svolge nei limiti degli atti di micro-organizzazione (art. 5, comma 2); c) sfera riservata alla contrattazione (in particolare, quella collettiva), con riguardo ai diritti e agli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro”¹³.

Come già anticipato, la fonte normativa di primaria importanza è rappresentata dall’art. 97 della Costituzione, da leggere unitamente all’art. 98 (già richiamato) e all’art. 51 della Costituzione (quest’ultimo recita che possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive tutti i cittadini in condizione di eguaglianza, richiamando, di fatto, i dettami dell’art. 3 della Costituzione e la particolare uguaglianza formale e sostanziale sottesa).

Con il D. Lgs. 29/1993, il Governo Amato ha disciplinato l’accesso al pubblico impiego esaltando essenzialmente procedure di reclutamento basate sui concorsi pubblici. Nel 1998, il regime di accesso è stato ridefinito, permettendo un reclutamento del personale attraverso procedure selettive volte all’accertamento delle professionalità richieste.

¹² Ai sensi dell’art. 2 del CCNQ 2016-2018, i comparti di contrattazione collettiva sono 4 (dagli originari 11 previsti), sulla base di quanto previsto dagli articoli 40 e 41 del D. Lgs. n. 165/2001. In particolare, i dipendenti delle Università sono disciplinati dai contratti collettivi nazionali di cui al comparto di contrattazione collettiva dell’Istruzione e della Ricerca.

¹³ F. CARINGELLA, *Il Sistema del diritto Amministrativo Il nuovo volto dell’azione amministrativa*, cit., p. 51.