

L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni

di Anna Trojsi

Sommario

1. *Obiettivo dell'indagine: l'analisi delle implicazioni della riforma legislativa del 2009 sul sistema delle fonti di disciplina dell'impiego pubblico regionale. – 2.* *Un presupposto indispensabile: la ricostruzione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale. Breve riepilogo degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale. – 2.1.* *Il potere del legislatore statale di determinazione dei confini della "privatizzazione" del lavoro pubblico e, per tale via, degli ambiti della potestà legislativa regionale. – 3.* *I profili del rapporto di pubblico impiego "privatizzati", quelli "contrattualizzati" e quelli "pubblicistici": confronto tra la disciplina del d.lgs. n. 165/2001 precedente alle modifiche del 2009, ... – 4.* *Continua. ...la disciplina della l. n. 15/2009... – 5.* *Continua. ...e (soprattutto) quella introdotta dal d.lgs. n. 150/2009. – 5.1.* *La problematica collocazione delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009. – 5.2.* *Il venir meno del parallelismo tra area "privatizzata" e area "contrattualizzata" del rapporto di lavoro pubblico. – 5.3.* *Intersezioni (e interferenze) tra il d.lgs. n. 150/2009 e la potestà legislativa regionale per i profili pubblicistici del rapporto di lavoro. In particolare, l'utilizzo improprio della nozione di "principi generali dell'ordinamento". – 6.* *Le peculiarità della disciplina della contrattazione collettiva per le Regioni nella riforma legislativa del 2009.*

1. Obiettivo dell'indagine: l'analisi delle implicazioni della riforma legislativa del 2009 sul sistema delle fonti di disciplina dell'impiego pubblico regionale

Obiettivo delle riflessioni che seguono è quello di evidenziare le implicazioni della riforma del lavoro pubblico – realizzata nel 2009, ad opera della legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e del decreto legislativo attuativo 27 ottobre 2009, n. 150 – sul sistema delle fonti di disciplina dell'impiego alle dipendenze delle Regioni italiane.

La particolare importanza di tale legislazione, analizzata in

quest'ottica, deriva, tra le altre cose, dal fatto che essa costituisce il primo intervento di riforma complessiva del lavoro pubblico effettuato dal legislatore statale dopo la l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (se si esclude la l. 15 luglio 2002, n. 145, circoscritta ad alcuni aspetti della disciplina della dirigenza pubblica e, peraltro, approvata a ridosso della entrata in vigore della riforma costituzionale, quando ancora il nuovo scenario non era del tutto chiaro). È, quindi, interessante verificare come il legislatore statale si rapporti al mutato quadro delle competenze legislative in materia.

Del resto, sin dalla lettura della l. n. 15/2009 appare chiaro il rilievo che intende assumere per l'impiego pubblico regionale la normativa di attuazione dei principi e criteri direttivi di tale delega ⁽¹⁾, essendo possibile dedurre la applicabilità – almeno secondo il proposito del legislatore delegante – anche al lavoro regionale di molti dei contenuti dei decreti legislativi, che intervengono (secondo quanto stabilito dall'art. 2, co. 1, della l. n. 15/2009) in parte con disposizioni autonome, in parte mediante modifiche del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (che, com'è noto, costituisce il testo legislativo di riferimento in materia, recando appunto le “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”).

Naturalmente, compito dell'interprete è quello di verificare la compatibilità col nuovo quadro costituzionale di tale assetto normativo delineato dal legislatore statale, e cioè la legittimità di questo in rapporto al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico.

In ogni caso, proprio in considerazione dell'influenza di tale riforma legislativa statale sulla regolamentazione del lavoro pubblico regionale, la legge ha disposto che i decreti legislativi

(1) F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2008, I, p. 949; G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, p. 484; R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella “Riforma Brunetta”*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, I, p. 1; A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2009, par. 9.

di attuazione della maggior parte delle deleghe più rilevanti siano adottati “previa intesa” in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (art. 2, co. 2, l. n. 15/2009). Più precisamente, necessitano della “previa intesa” in sede di Conferenza unificata i decreti legislativi attuativi delle deleghe di cui agli articoli:

- 3, co. 2, lett. a), in merito alla precisazione degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge;
- 4, in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva, nonché sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche;
- 5, sugli strumenti di valorizzazione del merito e sui metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa;
- e 6, in materia di dirigenza pubblica.

Evidentemente, queste discipline, in particolare, sono considerate dal legislatore dotate di notevole incidenza sul potere delle Regioni di regolazione e di gestione del proprio personale ⁽²⁾.

Osservando, poi, il modo in cui la delega ha trovato attuazione, per i profili qui oggetto di approfondimento, viene in rilievo come il testo finale del d.lgs. n. 150/2009, approvato il 9 ottobre 2009, appaia rimaneggiato e integrato rispetto alla versione approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri l’8 maggio 2009.

Ed è significativo il fatto che tali modifiche siano frutto di una profonda revisione dell’articolato effettuata proprio nel corso dell’esame in Conferenza Unificata: ciò, data evidente-

(2) La indispensabilità di un confronto tra Stato e Regioni sull’azione normativa e operativa-progettuale, che deve essere organica e complessiva, per il rinnovamento del lavoro pubblico, appunto in sede di elaborazione dei decreti delegati di cui alla l. n. 15/2009, è affermata anche nel Protocollo d’Intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, stipulato l’8 aprile 2009 (art. 4).

Per l’attuazione delle restanti deleghe conferite dalla legge, il procedimento di adozione dei decreti legislativi prevede, invece, la previa acquisizione di un parere obbligatorio della medesima Conferenza (art. 2, co. 2, l. n. 15/2009).

mente l'essenzialità dell'intesa con la Conferenza – faticosamente raggiunta il 29 luglio 2009 – ai fini dell'emanazione del decreto. Il testo definitivo si contraddistingue, in particolare, per l'inserimento di numerose disposizioni specificamente rivolte all'impiego regionale (e locale), con un effetto più evidente di 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.

Da queste constatazioni iniziali discende che, al fine di poter comprendere appieno le implicazioni della riforma del lavoro pubblico del 2009 sull'assetto delle fonti dell'impiego regionale, è necessario, sul piano metodologico, procedere preliminarmente ad una ricognizione del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia, risultante dall'interpretazione del nuovo testo dell'art. 117 Cost. E solo in seguito, esaminare la legislazione statale del 2009, confrontandola con il quadro delineato dalla legislazione precedente, e cioè dal d.lgs. n. 165/2001 in rapporto alle due principali leggi di delega di riferimento, vale a dire la legge 23 ottobre 1992, n. 421 e la legge 15 marzo 1997, n. 59.

2. Un presupposto indispensabile: la ricostruzione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale. Breve riepilogo degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale

In effetti, l'assetto delle competenze legislative in materia di impiego pubblico regionale ha subito alcune modifiche in seguito alla entrata in vigore della nota riforma costituzionale del 2001.

Secondo la versione originaria dell'art. 117 della Costituzio-

ne – precedente alla novella della l.cost. n. 3/2001 – alle Regioni a statuto ordinario era, infatti, attribuita potestà legislativa concorrente con lo Stato nella materia dell’“ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione”, da sempre considerata comprensiva della materia dell’“ordinamento del personale regionale” (a sua volta, inclusiva della disciplina del rapporto d’impiego) ⁽³⁾. Ciò, a conferma della stretta connessione tra organizzazione pubblica e assetto del personale, ed in coerenza con il regime pubblicistico che tradizionalmente – fino, cioè, alla “privatizzazione” realizzata negli anni ‘90, ad opera della legge delega n. 421/1992 e del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 – ha caratterizzato l’impiego pubblico in Italia ⁽⁴⁾. Pertanto, in materia, allo Stato competeva la individuazione dei principi fondamentali e alla Regione l’emanazione delle norme di dettaglio, con l’ulteriore limite del rispetto dell’interesse nazionale (nonché di quello di altre Regioni).

In base al nuovo, e vigente, testo dell’art. 117 Cost. – ed essendo nel frattempo intervenuta la suddetta “privatizzazione” del lavoro pubblico, con la sottoposizione di questo alla disciplina del codice civile e delle leggi sul lavoro privato e a quella delle fonti di origine contrattuale – l’impiego pubblico regionale, secondo il riparto delineato in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale ⁽⁵⁾, va, invece, oggi ricondotto:

(3) V., in particolare, Corte cost. 10 luglio 1968, n. 93; 3 marzo 1972, n. 40; 14 luglio 1972, n. 147; 30 gennaio 1980, n. 10; 29 settembre 1983, n. 277; 29 settembre 1983, n. 278; 8 giugno 1987, n. 217; 27 ottobre 1988, n. 1001; 30 luglio 1993, n. 359. Sul tema, cfr. V. BALDINI, *Commento all’art. 1*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario al D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1999, p. 1054; V. BELLINI, *L’impiego pubblico nell’ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1977; L. ZOPPOLI, *Riforma del pubblico impiego e disciplina del personale regionale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1993, p. 27.

(4) M. RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.

(5) Tra le più significative, v. Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, II, p. 588, con nota di R. SALOMONE, *Il Lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all’esame della Corte costituzionale*; 13 gennaio 2004, n. 2, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 9, con nota di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.* (p. 44); 15 novembre 2004, n. 345; 14 dicembre 2004, n. 380; 16 giugno 2006, n. 233, in *Di-*

- in parte, all'“ordinamento civile”, e quindi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. l), Cost.), per i profili “privatizzati” del rapporto, in quanto appunto appartenenti al “diritto civile”, così che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni” ⁽⁶⁾;

- ed, in parte, per i rimanenti profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto – sottratti dal legislatore statale alla privatizzazione, e di conseguenza ancora rientranti nel diritto pubblico – all'“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” (che è “comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale” ⁽⁷⁾) e, quindi, alla potestà legislativa “residuale” della Regione. Ciò, in applicazione della “clausola di residualità” del comma 4 dell'art. 117 Cost., non ritrovandosi tale ultima materia negli elenchi dei commi 2 e 3 dello stesso articolo, ed anzi potendosi rinvenire, nella formulazione dell'articolo 117, l'intenzione del riformatore di escludere dalla competenza statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa delle Regioni, in quanto appunto nel comma 2 è inserita la materia dell'“ordinamento ed organizzazione amministrativa” *soltanto* “dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g).

La materia dell'impiego pubblico regionale deve ritenersi, perciò, allo stato attuale, ripartita tra la competenza legislativa esclusiva statale e quella residuale regionale ⁽⁸⁾, con la possibi-

ritti Lavori Mercati, 2006, p. 711, con nota di M. CERBONE, *Limiti costituzionali dello spoils system della dirigenza regionale*; 21 marzo 2007, n. 95; 12 giugno 2007, n. 184; 14 giugno 2007, n. 189; 30 dicembre 2009, n. 341. Sul tema, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, ad A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, I, p. 491; A. TROISI, *Lavoro pubblico regionale: storia e regole*, in questa *Rivista*, 2007, p. 777; A. TROISI, *Voce Lavoro pubblico nelle amministrazioni regionali*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale*, Aggiornamento, vol. V, 2009, p. 474 ss.; A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, cit. V. inoltre, A. ZILLI, *Il lavoro pubblico locale tra Stato e Regioni*, in *Quaderni Regionali*, 2008, p. 1012.

(6) Corte cost. n. 2/2004.

(7) Corte cost. n. 233/2006.

(8) A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Padova, Ce-

lità di esercitare quest'ultima soltanto sugli aspetti del rapporto di lavoro esclusi, ad opera del legislatore statale, dalla privatizzazione e perciò rientranti nell'ordinamento ed organizzazione amministrativa della Regione.

Per quanto concerne la potestà legislativa delle Regioni, la principale differenza, rispetto all'assetto precedente al 2001, riguarda, dunque, il fatto che, per gli aspetti "pubblicistico-organizzativi" del rapporto di lavoro regionale, la riforma costituzionale del 2001 ha determinato una maggiore estensione di tale potestà, oggi appunto "residuale" ai sensi del comma 4 del 117 e non più concorrente con lo Stato, di modo che le Regioni non sono più obbligate all'osservanza dei "principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, né del limite dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni, come secondo il previgente art. 117 Cost.. Il rafforzamento di tale potestà regionale non è di poco conto: basti pensare che la competenza a dettare i "principi fondamentali" di organizzazione (e funzionamento) della Regione, appunto precedentemente attribuita dal vecchio art. 117 Cost. al legislatore statale, è ora oggetto di riserva espressa, ad opera del nuovo testo dell'art. 123, co. 1, Cost., in favore dello statuto regionale.

La predetta potestà legislativa della Regione, pur essendo "piena", non va, però, considerata "assoluta", dovendosi ritenere sottoposta ad alcuni limiti⁽⁹⁾. In primo luogo, ovviamente all'obbligo di rispetto della Costituzione – e in particolare delle

dam, 2005, I, sp. p. 8 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in questa *Rivista*, 2003, p. 243; F. LISO, *Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in www.astrid-online.it, 2002; F. SCARPELLI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2003, n. 1, pp. 31-33; T. TREU E ALTRI, *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 199 ss.; L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, suppl. al n. 1, sp. p. 156 ss.; L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, I, p. 54.

(9) E. MASTINU, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2007, I, sp. p. 376 ss.

disposizioni di questa in materia di impiego pubblico: gli artt. 28, 51, 54, ma soprattutto 97 e 98 Cost., nei quali campeggiano i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e la regola generale del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi⁽¹⁰⁾ – nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (cui sono assoggettate tutte le potestà legislative: art. 117, co. 1, Cost.).

La potestà regionale è vincolata, poi, al rispetto dei "principi generali di organizzazione pubblica", dettati dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento, vevoli per tutte le amministrazioni per la loro qualità appunto di "principi generali dell'ordinamento". Questo ruolo unificante del legislatore statale, pur nell'accentuarsi del peso delle autonomie (regionali e locali), trova fondamento nello stesso principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)⁽¹¹⁾. Esso si traduce nella necessità di assicurare linee fondamentali d'indirizzo comuni dell'organizzazione amministrativa, strumentali al perseguimento dell'obiettivo ultimo della realizzazione di un esercizio unitario della funzione pubblica in tutto il territorio nazionale. Proprio in considerazione dell'ampliamento delle competenze regionali in materia, è ragionevole sostenere, comunque, quanto meno l'opportunità – se non proprio la necessità – di concordare tali principi generali con le Regioni interessate, mediante il raggiungimento di "intese" Stato-Regioni, secondo una modalità di conduzione "concertata" delle relazioni interistituzionali, ispirata al criterio della leale collaborazione.

La suddetta potestà regionale "residuale" è, infine, soggetta ai limiti derivanti dalla intersezione con aspetti riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente Stato-Regione (di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.).

A tale ultimo proposito, occorre sottolineare che gli intrecci più frequenti sono con la materia dell'"armonizzazione dei bi-

(10) V., da ultime, Corte cost. 14 luglio 2009, n. 215; 30 luglio 2009, n. 252; e 13 novembre 2009, n. 293.

(11) In questo senso, v. anche Corte cost. 15 dicembre 2004, n. 388; nonché Corte cost. n. 252/2009.

lanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”, di cui all’art. 117, co. 3, Cost. Nell’esercizio di questa competenza, il legislatore statale è legittimato a fissare “principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente” anche delle Regioni, con l’obiettivo “di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale”, in quanto esso “ha rilevanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno”⁽¹²⁾.

Occorre, infine, sottolineare che la riforma costituzionale del 2001 ha prodotto un allineamento tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (e Province autonome di Trento e di Bolzano), quanto all’estensione della potestà legislativa in materia di impiego pubblico⁽¹³⁾.

Prima della entrata in vigore della l.cost. n. 3/2001, infatti, le Regioni ad autonomia speciale (e le Province di Trento e di Bolzano) godevano di un più ampio ambito di competenza legislativa, rispetto a quelle a statuto ordinario, essendo dotate, dai rispettivi statuti (che, com’è noto, hanno forza giuridica di leggi costituzionali), di potestà legislativa “primaria” o “piena” nella materia dell’“ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”⁽¹⁴⁾. A differenza delle Regioni a statuto ordinario, dunque,

(12) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4, in *Diritto del Lavoro*, 2005, II, p. 3, con nota di D. BOLOGNINO, *La collocazione del “lavoro pubblico” tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2005, II, p. 787, con nota di S. CALIANDRO, *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*; 14 novembre 2005, n. 417, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, II, p. 1102, con nota di G. MARAZZITA, *Il difficile equilibrio tra l’autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di “coordinamento”*; 15 dicembre 2005, n. 449; 10 marzo 2006, n. 88; n. 95/2007; 17 maggio 2007, n. 169; 5 dicembre 2007, n. 412; 24 aprile 2008, n. 120; 20 maggio 2008, n. 159.

(13) Sul punto, sia consentito rinviare, più specificamente, ad A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, cit., par. 8.

(14) Art. 14, co. 1, lett. p) e q), statuto della Sicilia; art. 3, co. 1, lett. a), statuto della Sardegna; art. 2, co. 1, lett. a), statuto della Valle d’Aosta; art. 4, co. 1, n. 1, e art. 11, co. 1, n. 1, statuto del Trentino-Alto Adige; art. 4, co. 1, n. 1, statuto del Friuli-Venezia Giulia.

quelle ad autonomia speciale non sono mai state soggette al limite del rispetto dei principi fondamentali di legislazione statale, ma a quelli – meno pervasivi, previsti dagli stessi statuti – del rispetto dei “principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica” e delle “norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica” (oltre che degli “obblighi internazionali” e degli “interessi nazionali”, come le Regioni ordinarie; nonché dell’“armonia con la Costituzione”).

La successiva parificazione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario costituisce, invece, come puntualizzato dalla Corte costituzionale ⁽¹⁵⁾, effetto, al tempo stesso, della privatizzazione del pubblico impiego e del nuovo assetto di competenze delineato dalla novella costituzionale del 2001. Il legislatore statale è, infatti, legittimato, dal nuovo articolo 117 Cost., ad effettuare la ripartizione tra profili “privatizzati” e profili “non privatizzati” del rapporto di lavoro pubblico per tutte le pubbliche amministrazioni, e dunque anche per le Regioni a statuto speciale (oltre che per quelle ordinarie), costituendo pur sempre questo esercizio della propria potestà esclusiva in materia di “ordinamento civile”. Ciò, in quanto “le norme e i principi fissati dalla legge statale in materia, nell’intero settore del pubblico impiego, costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale”. Di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a ricondurre al diritto privato gli istituti del rapporto di impiego, “costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale”, tanto delle Regioni a statuto ordinario, quanto di quelle a statuto speciale.

Per gli aspetti “pubblicistico-organizzativi” del rapporto di lavoro vi è, inoltre, un rafforzamento della potestà legislativa

(15) In particolare, Corte cost. n. 95/2007 e n. 189/2007.

anche delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome), in quanto esse non sono più tenute a rispettare le “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”, in base all’art. 10 della l.cost. n. 3/2001, secondo cui le particolari “forme di autonomia” emergenti dal nuovo art. 117 Cost. in favore delle Regioni ordinarie si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, se “più ampie” rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti ⁽¹⁶⁾; ma, al tempo stesso, tale potestà legislativa è soggetta ai medesimi limiti prima individuati per le Regioni a statuto ordinario ⁽¹⁷⁾.

2.1. *Il potere del legislatore statale di determinazione dei confini della “privatizzazione” del lavoro pubblico e, per tale via, degli ambiti della potestà legislativa regionale*

Dall’assetto di competenze così ricostruito si deducono la peculiarità e l’importanza del ruolo riservato in materia al legislatore statale, per effetto della riforma costituzionale del 2001: il compito, cioè, di fissare l’ambito dell’area privatizzata del rapporto di lavoro pubblico – essendo questo parte del potere di definizione dell’“ordinamento civile” – e di conseguenza, per sottrazione, quello dell’area non privatizzata e mantenuta in regime pubblicistico.

Per tale via, al legislatore statale è stato, in particolare, conferito un potere molto rilevante in relazione all’impiego regionale: vale a dire, quello di determinare l’estensione dello spazio della potestà legislativa regionale in materia – in quanto esso si

(16) Corte cost. n. 274/2003 e n. 95/2008.

(17) In particolare, la giurisprudenza costituzionale (citata nelle note precedenti, sp. in nota 12) si è soffermata sull’obbligo di rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, precisando che essi “devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica”, nonché del fatto che gli statuti speciali “non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa”.

riduce o aumenta automaticamente ed in misura inversamente proporzionale all'ampliamento o alla restrizione della sfera privatizzata del rapporto di lavoro – e dunque, per tale via, di stabilire i rapporti di forza con le Regioni.

Questo potere del legislatore statale costituisce in realtà, com'è stato puntualizzato anche dalla Corte costituzionale⁽¹⁸⁾, nient'altro che una manifestazione, in un certo senso più matura, del tradizionale, e generale, "limite del diritto privato" alla potestà legislativa regionale, fino al 2001 enucleato in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale e che ha trovato, poi, una legittimazione costituzionale espressa nel riconoscimento, appunto ad opera dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., in capo allo Stato, della potestà legislativa esclusiva di individuazione dei confini dell'ordinamento civile.

Ecco perché l'impressione che apparentemente si trae – il fatto, cioè, che si tratti di un potere prima (della riforma costituzionale del 2001) non posseduto dal legislatore statale, che dunque avrebbe "paradossalmente" aumentato la propria sfera di potestà, e che le Regioni di conseguenza abbiano perduto, o quanto meno non guadagnato, spazio – è effetto semplicemente della "privatizzazione" del pubblico impiego, realizzata dalle grandi riforme legislative della materia a partire dagli anni '90, mentre in precedenza il pubblico impiego era collocato nel diritto pubblico-amministrativo (e non nel diritto privato), e dunque rimesso alla potestà regionale (pur se concorrente con lo Stato) in materia ordinamentale.

Soltanto il legislatore statale sarebbe, dunque, oggi legitti-

(18) Corte cost. n. 95/2007 e n. 189/2007: secondo cui, come effetto della privatizzazione, con la riconduzione dell'impiego pubblico, "sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali", alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, "le norme e i principi fissati dalla legge statale in materia, nell'intero settore del pubblico impiego, costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati". Di conseguenza, "la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale".

mato, in ipotesi, a riportare nuovamente, in tutto o in parte, il pubblico impiego nel diritto pubblico, restringendo – fino, al limite, ad eliminare – l’area del rapporto ricondotta al diritto civile, in quanto appunto privatizzata.

Le Regioni non solo non possono, pertanto, disciplinare i profili privatizzati del rapporto, ma neppure mutarne il regime giuridico riportandoli nel diritto pubblico, né tantomeno cambiare, in senso pubblicistico, la natura degli atti di gestione del rapporto di lavoro relativi a tali profili, essendo appunto questa necessariamente privatistica come conseguenza della riconduzione del profilo all’interno della sfera del “diritto privato”.

Come pure, nell’ambito del potere del legislatore statale di determinazione della parte della disciplina del pubblico impiego da privatizzare e di quella da mantenere in regime pubblicistico, a questo spetta la scelta se fissare identici confini tra area privatizzata e area non privatizzata del rapporto, per tutti i tipi e le articolazioni dell’impiego pubblico, o, viceversa, predisporre regimi differenziati per l’impiego statale e per quello regionale o locale.

3. *I profili del rapporto di pubblico impiego “privatizzati”, quelli “contrattualizzati” e quelli “pubblicistici”: confronto tra la disciplina del d.lgs. n. 165/2001 precedente alle modifiche del 2009,...*

Al fine di individuare gli spazi rispettivi, assegnati allo Stato e alla Regione, per la disciplina del rapporto di lavoro pubblico regionale, occorre, dunque, verificare quali siano i profili di questo in concreto “privatizzati” (ed, eventualmente, anche “contrattualizzati”) dal legislatore statale e quelli invece dallo stesso mantenuti in regime pubblicistico.

Al riguardo – cominciando dall’analisi dei contenuti di tale legislazione, nella versione precedente alle modifiche del 2009 – risulta decisamente ampio l’ambito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico.

Il legislatore statale ha, infatti, ricondotto al diritto privato –

e alla competenza della contrattazione collettiva – praticamente tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali (art. 2, co. 2 e 3, e art. 40, co. 1, d.lgs. n. 165/2001; v. anche art. 11, co. 4, lett. a), l. n. 59/1997), tranne le famose “sette materie” elencate nell’art. 2, co. 1, lett. c), della legge delega n. 421/1992, vale a dire:

- 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell’espletamento di procedure amministrative;
- 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 4) i procedimenti di selezione per l’accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
- 6) la garanzia della libertà d’insegnamento e l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca;
- 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l’impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici ⁽¹⁹⁾.

Queste sette materie sono state espressamente sottratte dal legislatore alla disciplina delle leggi sul lavoro privato e delle

(19) Una conferma del fatto che siano proprio questi i confini della sfera pubblicistica del lavoro pubblico si trae, del resto, dalle sentenze della Corte costituzionale, in cui essa ha ricondotto di volta in volta all’“ordinamento e organizzazione amministrativa” della pubblica amministrazione (soltanto) istituti del rapporto di lavoro pubblico ricompresi appunto nell’elenco delle sette materie della l. n. 421/1992, e cioè, in particolare: l’“accesso” al pubblico impiego e i “concorsi” (inclusi quelli per le progressioni di carriera), essendo la relativa disciplina, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l’attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., sottratta all’incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (Corte cost. 14 dicembre 2004, n. 380; 24 gennaio 2005, n. 26; e 11 aprile 2008, n. 95, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2008, II, p. 758, con nota di R. SALOMONE, *Primo profilo di incostituzionalità delle regole per la stabilizzazione dei lavoratori pubblici: violato l’articolo 117 Cost.*); le “dotazioni organiche” (Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 37); le “incompatibilità” (Corte cost. 12 aprile 2005, n. 147; 23 febbraio 2007, n. 50); la “responsabilità amministrativa” dei dipendenti (Corte cost. 15 novembre 2004, n. 345).

fonti contrattuali, e mantenute nel diritto pubblico, stabilendo che esse siano regolate per legge ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi da essa posti, esclusivamente con atti normativi o amministrativi.

Il legislatore ha, inoltre, scelto di stabilire i medesimi confini dell'area privatizzata per tutti i settori del pubblico impiego. Questa soluzione è in effetti preferibile, in quanto garantisce una certa uniformità delle linee fondamentali del regime del lavoro pubblico in Italia, esercitando, in tal modo, la legge statale una funzione di unificazione e di coordinamento dell'ordinamento, pur nell'accentuarsi del ruolo delle autonomie regionali e locali, mediante la fissazione di indirizzi di fondo comuni vincolanti appunto per tutte le amministrazioni, statali e non: potendosi altrimenti ottenere il paventato effetto di un regime giuridico del pubblico impiego disomogeneo, tra dipendenti statali e dipendenti di ognuna delle Regioni, con pericolose disparità di trattamento all'interno del personale pubblico e con l'incomunicabilità dei vari bacini d'impiego.

Da tale distribuzione di profili consegue, in base al nuovo riparto costituzionale di competenze legislative prima delineato, che le Regioni, sia quelle a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale ⁽²⁰⁾, possono esercitare la loro potestà legislativa – appunto residuale, in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa” – solo per i menzionati sette aspetti del rapporto di lavoro pubblico sottratti dal legislatore statale alla “privatizzazione”, elencati dalla l. n. 421/1992.

Per tali materie, pertanto, la disciplina contenuta nel d.lgs. n.

(20) G. LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 36. In base agli spazi di competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale, appunto individuati dalla giurisprudenza costituzionale, deve ritenersi dubbia la legittimità della disciplina, anche da parte di dette Regioni, di aspetti “privatizzati” del rapporto di lavoro pubblico, con la predisposizione di regole difformi rispetto a quelle corrispondenti poste dal legislatore statale: come, ad esempio, quella contenuta nella l.r. Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5 (“Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale”), in materia di assenze per malattia e collocamento a riposo dei dipendenti regionali, attualmente all'esame della Corte costituzionale in seguito all'impugnativa effettuata dal Governo.

165/2001 non vincola le Regioni, neppure limitatamente ai principi fondamentali – in quanto su questi la potestà regionale è piena, e non più concorrente – ma deve ritenersi riferita esclusivamente all'impiego statale, essendo riconducibile alla potestà legislativa dello Stato in materia di "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, co. 2, lett. g), Cost.). Limitatamente a tali aspetti, dunque, permane per le Regioni solo l'obbligo di osservanza dei relativi "principi generali di organizzazione pubblica" dettati dal legislatore statale, in quanto appunto vincolanti per tutte le amministrazioni.

Viceversa, deve ritenersi applicabile anche al pubblico impiego regionale la disciplina degli altri profili del rapporto di lavoro pubblico, dettata in via generale dallo stesso d.lgs. n. 165/2001 per tutte le amministrazioni pubbliche, in quanto appunto oggetto di "privatizzazione" e dunque rientrante nell'"ordinamento civile" di competenza esclusiva statale.

Di conseguenza, continua a doversi riferire anche alle Regioni, tanto a statuto ordinario quanto a statuto speciale, l'assetto delle fonti delineato dal legislatore statale per l'area privatizzata del rapporto di lavoro pubblico, con la contrattazione collettiva e quella individuale accanto alla fonte legislativa, e dunque la disciplina del sistema di relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, distinta nei livelli nazionale e integrativo, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001.

La predisposizione di tale sistema contrattuale, da parte del legislatore statale, deve, infatti, considerarsi effettuata nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di "ordinamento civile": nell'ambito della quale questi ben può legittimamente operare la scelta di attribuire ad un'altra fonte, in questo caso di origine contrattuale, il compito di disciplinare, in tutto o in parte, gli aspetti del rapporto di lavoro oggetto di privatizzazione, invece di riservare a sé completamente tale disciplina, al contempo regolando livelli, soggetti, procedure e limiti ai contenuti della contrattazione collettiva ⁽²¹⁾.

(21) Ciò risulta confermato pure dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui, in

Ciò, tanto più che il legislatore statale ha sempre optato, fino alla riforma del 2009, per la sostanziale coincidenza tra i profili del rapporto di lavoro pubblico ricondotti al diritto civile e gli ambiti di questo oggetto di contrattazione collettiva (art. 2, co. 3, e art. 40, co. 1, d.lgs. n. 165/2001), con un parallelismo tra “privatizzazione” e “contrattualizzazione”⁽²²⁾.

Dalle considerazioni esposte discende, dunque, la compatibilità del preesistente sistema di contrattazione collettiva con il nuovo quadro costituzionale, rivelandosi un falso problema quello, prospettato all’indomani della riforma costituzionale del 2001, relativo appunto alla persistente validità del sistema contrattuale delineato dalla legislazione ordinaria, con la centralità del livello nazionale di comparto della contrattazione collettiva⁽²³⁾.

Diverso è il discorso relativo alla opportunità di distinguere gli ambiti di contrattazione collettiva per il personale delle Regioni e per quello delle Autonomie locali – sempre, invece, ri-

particolare, il “principio della regolazione mediante contratti collettivi” dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, costituendo un “tipico limite di diritto privato”, vincola anche le Regioni: cfr. Corte cost. n. 189/2007; nonché Corte cost. n. 2/2004 e n. 95/2007.

Va, comunque, precisato che, pur non essendo le Regioni, in linea generale, competenti a disciplinare gli elementi della contrattazione collettiva (soggetti, contenuti, ecc.), in quanto appunto riservati alla competenza statale in materia di “ordinamento civile”, da tale ambito devono ritenersi esclusi due aspetti di questa: da una parte, i profili finanziari della contrattazione, rientranti nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di competenza concorrente Stato-Regione (art. 117, co. 3, Cost.) (Corte cost. n. 4/2004; 22 luglio 2004, n. 260; e n. 169/2007); e, dall’altra parte, le “procedure” e le “modalità” della contrattazione di livello integrativo, ritenute riservate all’autonomia degli enti (Regioni) direttamente interessati (Corte cost. n. 2/2004).

(22) A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, cit., par. 5.

(23) L. BORDOGNA, *Verso un maggiore decentramento della struttura contrattuale nel settore pubblico? Un confronto pubblico-privato*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2002, n. 4, p. 83; M. GENTILE, *Dopo il nuovo Titolo V della Costituzione. La contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie locali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2003, n. 3, p. 227; M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre e pregiudizi*, in *Lavoro e Diritto*, 2004, p. 651 ss.; L. ZOPPOLI, *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Il comparto Regioni/Autonomie locali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2002, n. 4, p. 99.

compresi in un unico comparto – in considerazione della trasformazione delle funzioni e della accentuazione delle differenze tra i due tipi di Enti, anche con riguardo alla specificità delle esigenze di disciplina del personale, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001. Nonché quello relativo alle istanze di maggiore coinvolgimento delle Regioni nel processo di stipulazione del contratto collettivo nazionale di comparto, rispetto al tradizionale accentramento della legittimazione a contrattare in capo all'Aran, come rappresentante di tutte le amministrazioni, anche di quelle regionali, che hanno possibilità di esprimersi sostanzialmente soltanto attraverso il Comitato di settore ⁽²⁴⁾.

Con riguardo, infine, alla dirigenza regionale, occorre sottolineare che, secondo la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 165/2001 – come significativamente modificato, in questa parte, dalla l. n. 145/2002 – per questa è più esteso l'ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni, essendo più numerosi (e rilevanti) i profili del rapporto di lavoro dirigenziale riconducibili all'“ordinamento e organizzazione amministrativa” ⁽²⁵⁾, e cioè: oltre al *reclutamento* e ai sistemi di *accesso ai ruoli* della dirigenza, alle *dotazioni organiche* e alle *incompati-*

(24) M. CARRIERI, V. NASTASI (a cura di), *Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 2009.

(25) M. RUSCIANO, *La dirigenza degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.aislo.it, 2004; M. RUSCIANO, *Riforma federalista e dirigenza regionale: il caso della Campania*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 685; A. TROJSI, *Potestà legislativa e dirigenza regionale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2007, I, p. 57; A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 101; A. TROJSI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, in *Le Regioni*, 2008, p. 335 ss.; A. TROJSI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2008, p. 708. Da ultimo, A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di Diritto del lavoro A.I.D.La.S.S. su “In ricordo di Massimo D'Antona, dieci anni dopo. La figura del datore di lavoro – Articolazione e trasformazioni” (Catania, 21-23 maggio 2009), in www.aidlass.org/attivita/convegni.htm, 2009, p. 14 ss. Non a caso, a conferma della valenza fondamentale “pubblicistico-organizzativa” del rapporto di lavoro dirigenziale, nella normativa statale la disciplina della “Dirigenza” è collocata all'interno della parte dedicata alla “Organizzazione” (Titolo II, Capo II, d.lgs. n. 165/2001).

bilità, in particolare la disciplina del conferimento e della revoca degli *incarichi dirigenziali* ⁽²⁶⁾, nonché quella della *responsabilità dirigenziale* e delle relative *misure sanzionatorie* ⁽²⁷⁾. Di conseguenza, si presentano più ridotti, rispetto al personale non dirigente, i profili del rapporto riconducibili alla potestà legislativa dello Stato in materia di “ordinamento civile”, in quanto “privatizzati” e “contrattualizzati” dal legislatore statale: in sostanza, le ricadute della disciplina dell’incarico e della responsabilità dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato, ovvero gli effetti del regime dell’incarico sul contratto di lavoro ⁽²⁸⁾; nonché, naturalmente, il *trattamento economico* dei dirigenti, rimesso alla competenza della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per le aree dirigenziali e della contrattazione individuale (art. 24, d.lgs. n. 165/2001).

Da qui discende la applicabilità alla dirigenza regionale della disciplina statale – contenuta, appunto, nel d.lgs. n. 165/2001 – solo di questi circoscritti aspetti “privatizzati” del rapporto, dovendosi ritenere viceversa, per tutti i rimanenti profili (in quanto non “privatizzati”), inapplicabile alle Regioni la regolamentazione del d.lgs. n. 165/2001 ⁽²⁹⁾, che vincola, pertanto, esclusivamente la dirigenza dello Stato.

4. Continua. ...la disciplina della l. n. 15/2009...

Passando, quindi, ad analizzare le innovazioni apportate a tale assetto dalla legislazione del 2009, più di ogni cosa risulta determinante la ridefinizione della distribuzione tra profili del rapporto di lavoro “privatizzati” e profili “non privatizzati”, che

(26) Corte cost. 5 maggio 2006, n. 181; n. 233/2006; 19 dicembre 2006, n. 422; 13 novembre 2009, n. 295.

(27) Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 36.

(28) Corte cost. n. 233/2006.

(29) Così Corte cost. n. 233/2006; 23 marzo 2007, n. 104, in *Le Regioni*, 2007, p. 835, con note di F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione (commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007)*, e di S. DE GÖTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*; n. 412/2007.

costituisce inevitabilmente uno dei punti nodali della riforma, data la applicabilità anche all'impiego regionale esclusivamente della disciplina dei primi, nonché dei soli "principi generali" relativi ai secondi.

Al riguardo, rileva, dunque, in particolar modo l'attuazione della delega legislativa a "precisare, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001, gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, fermo restando che è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 3, co. 2, lett. a), l. n. 15/2009), nonché a "prevedere meccanismi di monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi" (art. 3, co. 2, lett. c), l. n. 15/2009). L'esercizio di tale delega è finalizzato all'obiettivo di "assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva" (art. 3, co. 1, l. n. 15/2009).

In realtà, tale delega, per com'è formulata, si presenta inadeguata a fornire una risposta inequivocabile alla questione del riparto tra profili privatistici e profili pubblicistici del rapporto.

Mentre, infatti, la "contrattualizzazione" di un istituto – la sottoposizione, cioè, dello stesso, in tutto o in parte, alla disciplina di fonti contrattuali (contratto collettivo e/o contratto individuale) – ne comporta automaticamente la riconduzione al diritto civile, essendo questo appunto demandato a fonti privatistiche⁽³⁰⁾, non vale il contrario, non potendosi affermare la medesima consequenzialità per l'ipotesi inversa, appunto quella della "rilegificazione" di un profilo. Ciò, in quanto la riserva della disciplina di un aspetto del rapporto di lavoro pubblico alla fonte legislativa – nonché ad atti unilaterali dell'amministrazione, organizzativi e dirigenziali – esprime, di per sé,

(30) Sul punto, v. la recentissima Cass., sez. un., 14 ottobre 2009, n. 21744, in *Bollettino Adapt*, 23 novembre 2009, n. 35, in www.adapt.it/acm-on-line/Home/BollettinoAdapt/Ordinario.html.

semplicemente la volontà di sottrazione dello stesso a fonti autonome di origine consensuale, quali in particolare il contratto collettivo, e non necessariamente implica la “ripubblicizzazione” del profilo, che può rimanere privatizzato, benché disciplinato esclusivamente da fonti eteronome e da atti unilaterali, ma entrambi pur sempre di diritto privato⁽³¹⁾.

Ai fini indicati – della individuazione, cioè, degli aspetti del rapporto di lavoro pubblico privatizzati e di quelli non privatizzati, e dunque del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione in materia di lavoro regionale – assume, quindi, un valore decisivo piuttosto l’attuazione di un’altra disposizione di delega, quella enunciata dall’art. 2, co. 4, della l. n. 15/2009. Esso stabilisce, infatti, che i decreti legislativi individuino “le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, co. 2, Cost., e quelle contenenti principi generali dell’ordinamento giuridico, ai quali devono adeguarsi le Regioni (e gli Enti locali) negli ambiti di rispettiva competenza”.

Non essendo stati, però, formulati criteri direttivi specifici o più precisi al riguardo⁽³²⁾, la scelta relativa a questo punto fondamentale è stata sostanzialmente rimessa dalla l. n. 15/2009 alla discrezionalità del legislatore delegato, cui è stato dunque conferito appieno il potere di indicare, per ciascuno dei profili del rapporto di lavoro pubblico oggetto di riserva legislativa e dunque inibito alla competenza del contratto collettivo, se la relativa disciplina debba intendersi di diritto privato ovvero di diritto pubblico.

(31) V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 90/2009, in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca, 2009, p. 13; L. ZOPPOLI, *Riforma della contrattazione collettiva o rilegificazione del lavoro pubblico?*, in *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, 2009, n. 4-5, p. 87.

(32) E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell’Aran*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2008, I, p. 1010.

5. Continua. ...e (soprattutto) quella introdotta dal d.lgs. n. 150/2009

Concentrandosi, dunque, sulla attuazione della delega di cui all'art. 2, co. 4, della l. n. 15/2009, va osservato, in primo luogo, che questa è stata realizzata nella parte finale del d.lgs. n. 150/2009, mediante l'art. 74: che, nonostante sia l'ultimo articolo del decreto, assume, pertanto, un'insospettabile centralità al fine di sciogliere il nodo della distinzione tra profili privatizzati e profili non privatizzati del rapporto di lavoro pubblico, e quindi del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, per l'impiego regionale.

In esso il legislatore ha elencato, da una parte, le disposizioni del decreto emanate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. l) ed m), Cost. (co. 1); e dall'altra parte, quelle recanti norme di diretta attuazione dell'art. 97 Cost. e costituenti "principi generali dell'ordinamento", col conseguente obbligo di adeguamento per le Regioni (e per gli Enti locali), negli ambiti di rispettiva competenza (co. 2: riprodotto – a causa di un difetto di coordinamento del testo – anche negli artt. 16, co. 2, e 31, co. 1), concernendo evidentemente profili del rapporto non privatizzati, ovvero pubblicistico-organizzativi. Ciò, in quanto il fatto stesso che il legislatore abbia ritenuto necessario indicare, per questo secondo gruppo di istituti, l'esistenza di principi generali dell'ordinamento e specificarne la vincolatività anche per le Regioni, conferma implicitamente che, per il resto, le Regioni non sono obbligate ad osservare la disciplina statale dei medesimi istituti, e dunque la natura pubblicistica di questi (non essendoci altrimenti – nel caso contrario, di materie privatizzate – bisogno di tale puntualizzazione circa l'applicazione dei principi, poiché le Regioni sarebbero obbligate ad osservare persino le norme di dettaglio).

E così, viene dal legislatore espressamente qualificata come "privatizzata", in quanto ricondotta all'"ordinamento civile", la disciplina dei seguenti aspetti:

- le fonti di regolamentazione del rapporto – legislazione sul lavoro subordinato nell’impresa, contratto collettivo e contratto individuale – individuate dall’art. 2, co. 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001 (art. 33);

- le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, inclusi i poteri dirigenziali di gestione delle risorse umane (art. 34);

- il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 35);

- la partecipazione sindacale, rimessa ai contratti collettivi nazionali (art. 36);

- soggetti, livelli, procedimenti, contenuti, limiti, ecc. della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 54, 64, 65 e 66);

- l’interpretazione autentica dei contratti collettivi (art. 61);

- il trattamento economico (art. 57);

- l’inquadramento e il mutamento di mansioni (art. 62, co. 1);

- le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici, compresi il procedimento disciplinare, i controlli sulle assenze per malattia, la risoluzione per permanente inidoneità psico-fisica al servizio e l’identificazione del personale a contatto con il pubblico (artt. 68, 69⁽³³⁾ e 73, co. 1 e 3);

- nonché l’inderogabilità dalla contrattazione collettiva e l’automatico inserimento nei contratti collettivi delle disposizioni del Titolo III del decreto, in materia di “merito e premi” (art. 29).

Altri aspetti del rapporto “privatizzati” si ricavano, poi,

(33) Con riguardo all’art. 69 del d.lgs. n. 150/2009 – che ha inserito l’art. 55 *novies* nel d.lgs. n. 165/2001 – si segnala che esso ha introdotto una peculiarità della disciplina per l’impiego pubblico regionale, disponendo, in questo caso, la necessità di previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, col quale vengono determinate, in relazione ai compiti attribuiti, le categorie di personale escluso dall’obbligo di rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l’uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro, nello svolgimento di attività a contatto con il pubblico (co. 2).

dall'art. 40, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall'art. 54, co. 1, del d.lgs. n. 150/2009 (che è, appunto, tra le disposizioni richiamate dall'art. 74, co. 1), essendo questi riservati dalla norma alla competenza della contrattazione collettiva.

Essi sono:

- i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro;
- le materie relative alle relazioni sindacali; le sanzioni disciplinari;
- la valutazione delle prestazioni, anche ai fini della corresponsione del trattamento accessorio;
- la mobilità;
- le progressioni economiche.

A questi si aggiungono le norme recanti, evidentemente, livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., e cioè:

- quelle che enunciano il principio della c.d. “trasparenza della *performance*”, che deve essere garantita da ogni amministrazione in misura massima in ogni fase del ciclo di gestione della *performance* ⁽³⁴⁾ (art. 11, co. 1 e 3; v. pure l'art. 16, co. 1, che ripete – probabilmente anche in questo caso per un difetto di coordinamento del testo – che negli ordinamenti delle Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e degli Enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni dell'articolo 11, commi 1 e 3);

- quelle in materia di qualità dei servizi pubblici e di tutela degli utenti (art. 28) ⁽³⁵⁾;

(34) La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, e dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

(35) L'art. 28, che sostituisce il comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, reca una disciplina apposita per le Regioni. Esso stabilisce che, per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni (e dagli Enti locali), alla individuazione delle modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione de-

- ed infine, la disciplina transitoria relativa alla prima costituzione della Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13, e degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*, di cui all'art. 14 (art. 30).

Senza dubbio, dunque, tutte queste disposizioni appena enumerate si applicano anche alle Regioni, essendo appunto emanate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

I profili pubblicistico-organizzativi – per i quali il legislatore ha individuato i “principi generali dell'ordinamento” cui devono ispirarsi le Regioni nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia – riguardano, invece:

- la misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* (artt. 3 e 4; art. 5, co. 2; artt. 7 e 9; art. 15, co. 1);
- la valorizzazione del merito e l'incentivazione delle *performance* mediante premi (art. 17, co. 2; art. 18);
- le progressioni verticali di carriera (art. 24, co. 1 e 2; art. 62, co. 1 *bis* e 1 *ter*)⁽³⁶⁾;
- le progressioni economiche orizzontali (art. 23, co. 1 e 2);
- l'assegnazione di incarichi e responsabilità ai dipendenti pubblici (art. 25);
- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale dei dipendenti (art. 26);
- il premio di efficienza (art. 27, co. 1).

Dalla ricostruzione appena effettuata si ricava che il legisla-

gli *standard* di qualità, dei casi e delle modalità di adozione delle carte dei servizi, dei criteri di misurazione della qualità dei servizi, delle condizioni di tutela degli utenti, nonché dei casi e delle modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli *standard* di qualità, si debba provvedere con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche.

(36) Ciò, coerentemente con il riconoscimento giurisprudenziale della natura concorsuale delle progressioni interne tra aree funzionali (cc.dd. “verticali”): v., per tutte, Corte cost. 30 ottobre 1997, n. 320, e 4 gennaio 1999, n. 1, richiamate dalla giurisprudenza successiva; inoltre, Cass., sez. un., 15 ottobre 2003, n. 15403. Sul tema, cfr. V. LUCIANI, *La giurisprudenza in tema di selezioni concorsuali nel lavoro pubblico tra questioni risolte e problemi aperti*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, p. 109.

tore delegato non ha proceduto – a dispetto delle attese create dai principi e criteri di delega – all’auspicata opera di ricognizione sistematica e organica dei profili privatizzati e di quelli non privatizzati, mediante un incasellamento coordinato e completo di ciascun istituto del rapporto di lavoro pubblico nel diritto privato o nel diritto pubblico, persistendo in questo modo il dubbio circa la natura degli aspetti non espressamente ricompresi nei commi 1 e 2 dell’esaminato art. 74.

È stata perduta, in definitiva, un’occasione preziosa di fare chiarezza su uno dei punti più controversi della disciplina del lavoro pubblico, nonché dalle notevoli implicazioni, tanto sulla delimitazione degli ambiti rispettivi di potestà legislativa dello Stato e delle Regioni per l’impiego regionale, quanto, ad esempio, sulla individuazione della natura giuridica degli atti adottati dall’amministrazione e sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Più specificamente, in primo luogo l’elencazione dell’art. 74 (comma 1) non è esaustiva dei profili del rapporto di lavoro da considerarsi privatizzati, secondo la disciplina dello stesso d.lgs. n. 150/2009.

Ulteriori profili si ricavano, infatti, da numerose altre disposizioni, sparse nel d.lgs. n. 150/2009, in cui il legislatore ha fatto espresso rinvio alla contrattazione collettiva, di livello nazionale e/o integrativo, come fonte di disciplina. È il caso, ad esempio:

- dei criteri di compilazione della graduatoria delle valutazioni del personale, di livello dirigenziale e non, sulla base della *performance* individuale, ai fini dell’attribuzione del trattamento economico accessorio (art. 19, sp. co. 4);
- dei premi economici individuali (*bonus* annuale delle eccellenze; premio annuale per l’innovazione; premio di efficienza) (art. 20, co. 2; art. 21, co. 2; art. 27, co. 1);
- delle progressioni economiche orizzontali (art. 20, co. 2, e art. 23, co. 1; nonché art. 54, co. 1);
- delle modalità e degli istituti della partecipazione sindacale (art. 36);
- del trattamento economico dei dirigenti (art. 45).

Di conseguenza, devono ritenersi, tra l'altro, erronei alcuni richiami normativi contenuti nell'art. 74, co. 2, in quanto concernenti proprio una parte delle disposizioni appena menzionate, sicuramente relative a profili privatizzati del rapporto, costituendo appunto materia di contrattazione collettiva, e quindi non certo di natura pubblicistica: così è per l'art. 23, co. 1 e 2, sulle progressioni economiche orizzontali; per l'art. 27, co. 1, sul premio di efficienza; nonché per il primo periodo dell'art. 62, co. 1 *bis*, riguardante l'inquadramento dei dipendenti nelle aree funzionali.

A ciò si aggiunge che il legislatore delegato, là dove ha disposto una riserva di competenza legislativa per determinati aspetti del rapporto, sottraendoli espressamente al contratto collettivo (art. 54, co. 1), ha omesso di specificare se tale "rilegificazione" debba essere o meno intesa anche come "ripubblicizzazione", annoverando insieme, senza fare distinzioni, istituti sicuramente di matrice pubblicistico-organizzativa (tra cui, le sette materie dell'art. 2, co. 1, lett. c), della l. 421/1992) accanto ad altri – come, in particolare, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali – per i quali è ancora insoluta la questione della natura privatistica o pubblicistica⁽³⁷⁾.

Certo, sulla base di un'applicazione rigorosa del principio di residualità, sancito dall'art. 117, co. 4, Cost., tutti i profili non espressamente dichiarati dal legislatore statale come di "ordi-

(37) Sul punto permane, infatti, un contrasto di giurisprudenza – sorto a proposito della natura giuridica del provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale appunto in seguito alla sottrazione di questo alla contrattazione individuale e all'affidamento, ad opera della l. n. 145/2002, ad un atto unilaterale dell'amministrazione – tra la Cassazione civile, che ha affermato la natura privatistica dell'atto (a partire da Cass., sez. lav., 20 marzo 2004, n. 5659, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, p. 337, con note di E. ALES, *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, e di A. CORPACI, *Su natura e regime giuridico degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali nel settore pubblico*; fino a, tra le più recenti, Cass., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2009, I, p. 128, su cui v. P. SORDI, *La giurisprudenza costituzionale sullo spoils system e gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2009, I, p. 77), e la Corte costituzionale, orientata invece verso la natura pubblicistica dello stesso (Corte cost. n. 233/2006 già citata).

namento civile”, e quindi ricondotti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, dovrebbero automaticamente essere considerati non privatizzati e ricadenti nella potestà legislativa delle Regioni in materia ordinamentale-organizzativa. La relativa disciplina statale dovrebbe, pertanto, ritenersi vincolante solo per le amministrazioni statali, e non anche per le Regioni, che sarebbero legittimate ad intervenire in materia con una regolamentazione diversa degli istituti.

5.1. *La problematica collocazione delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009*

Quando, però, si passa dal piano della individuazione dei criteri interpretativi generali a quello della applicazione concreta di questi alle norme dei vari Titoli del d.lgs. n. 150/2009, la maggior parte di esse – e, in special modo, quelle neppure richiamate nell’art. 74, co. 1 e 2 – si rivela di collocazione tutt’altro che semplice ed univoca, e di conseguente incerta attuazione.

Il problema riguarda, ad esempio, due interi Capi del Titolo IV del d.lgs. n. 150/2009 – il Capo II, in materia di “Dirigenza” (artt. da 37 a 47); e il Capo III, in materia di “Uffici, piante organiche, mobilità e accessi” (artt. da 48 a 52) – essendo appunto nessuna delle disposizioni espressamente menzionata nell’art. 74, né potendosi desumere la natura delle stesse da altri elementi forniti dal decreto.

Ma, riguardo al Capo II, sulla “Dirigenza”, se si affermasse la natura pubblicistica di tutta la disciplina in esso contenuta e, quindi, la totale inapplicabilità di questo alle Regioni, non si capirebbe perché la legge n. 15/2009 abbia richiesto l’intesa con la Conferenza unificata anche per l’attuazione della delega relativa, di cui all’art. 6 (art. 2, co. 2, l. n. 15/2009). In ogni caso, come già detto, deve ritenersi applicabile pure ai dirigenti regionali quanto meno l’art. 45 del d.lgs. n. 150/2009, che ha integrato l’art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, sul trattamento economico dei dirigenti, essendo questa materia contrattualizzata. L’art. 40, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 150/2009 (che ha modifica-

to l'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001) ha disposto, inoltre, l'applicabilità "alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2" – incluse, dunque, quelle regionali – dei commi 6 e 6 *bis* del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, relativi, rispettivamente, all'attribuzione di incarichi dirigenziali mediante contratto a tempo determinato e all'arrotondamento del quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5 *bis* e 6 per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Analogamente, poi, con riguardo al Capo III, benché non richiamati dall'art. 74 (co. 1 e 2), in considerazione dei loro stessi contenuti non possono che applicarsi a tutti i comparti della pubblica amministrazione, e dunque anche alle Regioni, almeno l'art. 48 (che inserisce l'art. 28 *bis* nel d.lgs. n. 165/2001), in quanto esso detta la disciplina della "mobilità intercompartimentale", e l'art. 49, co. 2 (che ha introdotto il comma 1 *bis* nell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001), in materia di misure di agevolazione dei processi di mobilità per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni con carenze di organico. Non a caso, entrambi gli articoli prevedono il coinvolgimento della Conferenza unificata nella predisposizione della normativa secondaria di attuazione⁽³⁸⁾.

Gli altri tre Capi del medesimo Titolo IV del decreto – il Capo I, sui "Principi generali" (artt. da 32 a 36); il Capo IV, in materia di "Contrattazione collettiva nazionale e integrativa" (artt. da 53 a 66); e il Capo V, su "Sanzioni disciplinari e re-

(38) L'articolo 48 dispone che, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle pubbliche amministrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, *previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997*, sentite le Organizzazioni sindacali, sia definita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione.

L'art. 49, co. 2, stabilisce, invece, che, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e *previa intesa con la Conferenza unificata*, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, siano disposte le misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico.

sponsabilità dei dipendenti pubblici” (artt. da 67 a 73) – contengono, invece, la disciplina di aspetti del rapporto privatizzati, e in alcuni casi anche contrattualizzati, e difatti la maggior parte degli articoli relativi sono stati richiamati dall’art. 74, co. 1. Del Capo V, poi, anche l’art. 71 – che ha sostituito l’art. 60, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001, in materia di funzioni di controllo dell’Ispettorato per la funzione pubblica – sembra concepito come applicabile anche alle Regioni, nonostante non sia menzionato nei commi 1 e 2 dell’art. 74, in quanto si rivolge alle “amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001”.

Ancora più complicata è l’interpretazione dei Titoli II e III del decreto – rispettivamente, in materia di “Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*” (artt. da 2 a 16) e di “Merito e premi” (artt. da 17 a 31) – in quanto in essi si intrecciano inestricabilmente: disposizioni dichiarate, dall’art. 74, comma 1, di competenza esclusiva statale; disposizioni recanti, in base alla menzione nell’art. 74, co. 2, principi generali dell’ordinamento relativi a profili pubblicistici; e disposizioni prive di ogni riferimento esplicito circa la loro possibile natura, per alcune delle quali la vincolatività anche nei confronti delle Regioni si ricava o dall’analisi del contenuto delle disposizioni stesse o dal richiamo ad esse effettuato in altre norme del decreto.

Più precisamente, dei 15 articoli che compongono il Titolo II, vengono, come già detto, qualificati dall’art. 74, co. 2, come espressione di “principi generali dell’ordinamento” solo gli articoli:

- 3, recante effettivamente i principi generali in materia;
- 4, contenente la definizione e l’articolazione del ciclo di gestione della *performance*;
- 5, limitatamente al comma 2, che elenca le caratteristiche degli obiettivi della *performance*; e quindi, stranamente, non anche il comma 1, che regola, con disciplina parimenti generale, i soggetti e il procedimento di definizione di tali obiettivi⁽³⁹⁾;

(39) Secondo l’art. 5, co. 1, infatti, gli obiettivi sono programmati su base triennale e

- 7, recante la disciplina del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*;

- 9, che regola gli ambiti di misurazione e valutazione della *performance* individuale;

- 15, co. 1, che individua la funzione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo di promozione della cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità dell'amministrazione.

A questi si aggiunge l'art. 11, co. 1 e 3, che enuncia il principio della c.d. "trasparenza della *performance*", anch'esso applicabile alle Regioni in quanto livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., secondo il disposto dell'art. 74, co. 1, nonché dello stesso art. 11, co. 1.

Ma, dalla lettura delle rimanenti norme del Titolo II, si ricava l'applicabilità alle Regioni anche degli articoli:

- 13, che istituisce e disciplina la Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, stabilendo, al comma 2, che mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e la Commissione stessa vengano definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività della Commissione, di cui ai commi 5, 6 e 8 del medesimo articolo (la vincolatività per le Regioni di tale articolo discende anche dal richiamo ad esso nell'art. 30, ricompreso tra quelli enumerati dall'art. 74, co. 1, come di competenza esclusiva statale);

- 14, che istituisce e disciplina gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* delle singole amministrazioni (l'applicabilità di tale articolo alle Regioni si desume dall'art. 27, co. 3, e dal menzionato art. 30);

definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative; inoltre, essi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

- e 10, che regola il Piano e la Relazione sulla *Performance* (l'obbligatorietà di tali documenti per le Regioni si ricava anch'essa dall'art. 27, co. 3, oltre che dall'art. 13, co. 6, lett. c).

Ciò, tanto più che i summenzionati articoli fanno quasi sempre riferimento, come destinatarie, indifferentemente alle "amministrazioni pubbliche" al plurale o ad "ogni amministrazione", e solo in casi specifici delimitano la loro applicazione alle "amministrazioni dello Stato" ovvero alle "amministrazioni centrali" (es. art. 10, co. 4; art. 13, co. 6, lett. i) e n).

In merito a tali articoli – come pure a quelli degli altri Titoli del decreto riferiti, parimenti, indistintamente a tutte le amministrazioni (in particolare, i menzionati art. 40, co. 1, lett. f), relativo alla spinosa materia del conferimento degli incarichi dirigenziali, e art. 71, sull'Ispettorato per la funzione pubblica) – si pone la questione del titolo di competenza in base al quale lo Stato li abbia formulati con valore vincolante anche per le Regioni, con conseguente dubbio di legittimità costituzionale, non concernendo essi profili privatistici, bensì piuttosto di natura pubblicistico-organizzativa, e non essendo qualificati espressamente come "principi generali" dal legislatore, né potendo essere considerati tali in via interpretativa.

Riguardo, poi, al Titolo III del decreto, la disciplina dei "Premi", contenuta nel Capo II di questo (artt. da 20 a 27), è, in realtà, privatizzata, nonostante nessuno degli articoli relativi sia espressamente richiamato dall'art. 74, co. 1, del d.lgs. n. 150/2009 come di competenza esclusiva statale. Per di più, alcuni di tali articoli vengono menzionati dall'art. 74, co. 2, come recanti "principi generali dell'ordinamento", e cioè gli articoli:

- 24, co. 1 e 2, in materia di progressioni verticali di carriera;
- 25, sull'attribuzione di incarichi e responsabilità ai dipendenti;
- 26, concernente la promozione dell'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale dei dipendenti;
- nonché impropriamente, come già sottolineato, 23, co. 1 e 2, sulle progressioni economiche orizzontali, e 27, co. 1, sul premio di efficienza.

La natura privatistica della disciplina sui premi si desume,

come già evidenziato, dai numerosi rinvii alla competenza della contrattazione collettiva, nazionale e/o integrativa, contenuti negli stessi articoli da 20 a 27, oltre che dall'art. 31 del d.lgs. n. 150/2009, che ha proprio la finalità di introdurre profili di specialità della disciplina del Titolo III per le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (e per gli Enti locali). D'altronde, non potrebbe essere altrimenti, intervenendo queste norme sul trattamento economico dei dipendenti, profilo privatizzato e contrattualizzato per eccellenza.

In particolare, il comma 3 dell'art. 31 prescrive che, per premiare il merito e la professionalità, le Regioni (e gli Enti locali), oltre a quanto autonomamente stabilito, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, utilizzino gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere *c*), *d*), *e*) ed *f*) – e cioè: le progressioni economiche orizzontali; le progressioni verticali di carriera; l'attribuzione ai dipendenti di incarichi e responsabilità; l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale – nonché, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, quelli di cui alle lettere *a*) e *b*), vale a dire il *bonus* annuale delle eccellenze e il premio annuale per l'innovazione. Gli incentivi di cui alle predette lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*) – *bonus* annuale delle eccellenze; premio annuale per l'innovazione; progressioni economiche orizzontali; attribuzione ai dipendenti di incarichi e responsabilità – sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

Con riferimento, poi, al premio di efficienza, una disciplina specifica, ma pur sempre privatistica, dello stesso per le Regioni è contenuta nel medesimo art. 27. Il comma 3 di questo stabilisce, infatti, che le risorse di cui al comma 1 (una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni) per le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi enti dipendenti, (nonché per gli Enti locali) possano essere utilizzate – come per le altre

amministrazioni, in misura fino a due terzi, per premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e, per la parte residua, per incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa – solo se i risparmi siano stati documentati nella Relazione di *performance* e validati dal proprio organismo di valutazione.

Rilevante, in proposito, anche il comma 5 dell'articolo 31. Esso dispone che, entro il 31 dicembre 2011, le Regioni (e gli Enti locali) trasmettano, anche attraverso i loro rappresentanti istituzionali, i dati relativi alla attribuzione al personale dipendente e dirigente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale alla Conferenza unificata, che verifica l'efficacia delle norme adottate in attuazione dei principi di cui agli articoli 17, co. 2, 18, 23, co. 1 e 2, 24, co. 1 e 2, 25, 26 e 27, co. 1, anche al fine di promuovere l'adozione di eventuali misure di correzione e di migliore adeguamento.

Dell'art. 31 è, inoltre, particolarmente interessante il comma 2, che predispone una disciplina speciale, per le Regioni (e per gli Enti locali), dei criteri di attribuzione delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale, rispetto a quella dettata in via generale per tutte le amministrazioni dall'art. 19. Esso, infatti, sembra costituire – non è dato sapere quanto consapevolmente – *il primo caso* in cui il legislatore statale ha conferito natura diversa alla disciplina del medesimo profilo del rapporto di lavoro pubblico, a seconda che essa sia rivolta alle amministrazioni statali ovvero a quelle regionali e locali; nonché *l'unico caso*, essendo per il resto confermata nel d.lgs. n. 150/2009, in linea di continuità con l'opzione finora adottata, l'uniformità, per tutte le amministrazioni, del riparto tra profili privatizzati e profili pubblicistici.

L'art. 31, co. 2, stabilisce, infatti, che le Regioni (e gli Enti locali), nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedano che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si

colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre. L'attribuzione della potestà normativa alle Regioni è, secondo quanto finora illustrato, segno della natura pubblicistica della materia. Ciò, diversamente da quanto disposto dall'art. 19 in generale per tutte le altre amministrazioni pubbliche, che ne fa oggetto di disciplina privatistica – scelta, peraltro, più coerente con la natura retributiva dell'istituto – assegnando (al comma 4) addirittura alla contrattazione collettiva integrativa un potere normativo derogatorio della disciplina prevista dalla stessa legge al comma 2, proprio con riguardo alle modalità di collocazione del personale in graduatoria in base ai livelli di *performance* individuali e della distribuzione dei relativi trattamenti economici accessori.

Con riguardo all'art. 19, rimane, poi, in ogni caso il dubbio se vincoli anche le Regioni il comma 1 di questo – che individua nell'Organismo indipendente il soggetto titolare, per conto dell'amministrazione, del potere di compilare la graduatoria delle valutazioni del personale sulla base dei livelli di *performance* individuali – poiché neppure tale disposizione è menzionata nell'art. 74, co. 1 e 2.

Considerate, infine, l'incerta natura dell'art. 19, nonché quella pubblicistico-organizzativa degli altri due articoli (artt. 17 e 18) del Capo I del Titolo III (recante le “Disposizioni generali” in materia di valorizzazione del merito e di incentivazione della *performance*) in quanto appunto richiamati nell'art. 74, co. 2, desta perplessità l'applicazione anche a queste, oltre che agli articoli del Capo II sui “Premi”, del contenuto dell'art. 29, che riferisce indistintamente a tutte le disposizioni del Titolo III, come conseguenza del carattere della imperatività e inderogabilità dalla contrattazione collettiva, la sanzione civilistica dell'inserimento di diritto nei contratti collettivi, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c., a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

5.2. *Il venir meno del parallelismo tra area “privatizzata” e area “contrattualizzata” del rapporto di lavoro pubblico*

Gli esiti interpretativi di un'applicazione rigida del criterio della residualità paiono, poi, in ogni caso, non del tutto in linea con le intenzioni sottese all'intervento di riforma: la volontà, cioè – che traspare sin dalla delega, ed è confermata da alcuni passaggi rilevanti del decreto attuativo – di mera sottrazione di spazi al contratto collettivo, mediante la “unilateralizzazione” degli istituti, tanto sul piano normativo, quanto su quello gestionale da parte dell'amministrazione (e della sua dirigenza), lasciando sostanzialmente inalterato l'ambito della privatizzazione e ferma la natura privata dei profili oggetto di regolamentazione eteronoma, e dunque di non rideterminare, ampliandola, la sfera pubblicistica del rapporto di lavoro, rispetto a quella preesistente delle sette materie della l. n. 421/1992.

Più precisamente, possono essere considerati indizi dell'intendimento del legislatore di non “ripubblicizzare” i profili del rapporto oggetto di “rilegificazione”, ma di mantenerli nella sfera del diritto privato, in particolare:

- la precisazione per cui le materie sottratte al contratto collettivo vengono sottoposte, oltre che alla legge, “ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti” (art. 3, co. 1, l. n. 15/2009), che – com'è ormai assodato – operano “con i poteri del *privato* datore di lavoro” (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, anche nella versione novellata dall'art. 34, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009; e art. 6, co. 2, lett. a), l. n. 15/2009);

- nonché la predisposizione di una sanzione civilistica per la violazione, da parte dei contratti collettivi, della riserva di disciplina legislativa; tale sanzione consiste nella “applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 1339 e 1419, co. 2, c.c., in caso di nullità delle clausole contrattuali per violazione di norme imperative e dei limiti fissati alla contrattazione collettiva” (art. 3, co. 2, lett. d), l. n. 15/2009, riprodotto nell'art. 33, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 150/2009, che ha aggiunto il co. 3 *bis* all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, nonché – come già detto – nell'art. 29 del d.lgs. n. 150/2009, con specifico riguardo alla

disciplina di “Merito e premi” contenuta nel Titolo III del decreto).

Secondo tale disegno, l’effetto della “rilegificazione” è, quindi, fondamentalmente il venir meno della coincidenza tra area “privatizzata” e area “contrattualizzata” del rapporto di lavoro pubblico, e non già una più radicale “ripubblicizzazione”, non risultando così spostati i confini tra potestà statale e potestà regionale in materia di lavoro alle dipendenze delle Regioni⁽⁴⁰⁾.

Ciò, tanto più che in diversi casi il legislatore delegato ha operato una “rilegificazione” soltanto parziale degli istituti considerati, riservando, per ciascuno di essi, alla legge la disciplina di alcuni profili e rinviando al contratto collettivo la regolazione degli altri, ferma restando la riconduzione al diritto privato dell’intero istituto. Significativo, in proposito, è l’esempio dell’ultimo periodo dell’art. 40, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall’art. 54 del d.lgs. n. 150/2009. Secondo questa disposizione, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge, nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche.

Anche in questi termini, si tratta, comunque, di un’innovazione senza dubbio importante, poiché essa segna un cambiamento di rotta rispetto alla scelta, sinora effettuata dal legislatore, del parallelismo perfetto tra “privatizzazione” e “contrattualizzazione” del lavoro pubblico, in base al quale appunto la contrattazione collettiva doveva svolgersi su tutte le materie privatizzate relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali⁽⁴¹⁾.

(40) A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 97-98 e 103.

(41) Come sottolineato in A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, cit., par. 5.

5.3. *Intersezioni (e interferenze) tra il d.lgs. n. 150/2009 e la potestà legislativa regionale per i profili pubblicistici del rapporto di lavoro. In particolare, l'utilizzo improprio della nozione di "principi generali dell'ordinamento"*

Da quanto finora detto emerge che i maggiori dubbi interpretativi – e, conseguentemente, applicativi – si riscontrano con riguardo alle parti del d.lgs. n. 150/2009 che hanno disciplinato i profili non privatizzati (dunque, “pubblicistico-organizzativi”) del rapporto di lavoro, nonché l’organizzazione degli uffici in senso proprio. Ciò, anche per la difficoltà di distinguere i “principi generali” dalla “disciplina di dettaglio”, e quindi quali pezzi della normativa statale siano effettivamente vincolanti per le Regioni, appartenendo alla prima categoria, e quali invece abbiano come destinatarie esclusivamente le amministrazioni statali, essendo riconducibili alla seconda.

Il problema è reso ancora più spinoso dall’uso improprio della categoria dei “principi generali dell’ordinamento” effettuato dall’art. 74, co. 2, per l’eccessiva minuzia del contenuto delle disposizioni qualificate come tali.

In proposito, non essendo possibile, in questa sede, ripercorrere tutta la giurisprudenza costituzionale sulla nozione di “principio generale dell’ordinamento giuridico dello Stato”, è opportuno rammentare almeno quanto sottolineato dalla Corte costituzionale nella prima sentenza in materia ⁽⁴²⁾. Secondo tale pronuncia, “si debbono considerare come principi dell’ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell’ordinamento giuridico vigente. I principi generali che scaturiscono da questa coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo possono riflettere anche determinati settori per convergere poi in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto

(42) Corte cost. 26 giugno 1956, n. 6.

l'ordinamento”.

Da tale assunto deriva, tra l'altro, che, ai fini della acquisizione del carattere di “principio generale dell'ordinamento”, non è sufficiente che la disciplina legislativa si ponga come attuativa di precetti costituzionali. Questa corrispondenza è stata, invece, adottata dall'art. 74, co. 2, del d.lgs. n. 150/2009 a giustificazione della qualità di “principi generali” delle disposizioni richiamate, in quanto esso ha ricollegato tale natura al fatto che gli articoli menzionati recherebbero, secondo il legislatore, norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione.

Né tanto meno, ovviamente, perché una norma assurga al rango di “principio generale dell'ordinamento”, basta che sia il legislatore ad etichettarla come tale. Se mai, si verifica, al contrario, soltanto la illegittimità della disposizione legislativa che abbia proceduto a tale erronea qualificazione di una prescrizione in realtà di dettaglio: a maggior ragione in questo caso, in cui la pretesa di vincolatività per le Regioni si traduce nella invasione della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa⁽⁴³⁾.

Poiché, dunque, la qualità di “principio generale” discende unicamente dal contenuto intrinseco di una disposizione, a tale discutibile operazione della norma finale del decreto si contrappone la possibilità di individuare, nella l. n. 15/2009 e nel d.lgs. n. 150/2009, principi generali di organizzazione pubblica non espressamente definiti come tali dall'art. 74, co. 2, del d.lgs. n. 150.

Tra questi, uno dei più significativi è senza dubbio il “principio di distinzione tra politica e amministrazione”, la cui attuazione è rinvenibile tra le finalità della delega in materia di diri-

(43) Al riguardo, è possibile applicare *a fortiori* l'argomentazione addotta dalla Corte costituzionale per il caso di “impropria” autoqualificazione legislativa, da parte del legislatore statale, come “principio fondamentale” di legislazione concorrente di una disposizione oggettivamente non dotata di tale caratteristica. In particolare, nella recentissima sentenza 20 novembre 2009, n. 297, la Corte ha asserito che disposizioni di legge statale, “nella parte in cui affermano che possono essere desunti “principi fondamentali” da norme che, per il loro contenuto, sono inidonee a esprimere tali principi, realizzano un'inammissibile ingerenza nell'autonomia regionale”; di qui, la illegittimità costituzionale di queste.

genza. Più precisamente, l'obiettivo dichiarato, al riguardo, dal legislatore è quello "di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia⁽⁴⁴⁾, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali, in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo" (art. 6, co. 1, l. n. 15/2009; art. 37, d.lgs. n. 150/2009).

Va, ad ogni modo, sottolineato che la menzionata seconda parte dell'art. 2, co. 4, della l. n. 15/2009 costituisce, a quanto consta, la prima conferma testuale, da parte del legislatore ordinario, dell'esistenza del limite – sinora individuato solo in via interpretativa – alla potestà normativa regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., rappresentato appunto dall'obbligo per le Regioni di osservanza dei "principi generali dell'ordinamento giuridico" che il legislatore statale è competente a dettare con efficacia per tutte le amministrazioni.

Sintomatico di un'ulteriore restrizione della libertà normativa delle Regioni per gli aspetti pubblicistici del rapporto di la-

(44) Il riferimento è ad un noto gruppo di sentenze degli ultimi anni, in cui la Corte costituzionale, in nome del principio di distinzione tra politica e amministrazione, ricondotto all'art. 97, co. 1, Cost., ha limitato la legittimità di meccanismi di *spoils system* alla sola dirigenza di vertice delle amministrazioni. Cfr. Corte cost. n. 233/2006; 23 marzo 2007, n. 103; n. 104/2007; 20 maggio 2008, n. 161, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2009, II, p. 98, con nota di R. GALARDI, *Ancora una pronuncia di incostituzionalità sullo spoils system all'italiana*; 24 ottobre 2008, n. 351, in *Le Regioni*, 2009, p. 114, con nota di F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro* (richiamata da Corte cost. ord.za 9 aprile 2009, n. 112); 28 novembre 2008, n. 390, in *Le Regioni*, 2009, p. 406 con nota di S. DE GÖTZEN, *Lo status di "neutralità" dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali li pone al di fuori dello spoils system*. Sul tema, v. da ultimi, P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 3; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, I, p. 273; A. TROISI, *Il rapporto di lavoro del dirigente pubblico*, in corso di pubblicazione in U. CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, Cacucci, 2009, par. 5.3.

voro è, infine, l’inserimento, nel d.lgs. n. 150/2009, della c.d. “clausola di cedevolezza”, relativa alle disposizioni dei Titoli II e III del decreto. Con essa, il legislatore ha stabilito che: l’adeguamento, da parte delle Regioni (e degli Enti locali), ai principi generali dettati in tali Titoli debba attuarsi entro il 31 dicembre 2010; nelle more dello stesso negli ordinamenti regionali (e locali) continuino ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto; decorso, infine, il termine fissato per l’adeguamento, debbano applicarsi integralmente – anche, cioè, nei contenuti di dettaglio – le disposizioni in materia previste nei due Titoli del decreto, sino all’emanazione della disciplina regionale (artt. 16, co. 3, e 31, co. 4).

Tale tipo di clausola costituisce una forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni, mediante un meccanismo di intervento statale di natura preventiva e suppletiva, con efficacia provvisoria. Essa, specie se introdotta con riferimento a materie di competenza regionale – peraltro piena, e non semplicemente concorrente – è utilizzata, dal legislatore statale, come strumento di pressione nei confronti di quello regionale ad adeguarsi quanto meno ai principi della disciplina nazionale. Naturalmente, la concreta operatività di tale clausola deve ritenersi limitata alle – in verità poche, come evidenziato – disposizioni pubblicistiche dei Titoli II e III del decreto, in quanto la disciplina degli aspetti privatizzati vincola automaticamente e completamente le Regioni.

Permangono, infine, nella disciplina del d.lgs. n. 150/2009 alcuni residui influssi del vecchio riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico, che non si giustificano più alla luce della riforma di tale assetto di competenze realizzato dalla l.cost. n. 3/2001, e in particolare contrastano con l’acquisizione, da parte di tutte le Regioni, di potestà legislativa piena per i profili di ordinamento e organizzazione amministrativa.

È il caso, ad esempio, della norma di chiusura del decreto legislativo, secondo cui “le disposizioni del decreto si applicano nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Provin-

ce autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione” (art. 74, co. 5, d.lgs. n. 150/2009). Tale puntualizzazione non tiene conto, infatti, della sopravvenuta parificazione degli ambiti di potestà legislativa, in materia di impiego regionale, tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale (e Province autonome), per cui, come già sottolineato, gli statuti di queste ultime non conferiscono più – come, invece, accadeva prima della riforma costituzionale del 2001 – una potestà legislativa più ampia (o differente) in materia di impiego pubblico, rispetto a quella riconosciuta in generale alle Regioni a statuto ordinario dall’art. 117 Cost.

Come pure, il decreto n. 150/2009 ha mancato di disporre l’abrogazione esplicita di due norme ormai superate del d.lgs. n. 165/2001, vale a dire:

- l’articolo 1, co. 3, che stabilisce che le disposizioni del decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, col conseguente obbligo per le Regioni a statuto ordinario di attenersi ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti, e che i principi desumibili dall’art. 2 della l. n. 421/1992, e successive modificazioni, e dall’art. 11, co. 4, della l. n. 59/1997, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica;

- e l’articolo 27, co. 1, nella parte in cui sancisce l’obbligo per le Regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, di adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi dell’articolo 4 e del Capo II, sulla “Dirigenza”, tenendo conto delle relative peculiarità.

La suddetta abrogazione sarebbe stata opportuna, in quanto queste disposizioni sono divenute inapplicabili a seguito del mutamento del quadro costituzionale di riferimento, essendo espressione della preesistente competenza legislativa concorrente in materia.

6. *Le peculiarità della disciplina della contrattazione collettiva per le Regioni nella riforma legislativa del 2009*

A completamento dell'analisi, è opportuno esaminare, infine, le innovazioni introdotte dalla riforma legislativa del 2009 nei riguardi del contratto collettivo come fonte di disciplina dei rapporti di lavoro pubblico regionale.

Esse sono contenute nel Capo IV del Titolo IV del d.lgs. n. 150/2009 (artt. da 53 a 66): che, come già anticipato, vincola pure le Regioni (anche al di là, dunque, degli articoli 54, 57, 61, 62, co. 1, 1 *bis* e 1 *ter*, 64, 65 e 66, specificamente richiamati dall'art. 74, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 150/2009), poiché regola un istituto di diritto privato – qual è, appunto, il contratto collettivo anche nel lavoro pubblico – nonché detta, per i profili finanziari della contrattazione collettiva, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. Ciò, ovviamente ad eccezione di alcune specifiche disposizioni che espressamente escludono le Regioni dal loro campo di applicazione.

Tale Capo contiene, peraltro, numerose disposizioni recanti una disciplina speciale della contrattazione collettiva per il personale dipendente dalle Regioni, in considerazione delle peculiarità di questo.

Rispetto, però, alla già menzionata esigenza di rafforzamento del ruolo delle Regioni nel procedimento di stipulazione dei contratti collettivi, occorre rilevare che essa non sembra, in ogni caso, aver trovato una sufficiente soddisfazione né nella l. delega n. 15/2009, né nel d.lgs. n. 150/2009.

La legge n. 15/2009 si è limitata, infatti, ad inserire, tra i criteri di riforma dell'Aran, quello del potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni (e degli Enti locali), accanto alla ridefinizione della struttura e delle competenze dei Comitati di settore con l'intento di rafforzarne il potere direttivo nei confronti dell'Aran stessa (art. 3, co. 2, lett. h), n. 2 e 3). Per di più, ha individuato, come ulteriore criterio, quello della riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, che senza dubbio va in direzione opposta rispetto alla differenziazione

delle regole contrattuali applicabili ai diversi settori della pubblica amministrazione (art. 3, co. 2, lett. h), n. 4).

La normativa di attuazione, poi, ha recepito molti dei contenuti dell'“Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009” e dell'“Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico” del 30 aprile 2009 ⁽⁴⁵⁾. Entrambi sono stati stipulati dal Governo soltanto con alcune delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative – in particolare, con Cisl, Uil e Ugl, ma non con la Cgil, che ha espresso un netto dissenso nei confronti dei contenuti dei due Accordi – e sono caratterizzati da centralità e uniformità delle regole sulla contrattazione collettiva pubblica, senza alcuna considerazione delle peculiari esigenze dei diversi comparti ⁽⁴⁶⁾.

Del d.lgs. n. 150/2009 rilevante è, in primo luogo, la disciplina dell'art. 54, che ha novellato l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001. Di questo, vincolano anche le Regioni:

- tanto, come già detto, la elencazione delle materie riservate (i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali) e di quelle sottratte – totalmente (le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'art. 2, co. 1, lett. c), della l. n. 421/1992) o parzialmente (le materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corre-

(45) C. RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2009, sp. p. 358 ss.

(46) Non vi è cenno di differenziazioni nell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, in cui anzi conclusivamente “le parti convengono sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti” (punto 19). L'Intesa del 30 aprile 2009 si è limitata, poi, ad affermare che, “nel quadro della riforma e in applicazione della legge delega n. 15/2009, ai fini di migliorare l'efficienza e l'efficacia della contrattazione e la tempestività dei rinnovi, verrà attribuito un nuovo e più incisivo ruolo dell'A.Ra.N., con un più diretto coinvolgimento dei Comitati di settore” (punto 2.2).

sponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche) – alla contrattazione collettiva (co. 1);

- quanto la riserva di disciplina, in favore della contrattazione collettiva, relativamente alla determinazione della struttura contrattuale, dei rapporti tra i diversi livelli contrattuali e della durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi (co. 3);

- infine, la riserva alla contrattazione nazionale della individuazione delle materie, dei vincoli, dei limiti, dei soggetti e delle procedure negoziali della contrattazione collettiva integrativa, nonché del termine delle sessioni negoziali in sede decentrata (co. 3 *bis*).

Il novellato art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 ha stabilito, inoltre, che, tramite appositi accordi tra l'Aran e le Confederazioni sindacali rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47 del d.lgs. n. 165, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, siano definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, e che nell'ambito dei comparti di contrattazione possano essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità (co. 2). Di questi comparti, gli unici due menzionati – e, dunque, individuati – espressamente dal legislatore sono il comparto Regioni e Autonomie locali e quello Sanità (art. 46, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 58 del d.lgs. n. 150/2009; art. 65, co. 4, d.lgs. n. 150/2009).

I soggetti e il procedimento di stipulazione del contratto collettivo nazionale per le Regioni sono, poi, disciplinati dagli articoli 56, 58, 59 e 60 del d.lgs. n. 150/2009, che hanno novellato, rispettivamente, gli articoli 41, 46, 47 e 48 del d.lgs. n. 165/2001.

Il nuovo testo dell'art. 41 del d.lgs. n. 165/2001 dispone la costituzione di un Comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni, col compito di esercitare, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, il potere di indirizzo nei confronti dell'Aran e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale, per le Regioni, i relativi

enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale; a tale Comitato partecipa un rappresentante del Governo, designato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (co. 2). La medesima disposizione prevede, poi, la costituzione di un distinto Comitato di settore nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci), dell'Unione delle province d'Italia (Upi) e dell'Unioncamere che esercita, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, le competenze in materia di contrattazione collettiva nazionale per i dipendenti degli Enti locali e delle Camere di commercio e per i segretari comunali e provinciali. Nell'ambito del regolamento di organizzazione dell'Aran, inoltre, al fine di assicurare il miglior raccordo tra i Comitati di settore delle Regioni e degli Enti locali e l'Aran, a ciascun Comitato corrisponde una specifica struttura, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 41, co. 4, d.lgs. n. 165/2001).

Secondo, poi, il novellato art. 46 del d.lgs. n. 165/2001, che ha ad oggetto la disciplina dell'Aran, il Presidente dell'Agenzia è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previo parere della Conferenza unificata (co. 6). Dei quattro componenti del Collegio di indirizzo e controllo dell'Aran, due sono designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'Anci e dall'Upi e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (co. 7). Per la sua attività, l'Aran si avvale delle risorse derivanti da contributi a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, corrisposti in misura fissa per dipendente in servizio; la misura annua del contributo individuale è definita, sentita l'Aran, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata, ed è riferita a ciascun triennio contrattuale

(co. 8, lett. a). I regolamenti, con cui l'Aran definisce le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria, devono essere adottati, poi, d'intesa con la Conferenza unificata e soggetti al controllo del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, da esercitarsi entro 45 giorni dal ricevimento degli stessi (co. 10). L'Aran ha, infine, l'obbligo di predisporre a cadenza semestrale, e di inviare al Governo, ai Comitati di settore dei comparti Regioni e Autonomie locali e Sanità e alle Commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti (co. 3).

Secondo l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, poi – dedicato specificamente alla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva – gli atti di indirizzo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 41, comma 2 (tra cui, le Regioni), emanati dai rispettivi Comitati di settore, devono essere sottoposti al Governo che, nei successivi venti giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale; trascorso inutilmente tale termine, l'atto di indirizzo può essere inviato all'Aran (co. 2). Una volta raggiunta l'ipotesi di accordo, essa deve essere trasmessa dall'Aran, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai Comitati di settore ed al Governo entro dieci giorni dalla data di sottoscrizione, di modo che il Comitato di settore, in particolare, esprima il parere sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate (co. 4).

Come pure, l'esito della certificazione dei costi della contrattazione collettiva da parte della Corte dei conti deve essere comunicato dalla Corte all'Aran, al Comitato di settore e al Governo (art. 47, co. 5, d.lgs. n. 165/2001). A tal fine, la Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro, di cui, per le amministrazioni dell'art. 41, co. 2 (tra le quali, le Regioni), uno individuato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa

con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e gli altri due designati dall'Anci, dall'Upi e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (co. 6). Se la certificazione della Corte dei conti è positiva, il Presidente dell'Aran sottoscrive definitivamente il contratto collettivo (co. 5); in caso, invece, di certificazione non positiva, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, e il Presidente dell'Aran, d'intesa con il competente Comitato di settore – che può dettare indirizzi aggiuntivi – deve provvedere alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni; in seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo, si riapre la procedura di certificazione (co. 7). I contratti e accordi collettivi nazionali definitivamente sottoscritti, nonché le eventuali interpretazioni autentiche, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, oltre che sul sito dell'Aran e delle amministrazioni interessate (co. 8).

Particolare attenzione merita, infine, l'art. 60, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009, che ha sostituito l'art. 48, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, disponendo che, per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2 (incluse le Regioni), nonché per le università, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale siano determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3 *quinquies*, e che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale siano definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Questa costituisce, infatti, l'unica disposizione sulla quale il Governo non ha acquisito l'intesa della Conferenza unificata e

che, ciononostante, ha mantenuto ugualmente nel testo finale del decreto legislativo. Gli enti territoriali chiedevano di prevedere che la determinazione delle risorse per gli incrementi retributivi destinati al rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale avvenisse “previa concertazione” con le proprie rappresentanze. Ma il Governo ha ritenuto di non poter accogliere tale richiesta, giustificando tale rifiuto con l’argomentazione che la norma rappresenta una misura di coordinamento della finanza pubblica tipicamente riconducibile alle competenze dello Stato, e che la previsione della mera “previa consultazione” con le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie garantisce, comunque, il rispetto del principio della leale collaborazione ed il coinvolgimento degli enti territoriali nella concreta determinazione delle risorse da impegnare per il rinnovo dei contratti.

Norme specifiche sulla contrattazione integrativa per il personale regionale sono, invece, rintracciabili soprattutto nell’art. 55 del d.lgs. n. 150/2009, che ha novellato l’art. 40 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, riguardante la disciplina dei controlli in materia di contrattazione integrativa.

Esso ha stabilito, in primo luogo, l’obbligo, per le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2 (dunque, anche per le Regioni), di inviare, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell’economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d’intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Tali informazioni sono volte ad accertare – oltre al rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, sia all’evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati – anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell’impegno e della qualità della *performance* individuale, con

riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Dette informazioni devono essere trasmesse anche alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili, le utilizza, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V, pure ai fini del referto sul costo del lavoro (art. 40 *bis*, co. 3, d.lgs. n. 165/2001).

Le amministrazioni hanno, poi, l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui al comma 1, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3. La relazione illustrativa, fra l'altro, deve evidenziare gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo, in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini (art. 40 *bis*, co. 4, d.lgs. n. 165/2001).

Il Dipartimento della funzione pubblica, di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e in sede di Conferenza unificata, predispone, infine, un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività; tale modello e gli esiti della valutazione devono essere pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa (art. 40 *bis*, co. 4, d.lgs. n. 165/2001).

Il comma 3 *quinquies* del già menzionato art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 54 del d.lgs. n. 150/2001, ha stabilito, inoltre, che, per premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti, le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni (e gli Enti locali), possano destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale ed entro i parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del

patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa deve essere correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* e in materia di merito e premi applicabili alle Regioni (e agli Enti locali), secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del d.lgs. n. 150/2009.

L'art. 65, co. 4, del d.lgs. n. 150/2009 ha fissato, infine, il termine del 31 dicembre 2011 per l'adeguamento, nel comparto Regioni e Autonomie locali, dei contratti collettivi integrativi vigenti alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del decreto, e il termine del 31 dicembre 2012 come data di cessazione dell'efficacia dei contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, in caso di mancato adeguamento alle predette disposizioni dello stesso.

Riguardo, in conclusione, al monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa, il comma 4 del menzionato art. 46 del d.lgs. n. 165/2001, novellato dall'art. 58 del d.lgs. n. 150/2009, ha stabilito che esso sia di competenza dell'Aran, che ha l'obbligo di presentare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai Comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi, nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

Ai fini di tale monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi, il comma 5 dell'articolo 40 *bis* del d.lgs. n. 165/2001 ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere all'Aran, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con

riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali devono essere altresì trasmessi al Cnel. All'inosservanza di tale obbligo si applica, di conseguenza, la sanzione di cui al comma 7 dell'art. 40 *bis*, secondo la quale, in caso di mancato adempimento delle prescrizioni dell'articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.