

## PARTE SECONDA – I POTERI DEL GIUDICE ORDINARIO.

### 1 – *Efficienza della pubblica amministrazione e poteri del giudice del lavoro: il favor per la pubblica amministrazione.*

Esamineremo, qui di seguito, i poteri del giudice ordinario non soltanto dal punto di vista strettamente processuale, ma anche dal punto di vista sostanziale, valutando, cioè, se, come e quanto i poteri del giudice ordinario siano condizionati dalle finalità della privatizzazione e dalla specialità della disciplina applicabile ai rapporti di lavoro privatizzati.

Invero, le dichiarate finalità pubblicistiche della privatizzazione (art. 1, d. lgs. n. 165 del 2001: “accrescere l’efficienza delle amministrazioni...razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica...realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni”) sono decisive per comprendere come l’attribuzione delle controversie di lavoro pubblico al giudice ordinario abbia comportato, in linea di massima, un arretramento nei livelli di tutela processuale (e sostanziale) per il dipendente pubblico, anche in conseguenza dei minori poteri del giudice ordinario nelle controversie di lavoro pubblico rispetto alle controversie di lavoro privato. Un esito, quello di una minore tutela processuale del dipendente pubblico davanti al giudice ordinario (rispetto alla tutela accordata al dipendente privato), che, agli esordi, poteva apparire inimmaginabile. Ed invero, non era mancato chi aveva messo a nudo l’intima contraddizione tra le finalità della privatizzazione e la devoluzione delle controversie di lavoro al giudice ordinario: se è “la pubblica amministrazione datrice di lavoro... il vero soggetto debole” che la privatizzazione mira a tutelare, potrebbe ritenersi “inopportuno che le controversie promosse contro di essa venissero affidate ad un giudice ritenuto tradizionalmente orientato in favore del lavoratore” (così GAROFALO, *Il trasferimento di giurisdizione nel lavoro pubblico*, LPA, 1999, 450, che così sintetizza criticamente la risoluzione del CSM, in FI, III, 56), incidendo, oltretutto, “...su un sistema giurisdizionale ormai collaudato e sperimentato...e che...ha dato prova di saper rispondere alla domanda di giustizia dei dipendenti pubblici” (così nel noto parere Ad. Gen. Cons. Stato 31 agosto 1992, n. 146, FI, 1993, III, 4 e ss.).

Non è affatto detto, però, come dimostrano i primi anni di giurisdizione ordinaria, che il giudice del lavoro mantenga il proprio (vero o presunto) orientamento favorevole al lavoratore, quando debba conoscere di una controversia di lavoro nella quale sia parte una pubblica amministrazione.

La dottrina più attenta aveva infatti intuito come “la tutela dell’interesse del lavoratore pubblico ben potrebbe risultare attenuata a ragione della prevalenza che deve essere assegnata, a differenza di quanto avviene per l’interesse del datore di lavoro privato, all’interesse pubblico”: un criterio, quello della prevalenza dell’interesse pubblico, che “può trovare applicazione quando si tratti di interpretare le disposizioni della legge che regolano il lavoro privato per applicarle al pubblico impiego. Ritenere che queste disposizioni si applichino alle pubbliche amministrazioni con le identiche modalità con le quali sono state tradizionalmente applicate all’imprenditore sarebbe, a mio avviso, opinione superficiale (PERSIANI, *Prime osservazioni sulla nuova disciplina del pubblico impiego*, DL, 1993, I, 250).

Sviluppando l’autorevole intuizione potrebbe ritenersi che se il diritto del lavoro privatizzato dovesse essere interpretato dal giudice ordinario chiamato ora ad applicarlo alla luce della *ratio* che ne ha giustificato l’estensione ai dipendenti da pubbliche amministrazioni, il criterio interpretativo da seguire (al prezzo di un cambiamento di mentalità che rischia di trasmodare in schizofrenia) dovrebbe essere quello del *favor* per la pubblica amministrazione, per quanto paradossale (se non addirittura provocatorio) possa apparire un simile rilievo. E rasenta altresì il paradosso che il diritto del lavoro sia stato esteso al settore pubblico in quanto strumento di efficienza organizzativa, di contenimento del costo del lavoro, e di gestione flessibile dei rapporti di lavoro, ove si consideri come nel suo terreno d’origine — cioè nel settore privato — quel medesimo diritto del lavoro sieda da tempo sul banco degli imputati come principale responsabile di disfunzioni organizzative, eccessivo costo del lavoro e di rigidità nella gestione del personale. E, proseguendo nel paradosso, se il diritto del lavoro si evolve (con la recente riforma del mercato del lavoro) per rispondere alla domanda di flessibilità delle imprese, onde accrescerne la competitività e l’efficienza, non si comprende la ragione per cui da una siffatta evoluzione sia stato “tagliato fuori” proprio il (diritto del) lavoro alle dipendenze da pubbliche amministrazioni, che pure era stato ad esse esteso al dichiarato fine di accrescerne l’efficienza (sia consentito il rinvio a PILEGGI, *Efficienza della pubblica amministrazione e diritto del lavoro*, Roma, 2005).

### 2 – *Limiti funzionali della privatizzazione e poteri del giudice del lavoro*

Abbiamo già segnalato una prima differenza tra controversie di lavoro pubblico privatizzato e controversie di lavoro privato in relazione ai diversi criteri di interpretazione del diritto del lavoro (privatizzato o non) che dovrebbero essere utilizzati dal giudice ordinario a seconda che sia investito delle prime o delle seconde.

Ma non è solo una questione di *ratio legis*. E’ anche una questione di (diversa) disciplina sostanziale applicabile al rapporto di lavoro a seconda che si tratti, oppure no, di rapporto di lavoro privatizzato, con evidenti riflessi sui poteri del giudice ordinario (ben più ampi, con riferimento alle controversie di lavoro privato).

Invero, a differenza di ciò che è accaduto per gli enti pubblici “privatizzati” — laddove la trasformazione della natura giuridica del soggetto datore di lavoro ha comportato la integrale ed automatica applicazione della medesima disciplina applicabile ai dipendenti privati, cosicché ben può parlarsi, in tal caso, di un autentico “diritto comune del lavoro” e di una vera privatizzazione — l’estensione del diritto “comune” del lavoro ai dipendenti da pubbliche amministrazioni è stata attentamente “dosata” dal legislatore e sottoposta ad un accurato filtraggio, così da “scartare”, del diritto del lavoro, tutto quanto potesse contaminare la taumaturgica ricetta prescritta per accrescere l’efficienza delle amministrazioni e contenere il costo del lavoro pubblico.

Invero, il legislatore — disinnescato qualsiasi pernicioso automatismo, che, determinando l’integrale applicazione dei principi di tutela del lavoratore privato, potesse contraddire le finalità di efficienza organizzativa e di risanamento finanziario — ha potuto scegliere a proprio piacimento quanta e quale parte del diritto “comune” del lavoro applicare ai dipendenti da pubbliche amministrazioni. Con ciò costruendo per i dipendenti pubblici un diritto del lavoro *ad hoc* (ma sarebbe meglio parlare di un diritto dell’organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni), connotato da rilevanti elementi di specialità, perché tarato non già sulle esigenze di tutela del pubblico impiegato come lavoratore subordinato, bensì sulle esigenze organizzative della pubblica amministrazione. Ed anzi, le “norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze da pubbliche amministrazioni” (così il titolo del d.lgs. n. 165 del 2001) regolano il rapporto di lavoro nella prospettiva organizzativa della “gestione del personale” (e non già in quella lavoristica della protezione del lavoro), quale profilo strumentale, del più generale processo di riforma organizzativa della pubblica amministrazione, e, dunque, non già dall’angolo visuale del lavoratore, e delle sue esigenze di tutela, bensì dall’opposto angolo visuale (inconsueto per il diritto del lavoro) del datore di lavoro pubblico, e delle sue esigenze di riorganizzazione per finalità pubblicistiche di efficienza e di

contenimento del costo del lavoro. Se, pertanto, nel settore privato il diritto del lavoro ha tradizionalmente assolto alla funzione essenziale di limitare, sostanzialmente e formalmente, il potere organizzativo del datore di lavoro, nel settore pubblico lo stesso diritto del lavoro è stato strumentalmente utilizzato in una direzione diametralmente opposta, cioè per potenziare il potere organizzativo della dirigenza, consentire una “migliore utilizzazione delle risorse umane” ed accrescere l’efficienza delle pubbliche amministrazioni. Non a caso il d. lgs. n. 165 del 2001 è soprattutto un provvedimento in materia di “razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche” (secondo il vecchio “titolo” del d.lgs. n. 29 del 1993), nel quadro di una più complessiva riforma delle stesse. I primi due titoli del decreto sono infatti diretti, rispettivamente, a fissare i “principi generali” di una siffatta “razionalizzazione organizzativa” (artt. da 1 a 10), ed a dettare specifiche disposizioni in tema di “organizzazione” (così la rubrica del titolo II). Ed attiene all’organizzazione delle pubbliche amministrazioni soprattutto la “tormentata” disciplina della dirigenza pubblica, cui è dedicato il capo II, di gran lunga il più corposo dell’intero decreto. Poco a che vedere con l’ordinamento del personale hanno poi le disposizioni relative alle “relazioni con il pubblico” (cui è intitolato il capo I del suddetto titolo II), e precisamente alla “trasparenza delle amministrazioni pubbliche” (art. 11) ed all’istituzione dell’ “ufficio relazioni con il pubblico” (art. 12), lungo un’evidente linea di continuità con la l. n. 241 del 1990, entro cui troverebbero più opportuna collocazione. Nel medesimo titolo II, intitolato alla “organizzazione”, e non già nel titolo IV, relativo al “rapporto di lavoro”, e precisamente nel capo III (“Uffici, piante organiche, mobilità e accessi”) sono infine inserite quelle poche disposizioni relative all’assunzione (anzi, al “reclutamento del personale”) ed alla gestione delle eccedenze di personale, a conferma dell’opposta prospettiva (organizzativa e datoriale) assunta dal legislatore della privatizzazione. Quanto alla scarsa disciplina del “rapporto di lavoro” (tit. IV), liquidata in appena sette articoli, di contenuto in gran parte derogatorio (*in peius*) rispetto alla disciplina “comune” del diritto del lavoro, appare evidente come il legislatore non abbia minimamente inteso tutelare “meglio” la persona del lavoratore pubblico secondo un modello di importazione (quello proprio del diritto del lavoro tradizionale), quanto, piuttosto, preservare l’organizzazione pubblica dagli indesiderati effetti collaterali della privatizzazione, al fine di assicurare la più proficua, sicura ed efficiente “gestione delle risorse umane” nell’interesse della pubblica amministrazione.

### **3 – Le tutele “disinnescate” ed i conseguenti limiti ai poteri del giudice ordinario nelle controversie di lavoro pubblico privatizzato .**

Il legislatore della privatizzazione – nell’estendere (nell’interesse della pubblica amministrazione) il diritto del lavoro ai dipendenti da pubbliche amministrazioni per finalità di accrescimento dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni e di contenimento del costo del lavoro pubblico – non ha concesso ai dipendenti pubblici privatizzati l’autorizzazione al porto dell’arma più micidiale concessa ai dipendenti privati: la tutela costitutiva, o reale, del diritto leso.

L’apparato anticonversione predisposto dal legislatore della privatizzazione – a tutela dell’efficienza della pubblica amministrazione – risulta da una congerie di norme, e sembra assurgere a principio generale, a garanzia dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione: un principio diametralmente opposto a quello vigente nel settore privato, laddove la tutela effettiva del lavoratore prevale sempre sulla tutela dell’interesse organizzativo del datore di lavoro.

Se dunque è vero che il giudice ordinario, ai sensi dell’art. 63, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, può adottare “nei confronti delle pubbliche amministrazioni tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati”, è però altresì vero lo stesso giudice non può adottare nei confronti delle pubbliche amministrazioni alcuni dei più significativi provvedimenti che potrebbe adottare, a tutela del lavoratore, nei confronti dei privati datori di lavoro o anche degli enti pubblici economici.

#### **a) Inammissibilità di pronunce costitutive di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per violazione di norme imperative**

Il legislatore della privatizzazione sembra aver voluto “incoraggiare” le pubbliche amministrazioni ad avvalersi “delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile”, quasi “rassicurandole” sul fatto che “in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni” (art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165 del 1991). Una previsione, questa, che, curiosamente, è stata introdotta proprio dal legislatore della seconda privatizzazione, pur chiamato a “completare l’integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato”, e che, invece, in vista della imminente devoluzione delle controversie di lavoro pubblico al giudice ordinario, ha pensato bene di introdurre una formidabile misura sostanziale “diretta a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso” (rendendo inammissibili domande dirette ad ottenere la stabilizzazione di rapporti precari) ed allo stesso tempo (ed anzi principalmente) a salvaguardare l’integrità delle dotazioni organiche, rendendole del tutto impermeabili alla pretesa di stabilizzazione di rapporti precari.

Ma già la legge sul lavoro temporaneo tramite agenzia (anteriore alla seconda privatizzazione) aveva previsto che “nei confronti delle pubbliche amministrazioni non trovano comunque applicazione le previsioni relative alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato nei casi previsti dalla presente legge”. E dopo aver abrogato quella legge (peraltro, in difetto di espressa delega) il legislatore della riforma del mercato del lavoro, si è affrettato a chiarire innanzitutto che “la previsione della trasformazione del rapporto di lavoro di cui all’articolo 27, comma 1, non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni cui la disciplina della somministrazione trova applicazione solo per quanto attiene alla somministrazione di lavoro a tempo determinato”.

Infine, il principio dell’intangibilità assoluta dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni è stato riaffermato anche in materia di part time. Nei confronti delle pubbliche amministrazioni non operano infatti le “sanzioni” inerenti alla “dichiarazione della sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo pieno” dalla data dell’accertamento giudiziale dell’omessa indicazione della durata della prestazione lavorativa, ovvero della “determinazione delle modalità temporanee di svolgimento della prestazione lavorativa a tempo parziale” in caso di “omessa indicazione della collocazione oraria della prestazione”.

Il principio anticonversione di cui all’art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 è stato ritenuto conforme agli artt. 3 e 97 Cost., nella sua idoneità a neutralizzare le sanzioni reali previste dall’abrogata disciplina del contratto a termine, avendo la Corte costituzionale confutato la “premessa” da cui il giudice *a quo* aveva desunto l’illegittimità costituzionale della norma denunciata in quanto contrastante con il principio di uguaglianza, e cioè che “il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sia assimilato, sotto ogni aspetto, a quello svolto alle dipendenze di datori di lavoro privati”. E “limitando l’esame al solo profilo genetico del rapporto”, la Corte ha rilevato che “il principio fondamentale in materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è quello, del tutto estraneo alla disciplina del lavoro privato, dell’accesso mediante concorso...posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon

andamento dell'amministrazione". Il giudice ordinario può dunque adottare esclusivamente, nei casi sopra considerati, pronunce di condanna al risarcimento del danno.

**b) Inammissibilità di pronunce di accertamento del diritto al superiore inquadramento in relazione all'esercizio di fatto di mansioni superiori.**

Alla stessa perentoria logica di intangibilità delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni risponde la deroga ai fondamentali principi di tutela della professionalità del lavoratore, propri del diritto comune del lavoro. Già sin dalla prima legge delega, del resto, il Governo era vincolato a prevedere espressamente, "in deroga all'articolo 2103 del codice civile", che l'esercizio temporaneo di mansioni superiori non attribuisce il diritto all'assegnazione definitiva della stesse". Pur senza riferimenti all'art. 2103 cod. civ., l'attuale art. 52, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che "l'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore e dell'assegnazione di incarichi di direzione", ed il sesto comma che "in nessun caso lo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla qualifica di appartenenza, può comportare il diritto ad avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore" (salva diversa previsione dei contratti collettivi).

Ne consegue un rilevante limite al tipo di pronuncia che il giudice ordinario può adottare nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

V'è poi un ulteriore scostamento, assai significativo, rispetto all'art. 2103 cod. civ. laddove si prevede che il "prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni" (non già "equivalenti alle ultime effettivamente svolte", ma) "considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi". Con riferimento al dipendente privatizzato il giudice non può dunque sindacare la valutazione di equivalenza professionale tra le varie mansioni espressa dai contratti collettivi, come invece può (e deve) fare con riferimento a dipendente privato, per quanto anche il primo sia denominato "prestatore di lavoro" nell'incipit dell'art. 52, così da accentuare la somiglianza, meramente nominale, con l'art. 2103 cod. civ.

La deroga ai principi di tutela reale della professionalità (così come quella ai principi di tutela contro gli abusi nell'utilizzo flessibile del lavoro) si è dimostrata forse la più efficace misura "sostanziale" per prevenire disfunzioni legate al sovraccarico di contenzioso, e spiega perché sui giudici del lavoro non si è abbattuto, con la violenza temuta, il maremoto del contenzioso seriale dei dipendenti privatizzati, dopo le ondate alluvionali provocate dal contenzioso promosso dai dipendenti degli enti pubblici privatizzati. Resta salva, ovviamente, la possibilità di promuovere controversia in materia di violazioni dell'art. 2103 e 2087 c.c. in relazione al declassamento ovvero a danni alla integrità fisica ed alla personalità morale del lavoratore.

**c) La sottrazione al giudice ordinario della materia delle progressioni di carriera.**

Come è noto, al giudice ordinario è sottratta la giurisdizione in materia di procedure concorsuali, siano esse finalizzate alla prima assunzione, siano esse finalizzate alla progressione di carriera (o successiva assunzione in un diverso posto della dotazione organica). Ed invero, il concetto di "assunzione", rilevante nel pubblico impiego va inteso in senso molto più ampio che nell'impiego privato, secondo il costante ammonimento del giudice delle leggi. E ciò, manco a dirlo, per ragioni di efficienza della pubblica amministrazione, tenuta a selezionare i più meritevoli, attraverso "procedure concorsuali" non solo in caso di prima assunzione, ma anche in caso di progressione di carriera o di accesso ad una qualifica o ad una fascia superiore (intesa quale "figura di reclutamento"), da non riservare a personale già assunto, così da garantire, anche in tale ipotesi, un "adeguato accesso dall'esterno".

Estendere quel concetto significa dunque estendere il vincolo costituzionale del concorso pubblico, quale strumento di efficienza, a qualsiasi assunzione-progressione di carriera, anche se successiva alla (prima) assunzione. Ma estendere quel concetto significa anche restringere la sfera di giurisdizione devoluta al giudice ordinario. E così tra le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione, che restano devolute al giudice amministrativo, la più recente giurisprudenza di legittimità tende ora a comprendere, dopo una repentina inversione totale di marcia – meno pericolosa dell'impatto frontale con l'intransigenza del giudice delle leggi – anche quelle (da non riservare solo agli interni) "dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore".

Una delle più rilevanti vicende modificative del rapporto di lavoro (quella inerente alla progressione di carriera) viene in tal modo sottratta al diritto comune (ed al giudice) del lavoro, ed alla gestione con i poteri del privato datore di lavoro, ed assoggettata ad un regime pubblicistico incompatibile con quello vigente nel settore privato.

E certamente una minore tutela processuale per il dipendente pubblico privatizzato consegue alla complicazione nei criteri di riparto di giurisdizione in relazione alle varie ipotesi di progressione all'interno di un'area o al di fuori di essa [(cfr. da ultima, Cass. SU ord. 8 maggio 2006, n. 10419, secondo cui "In tema di lavoro pubblico contrattualizzato, per «procedure concorsuali di assunzione» ascritte al diritto pubblico e all'attività autoritativa dell'amministrazione (alla stregua dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001), si intendono non soltanto quelle preordinate alla costituzione "ex novo" dei rapporti di lavoro (essendo tali tutte le procedure aperte a candidati esterni, ancorché vi partecipino soggetti già dipendenti pubblici), ma anche i procedimenti concorsuali "interni", destinati, cioè, a consentire l'inquadramento di dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi, in tal caso una novazione oggettiva dei rapporti lavoro. Le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria, sia con acquisizione di posizioni più elevate meramente retributive, sia con il conferimento di qualifiche (livello funzionale di inquadramento connotato da un complesso di mansioni e di responsabilità) superiori (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001), sono affidate, invece, a procedure poste in essere, dall'amministrazione, con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 cit.). Tale differente disciplina, tra i passaggi interni alle aree professionali rispetto a quelli esterni appare, peraltro, confermata dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), nel suo riferimento "agli importi relativi alle spese per le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria" e alla diversa nozione di "passaggio di area o di categoria" (art. 1, comma 193, legge n. 266 cit.)"].

Ed anche situazioni di confine (come, ad esempio, quella di chi pretenda di far valere il diritto al cd. scorrimento della graduatoria di un concorso) rischiano di venire attratte dalla giurisdizione amministrativa qualora si contesti il potere della pubblica amministrazione di bandire un nuovo concorso (cfr. Cass. 18 ottobre 2005, n. 20107, secondo cui "in materia di riparto di giurisdizione nelle controversie relative a procedure concorsuali nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato l'area della giurisdizione del giudice ordinario, in tema di selezioni preordinate al conferimento di inquadramenti superiori ai lavoratori pubblici, è di carattere residuale, essendo circoscritta agli inquadramenti che non comportano variazioni di area o categoria, siccome concernenti semplici passaggi di livello nell'ambito della medesima area funzionale. Anche la cognizione della domanda riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo "scorrimento" della graduatoria di precedente concorso

interno, collocandosi, di norma, fuori dell'ambito della procedura concorsuale, appartiene ordinariamente alla giurisdizione del giudice ordinario riconducendosi a controversia inerente al "diritto all'assunzione", salva la verifica del fondamento di merito della domanda medesima, esulante dal novero delle questioni di giurisdizione. Tuttavia, quando del suddetto diritto viene dedotta l'esistenza necessariamente consequenziale alla negazione degli effetti del provvedimento di indizione di un nuovo concorso, l'interessato, in effetti, intende chiedere tutela nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo, con la conseguenza che a quest'ultimo corrisponde una situazione di interesse legittimo, la cui tutela deve essere accordata dal giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma quarto, d.P.R. n. 165 del 2001, restando escluso che possa essere concessa mediante disapplicazione della decisione di bandire il concorso nel giudizio ordinario - secondo la previsione dello stesso art. 63, primo comma - siccome il potere di disapplicazione del giudice ordinario presuppone proprio che la controversia cada su un diritto soggettivo sul quale incide un atto amministrativo oggetto di cognizione "incidenter tantum").

#### **4 - Privatizzazione dei poteri micro-organizzativi e poteri del giudice ordinario.**

##### **a) L'affrancamento dei poteri organizzativi dal diritto amministrativo.**

Nella prospettiva di rafforzare il potere organizzativo del datore di lavoro pubblico, e di porre rimedio al "folle" criterio di riparto di giurisdizione concepito originariamente (così lo definisce SUPPIEJ, *Nove anni di travaglio del trapasso di giurisdizione per i lavoratori pubblici*, in RIDL, 2001, I, 308) il legislatore della seconda privatizzazione ha introdotto il fondamentale principio organizzativo secondo cui "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, già art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993 come sostituito dall'art. 4, d.lgs. n. 80 del 1998), sia pure "nell'ambito", ma con netta distinzione rispetto agli "atti organizzativi" (cd. macro organizzazione) che "definiscono...le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive" (art. 2, comma 1). Ma nel prevedere che non solo la gestione dei rapporti di lavoro, ma anche le "determinazioni per l'organizzazione degli uffici" (cd. micro organizzazione), sono assunte dagli organi preposti alla gestione con "la capacità e i poteri del datore di lavoro", e, dunque, non più con atti amministrativi, nell'esercizio di un potere di supremazia speciale, il legislatore ha avuto cura di premettere e di precisare (art. 5, comma 1) che "ogni determinazione organizzativa" deve rispondere "al fine di assicurare l'attuazione dei principi" ai quali la pubblica amministrazione "ispira" la propria organizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, e deve assicurare "la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa".

Di qui il cruciale interrogativo se, perché sia realizzata la finalità di accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione, i poteri organizzativi debbano "accettare" di essere funzionalizzati all'interesse pubblico (e dunque di essere per ciò stesso "diversi" da quelli propri del privato datore di lavoro), o se, viceversa, alla privatizzazione di quei poteri (da esercitarsi come se davvero la circostanza che datore di lavoro è una pubblica amministrazione significasse poco o nulla) il legislatore si sia affidato incondizionatamente, con una sorta di delega in bianco, sul presupposto che l'esercizio "libero" di quei poteri sia di per sé idoneo ad accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione (per tutti, cfr. CARINCI, *Una riforma "conclusa"*. *Fra norma scritta e prassi applicativa*. Prefazione in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Giuffrè, Torino, 2004, p. XLIX, che ritiene, in astratto, possibili tre interpretazioni del primo comma del citato art. 5).

E', questo, un nodo nevralgico del discorso, sciolto nell'unico modo che, evidentemente, è parso coerente sia con la finalità ideale di preservare e custodire il valore della privatizzazione (mediante unificazione "vera" dei poteri organizzativi del datore di lavoro pubblico e privato); sia con la finalità di accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione: efficienza che, secondo l'opinione recepitiva dalla più recente giurisprudenza, non sarebbe affatto "accresciuta" se al giudice ordinario fosse affidato lo stesso controllo già affidato a quello amministrativo, circa la rispondenza di ogni singolo atto organizzativo al "fine di assicurare la economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa" (come prevedeva l'art. 2, comma 1, lett. g), l. n. 421 del 1992).

In particolare, la giurisprudenza, riprendendo, spesso testualmente, le "istruzioni per l'uso" (e l'interpretazione autentica) del padre della seconda privatizzazione (D'ANTONA, *Autonomia, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in ADL, 1997, 35, ed in numerosi altri scritti coevi) ritiene che "a seguito della c.d. privatizzazione del lavoro pubblico, attuata con le norme raccolte nel D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e contraddistinta dalla contrattualizzazione della fonte dei rapporti di lavoro e dall'adozione di misure organizzative non espressamente riservate ad atti di diritto pubblico e realizzate mediante atti di diritto privato (art. 5, comma 2, del D.Lgs. cit.), deve ritenersi che la conformità a legge del comportamento dell'amministrazione - negli atti e procedimenti di diritto privato posti in essere ai fini della costituzione, gestione e organizzazione dei rapporti di lavoro finalizzati al proseguimento di scopi istituzionali - deve essere valutata esclusivamente secondo gli stessi parametri che si utilizzano per i privati datori di lavoro, secondo una precisa scelta del legislatore (nel senso dell'adozione di moduli privatistici dell'azione amministrativa) che la Corte costituzionale ha ritenuto conforme al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. (così, Cass. 19 marzo 2004, n. 5565, FI, 2004, I, 2431, che richiama in motivazione, tra le altre, Corte cost. 23 luglio 2001, n. 275 FI, 2002, I, 2965, con nota di D'AURIA, *La "privatizzazione" della dirigenza pubblica, fra decisioni delle Corti e ripensamenti del legislatore*).

Anche quanto all'identificazione delle "determinazioni per l'organizzazione degli uffici" da assumersi con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro - e dunque, quanto alla materia sottratta al diritto amministrativo - ha fatto scuola l'insegnamento autorevole del rimpianto padre della seconda privatizzazione. Al punto che le sue testuali parole di commento alla seconda privatizzazione vivono ora in una massima giurisprudenziale della Suprema Corte, che vale la pena riportare: "l'unificazione normativa dei poteri di gestione del personale comporta che siano definitivamente ricondotte alla capacità di diritto privato le determinazioni riguardanti il funzionamento degli apparati, che si collocano al di sotto della configurazione strutturale degli uffici pubblici, la quale rimane riservata a fonti normative primarie o secondarie o atti organizzativi in regime pubblicistico" (la frase di D'ANTONA, in, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, già in LPA, 1998, n. 1, 42, e poi in *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Giuffrè, Milano, 2000, p. XLIX, è ripresa testualmente da numerose ordinanze delle Sezioni unite della Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione, nonché in alcune sentenze delle sezioni semplici, ad es. Cass. 15 maggio 2003, n. 7621, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali nel settore sanitario: "...la disciplina dei rapporti di pubblico impiego...si impernia sul principio per cui gli atti che si collocano al di sotto della soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici e che riguardano il funzionamento degli apparati sono espressione della capacità di diritto privato e, correlativamente, i poteri di gestione del personale rispondono nel lavoro pubblico, come in quello privato, ad uno

schema normativamente unificato, che non è quello del potere pubblico ma quello dei poteri privati”; nello stesso senso, Cass. S.U. ord. 15 maggio 2003, n. 7623; Cass. S.U. ord. 27 giugno 2003, n. 10288; Cass. 20 marzo 2004, n. 5659).

**b) I provvedimenti macro-organizzativi e la disapplicazione degli stessi se rilevanti ai fini della decisione.**

Solo con riferimento agli atti che attengono alla “configurazione strutturale degli uffici pubblici” possono venire in questione atti amministrativi presupposti, che il giudice ordinario, disapplica, se illegittimi, ove rilevanti ai fini della decisione, mentre per le determinazioni che stanno al di sotto di quella “soglia” non vengono in considerazione atti amministrativi presupposti, trattandosi di materia bonificata dal diritto amministrativo e da cui sono banditi provvedimenti amministrativi ed interessi legittimi. Anche se, qualora la lesione sia ricollegabile direttamente all’atto amministrativo presupposto, si renderà necessario impugnare lo stesso davanti al giudice amministrativo per ottenerne l’annullamento.

Dovranno essere così “attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie riguardanti il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni in ogni sua fase, dalla instaurazione sino all’estinzione, mentre sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti gli atti amministrativi adottati dalle pubbliche amministrazioni nell’esercizio del potere loro conferito dall’art. 2, comma primo, del d. lgs. n. 29 del 1993 (riprodotto nell’art. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001) aventi ad oggetto la fissazione delle linee e dei principi fondamentali delle organizzazioni degli uffici - nel cui quadro i rapporti di lavoro si costituiscono e si svolgono - caratterizzati da uno scopo esclusivamente pubblicistico, sul quale non incide la circostanza che gli stessi, eventualmente, influiscono sullo “status” di una categoria di dipendenti, costituendo quest’ultimo un effetto riflesso, inidoneo ed insufficiente a connotarli delle caratteristiche degli atti adottati “iure privatorum” (Cass. S.U. ord. 13 luglio 2006, n. 15904 che ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine all’impugnazione dell’atto di determinazione del personale degli assistenti tecnici ed amministrativi dipendenti del Ministero dell’Istruzione, siccome espressione di un potere di organizzazione della P.A., configurandosi gli inconvenienti lamentati dai predetti dipendenti come effetti, per l’appunto, riflessi ed indiretti dell’atto medesimo, inidonei come tali a determinare il riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario; Cass. SU ord. 8 novembre 2005, n. 21592 che ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della controversia avente ad oggetto l’impugnazione, da parte di organizzazioni sindacali, di un regolamento della Regione Lazio, di attuazione della legge reg. n. 25 del 1996, in materia di inquadramento del personale, che aveva consentito il conferimento della qualifica dirigenziale a numerosi dipendenti).

Pur con i rilevanti (e rilevanti) limiti il giudice ordinario può adottare, ai sensi dell’art. 63, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, “tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati”, compresa la condanna della pubblica amministrazione all’adozione di un determinato atto (Cass. 14 ottobre 2005, n. 19900 che ha cassato la sentenza di merito che aveva dichiarato inammissibile la domanda di condanna di un’università al conferimento di incarichi di insegnamento in favore degli aventi diritto; sul superamento del principio di tassatività di cui all’art. 2908 c.c. cfr. BORGHESI, *La giurisdizione del giudice ordinario*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Giuffrè, Torino, 2004, 1236).

Sembrano, però, perdute per sempre (anche per incoerenza con i valori ideali della privatizzazione) tutele processuali significative, quale quella assicurata dal giudizio di ottemperanza, tanto che proprio in base a detto rilievo autorevole dottrina avversa alla privatizzazione aveva osservato che “la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo è tanto più criticabile in quanto il primo non potrà assicurare maggior tutela di quella che il pubblico dipendente ottiene dal giudice amministrativo” (così, CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in RIDL, 1993, I, 287; per una attenta ricognizione delle diverse posizioni dottrinali in ordine alla sopravvivenza del giudizio di ottemperanza cfr. TENORE, *Devoluzione al giudice ordinario del contenzioso sul pubblico impiego*, in *Le controversie sul pubblico impiego privatizzato e gli uffici del contenzioso*, AAVV, Giuffrè, 1999, 46 e ss. Da ultimo, SASSANI, *L’esecuzione delle sentenze civili di condanna dell’amministrazione nei rapporti di lavoro*, REF, 2005, 1). Ed in effetti, le prime applicazioni giurisprudenziali sembrano escludere la possibilità di promuovere il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo per le controversie devolute al giudice ordinario (cfr. Trib. Roma ord. 30 ottobre 2001, GC, 2003, I, 223, secondo cui “attraverso l’applicazione del disposto dell’art. 2932 c.c. il giudice non può giungere alla costituzione automatica ed autoritativa della titolarità di uffici dirigenziali, che richiede necessariamente l’intervento della volontà delle parti ai fini della concreta specificazione del suo contenuto in ordine ad elementi essenziali quali la durata, la retribuzione, l’oggetto. Né trova attuazione, a seguito dell’intervenuta privatizzazione del rapporto d’impiego e della devoluzione al giudice ordinario del relativo contenzioso, lo strumento del giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo”).

**6 – Dall’interesse legittimo di diritto amministrativo all’interesse legittimo di diritto privato.**

A parte qualche residuo dubbio con riferimento a determinate “materie”, ad esempio, con riferimento alla materia degli incarichi dirigenziali (laddove sembra tuttora controverso se il criterio di riparto di giurisdizione sia per materia, o quanto meno, per “blocchi di materia”, con conseguente giurisdizione esclusiva “invertita” del giudice ordinario, sul presupposto che sarebbero ancora configurabili provvedimenti amministrativi e interessi legittimi, ovvero se il criterio di riparto sia quello generale della consistenza della situazione giuridica dedotta in giudizio, sul presupposto contrario della non configurabilità di provvedimenti amministrativi ed interessi legittimi, nonostante il riferimento al “provvedimento” di conferimento dell’incarico dirigenziale) sembra ormai assodato che l’interesse legittimo di diritto amministrativo sia la vittima più illustre della riforma, specie da quando, con la seconda privatizzazione, il legislatore ha previsto che gli organi preposti alla gestione assumano, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, non solo le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, ma anche le determinazioni per l’organizzazione degli uffici.

La mutata natura di quei “poteri” gestionali sembra però essere destinata ad incidere in funzione limitativa sui poteri di un terzo: il giudice del lavoro. Si tratta, in altri termini, di capire se il controllo del giudice sia di natura diversa (sia, cioè, più o meno invasivo) se inerente ai poteri del privato datore di lavoro esercitati dalla pubblica amministrazione ovvero se inerente a quei medesimi poteri esercitati dal privato datore di lavoro.

Ed al riguardo, viene naturale ricordare che — quasi in coincidenza con l’avvio della lunga marcia di affrancamento del lavoro pubblico dal diritto amministrativo — venne avviato, nel settore del lavoro privato, un inverso processo di importazione dal diritto amministrativo di tecniche di controllo dei poteri della pubblica amministrazione da estendere al privato datore di lavoro, come se lo stesso operasse “con la capacità ed i poteri” della pubblica amministrazione.

Come, allora, per limitare e controllare i poteri del privato datore di lavoro, si presero in prestito le categorie pubblicistiche del provvedimento e dell’interesse legittimo (nel quadro di una più generale tendenza della dottrina civilistica: per tutti, BIGLIAZZI

GERI, *Interesse legittimo: diritto privato*, Digesto, disc. priv., XI, 527), così, ora, per accrescere, e sottrarre a controllo, i poteri del pubblico datore di lavoro, si abbandonano le “vecchie” categorie pubblicistiche, e si attribuiscono alle pubbliche amministrazioni i poteri dei privati datori di lavoro (considera acutamente il carattere specularmente inverso di quel processo MIANI CANEVARI, *Privatizzazione del pubblico impiego e poteri del datore di lavoro*, LPA, 2001, 761. sul punto 763).

Non a caso, secondo la più recente giurisprudenza “la conformità a legge del comportamento dell’amministrazione — negli atti e procedimenti di diritto privato posti in essere ai fini della costituzione, gestione e organizzazione dei rapporti di lavoro finalizzati al proseguimento di scopi istituzionali — deve essere valutata esclusivamente secondo gli stessi parametri che si utilizzano per i privati datori di lavoro” (giurisprudenza ormai consolidata, come detto; per un’autorevole opinione dottrinale contraria cfr DELL’OLIO, *La tutela dei diritti del dipendente pubblico dinanzi al giudice ordinario*, in ADL, 1999, 134).

Anche se, proprio in conseguenza della privatizzazione, sembra essere in fase di rilancio, anche con riferimento al lavoro privato, la figura dell’interesse legittimo di diritto privato (“eclissata” dalle clausole generali di correttezza e buona fede), sulla quale incombe il gravoso onere di non far rimpiangere troppo la scomparsa dell’interesse legittimo di diritto amministrativo, che, certo, assicurava al dipendente pubblico una ben maggiore tutela.

E’ certo, comunque, che con riferimento all’area dei poteri privatizzati il pubblico dipendente non potrà invocare residuali tutele pubblicistiche, quali quelle previste dalla legge sulla trasparenza amministrativa, né pretendere che l’atto gestionale debba essere sempre e comunque motivato, anche in difetto di specifica previsione, dovendo ad esempio escludersi che debba motivarsi un provvedimento di assegnazione ad altro ufficio, essendo la ricorrenza di comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive espressamente richiesta solo in caso di trasferimento in senso tecnico (Cass. 16 maggio 2006, n. 11103, secondo cui “nell’ambito del lavoro pubblico, la P.A. esercita il potere di organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con la capacità ed i poteri del datore di lavoro privato...che è esclusivamente disciplinato dalle disposizioni del cod. civ., delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa e dei contratti collettivi, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel d. lgs. n. 165 del 2001...Pertanto, il diritto del pubblico dipendente, avuto riguardo all’ipotesi del trasferimento, in mancanza di specifiche discipline recate dai contratti collettivi, non può che rapportarsi alla garanzia apprestata dal suddetto art. 2103, primo comma, ultimo periodo, cod. civ....con la conseguenza che il datore di lavoro non può trasferire il dipendente da un’unità produttiva ad un’altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive, esigenze queste che, pertanto, non è tenuto a comprovare quando non sia ricorrente propriamente un caso di trasferimento, ma la mera assegnazione del dipendente ad un altro posto nell’ambito dello stesso ufficio”).

Antonio Pileggi

#### BIBLIOGRAFIA

ALBENZIO, L’esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro nei confronti delle pubbliche amministrazioni, FI, 1999, 3475 e ss.; ANTONINI, La misurazione del dato associativo ai fini delle rappresentatività sindacale di cui all’art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001: una questione di legittimità costituzionale?, LPA, 2001, 1084; APICELLA, Incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche e tutela giurisdizionale, TAR, 2000, II, 402; APICELLA, Concorsi interni nelle pubbliche amministrazioni, posizioni soggettive del dipendente pubblico e riparto della giurisdizione, DPA, 2005, 1157; AURILIO, Concorsi interni e riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, LPA, 2000, 1155; BARBIERI, Impugnazione dei lodi arbitrali in materia disciplinare e giudice competente, LPA, 1998, II, 521; BARBIERI E.M., Privatizzazione del pubblico impiego e interessi legittimi, MGL, 1999, 1036; BARBIERI E.M. Considerazioni sulla tutela dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni davanti al giudice ordinario, MGL, 2006, 801; BATTINI, Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, Padova, 2000, 401 ss.; BORGHESI, La giurisdizione, in Commentario diretto da Carinci, Milano, 1995, II, 1129 ss.; BORGHESI, La giurisdizione del giudice ordinario, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di) Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario, Giuffrè, Torino, 2004, 1236; CAMPANELLA, Contrattazione integrativa e pluralismo sindacale: a proposito della legittimazione a trattare e stipulare il contratto collettivo, LPA, 2001, 399; CARINCI, Le fonti della disciplina del apporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ADL, 2000, 55 e ss.; CARINCI, in La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, titolo II, del d.lgs. n. 29 del 1993 (il modello “universale”), ADL, 2001, 40; CARINCI, Una riforma “conclusa”. Fra norma scritta e prassi applicativa. Prefazione in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di) Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario, Giuffrè, Torino, 2004, p. I ss.; CLARICH-IARIA, La riforma del pubblico impiego, Rimini, 1999, 114; COLACITO, “Funzioni, competenze, poteri, costituzione e vicende del rapporto di lavoro dirigenziale”, LPA, 1999, 944; CORPACI, La giurisdizione dopo la seconda fase della riforma, LPA, 1999, 1029; CORPACI, Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali, in Atti del Seminario del 31 gennaio 2003, LPA, 2003, 217 e ss.; CORSO I., L’elemento soggettivo nel risarcimento del danno per lesioni di interessi legittimi in una controversia relativa a un rapporto di impiego pubblico non privatizzato, RIDL, 2005, II, 335; D’ALESSIO, Gli incarichi di funzioni dirigenziali, in CARINCI, D’ANTONA, Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, II ed., Milano, 2000, t. 1, 771; D’ALESSIO, La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale, LPA, 2001, 45; DANIELE, Problematiche della privatizzazione del pubblico impiego, CS, 1998, II, 111; D’ANTONA, Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini, in CARINCI, D’ANTONA, Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, II, ed., Milano, 2000, t. 1, XLIII; D’ANTONA, in Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni, in Opere, a cura di Caruso e Sciarra, Milano, 2000; D’ANTONA, Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la “seconda privatizzazione” del pubblico impiego (osservazioni sui d.lgs. n. 396 del 1997, n. 80 del 1998 e n. 387 del 1998) FI, 1999, I, 629; D’AURIA, La “privatizzazione” della dirigenza pubblica, tra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore, FI, 2002, I, 2965; D’AURIA, L’organizzazione, il lavoro pubblico e i controlli, GDA, 2006, 255; DE ANGELIS, Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e giurisdizione, ADL, 2000, 559; DELL’OLIO, La tutela dei diritti del dipendente pubblico dinanzi al giudice ordinario, ADL, 1999, 131; D’ORTA, Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato, in CARINCI, D’ANTONA, Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, II ed., Milano, 2000, t. 1, 145 ss.; FERRAU, Quale giudice è competente per i concorsi interni dei pubblici dipendenti? LG, 2006, 351; FILARDO, Alcune riflessioni su aspetti problematici del passaggio di giurisdizione al giudice ordinario in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, GC, 1999, II, 333; FIORILLO, Il reclutamento di personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili, in CARINCI D’ANTONA, Il lavoro alle dipendenze delle

amministrazioni pubbliche, II ed., Milano, 2000, 1041; FORLENZA, in La giurisdizione sulle controversie di lavoro, in FORLENZA, TERRACCIANO, VOLPE, La riforma del pubblico impiego, Roma, 1998, 142 ss.; GAROFALO, Il trasferimento di giurisdizione nel lavoro pubblico, LPA, 1999, I, 499; IANIGRO, I concorsi interni nel pubblico impiego privatizzato alla ricerca del giudice naturale, TAR, 2002, II, 31; IARIA, L'ambito oggettivo della giurisdizione del giudice del lavoro e del giudice amministrativo dopo il d.lgs. n. 80 e 387 del 1998, LPA, 1999, I, 302; IARIA, La Cassazione e gli interessi legittimi nel rapporto di lavoro pubblico, GDA, 2001, 812; IARIA, La giurisdizione del giudice del lavoro e del giudice amministrativo sulle controversie di lavoro pubblico, DL, 2000, 617; IARIA, Titolo VI, Giurisdizione, in La riforma del pubblico impiego, Commentario a cura di Clarich e Iaria, Rimini, 1999, 587; LISO, La più recente giurisprudenza sul lavoro pubblico, ADL, 1998, 206; MARAZZA, Il contratto collettivo ad oggetto pubblico, ADL, 2006, I, 483; MAZZAMUTO, Verso la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario?, GI, 1999, 1129; NAPPI, Inattività del lavoratore per demansionamento totale e rimedi giudiziari a tutela della professionalità, commento a Pret. Nola, 8 gennaio 1993, DL, II, 1993, 597; MIANI CANEVARI, Privatizzazione del pubblico impiego e poteri del datore di lavoro, LPA, 2001, 761; NICOSIA, I nuovi meccanismi di responsabilizzazione della dirigenza pubblica: gli incarichi di funzione dirigenziale, FI, 2001, I, 726; NICOSIA, La giurisdizione del giudice ordinario sulla revoca degli incarichi dirigenziali al vaglio della consulta: un freno alla riforma?, LPA, 2001, 194; ORSI BATTAGLINI e CORPACI, Sub art. 2, La riforma della organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, NLC, 1999, 1065 e ss.; PACI, I nuovi poteri della p.a. datore di lavoro: inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. ai dirigenti e incoercibilità dell'ordine di reintegrazione nelle mansioni, nota a trib. Vicenza, ord. 23 agosto 1999, LPA, 2000, 630 e ss.; PANARIELLO (GIUGLIANO, AMIRANTE) in La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, a cura di Corpaci, Rusciano, Zoppoli, NLC, 1999, 1447; PANTANO, Progressioni interne nel pubblico impiego e giurisdizione del giudice ordinario, ADL, 2006, II, 299; PERSIANI, Prime osservazioni sulla nuova disciplina del pubblico impiego, DL, 1993, I, 250; PERRINO, In tema di remunerazione delle mansioni superiori del pubblico dipendente: brevi note sull'insanabile contrasto tra il Consiglio di Stato e la giurisprudenza costituzionale e ordinaria, FI, 2006, III, 385; PERSI, Osservazioni in tema di condanna alla reintegrazione conseguente a mancata adibizione alle mansioni, in nota a Trib. Ferrara, 1 giugno 1993, RGL, II, 1994, 797; PILEGGI, Efficienza della pubblica amministrazione e diritto del lavoro, Roma, 2005; PILEGGI, Riflessi sostanziali del ricorso in cassazione per violazione e falsa applicazione dei contratti collettivi, in PERONE-SASSANI (a cura di), Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Padova, 1999, 100 e ss.; PISANI, "Azioni cautelare e dequalificazione nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione", LPA, 2001, 393; ROMANO, giudice amministrativo, risarcimento del danno e rapporto di pubblico impiego, RA, 2002, 427; ROMANO TASSONE, Sul contratto di lavoro del dirigente pubblico, GC, 2000, II, 149; RUSSO, Recenti orientamenti in tema di incarichi di funzioni dirigenziali, nota a Trib. Teramo, ord. 9 maggio 2001, LPA, 2001, 685; SASSANI, Il passaggio alla giurisdizione ordinaria del contenzioso sul pubblico impiego: poteri del giudice, esecuzione della sentenza, comportamento antisindacale, contratti collettivi in Cassazione, in PERONE-SASSANI (a cura di), Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Padova, 1999, 7; SASSANI, Sul commissario dell'ottemperanza quale organo dell'esecuzione forzata, RD PROC, 1992, 1143 ss.; SASSANI, L'esecuzione delle sentenze civili di condanna dell'amministrazione nei rapporti di lavoro, REF, 2005, 1; SGARBI, Le posizioni organizzative nei nuovi sistemi di inquadramento tra conferimento di incarico e svolgimento di mansioni superiori, LPA, 2000, 141; SGARBI, La Cassazione nega il riconoscimento giudiziale dei quadri nelle amministrazioni pubbliche, ADL, 2006, II, 577; SORDI, I confini della giurisdizione ordinaria nelle controversie di pubblico impiego, ADL, 1999, 181 e ss.; SORDI, I concorsi interni nel pubblico impiego privatizzato, ND, 2000, 151; SORDI, I poteri del giudice nelle controversie di pubblico impiego, GC, n. 4/1999, 509; SORDI, Le controversie in tema di incarichi dirigenziali, LPA, 2005, 765; STANCANELLI, Il ruolo unico della dirigenza dello Stato, GDA, 1999, 828; SUPPIEJ, Nove anni di travaglio del trapasso di giurisdizione per i lavoratori pubblici, in RIDL, 2001, I, 308; TALAMO, Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte Costituzionale, GDA, 1999, 536; TALAMO, Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni, GDA, 2001, 587; TAMPIERI, Il "demansionamento" del dirigente pubblico e la tutela giurisprudenziale, LPA, 2005, I, 573; TAORMINA, L'attuazione del ruolo unico della dirigenza: prima ricognizione dei criteri applicativi alla luce delle circolari del Ministero della Funzione Pubblica, LPA, 1999, III, 1324; TENORE, Devoluzione al giudice ordinario del contenzioso sul pubblico impiego, in NOVELLO-SORDI-CARUGNO-TENORE, Le controversie sul pubblico impiego privatizzato e gli uffici del contenzioso, Milano, 1999, 23, 50 ss.; TENORE, Riparto di giurisdizione sui concorsi interni delle pubbliche amministrazioni, FA, 2001, 1706; TORCHIA, La responsabilità dirigenziale, Padova, 2000, 46; TISCINI, Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni di fronte al giudice ordinario (l'art. 68 del D. Lgs. n. 80/1998), RDP, 2000, 467; TORCHIA, Giudice amministrativo e pubblico impiego dopo il d.lgs. n. 80 del 1998, LPA, 1998, 1061; TRAVI, La giurisdizione civile nelle controversie di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in DP AMM, 2000, 310 ss.; TRISORIO LIUZZI, Controversie relative a rapporti di lavoro, in CARINCI e D'ANTONA (a cura di), Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Milano, 2000, 1822; VACCARELLA, Appunti sul contenzioso del lavoro dopo la privatizzazione del pubblico impiego e sull'arbitrato in materia di lavoro ADL, 1998, 720; VICECONTE, L'azione ex art. 28 della legge n. 300/1970 nei confronti della Pubblica Amministrazione in caso di rapporti "non privatizzati". Identità o diversità dell'azione collettiva e dell'azione individuale. Possibilità di conflitto di giudicati, GI, 2006, 1156; VIRGA, Diritto amministrativo, II, Atti e ricorsi, Milano, 1999, 268; ZOLI, Amministrazione del rapporto e tutela delle posizioni soggettive dei dipendenti pubblici, DRI, 1993, 636; ZOPPOLI, Il contratto di lavoro del dirigente pubblico dopo il d.lgs. n. 80 del 1998, in La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, NLC, 1999, 1165.