

INDICE SOMMARIO

Parte I

IL SISTEMA DELLE FONTI

Capitolo I

LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO. DAL "PUBBLICO IMPIEGO" ALLA CD. "LEGGE CONCRETEZZA"

1.	Il processo di riforma normativa del settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	3
2.	Le caratteristiche del pubblico impiego nella fase antecedente alla cd. privatizzazione dello stesso. Il rapporto organico ed il rapporto di servizio	6
2.1.	La differenza tra la figura del funzionario e le altre figure di pubblici dipendenti	7
2.2.	In particolare, il rapporto organico e la differenza dall'istituto della rappresentanza	11
2.3.	Gli effetti della storica prevalenza del rapporto organico su quello di servizio	13
3.	La fase antecedente alla cd. privatizzazione del pubblico impiego. Il R.D. 30 ottobre 1923, n. 2960 ed il R.D. 11 novembre 1923, n. 2395	14
3.1.	Il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (testo unico degli impiegati civili dello stato)	15
3.2.	La legge quadro 29 marzo 1983, n. 93	16
4.	La prima fase della privatizzazione del pubblico impiego: il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29	16
5.	La seconda fase della privatizzazione del pubblico impiego. Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80	19
5.1.	Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165	21
6.	La terza fase della privatizzazione del pubblico impiego. La cd. "riforma Brunetta" (D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)	23
7.	Il nuovo testo unico del pubblico impiego contrattualizzato. la c.d. "riforma Madia" (D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 75)	25
8.	La legge 19 giugno 2019, n. 56 (cd. "legge concretezza")	27
8.1.	Il contrasto all'inefficienza. A) Sul piano strutturale: l'Ispettorato per la funzione pubblica ed il Nucleo della Concretezza	28
8.1.1.	B) Sul piano individuale: la lotta all'assenteismo	31
8.2.	L'incentivazione della possibilità di assunzione di nuovo personale	33

Capitolo II

**LA DISTINZIONE TRA PERSONALE CONTRATTUALIZZATO
E NON CONTRATTUALIZZATO E LE RISPETTIVE FONTI NORMATIVE**

1. Premessa	35
2. I settori interessati dalla riforma	40
3. I settori esclusi dalla riforma	41
4. Le ragioni della distinzione	44
5. Gli effetti prodotti dall'esclusione dalla cd. "privatizzazione" dei rapporti di lavoro	45

Capitolo III

**LE FONTI IN MATERIA DI LAVORO PUBBLICO. LA DIFFERENZA
TRA RAPPORTO ORGANICO E QUELLO DI SERVIZIO**

1. L'evoluzione storica del rapporto di "pubblico impiego"	49
2. La differenza tra "rapporto organico" e quello di "servizio" e la tradizionale prevalenza, nel p.i., del primo sul secondo	50
3. Il processo di riforma delle "fonti" e della "natura giuridica" del rapporto lavorativo	56
4. Gli effetti prodotti dal processo di "privatizzazione" e la differenza fra tale nozione e quella di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico	58
5. La distinzione tra fonti di organizzazione e quelle di disciplina del rapporto. L'inversione di tendenza nella correlazione tra il rapporto organico e quello di servizio	59
6. Il rapporto tra disciplina pubblicistica e quella privatistica nel settore del lavoro pubblico	62

Capitolo IV

**LE FONTI DI ORGANIZZAZIONE E LE FONTI DI GESTIONE
DEL RAPPORTO. LA DISTINZIONE TRA ATTI DI MACRO E ATTI
DI MICRO-ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO**

1. Le fonti di organizzazione	67
2. La differenza tra atti di macro e atti di micro-organizzazione	69
3. La competenza in materia di fonti di organizzazione	73
4. Le fonti di gestione del rapporto di lavoro pubblico	74

Capitolo V

**LE NOVITÀ DELLA RIFORMA MADIA NEL SETTORE
DEL LAVORO PUBBLICO**

1. La premessa della riforma: la legge delega	79
2. I criteri direttivi in materia di riforma del lavoro pubblico	81

INDICE SOMMARIO

2.1.	L'approvazione del "nuovo" testo unico del lavoro alle dipendenze della p.a. (D.Lgs. n. 75/2017)	85
2.2.	Gli altri decreti attuativi in materia di lavoro pubblico	85
3.	Le varie fasi della riforma. Le novità introdotte dal D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 75	86
4.	Le varie fasi del processo riformatore. La Prima Fase	88
4.1.	La seconda fase	89
4.2.	La terza fase	90
4.3.	La cd. riforma Madia	90
4.3.1.	A) La ridefinizione degli ambiti della contrattazione collettiva	92
4.3.2.	B) Cambiamento del sistema previsionale delle assunzioni e delle procedure concorsuali	93
4.3.3.	C) Modifica dei meccanismi di valutazione, attraverso nuovi metodi di misurazione delle <i>performances</i>	95
4.3.4.	D) Rielaborazione delle sanzioni e del procedimento disciplinare	97

Parte II

LE RELAZIONI SINDACALI

Capitolo VI

I DIRITTI E LE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO CONTRATTUALIZZATO

1.	Le origini dei diritti sindacali	103
2.	Il regime corporativo	104
3.	La libertà sindacale nella Costituzione repubblicana	105
4.	Le origini e l'evoluzione della libertà sindacale nel settore pubblico	109
5.	I diritti sindacali e la rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Le R.S.A. (rappresentanze sindacali aziendali)	114
6.	Le R.S.U. (rappresentanze sindacali unitarie)	118
7.	I diritti sindacali, le rappresentanze sindacali aziendali e le rappresentanze sindacali unitarie	119
8.	I diritti di informazione e di consultazione sindacale	121
9.	La tutela avverso le condotte antisindacali della p.a.	125

Capitolo VII

IL DIRITTO DI SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

1.	Lo sciopero degli addetti ai servizi pubblici essenziali	129
2.	L'opera della giurisprudenza prima della legge n. 146/1990	132
3.	La disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali: la legge n. 146/1990	134
4.	Gli obblighi a carico dei lavoratori	137

5.	Gli obblighi a carico delle Amministrazioni erogatrici del servizio.	138
6.	La concreta individuazione delle cd. prestazioni indispensabili. La Commissione di Garanzia	139
7.	Il cd. potere di precettazione da parte della pubblica Autorità	140
8.	L'impianto sanzionatorio della legge	142

Parte III

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Capitolo VIII

**I SOGGETTI NEGOZIALI, I LIVELLI CONTRATTUALI
E L'ITER PROCEDURALE**

1.	Il sistema delle relazioni sindacali all'interno della Costituzione	149
2.	Organizzazione sindacale di tipo associativo e quella di tipo istituzionale dei pubblici dipendenti	152
3.	I criteri di individuazione della rappresentatività sindacale ai fini dell'ammissione all'attività di contrattazione	154
4.	Il ruolo dell'A.R.A.N., dei Comitati di settore e del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'attività di contrattazione collettiva	155
5.	L'ambito di operatività della contrattazione collettiva ed i livelli di contrattazione. La contrattazione collettiva nazionale e quella decentrata	158
6.	Il procedimento contrattuale a livello nazionale	163
7.	Il procedimento relativo alla contrattazione integrativa	164

Parte IV

**IL CONTRATTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE
DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Capitolo IX

**IL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO COME RAPPORTO
"CONTRATTUALE". GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL CONTRATTO:
LA CAUSA, L'ACCORDO, L'OGGETTO, LA FORMA**

1.	L'evoluzione della disciplina: dall'atto di nomina al contratto di lavoro	169
2.	Il rapporto di lavoro pubblico come rapporto "contrattuale"	173
3.	Gli elementi essenziali del contratto. La causa	176
3.1.	L'accordo	182
3.2.	L'oggetto. Premessa	188
3.2.1.	L'intrinseca incapacità di alcune situazioni giuridiche a costituire oggetto di attività contrattuale	191

3.2.2. <i>Segue.</i> La contrarietà a norme imperative dell'eventuale oggetto contrattuale, anche in materia di lavoro pubblico . . .	194
3.3. L'oggetto, in concreto, del contratto di lavoro pubblico	196
3.3.1. <i>Segue.</i> La determinazione dell'oggetto del contratto: a) in relazione al lavoratore	196
3.3.2. <i>Segue.</i> b) In relazione alla pubblica amministrazione	200
3.4. La forma. La forma dei contratti di lavoro "privato"	202
3.4.1. <i>Segue.</i> La forma dei contratti di lavoro "pubblico"	204
3.4.2. <i>Segue.</i> I rapporti lavorativi costituiti in violazione del requisito della forma richiesta	207

Capitolo X

**GLI ELEMENTI DISTINTIVI DEL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO.
LA NATURA DEL RAPPORTO SECONDO LA TEORIA GENERALE
DEL CONTRATTO**

1. Gli elementi distintivi del rapporto di lavoro pubblico	211
1.1. La natura pubblica dell'ente datore di lavoro	212
1.2. La correlazione dell'attività lavorativa con i fini istituzionali dell'ente	213
1.3. La subordinazione gerarchica. Il caso della dirigenza	217
1.4. La continuità e l'esclusività del rapporto lavorativo. Lo stabile inserimento all'interno dell'organizzazione dell'ente	222
1.5. La predeterminazione della retribuzione	224
2. Il contratto di lavoro pubblico all'interno della tradizionale classificazione dei contratti	225

Capitolo XI

**LE POSIZIONI SOGGETTIVE ATTIVE E PASSIVE DERIVANTI
DAL CONTRATTO: I DIRITTI E GLI OBBLIGHI DISCENDENTI
DAL RAPPORTO DI LAVORO**

I

LE SITUAZIONI GIURIDICHE ATTIVE

I.I

IL DIPENDENTE

1. La sinallagmaticità delle posizioni giuridiche attive e passive	231
2. I diritti patrimoniali del lavoratore. La retribuzione	233
3. I diritti non patrimoniali. Il diritto all'ufficio e quello alle funzioni	239
3.1. Il diritto alla conservazione del posto in caso di infortunio o malattia. I controlli	241
3.2. I diritti della lavoratrice madre e del lavoratore padre	245

INDICE SOMMARIO

3.3.	Il diritto ad usufruire di congedi retribuiti e non retribuiti. Le aspettative	247
3.4.	Le ferie ed i diritti sindacali. Rinvio	252

I.II

IL DATORE DI LAVORO

1.	I poteri del datore di lavoro pubblico	252
----	--	-----

II

LE SITUAZIONI GIURIDICHE PASSIVE

II.I

IL DIPENDENTE

1.	I doveri	257
2.	Gli obblighi	262
2.1.	L'obbligo di diligenza e le sue specificazioni. L'obbligo di astensione	264
2.2.	L'obbligo di fedeltà e le sue specificazioni. L'obbligo di esclusività	271
2.2.1.	L'obbligo di riservatezza e l'obbligo di non utilizzazione delle notizie acquisite sul lavoro	278
2.3.	L'obbligo di obbedienza ed il cd. <i>jus resistentiae</i>	279

II.II

IL DATORE DI LAVORO

1.	Gli obblighi del datore di lavoro	288
2.	Gli obblighi di informazione e di comunicazione	289
3.	L'obbligazione relativa alla sicurezza dei lavoratori. Rinvio	291

Parte V

LA DISCIPLINA DEL RAPPORTO INDIVIDUALE DI LAVORO

Capitolo XII

LE FORME DI ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO. IL CONCORSO

1.	I principi costituzionali e la regola del concorso	297
2.	La fase propedeutica alla procedura di reclutamento	302
3.	Le novità introdotte dalla riforma Madia	305
4.	Le varie procedure selettive	306
5.	Requisiti generali di accesso	307
5.1.	La possibilità di accesso al pubblico impiego dei cittadini degli Stati membri della Unione europea, dei cittadini dei Paesi terzi che siano titolari di un permesso di soggiorno e dei rifugiati	308
6.	Il procedimento concorsuale. La prima fase: il bando	310

INDICE SOMMARIO

6.1.	La seconda fase: la selezione dei candidati	311
6.2.	La terza fase del procedimento: la formazione e l'approvazione della graduatoria	312
7.	Il periodo di prova	313
8.	La tutela giurisdizionale. Rinvio	316

Capitolo XIII

**LE ALTRE FORME DI RECLUTAMENTO NELLA P.A. DIVERSE
DAL CONCORSO**

1.	Le altre modalità di reclutamento	317
2.	Avviamento al lavoro tramite liste <i>ex art.</i> 16 della Legge n. 56/1987 . . .	318
2.1.	<i>Segue.</i> Il procedimento	320
3.	Le assunzioni relative alle categorie protette. La richiesta numerica di avviamento per le assunzioni obbligatorie	321
3.1.	L'assunzione per concorso delle persone diversamente abili	326
3.2.	L'assunzione attraverso la richiesta numerica	327
3.3.	Chiamata nominativa mediante convenzione	328
3.4.	L'assunzione di particolari categorie di soggetti per "chiamata diretta nominativa"	329

Capitolo XIV

**L'INQUADRAMENTO DEL DIPENDENTE NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE. LA RIFORMA MADIA: DALLA DOTAZIONE
ORGANICA AL FABBISOGNO DI PERSONALE**

1.	Il sistema di classificazione professionale dei lavoratori alle dipendenze della pubblica Amministrazione	331
1.1.	Il sistema delle carriere	333
1.2.	Il sistema delle qualifiche e dei profili funzionali (o dei livelli) . . .	334
1.3.	Il sistema delle aree funzionali	334
1.4.	L'attuale sistema di classificazione del personale	336
2.	Il superamento del concetto di "dotazione organica" a seguito della riforma Madia	338
3.	La pianta organica	339
4.	Le dotazioni organiche	340
4.1.	Il meccanismo di revisione della dotazione organica	341
4.2.	Il superamento del concetto di dotazione organica da parte della cd. "Riforma Madia": il piano triennale dei fabbisogni di personale . .	343

5.	Le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale . . .	346
6.	Le esclusioni dall'operatività del Piano	347

Capitolo XV

**L'ASPETTO TEMPORALE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA:
L'ORARIO DI LAVORO, IL LAVORO STRAORDINARIO.
L'ISTITUTO DELLA "BANCA DELLE ORE"**

1.	L'evoluzione normativa in materia	349
2.	L'orario di servizio e l'orario di lavoro	353
3.	L'orario settimanale di lavoro. L'orario "normale" di lavoro e la sua durata massima	356
4.	Il lavoro straordinario	359
5.	La retribuzione e i riposi compensativi. L'istituto della "banca delle ore" .	364

Capitolo XVI

**IL RECUPERO DELLE ENERGIE PSICO-FISICHE: IL DIRITTO
AL RIPOSO E ALLE FERIE**

1.	Il riposo giornaliero	369
2.	Il riposo settimanale	371
3.	Le festività infrasettimanali	376
4.	Il diritto alle ferie	379
4.1.	La durata delle ferie	381

Capitolo XVII

**LE PROGRESSIONI DI CARRIERA E LO SVOLGIMENTO
DELLE MANSIONI. LA QUESTIONE DELLE "MANSIONI SUPERIORI"
E "INFERIORI"**

1.	La disciplina delle mansioni come aspetto discrezionale rispetto al lavoro privato	385
2.	Le mansioni del pubblico dipendente	388
3.	Lo svolgimento di mansioni superiori	393
3.1.	L'irrilevanza dello svolgimento "di fatto" di mansioni superiori . .	393
3.2.	L'esercizio consentito di mansioni superiori	395
4.	La delega di funzioni dirigenziali	399
5.	Il c.d. demansionamento	400
5.1.	Le eccezioni al divieto	405
5.2.	Il mutamento di mansioni in caso di parziale inidoneità psicofisica del lavoratore	405
5.3.	Il mutamento di mansioni in caso di eccedenze di personale ed in una situazione di mobilità collettiva	406
5.4.	Il mutamento di mansioni per i dirigenti collocati in disponibilità .	407

Capitolo XVIII

**LA TUTELA DEL PRINCIPIO DELLE PARI OPPORTUNITÀ
NEL LAVORO PUBBLICO**

1.	Il quadro normativo di riferimento. I principi costituzionali sulla parità di trattamento	409
1.1.	Il contesto normativo europeo	412
1.2.	Il quadro di riferimento nazionale	415
1.3.	Il Codice delle pari opportunità. La nozione di discriminazione diretta ed indiretta	417
2.	La rete degli organismi per la tutela del principio di pari opportunità.	419
3.	L'attività dei Comitati unici di garanzia nelle pubbliche amministrazioni	421
4.	Le cd. "azioni positive" che devono essere promosse nelle pubbliche amministrazioni	422
5.	La tutela delle pari opportunità nella disciplina del lavoro pubblico (D.Lgs. n. 165/2001)	423

Capitolo XIX

**LA TUTELA CONTRO LE ALTRE FORME DI DISCRIMINAZIONE.
LA TUTELA DEI LAVORATORI DISABILI.
IL FENOMENO DEL *MOBBING***

1.	La tutela avverso le altre forme di discriminazione	429
2.	La tutela dei lavoratori disabili e le novità introdotte dalla Riforma Madia. Il contesto internazionale di riferimento	434
2.1.	La tutela dei lavoratori diversamente abili nel settore pubblico e le novità introdotte dal D.Lgs. n. 75/2017	437
3.	Il fenomeno del <i>mobbing</i> . Il nuovo concetto di "benessere lavorativo" nelle pubbliche Amministrazioni. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° giugno 2017	439
3.1.	I nuovi Comitati unici di garanzia per la lotta al <i>mobbing</i> introdotti dalla riforma Madia	442
3.2.	La nozione di <i>mobbing</i> nella legislazione e nella giurisprudenza	443
3.3.	La ripartizione in materia dell'onere probatorio	447

Capitolo XX

**LA TUTELA DELLA SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO
NELLA P.A. COME SPECIFICO OBBLIGO DATORIALE**

1.	La pubblica amministrazione e la tutela delle condizioni di lavoro. I principi ispiratori della materia e l'evoluzione del quadro normativo	449
2.	Il nuovo approccio della recente normativa	453
2.1.	L'estensione della normativa antinfortunistica alla pubblica amministrazione	454
3.	La tutela prevenzionistica come fattispecie complessa	456

4.	La procedimentalizzazione degli obblighi di sicurezza	457
5.	Gli obblighi datoriali in materia antinfortunistica	460
5.1.	Gli obblighi preliminari di valutazione e pianificazione	461
5.2.	Gli obblighi di attuazione delle misure preventive	462
5.3.	Gli obblighi di vigilanza sull'osservanza delle misure prevenzionistiche	463
5.4.	Gli obblighi di formazione e di informazione	464
6.	I soggetti responsabili della sicurezza nella pubblica amministrazione: l'individuazione della figura del datore di lavoro	465
7.	I dipendenti ed il loro rappresentante per la sicurezza	470

Parte VI

LE VICENDE MODIFICATIVE DEL RAPPORTO

Capitolo XXI

LA MOBILITÀ NEL LAVORO PUBBLICO

1.	La funzione redistributiva ed i vari tipi di mobilità	475
2.	La mobilità volontaria individuale (definitiva). La cessione del contratto	481
2.1.	La tutela delle dipendenti vittime di violenza di genere	491
2.2.	La mobilità volontaria individuale (temporanea). L'assegnazione per motivate esigenze organizzative e la mobilità internazionale	492
3.	La mobilità collettiva e la gestione delle eccedenze. Il rapporto con il blocco del <i>turn over</i>	494
3.1.	La mobilità collettiva conseguente alla riduzione del disavanzo pubblico (D.L. 6 luglio 2012, n. 95)	497
3.2.	La mobilità del personale eccedentario delle province	500
3.3.	La mobilità collettiva obbligatoria (e quella concordata) disciplinata dal D.Lgs. n. 165/2001	502
3.4.	Lo stretto rapporto esistente tra mobilità collettiva "eccedentaria" e l'indizione di nuove procedure concorsuali	513
4.	La mobilità individuale di "ufficio"	515
5.	Un'ulteriore ipotesi di mobilità collettiva "oggettiva". Il passaggio di dipendenti per trasferimento di attività	518

Capitolo XXII

LE CAUSE DI ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

1.	Le cause di estinzione del rapporto di lavoro	521
2.	Le ipotesi previste dal d.P.R. n. 3/1957 e da altre disposizioni di legge richiamate dal D.Lgs. n. 165/2001	524
3.	Le specifiche ipotesi previste dal D.Lgs. n. 165/2001	526
3.1.	La risoluzione del rapporto per il personale in disponibilità (art. 34, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001)	526

3.2.	L'accertata permanente inidoneità psico-fisica al servizio (art. 55- <i>octies</i> D.Lgs. n. 165/2001)	527
3.3.	Le ipotesi di licenziamento per i medici dipendenti di una struttura sanitaria pubblica (art. 53- <i>quinquies</i> e 55- <i>septies</i> D.Lgs. n. 165/2001)	531
3.4.	La revoca dell'incarico dirigenziale (art. 21, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001)	531
4.	Le ipotesi previste da altre norme di legge. Il collocamento a riposo del personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età ed all'anzianità massima contributiva (art. 72, comma 11, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112)	532
5.	Le ipotesi conseguenti all'applicazione di norme penalistiche. L'estinzione del rapporto di impiego o di lavoro come pena accessoria per la commissione di delitti (artt. 19 e 32- <i>quinquies</i> c.p.)	533
5.1.	<i>Segue</i> . La risoluzione del rapporto di lavoro nei casi in cui alla condanna consegue l'interdizione dai pubblici uffici (art. 29 c.p.)	533
6.	L'applicazione al lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione della disciplina prevista per il lavoro privato. Il licenziamento per giusta causa e giustificato motivo oggettivo	534
6.1.	Le ipotesi previste dalla contrattazione collettiva. La disciplina pattizia	537
7.	Il criterio del soggetto che assume l'iniziativa nell'esercizio del diritto di recesso. Il recesso consensuale e quello unilaterale	538
7.1.	Il recesso unilaterale della pubblica Amministrazione	538
7.2.	Il recesso del dipendente: le dimissioni	539
8.	Il periodo di preavviso	542

Capitolo XXIII

**LA TUTELA AVVERSO IL LICENZIAMENTO ILLEGITTIMO.
LA QUERELLE SULL'APPLICABILITÀ DEL *JOBS ACT*
E DELL'ART. 18 ST. LAV.**

1.	L'evoluzione del quadro normativo di riferimento e le modifiche apportate dalla legge Fornero e dal cd. <i>Jobs Act</i>	545
2.	Il primo intervento della Cassazione in materia (25 novembre, n. 24157): il novellato art. 18 st. lav. si applica al pubblico impiego contrattualizzato	555
3.	Il dibattito dottrinale sottostante	560
4.	I potenziali sviluppi della sentenza riportata: l'asserita applicabilità al pubblico impiego del cd. <i>Jobs Act</i> . La tesi favorevole	567
4.1.	La tesi intermedia	572
4.2.	La tesi contraria	574
5.	L'inversione di rotta della Cassazione sul tema (9 giugno 2016, n. 24157): il novellato art. 18 st. lav. "non" si applica al pubblico impiego contrattualizzato	579

5.1. Le implicazioni costituzionali sottese alla sentenza: la questione della cd. “defunzionalizzazione” dell’attività della pubblica amministrazione	584
6. Le successive sentenze della Cassazione (13 settembre 2016, n. 17965; 4 ottobre 2016, n. 19774; 6 ottobre 2016, n. 20056): le oscillazioni continuano	593
7. La risoluzione del problema in virtù della riforma Madia	596

Parte VII

LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE

Capitolo XXIV

IL FONDAMENTO DEL POTERE DISCIPLINARE DEL DATORE DI LAVORO PUBBLICO

1. La differenza fra i vari tipi di responsabilità del dipendente pubblico. La responsabilità disciplinare	603
2. Il fondamento del potere disciplinare nel lavoro pubblico	608
3. L’accentuazione dei tratti di specialità della materia dovuta alle recenti riforme intervenute	611

Capitolo XXV

LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE NEL SETTORE PUBBLICO ED IN QUELLO PRIVATO

1. Elementi comuni e distintivi della responsabilità disciplinare nel settore pubblico ed in quello privato	617
2. Le principali differenze di disciplina. <i>a)</i> Premessa. La differenza concettuale fra la nozione di “dovere” e quella di “obbligo” del dipendente	619
2.1. <i>b)</i> La preminenza, nella responsabilità disciplinare, delle fonti legislative sulle fonti contrattuali	621
2.2. <i>c)</i> Gli obblighi comportamentali dopo le recenti riforme. Gli obblighi di diligenza e di obbedienza	624
2.3. <i>d)</i> L’obbligo di esclusività e le cause di incompatibilità	629
2.4. <i>e)</i> Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici	631
2.5. <i>f)</i> La questione relativa all’asserita obbligatorietà dell’azione disciplinare	635

Capitolo XXVI

LA CLASSIFICAZIONE DELLE SANZIONI E I VARI TIPI DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

1. Le sanzioni disciplinari di fonte contrattuale e quelle di fonte legislativa	639
---	-----

2.	I differenti tipi di procedimento disciplinare. Il procedimento semplificato	644
3.	L'iter procedurale del procedimento ordinario	646
4.	Il procedimento accelerato	650
5.	Il coinvolgimento della Corte dei Conti	652
6.	I rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale	653
7.	Le procedure di conciliazione non obbligatorie (il cd. patteggiamento)	656
8.	La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari. La riforma Madia ed il regime del licenziamento illegittimo	657
9.	L'abrogazione dei collegi arbitrali di disciplina ed il divieto di impugnazioni stragiudiziali	660
10.	Il Piano di prevenzione della corruzione e la tutela del c.d. <i>whistleblower</i>	661
10.1.	La tutela dell'anonimato	664
10.2.	Il divieto di discriminazione nei confronti del <i>whistleblower</i>	668
11.	La legge 19 giugno 2019, n. 56 e le forme di controllo sull'assenteismo prima introdotte e poi abrogate dal legislatore	675
11.1.	Il contrasto all'inefficienza. A) Sul piano strutturale: l'Ispettorato per la funzione pubblica ed il Nucleo della Concretezza	675
11.2.	B) Sul piano individuale: la lotta all'assenteismo	679

Parte VIII

**LE FORME DI LAVORO FLESSIBILE NEL PUBBLICO IMPIEGO
CONTRATTUALIZZATO**

Capitolo XXVII

**IL LAVORO FLESSIBILE NEL SETTORE PUBBLICO DOPO
IL CD. *JOBS ACT* E LA RIFORMA MADIA. LIMITI E PRESUPPOSTI
APPLICATIVI**

1.	La "stabilità" quale elemento caratteristico del rapporto di lavoro pubblico	683
2.	La discordante parabola normativa dell'ammissibilità del lavoro flessibile nella p.a.	687
3.	Le novità introdotte dall'art. 9 del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (cd. riforma "Madia")	689
3.1.	A) Le esigenze di carattere temporaneo o eccezionale	690
3.1.1.	<i>Segue</i> . La concreta individuazione di tali esigenze. Il problema dell'«acausalità» nel settore privato delle forme di lavoro flessibili	691
3.2.	B) Il rispetto delle procedure di reclutamento	695
3.3.	C) Le tipologie di lavoro atipico ammesse	696
3.4.	D) Gli altri aspetti innovativi della riforma	698
4.	Il regime sanzionatorio in caso di violazione della normativa	699

Capitolo XXVIII

**LE VARIE TIPOLOGIE DI LAVORO FLESSIBILE NELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

1.	L'atipicità, quale comune denominatore dei rapporti lavorativi cd. "flessibili" nel pubblico impiego	703
2.	Il contratto di lavoro a tempo parziale	710
2.1.	Il "diritto" al <i>part-time</i> ed il trattamento economico-normativo . .	712
2.2.	Le disposizioni implicitamente ed esplicitamente escluse in relazione alle pubbliche amministrazioni	717
2.2.1.	Le esclusioni implicite	718
2.2.2.	Le esclusioni esplicite	722
3.	Il contratto di lavoro a tempo determinato	725
3.1.	La questione dei rimedi sanzionatori in caso di illegittimo ricorso ai contratti a tempo determinato	734
4.	Il contratto di somministrazione di lavoro	744
4.1.	Il contratto di somministrazione a tempo determinato	747
4.2.	Le modifiche apportate dal decreto "Dignità" e la loro non applicabilità al lavoro pubblico	752

Capitolo XXIX

IL LAVORO A DISTANZA

1.	Il telelavoro. Il quadro normativo di riferimento	755
2.	La pluralità di forme del lavoro a distanza. La differenza dalle figure affini .	758
3.	Sulla consensualità o meno del rapporto di telelavoro	763
4.	La disciplina del rapporto	766
5.	Il lavoro agile. I precedenti normativi	769
6.	La legge 22 maggio 2017, n. 81	773
7.	La differenza dalle figure affini	778
8.	La disciplina dell'istituto	781
8.1.	La disciplina di fonte contrattuale	783
8.2.	La disciplina di fonte legislativa	787
9.	L'implementazione del lavoro agile dovuta all'emergenza da "Coronavirus"	790
10.	L'incidenza sull'istituto della recente normativa emergenziale. La normativa di tutela in favore dei lavoratori cd. "fragili"	796
10.1.	La tutela della sicurezza nel lavoro agile	802
10.2.	L'esenzione dal servizio a causa del Covid-19	805
10.3.	L'influsso della normativa emergenziale sulla gestione del rapporto .	807
10.4.	Il caso dei buoni pasto	809
10.5.	Le criticità della recente normativa in danno del settore pubblico .	811

Parte IX

IL RAPPORTO DI LAVORO NEGLI ENTI LOCALI

Capitolo XXX

**IL LAVORO PUBBLICO REGIONALE. LA CONTEMPORANEA
CONCORRENZA DI FONTI STATALI E REGIONALI
NELLA DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO**

1.	La riforma del 2001 ed il ribaltamento del criterio costituzionale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni	817
2.	Il quadro diversificato delle competenze Stato-Regioni nelle materie afferenti al rapporto di lavoro del personale regionale	820
3.	I limiti alla potestà legislativa delle Regioni in materia di lavoro pubblico .	826
4.	La concreta individuazione dei possibili settori di esercizio della potestà normativa regionale in materia di lavoro pubblico locale	828
5.	La cd. riforma Madia e l'organizzazione amministrativa regionale nella lettura della Corte Costituzionale	831
6.	Altri possibili profili di interferenza tra fonti statali e regionali in materia di lavoro pubblico regionale	832
7.	L'applicabilità alle Regioni del testo unico sul lavoro pubblico	833

Capitolo XXXI

IL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

1.	Il quadro di riferimento costituzionale	837
2.	Il sistema delle fonti del lavoro pubblico locale	839
3.	Le possibili interferenze tra la disciplina statale e la potestà normativa locale in materia di rapporti di lavoro. Premessa. Lo Statuto ed il "Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi", quali fonti normative locali	841
4.	La competenza all'approvazione dei testi normativi locali	843
5.	Il rapporto tra potestà legislativa dello Stato e potestà normativa locale .	844
6.	Il rapporto tra la legge e lo Statuto	846
7.	Il rapporto tra lo Statuto ed il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi	848
8.	Le peculiarità della contrattazione collettiva nel comparto Regioni ed Enti locali. Il nuovo comparto « Funzioni locali » (Accordo quadro del 13 luglio 2016)	850
8.1.	Le altre novità in tema di contrattazione collettiva degli Enti locali .	851
9.	Il personale degli Enti locali. Dalle qualifiche funzionali alle categorie lavorative	853
10.	La normativa in materia di personale degli Enti Locali	855
10.1.	In particolare. I procedimenti di accesso al lavoro negli Enti Locali .	856
11.	L'impiego delle forme flessibili di lavoro negli Enti Locali	857

Parte X
LA DIRIGENZA PUBBLICA

Capitolo XXXII

**LA SEPARAZIONE FRA LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO
E QUELLA DI GESTIONE AMMINISTRATIVA. LA DISTINZIONE
DEI RUOLI E DELLE FUNZIONI**

1. Principio di imparzialità e principio di distinzione tra politica e amministrazione	861
2. Il necessario raccordo tra gli organi di indirizzo e gli organi di gestione	865
3. La parabola evolutiva del principio di separazione tra politica ed amministrazione	869
4. Il quadro normativo attuale. A) Il D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione)	872
4.1. B) La distinzione fra politica e gestione negli Enti locali: la normativa dettata dal T.U.E.L.	875
4.2. La concreta distinzione fra atti di governo ed atti di gestione negli Enti locali	876

Capitolo XXXIII

**LA DISTINZIONE FRA UFFICI DI *STAFF* E UFFICI DI *LINE*.
IL CD. *SPOILS SYSTEM***

1. Gli uffici di <i>staff</i> e gli uffici di <i>line</i>	879
2. Il cd. <i>spoils system</i>	884

Capitolo XXXIV

L'ACCESSO ALLA DIRIGENZA E L'INCARICO DIRIGENZIALE

1. L'inquadramento del livello dirigenziale	891
2. La differenza fra l'accesso alla qualifica dirigenziale e il conferimento dell'incarico dirigenziale	892
3. La durata e la natura del provvedimento di conferimento	898
4. I soggetti legittimati ad assumere gli incarichi dirigenziali e le modalità di accesso all'incarico	903
5. La revoca degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione in caso di contenzioso	905

Capitolo XXXV

**LA DIRIGENZA E GLI INCARICHI DIRIGENZIALI
NEGLI ENTI LOCALI**

1. Il quadro normativo di riferimento ed i diversi livelli politico e gestionale esistenti nell'Ente locale	915
---	-----

2.	La concreta distinzione fra atti di governo ed atti di gestione. Le funzioni dei dirigenti negli Enti locali	918
3.	Il necessario raccordo tra gli organi di indirizzo e gli organi di gestione .	919
4.	Il conferimento degli incarichi dirigenziali negli Enti locali	920
5.	Gli uffici di supporto agli organi di direzione politica. Gli “Uffici di Staff” negli Enti locali	921
6.	Il Direttore generale (cd. <i>city manager</i>)	922
7.	Altri casi particolari di conferimento di funzioni dirigenziali	923
8.	Gli incarichi a contratto	924
9.	La durata degli incarichi dirigenziali ed il cd. “ <i>spoil system</i> ” a livello di governo locale	926
10.	La questione dell’applicabilità o meno della normativa statale alla dirigenza locale. Gli arresti della Corte di Cassazione	928
11.	La differenza tra “incarichi dirigenziali” e “posizioni organizzative” . . .	930

Parte XI
GIURISDIZIONE

Sezione I

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE SULLE CONTROVERSIE IN MATERIA
DI LAVORO PUBBLICO CONTRATTUALIZZATO

Capitolo XXXVI

LA GENERALE GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

1.	La privatizzazione del rapporto di lavoro ed i suoi riflessi sul riparto di giurisdizione	939
2.	La tesi dell’avenuto superamento del tradizionale criterio di riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo	941
3.	La conferma del riparto di giurisdizione in base alla mutata natura degli atti di gestione	947
4.	L’attuale disciplina normativa in tema di riparto e la ricostruzione diacronica della fattispecie	953
5.	L’ambito oggettivo del riparto di giurisdizione	955
6.	L’ambito soggettivo del riparto di giurisdizione. La giurisdizione del giudice ordinario	957
6.1.	La recente riforma delle società a partecipazione pubblica	959
6.1.1.	Una recente inversione di rotta. Il caso delle fondazioni . . .	966
6.1.2.	Alcune precisazioni in materia di società <i>in house</i>	968
6.2.	La giurisdizione del giudice amministrativo	970
7.	Il nuovo organico sistema di riparto	974
8.	Il criterio temporale. Il riparto di giurisdizione in relazione al periodo transitorio	975

Sezione II

LE DEROGHE ALLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO.
LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

Capitolo XXXVII

LA GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITÀ

1.	Gli atti di macro-organizzazione	981
2.	Le procedure concorsuali. La struttura bifasica della procedura concorsuale	984
2.1.	La linea di demarcazione fra le due giurisdizioni. L'approvazione della graduatoria	987
2.2.	La gestione delle graduatorie	990
2.3.	La duplice natura "amministrativa" e "negoziale" del bando e della graduatoria	995
2.3.1.	L'impugnazione immediata o differita del bando	998
2.4.	La nozione ristretta di "procedura concorsuale"	1001
2.5.	La nozione estesa di "assunzione". I cd. concorsi interni	1002
2.6.	Controversie esulanti dalla giurisdizione del g.a	1009
2.7.	La difficile ricerca della giurisdizione. Un caso emblematico. Le procedure di stabilizzazioni <i>ex art. 20 D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75</i>	1011
2.8.	Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali	1020

Capitolo XXXVIII

LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA. LE CATEGORIE RISERVATE

1.	Le eccezioni alla giurisdizione del g.o. previste dall'art. 63 T.U.P.I. Le categorie escluse dalla privatizzazione	1023
2.	Le caratteristiche della giurisdizione esclusiva	1032
3.	Le competenze inderogabili. La competenza territoriale ed il criterio speciale del foro del pubblico impiego	1035
3.1.	Competenza funzionale	1039

Sezione III

LE POSSIBILI INTERFERENZE TRA LE DUE GIURISDIZIONI
E LE DISCRASIE ESISTENTI NELL'ATTUALE SISTEMA DI RIPARTO

Capitolo XXXIX

**LE CONTROVERSIE IN MATERIA DI ACCESSO AGLI ATTI
NEL PUBBLICO IMPIEGO PRIVATIZZATO**

1.	Le discrasie nell'attuale sistema di riparto. Le violazioni, in materia lavorativa, del principio delle pari opportunità e della tutela contro le discriminazioni razziali	1043
----	--	------

2.	L'esercizio del diritto di accesso nel pubblico impiego privatizzato. Premessa. La non applicazione della legge n. 241/1990 ai rapporti di lavoro contrattualizzati alle dipendenze della pubblica amministrazione	1051
2.1.	La nozione di documento ostensibile nel pubblico impiego privatizzato	1057
2.2.	La legittimazione passiva all' <i>actio ad exhibendum</i> e l'asserita avvenuta "defunzionalizzazione" dell'attività della p.a.	1064
2.3.	Il diritto di accesso quale occasione di una possibile intersezione fra giurisdizioni diverse. Il rischio di un uso inappropriato dello strumento ostensivo in chiave di anticipazione probatoria	1069
3.	Un'ulteriore ipotesi di possibile interferenza: il problema dell'ammissibilità o meno del ricorso straordinario al Capo dello Stato in materia di pubblico impiego contrattualizzato	1076

Capitolo XL

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE NELLA FASE DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE DEL GIUDICE DEL LAVORO. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in sede di giudizio di ottemperanza	1083
2.	I limiti all'applicabilità, <i>in subjecta materia</i> , del giudizio di ottemperanza ed il tipo di provvedimenti del giudice del lavoro in concreto eseguibili	1091
3.	Le domande e le eccezioni proponibili in sede di giudizio di ottemperanza	1098
4.	Il caso dell'inottemperanza del datore di lavoro pubblico: i poteri sostitutivi del commissario <i>ad acta</i> ed il ricorso "per chiarimenti sulle modalità dell'esecuzione", quale rimedio diverso dall'ordinario giudizio di ottemperanza	1101
	<i>Bibliografia</i>	1109
	<i>Indice analitico</i>	1169

