

Introduzione

Una nuova riforma del lavoro pubblico: le ripercussioni su Regioni ed Enti locali

di Anna Trojsi

1. Com'è noto, il lavoro pubblico, nel corso del 2009, è stato oggetto di una nuova riforma, realizzata, sul piano legislativo, in poco più di sei mesi, tra l'approvazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e l'emanazione del decreto legislativo attuativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Si tratta dell'*ennesimo* intervento. Il legislatore, da quando, nel 1992, ha dato vita alla privatizzazione-contrattualizzazione del pubblico impiego, si può dire che non abbia mai cessato di rimettere mano alla disciplina. Essa è stata, infatti, sottoposta, in questi diciassette anni, a continui – più o meno profondi ed incisivi – ripensamenti, passati, tra l'altro, attraverso l'attuazione di ben quattro provvedimenti di delega (l. 23 ottobre 1992, n. 421; 15 marzo 1997, n. 59; 24 novembre 2000, n. 340; n. 15/2009).

Per rendersi conto dell'entità del fenomeno, basti pensare che il primo testo legislativo – il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 – è stato, nei suoi otto anni di vigenza, modificato da parte di almeno una decina di leggi e decreti legislativi. E che il successivo, e attuale, testo di riferimento – il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – nonostante fosse stato emanato in sostituzione del precedente per la necessità di realizzare il riordino e la razionalizzazione di una normativa diventata di difficile lettura, a causa dei numerosi interventi, e fosse stato pertanto concepito come una sorta di “testo unico” del pubblico impiego, è stato poi, a sua volta, già all'indomani della sua entrata in vigore e fino ad oggi (anch'esso in otto anni, dunque), rimaneggiato da parte di addirittura poco meno di trenta provvedimenti legislativi.

La disciplina del lavoro pubblico è, insomma, senza dubbio tra quelle a più alto tasso di variazioni degli ultimi decenni. E

non c'è istituto del rapporto che non sia stato, anche ripetutamente, oggetto di riforma, in alcuni casi mediante il ripristino, dopo breve tempo, della normativa precedente all'ultima modifica.

A giustificazione di questi cambiamenti – spesso coincidenti con l'avvicinarsi delle legislature e/o dei Governi, di segno politico (o di composizione) differente – viene addotta la inevitabile complessità di una riforma così radicale del pubblico impiego, qual è quella innescata dalla privatizzazione del 1992-1993: che, per tale ragione, non può esaurirsi in un unico provvedimento legislativo, ma deve essere frutto di un più lungo e articolato percorso, fatto di progressivi aggiustamenti e correzioni della disciplina, anche alla luce della esperienza applicativa.

Al fine di comprendere pienamente quanto sia composita la normativa sul pubblico impiego, occorre poi sottolineare che, ai numerosi provvedimenti che hanno operato, come appena detto, con la tecnica della “novellazione” dei due decreti legislativi principali, vanno aggiunti tutti quegli interventi realizzati mediante disposizioni autonome disseminate nelle leggi più svariate, per lo più in materia economica e di finanza pubblica, con l'effetto di integrare la regolamentazione degli istituti del rapporto di lavoro pubblico, in parte contenuta nei d.lgs. n. 29/1993 e n. 165/2001.

A rendere ancora più intricato il quadro, la disciplina generale del lavoro pubblico deve, inoltre, essere coordinata con quella speciale predisposta per l'impiego in alcune aree peculiari dell'amministrazione – in particolare, Sanità; Scuola; nonché, naturalmente, Regioni ed Enti locali – anch'essa oggetto di numerose modifiche in pochi anni, e per di più riguardante settori investiti dall'ampliamento delle competenze legislative regionali, a seguito della nota riforma costituzionale del 2001 (l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3), con la conseguente ulteriore articolazione delle fonti in materia.

A quella di rango legislativo va, infine, connessa la disciplina del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali contenuta nei vari contratti collettivi – diversa a seconda dei livelli (qua-

dro, nazionale di comparto o di area dirigenziale, e integrativo), nonché delle tornate contrattuali – essendo, appunto a seguito della contrattualizzazione, questi diventati una rilevante fonte di regolamentazione del lavoro pubblico, spesso delegata dallo stesso legislatore ordinario.

Così ricostruito, a grandi linee, il quadro normativo in materia di lavoro pubblico, pare evidente come la legislazione abbia bisogno di riduzione e di semplificazione, piuttosto che di nuova produzione, delle regole, proprio ai fini della funzionalità della stessa – in termini di qualità e di certezza della disciplina – e, di conseguenza, di un migliore andamento dell'amministrazione pubblica.

2. Da tale *virus* riformatore non si è, invece, mostrato immune l'ultimo Governo, spinto dall'intento di rendersi anch'esso protagonista di un rinnovamento dell'amministrazione realizzato incidendo sulle sue regole.

Pur essendo, infatti, senza dubbio condivisibili gli *obiettivi* di riforma, vale a dire la "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e la efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" – anche perché, in fondo, sono quelli che da sempre hanno improntato gli interventi di riassetto del pubblico impiego – quanto al *metodo* prescelto per ottenere l'agognato cambiamento delle logiche di gestione della pubblica amministrazione, non diversamente dalle altre volte, la riforma legislativa è stata propugnata come strumento indispensabile per perseguire le finalità di miglioramento della macchina amministrativa.

Certo, può darsi che, nonostante l'identità della scelta, stavolta il mutamento delle norme gioverà all'amministrazione.

Non si può non segnalare, però, il dato di esperienza, derivante dai risultati non sempre soddisfacenti ottenuti nel passato recente, in base al quale le notevoli ed inevitabili difficoltà applicative conseguenti a continui, e ravvicinati, cambiamenti di disciplina non solo sono controproducenti rispetto all'obiettivo di un migliore funzionamento dell'amministrazione, in adempimento dei canoni dell'imparzialità e del buon andamento di

cui all'art. 97 Cost., ma alimentano anche l'alibi per cui il persistere delle inefficienze dell'amministrazione e la mancata applicazione di molti pezzi di disciplina vengono imputati all'instabilità e alla confusione normativa, causate dalla variabilità delle regole di riferimento. Il che suffraga il clima di generale irresponsabilità per la gestione non corretta della macchina pubblica e favorisce i comportamenti meno virtuosi, in termini di inefficienza e di spreco di risorse.

Per non parlare del fatto che l'incertezza normativa produce un incremento del contenzioso in materia. Ciò è, peraltro, accaduto, per il pubblico impiego, proprio quando, nella seconda metà degli anni '90, esso, a completamento della unificazione col lavoro privato, veniva sottratto alla giurisdizione amministrativa e affidato per la prima volta al giudice ordinario del lavoro: con le prevedibili difficoltà, da parte di quest'ultimo, di fronteggiare la mole di controversie e di confrontarsi con le peculiari categorie giuridiche del pubblico impiego, che – pur nella tendenziale assimilazione normativa al lavoro privato – mantiene notevoli tratti di specialità, come conseguenza delle differenti funzioni ed obiettivi, che trovano riconoscimento nella stessa Carta costituzionale (sp. artt. 97 e 98 Cost.).

Per tutte queste ragioni, si rivela per alcuni versi illusoria, e come tale fuorviante, soprattutto per il cittadino-utente dei servizi pubblici, la prospettiva secondo cui un cambiamento epocale di cultura dell'amministrazione possa essere realizzato attraverso il mero cambiamento delle regole. Al contrario, i frequenti rimaneggiamenti della legislazione non agevolano l'applicazione della riforma, producendo l'effetto di rallentare, e non – come viene dichiarato – di promuovere, il processo di evoluzione e di vera modernizzazione dell'amministrazione pubblica italiana, che ha viceversa bisogno di regole certe (quindi stabili e non continuamente mutevoli) e di grande impegno sul piano attuativo.

Per questo ambizioso e difficile obiettivo, sarebbe, in realtà, preferibile, piuttosto che continuare a mettere mano alle norme, operare sul versante della gestione concreta e della effettiva e seria attuazione della normativa già esistente sul lavoro pubbli-

co, che appunto non manca. Un metodo di azione che senza dubbio si distinguerebbe dai precedenti per la novità, ma anche perché più impervio e faticoso, dai risultati tutt'altro che garantiti e in ogni caso di medio-lungo periodo – come tali non spendibili nell'immediato in termini di ritorno d'immagine e di consenso politico – e che richiede, pertanto, una buona dose di coraggio politico-istituzionale.

3. Al di là di queste constatazioni, non si può negare che la riforma legislativa del 2009 incida in maniera rilevante sull'assetto delle fonti e sulla disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, tanto statali, quanto regionali e locali.

Da tale considerazione trae origine la bella idea di Roberto Bin, che, cogliendo il grande interesse suscitato dalla riforma, in particolare nei suoi profili applicativi agli Enti territoriali, ha pensato di dedicare al tema un consistente spazio di questa Rivista, affidando il compito di effettuarne una prima e tempestiva analisi al gruppo di giuslavoristi della scuola napoletana, accomunati da una ormai ultratrentennale consuetudine di studi e di ricerche in materia di lavoro pubblico, inaugurata dalla pubblicazione, nel 1978, per la casa editrice "il Mulino", del volume di Mario Rusciano su "L'impiego pubblico in Italia", considerato il primo contributo organico al traghettamento del pubblico impiego dal diritto amministrativo al diritto del lavoro.

E così, gli autori hanno ricostruito la disciplina del lavoro pubblico risultante dagli interventi di modifica, con un occhio particolarmente attento alle ripercussioni di questa sulle amministrazioni regionali e locali, non mancando di evidenziare i problemi esegetici di un testo normativo in più punti poco chiaro e non privo di difetti di coordinamento, anche a causa del breve lasso di tempo in cui è stato approntato, nonché i dubbi di legittimità costituzionale suscitati da alcune disposizioni, per contrasto con i principi costituzionali in materia di impiego pubblico (artt. 97 e 98 Cost.), con quelli a tutela del lavoro (artt. 35 ss., oltre all'art. 3 Cost.), nonché con il riparto di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. I rilievi critici avanzati posso-

no essere, d'altronde, colti come utili spunti per il miglioramento della legislazione, in sede di approvazione degli eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi: che – anche per non smentire la consuetudine all'inizio segnalata – il Governo ha la possibilità di adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 (art. 2, comma 3, l. n. 15/2009).

Naturalmente, nei vari contributi, l'attenzione è stata concentrata sul piano della interpretazione delle norme, non essendo ancora possibile valutare l'attuazione pratica di queste, data la recente approvazione della normativa, con l'auspicio che stavolta sia possibile una più tempestiva verifica della idoneità della nuova disciplina a realizzare in concreto gli obiettivi prefissati.

4. Quanto ai *contenuti* della normativa – pur rinviando, dunque, per un'analisi capillare della disciplina riformata, ai vari contributi di seguito pubblicati – non ci si può sottrarre da alcune preliminari riflessioni di carattere generale.

Occorre, in proposito, sottolineare che la legge n. 15 e il decreto legislativo n. 150 del 2009 realizzano tre fondamentali interventi di riforma, tutti volti, come già sottolineato, all'obiettivo finale di incentivare la produttività, l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni:

la rivisitazione del sistema delle fonti di regolamentazione del pubblico impiego, mediante una nuova ripartizione tra materie sottoposte alla legge e materie sottoposte al contratto collettivo, e la modifica, al contempo, della disciplina relativa ai soggetti, alle procedure, ai livelli, ai vincoli, ecc. della contrattazione collettiva (art. 3, l. n. 15/2009; Titolo IV, Capo IV, d.lgs. n. 150/2009);

il rafforzamento della centralità della dirigenza, ai fini del pieno svolgimento della sua funzione di datore di lavoro pubblico nella gestione delle risorse umane (art. 6, l. n. 15/2009; Titolo IV, Capo II, d.lgs. n. 150/2009);

l'introduzione di nuovi sistemi, interni ed esterni, di valutazione delle strutture e del personale (rispettivamente, delle

cc.dd. *performance* organizzativa e individuale) (art. 4, l. n. 15/2009; Titolo II, d.lgs. n. 150/2009), e di connessi strumenti di premiazione del merito (art. 5, l. n. 15/2009; Titolo III, d.lgs. n. 150/2009) e sanzionatori della responsabilità dei dipendenti (art. 7, l. n. 15/2009; Titolo IV, Capo V, d.lgs. n. 150/2009).

a) Sul piano delle fonti, il legislatore ha operato una nuova, e più netta, distribuzione degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati alla legge – nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti – e di quelli attribuiti invece, in tutto o in parte, alla competenza del contratto collettivo, compiendo una sostanziale "rilegificazione" di numerosi aspetti del rapporto di lavoro pubblico. Il legislatore, però, là dove ha disposto la riserva di competenza legislativa per determinati profili del rapporto, ha omesso di chiarire se essa debba essere intesa come una mera sottrazione di spazi al contratto collettivo relativamente a profili che rimangono pur sempre di natura privatistica, benché appunto oggetto di regolamentazione eteronoma, o piuttosto come una più radicale "ripubblicizzazione" degli stessi.

Parallelamente a tale intervento, il legislatore ha modificato in maniera significativa la disciplina dei profili soggettivi, procedurali e finanziari della contrattazione collettiva nel settore pubblico, di livello tanto nazionale quanto integrativo, con l'obiettivo di contribuire al contenimento dei costi della contrattazione e all'accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della stessa, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio delle amministrazioni e di conseguire una migliore organizzazione del lavoro.

Da tale complessivo ridimensionamento del ruolo e della libertà di azione del contratto collettivo trapela un giudizio non positivo nei confronti dell'utilizzo, sinora effettuato, di tale fonte di regolamentazione nel settore del pubblico impiego: che rimane, però, pur sempre lo strumento per eccellenza di tutela dei diritti, individuali e collettivi, dei lavoratori, a cominciare da quelli retributivi.

Questa operazione è stata, peraltro, realizzata dal legislatore

senza un'adeguata partecipazione delle organizzazioni sindacali, che non è stata prevista nel procedimento di adozione dei decreti legislativi (art. 2, co. 2, l. n. 15/2009); né è stata, in ogni caso, pienamente ricercata nei fatti, avendo il Governo raggiunto, il 30 aprile 2009, l'"Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico" – i cui contenuti sono stati in gran parte trasfusi nel d.lgs. n. 150/2009 – soltanto con alcune delle organizzazioni sindacali più rappresentative dei pubblici dipendenti, in particolare con Cisl, Uil e Ugl, ma non con la Cgil, in tal modo non assicurandosi un consenso sulla riforma sufficientemente ampio da scongiurare conflittualità e opposizioni rispetto all'attuazione concreta della stessa.

b) Al rafforzamento dell'eteronomia, sul piano normativo, è corrisposta la "unilateralizzazione", sul piano decisionale e gestionale, mediante l'accrescimento dell'autonomia e dei poteri della dirigenza, in quanto personificazione del datore di lavoro pubblico nei confronti degli altri dipendenti; non accompagnato, però, a dispetto dell'enunciazione tra le finalità della riforma, da una proporzionale garanzia della "distinzione tra politica e amministrazione", tramite disposizioni e misure concrete.

Il legislatore ha inteso, in sostanza, riversare sui dirigenti il compito di realizzare il progressivo miglioramento del livello delle prestazioni erogate ai cittadini e di assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità, mediante il raggiungimento di un'adeguata produttività del lavoro pubblico.

Tale obiettivo deve essere perseguito mediante l'esercizio, da parte della dirigenza pubblica, delle capacità e dei poteri del privato datore nella direzione e nell'organizzazione del lavoro, riconoscendole, in particolare, la competenza ad individuare i profili professionali necessari allo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'ufficio cui è preposta, nonché ad effettuare la valutazione del personale e a distribuire, conseguentemente, gli incentivi alla produttività e le punizioni per gli inadempimenti.

Ma addossandole, al contempo, il massimo di responsabilità – nel caso di non pieno raggiungimento dei risultati, in termini di produttività delle risorse umane assegnate e di efficienza della relativa struttura, anche quando questo non dipende del tutto dal suo operato, o anche soltanto di comportamenti organizzativi ritenuti non idonei – incidendo sull'attribuzione del trattamento economico accessorio e sul conferimento degli incarichi dirigenziali.

c) In effetti, la riforma del 2009, per raggiungere le finalità del potenziamento dei livelli di efficienza degli uffici pubblici e della crescita delle competenze professionali dei dipendenti, ha puntato molto sulla introduzione di un articolato meccanismo di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* organizzativa e individuale, esteso a tutto il personale, nonché di strumenti di valorizzazione del merito, della produttività e della qualità della prestazione lavorativa – mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni economiche e di carriera e nell'attribuzione della retribuzione accessoria e dei premi individuali – e, all'opposto, di misure di disincentivo alla inefficienza.

Ma, quanto all'erogazione delle misure premiali, essa è subordinata alla compilazione di una graduatoria affetta da alcune insormontabili rigidità: nella fascia di merito più alta può essere collocato al massimo il 25% dei dipendenti di ciascuna amministrazione; un analogo 25% dei dipendenti deve finire nella fascia di merito bassa; il restante 50% deve essere collocato in una fascia intermedia. Questo sistema tradisce un atteggiamento di sfiducia nei confronti dell'amministrazione pubblica, dipingendola come necessariamente caratterizzata da alti livelli di inefficienza e da non altrettanto alti, neppure potenzialmente, livelli di eccellenza. L'introduzione di soglie percentuali massime, soprattutto per la selezione dei più meritevoli, è, poi, addirittura connotata da una potenzialità discriminatoria, e quindi tutt'altro che meritocratica, se – come ci si augura – i dipendenti che raggiungono una produttività elevata sono in numero maggiore rispetto a quello consentito dalla legge.

Ancora più limitata è la possibilità di attribuzione di alcuni premi individuali: il *bonus* annuale delle eccellenze, ad esempio, è assegnato alle *performance* individuate in non più del 5% del personale; il premio annuale per l'innovazione, poi, è addirittura unico, spettando al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione.

In definitiva, la creazione di questo meccanismo di premialità, volto ad accentuare, nelle intenzioni del legislatore, la competizione tra il personale per accaparrarsi i benefici economici – cosa che, di per sé, potrebbe già dare adito a qualche perplessità, dal punto di vista della scienza dell'organizzazione, poiché alimenta un clima di conflittualità, piuttosto che di collaborazione, tra i lavoratori – nei fatti può rivelarsi, al contrario, di dubbia efficacia incentivante, proprio in virtù della eccessiva selettività delle misure, che, se giudicate troppo difficili ed incerte da raggiungere, in quanto riservate solo ad una piccola quota di quelli che conseguono determinati risultati, possono indurre i dipendenti a rinunciarvi in partenza e a preferire un'*aurea mediocritas*, forse complessivamente meno retribuita, ma senza dubbio più comoda.

Alla predisposizione di questo complesso apparato di riconoscimento dei meriti si contrappone, poi, la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici e più severo di impiego dei poteri di controllo e disciplinare e delle relative sanzioni, al fine di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo. Un'ottica repressiva, volta a scovare e a punire i colpevoli, che va in direzione diversa rispetto alle logiche e ai meccanismi "motivazionali", indicati dagli scienziati dell'organizzazione come quelli maggiormente in grado di produrre effetti di miglioramento del rendimento del personale (e della stessa dirigenza).

L'importante, in ogni caso, è che si trovi il giusto equilibrio tra il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità della pubblica amministrazione e la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

È vero, infatti, che esiste una quota di dipendenti pubblici "fannulloni", che adottano comportamenti da contrastare: come, ad esempio, tra gli altri, l'utilizzo della malattia per sottrarsi all'adempimento dei propri compiti. Ma è pur vero che, per ottenere il risultato della diminuzione delle relative assenze, accanto ad un opportuno inasprimento della disciplina dei controlli, non può certo essere utilizzata, come misura di disincentivo, l'applicazione, in maniera indifferenziata e automatica, di una decurtazione retributiva nei confronti di tutti i lavoratori malati (secondo quanto disposto dall'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in l. 6 agosto 2008, n. 133), in quanto essa colpisce ingiustamente anche quelli che malati lo sono realmente e che, ciononostante, sono indotti a rinunciare al pieno godimento del proprio diritto alla salute per evitare la perdita economica.

5. Tra i principali problemi applicativi della nuova disciplina del lavoro pubblico, vi è, infine, come già anticipato, naturalmente quello delle ripercussioni di questa sull'impiego alle dipendenze delle Regioni e degli Enti locali.

Ciò, in conseguenza dell'ampliamento – ad opera della riforma costituzionale del 2001 – delle competenze normative degli Enti territoriali in materia di "ordinamento ed organizzazione amministrativa", ora riservate alla potestà legislativa residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.) e alla potestà statutaria e regolamentare degli Enti locali (artt. 114, co. 2, e 117, co. 6, ultimo periodo, Cost.), con il corrispondente ridimensionamento della potestà legislativa statale.

La particolare importanza della recente normativa sul pubblico impiego, analizzata in quest'ottica, deriva, dunque, tra le altre cose, dal fatto che essa costituisce il primo intervento di riforma complessiva del lavoro pubblico effettuato dal legislatore statale dopo il mutamento del quadro costituzionale di riferimento.

Non a caso, proprio in considerazione di questo, è stata prevista, per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione della gran parte delle deleghe più rilevanti, la necessità di raggiun-

gimento della “previa intesa” con la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (art. 2, co. 2, l. n. 15/2009), faticosamente conclusa il 29 luglio 2009. Ed è significativo il fatto che proprio nel corso dell’esame in Conferenza il testo legislativo sia stato sottoposto a numerose modifiche, con l’inserimento di disposizioni specificamente rivolte all’impiego regionale e locale, ottenendo così un effetto di maggiore diversificazione delle discipline, rispetto alla bozza originaria del decreto, caratterizzata, al contrario, da un atteggiamento uniformante del legislatore, con la predisposizione di un’unica normativa, concepita per l’impiego statale ma al contempo applicabile, nella medesima formulazione, anche ai dipendenti delle altre amministrazioni, non diversamente da quanto tradizionalmente accadeva prima della riforma costituzionale del 2001.

Nei contributi che seguono si è cercato, pertanto, di dare risposta fondamentale ai seguenti interrogativi:

in che modo il legislatore statale si sia rapportato al mutato quadro delle competenze in materia di lavoro pubblico: se, cioè, abbia tenuto conto dell’accentuato pluralismo istituzionale o lo abbia, al contrario, ignorato, continuando ad esercitare la propria potestà legislativa come prima, con le conseguenti valutazioni in merito alla legittimità costituzionale delle disposizioni;

quali siano le implicazioni della riforma del lavoro pubblico sul sistema delle fonti di disciplina dell’impiego regionale e locale; e, in particolare, con riferimento alla contrattazione collettiva, se, ed in che modo, siano state soddisfatte le istanze di differenziazione degli ambiti della contrattazione collettiva per il personale delle Regioni e per quello delle Autonomie locali e di più diretto coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nel processo di stipulazione del contratto collettivo nazionale di comparto, nonché di maggiore autonomia per la contrattazione integrativa;

se, ed in che misura, la normativa statale si applichi al lavoro pubblico regionale e locale, e in base a quale titolo di competenza legislativa sia possibile addurre tale vincolatività; inoltre, quali siano i profili di specialità della disciplina introdotti dal

legislatore statale per l'impiego alle dipendenze delle Regioni (e delle Province autonome) e degli Enti locali;

in definitiva, se il legislatore abbia agito in coerenza con gli obiettivi – professati sul più generale piano della prospettiva politico-istituzionale – di promozione del federalismo normativo, amministrativo e fiscale, o viceversa abbia operato un riaccentramento dei poteri e delle funzioni di regolazione, di governo e di gestione del personale pubblico e, per tale via, della stessa amministrazione.