

Le trasformazioni del rapporto alle dipendenze della p.a dal 1990 ad oggi.

1. La c.d. privatizzazione del pubblico impiego e le persistenti peculiarità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni rispetto a quello dei dipendenti privati

Il pubblico impiego, ovvero il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ha conosciuto dai primi anni 90 ad oggi profonde trasformazioni.

Il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti è stato, infatti, per lungo tempo regolato in modo differente da quello dei dipendenti di soggetti privati in ragione della **specialità del datore di lavoro pubblico** e delle sue esigenze organizzative. Esso era caratterizzato dall'essere **disciplinato da fonti di natura pubblicistica** (leggi, regolamenti, atti generali, ecc.), dalla **sostanziale assenza di contrattazione collettiva** e dalla **spendita di poteri autoritativi** da parte del datore di lavoro pubblico nella gestione del rapporto.

Solo gradatamente, dapprima in singoli settori (sanità, enti locali, scuola, ecc.) e poi in via generale, fu introdotto, per la regolazione di taluni aspetti del rapporto di lavoro, il ricorso alla contrattazione collettiva (l. n. 83/1980), tuttavia gli accordi sindacali, siglati dalle associazioni di categoria, dovevano essere recepiti da un provvedimento normativo (regolamento) per poter acquisire efficacia.

Con la l. **delega n. 421/1992**, fu per la prima volta affermato il principio che il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti potesse essere regolato al pari di quello dei dipendenti privati da **fonti di diritto comune**, ad eccezione di talune categorie per le quali permaneva l'esigenza, in ragione delle funzioni svolte, di mantenere la disciplina pubblicistica.

Il Governo emanò quindi in attuazione della delega il **d.lgs. n. 29/1993**. Ad esso hanno fatto seguito vari interventi normativi, culminati con l'adozione del **d.lgs. n. 80 del 1998** che ha profondamente modificato l'assetto originario della riforma, fino alla emanazione del **d.lgs. n. 165/2001**, il quale, con un intento razionalizzatore e di chiarificazione, ha riordinato in un unico testo tutta la disciplina in materia di rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, dando anche conto delle abrogazioni nel frattempo intervenute, anche a seguito dell'entrata in vigore dei contratti collettivi.

Il processo riformatore non si è ad oggi ancora concluso: con la **l. 15 del 4 marzo 2009**, infatti, è stata approvata una nuova delega in materia di riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Si è così realizzata quella che comunemente viene definita come la "**privatizzazione del pubblico impiego**", la quale costituisce "*un capitolo della generale riforma della p.a.*" avviata appunto negli anni '90 (CASSESE). Essa mira a realizzare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa,

nonché il contenimento della spesa pubblica, mediante il ricorso a strumenti mutuati dal diritto privato, nel presupposto che la regolamentazione privatistica sia più idonea al perseguimento di tali finalità.

In sostanza, il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni è stato contrattualizzato e sottoposto alle **regole del diritto comune**, pur con alcune peculiarità dovute alla **necessaria funzionalizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni al perseguimento dell'interesse pubblico**, anche qualora essa si svolga con strumenti di diritto privato.

La **Corte costituzionale** ha infatti in plurime occasioni sottolineato che, malgrado la progressiva assimilazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con quello alle dipendenze dei datori di lavoro privati, **sussistono ancora differenze sostanziali**, il che giustifica **la possibilità di una disciplina speciale del rapporto di lavoro pubblico “privatizzato” rispetto a quello privato** (da ultimo n. 146/2008), in vista del perseguimento degli interessi generali” (sentenza n. 275 del 2001). La pubblica amministrazione, infatti, “conserva pur sempre – anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato – una connotazione peculiare” rispetto ai privati datori di lavoro, essendo tenuta “al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa” (sentenza n. 82 del 2003).

Gli ambiti nei quali tali aspetti peculiari maggiormente si evidenziano sono in primo luogo quelli connessi all'**assunzione presso le pubbliche amministrazioni**, in relazione alla quale l'art. 97, comma 3 della Costituzione italiana impone il ricorso al **pubblico concorso**, quale migliore strumento per la selezione del personale. La Corte costituzionale ha sul punto chiarito che la regola del pubblico concorso può essere derogata solo in circostanze eccezionali.

In questo quadro si comprende dunque agevolmente perché – come si vedrà meglio *infra* - la procedura concorsuale continui ad avere natura pubblicistica e ad essere conosciuta dal giudice amministrativo (art. 63, comma 4 d.lgs. n. 165/01) e perché l'art. 36 comma 2 del d.lgs. 165/01 preveda che **la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non possa comportare a titolo sanzionatorio la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato** con le medesime pubbliche amministrazioni (C.Cost. n. 89 del 2003). In tal modo, infatti, si verrebbe sostanzialmente ad eludere la regola del pubblico concorso.

Sempre nella stessa logica si spiega anche la previsione di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165/01 secondo il quale l'esercizio di fatto di **mansioni superiori**, non corrispondenti alla qualifica di appartenenza, non comporta il diritto ad un inquadramento superiore o all'assegnazione definitiva di incarichi di direzione. (In sostanza, non si applica ai dipendenti pubblici l'art. 2103 c.c.).

Anche la progressione interna, se comporta l'accesso ad una area o qualifica superiore, infatti, è qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come assunzione ed è pertanto soggetta alla regola del pubblico concorso.

Anche il rapporto di lavoro dei **dirigenti pubblici**, dopo la privatizzazione, mantiene tratti distintivi piuttosto marcati rispetto a quello dei dirigenti privati (C. Cost. 104/2007).

In particolare, mentre il rapporto di lavoro della dirigenza privata può essere qualificato in termini di rapporto fiduciario, ed è di conseguenza ammesso il recesso ad nutum da parte del datore di lavoro, nella dirigenza pubblica, in applicazione del **il principio della separazione tra la dirigenza e gli organi di vertice della amministrazione, il rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici gode di una certa stabilità**, tranne che si tratti di un rapporto meramente fiduciario con l'organo politico (come quello degli organi di diretta collaborazione).

Si ritiene infatti che i superiori interessi di carattere costituzionale di continuità, buon andamento, efficienza ed imparzialità dell'attività amministrativa possano essere garantiti solo sottraendo la dirigenza alla dipendenza dagli organi politici e mantenendole una sfera di autonomia nella gestione amministrativa, pur nell'ambito del rispetto delle direttive provenienti dagli organi politici.

A tal fine, è stata prevista, oltre alla temporaneità degli incarichi, la **scissione tra l'assunzione del dirigente pubblico nel ruolo dirigenziale**, cui consegue la costituzione del rapporto di servizio privatizzato, e **il conferimento delle funzioni dirigenziali**, che avviene mediante **provvedimento unilaterale con il quale sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire**, nonché la durata dell'incarico. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede poi un **contratto individuale** con cui è definito il corrispondente trattamento economico.

Il mancato rispetto degli obiettivi prefissati dà luogo a responsabilità dirigenziale (art. 21) e può portare al diniego di rinnovo dell'incarico o alla revoca dell'incarico, e solo nei casi più gravi può incidere anche sul rapporto di lavoro, giustificando il recesso.

In ogni caso, come ha sottolineato la Corte Costituzionale (sent. 103 e 104 del 2007) deve sempre essere assicurato il rispetto di procedure di garanzia: la previa contestazione degli addebiti, il contraddittorio, l'obbligo di motivazione.

Nonostante l'esistenza di questi tratti peculiari del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, comunque, il datore di lavoro pubblico, a seguito della riforma, non fa più uso, nella gestione del rapporto, dei suoi poteri autoritativi ma usa **gli stessi poteri del privato datore di lavoro**, emanando cioè anziché provvedimenti amministrativi, atti unilaterali di natura privatistica, denominati "determinazioni datoriali".

E' stato inoltre molto **ampliato l'ambito riservato alla contrattazione collettiva**, avente ad oggetto tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali (art. 40 d.lgs. n.

165/01). Sul punto va notato inoltre che con la legge n. 15 del 2009 il Governo è stato delegato a precisare gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva e alla legge, ferma restando la riserva alla contrattazione collettiva per la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro.

E' venuto meno il necessario recepimento con fonte pubblicistica del contratto collettivo nonché la facoltà per i contratti collettivi, secondo un sistema analogo a quello previsto per i regolamenti di delegificazione, di derogare - negli ambiti ad essi rimessi - a norme di legge o agli accordi sindacali recepiti con d.p.r. (secondo la procedura dettata dalla l. n. 83/80), prevedendosi comunque la cessazione dell'efficacia delle norme di legge e degli accordi sindacali recepiti, con la sottoscrizione dei contratti collettivi (cfr. art. 72 d.lgs. n. 165/2001).

Sempre nell'ottica della persistenza di taluni aspetti di specialità del rapporto di lavoro rispetto a quello dei dipendenti privati, tuttavia, va inquadrata la **peculiare disciplina del contratto collettivo pubblico**, che a differenza di quello privato è *ex lege* efficace *erga omnes* perché le pubbliche amministrazioni sono tenute ad applicarli. A mente dell'art. 64 del d.lgs. n. 165/01, inoltre, è previsto l'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale: infatti avverso la decisione del giudice su di una tale questione può essere proposto immediatamente ricorso in Cassazione. Il ricorso per cassazione, infine, può essere proposto anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali (art. 63 comma 5 d.lgs. n. 165/2001).

La Corte costituzionale ha sul punto precisato che la specificità del "lavoro pubblico giustifica tale diversità di disciplina (sentenza n. 367 del 2006 e n. 199 del 2003).

Il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, dunque, è ormai – ad eccezione delle categorie sottratte alla privatizzazione – un rapporto di diritto privato, pur con taluni aspetti di specialità.

Per tale ragione appare più corretto parlare, invece che di pubblico impiego, di **rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione**, in modo da mettere in risalto che di pubblico rimane solo il soggetto datore non più il rapporto di lavoro.

Alla privatizzazione del rapporto di lavoro, per evidenti ragioni logico-sistematiche, si affianca – come meglio si vedrà in seguito - **la devoluzione del contenzioso** sui rapporti divenuti ormai privatistici, al giudice del diritto privato, ossia **al giudice del lavoro**, giusta il disposto dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/01.

2. Ambito soggettivo di applicazione della riforma: le categorie di dipendenti pubblici esclusi dalla privatizzazione

Alcune categorie di lavoratori – come si accennava - sono state escluse dal processo di privatizzazione (art. 2, comma 4 del D.Lgs. n. 29/1993 ora art. 3 del D.Lgs. n. 165/2001), evidentemente in ragione della maggiore rilevanza pubblicistica delle mansioni svolte e della necessità, quindi, di mantenere una disciplina pubblicistica dei relativi rapporti di lavoro.

Si tratta di: **magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e procuratori dello Stato; il personale militare e quello delle forze di polizia, compreso il Corpo forestale dello Stato** (v. Cons. Stato, VI, 8 gennaio 2003, n. 25); il personale appartenente alle **carriere diplomatiche e prefettizie** a partire dal vice-consigliere di Prefettura; i dipendenti della **Consob**, i dipendenti dell'**Autorità garante** della concorrenza e del mercato, i dipendenti dell'**Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità** e dell'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**; i dipendenti dell'**ISVAP, docenti e ricercatori universitari**, in attesa di un nuovo assetto organico, Con il D.Lgs. n. 80/1998 è invece venuta meno la deroga inizialmente prevista per i **dirigenti generali**, i quali sono stati sottoposti al regime privatistico, al pari degli altri dirigenti.

In tutti i casi sopra enumerati, il rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato da fonti di diritto pubblico e l'amministrazione continua ad agire con atti di natura autoritativa, tranne che per i profili retributivi e quelli per i quali è assente ogni profilo discrezionale (ferie, riposo settimanale ecc.) laddove l'amministrazione agisce con atti c.d. paritetici; inoltre, come meglio si vedrà in seguito, rimane al giudice amministrativo **la giurisdizione esclusiva**, nel cui ambito il giudice decide anche delle questioni risarcitorie sia per danni patrimoniali che non patrimoniali (danno biologico, mobbing, ecc.).

3. Fonti pubblicistiche e privatistiche nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico e atti di macro e micro organizzazione.

La c.d. privatizzazione del pubblico impiego ha comportato, come si è detto nel paragrafo n. 1, la contrattualizzazione dei rapporti individuali di lavoro e la sottoposizione dei pubblici impiegati alla normativa di diritto comune, con le **deroghe** contenute nello stesso decreto legislativo 165/2001 in ragione delle peculiarità del rapporto di lavoro pubblico che – come si è detto nel paragrafo 1. – giustificano la previsione in taluni casi di discipline differenziate.

Restano però ferme le previsioni di ambiti riservati alla legge ed agli atti unilaterali di auto-organizzazione.

Infatti, non può non rilevarsi che in materia di **organizzazione degli uffici**, strettamente connessa per taluni aspetti alla disciplina del rapporto di lavoro, l'art. 97 Cost. prevede una **riserva relativa di legge**. Pertanto, l'art. 2, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001, prevede che le amministrazioni "...definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi,

mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, 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.”

Tali atti, definiti atti di **macro- organizzazione**, sono adottati, ai sensi dell’**art. 4, commi 1 e 2**, D.lgs. n. 165/2001, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Ad essi si affiancano atti organizzativi di minore rilevanza, c.d. **atti di micro organizzazione**, che sono stati sottratti alla disciplina pubblicistica e rimessi alle determinazioni unilaterali della PA, nell’esercizio della capacità di diritto privato propria del datore di lavoro (l’**art. 5 co. 2**).

Si tratta di **atti organizzativo-gestionali** comprensivi, oltre che degli atti di gestione in senso stretto del singolo rapporto (la sanzione disciplinare, il trasferimento, l’assegnazione delle mansioni, la fissazione dei carichi di lavoro, il licenziamento), anche degli atti di organizzazione minore, **adottati dai dirigenti**, al pari degli atti di gestione dei rapporti, nell’esercizio della capacità e dei poteri del privato datore di lavoro, **nell’ambito e sulla base degli atti organizzativi di carattere generale**.

Si evidenzia dunque, almeno in via tendenziale, **un riparto di competenze tra organi di indirizzo politico e dirigenza** nella emanazione rispettivamente degli atti di macro e micro organizzazione.

Agli atti di micro-organizzazione, così come agli atti di gestione del rapporto di lavoro, per la loro natura di determinazioni unilaterali assunte dalla amministrazione con **i poteri del privato datore di lavoro**, **non si applica** la disciplina contenuta nella **legge generale sul procedimento amministrativo (l. 241/90)** e in particolare l’obbligo di motivazione. Tale assunto è sostenuto dalla granitica giurisprudenza della Cassazione. La previsione di una disciplina meramente privatistica di tali atti appare infatti proprio finalizzata a consentire alla P.A. datrice di lavoro di agire il vincolo delle regole procedurali proprie degli atti amministrativi, equiparando l’amministrazione a un imprenditore privato non solo nella gestione del rapporto di lavoro con i suoi dipendenti, ma anche nella gestione degli aspetti più di dettaglio della propria organizzazione interna.

Ciò non esclude, naturalmente che obblighi di motivazione possano essere imposti da altre fonti o dai contratti collettivi. Ad esempio, in caso di licenziamento disciplinare l’obbligo di motivazione non è quello previsto dall’art. 3 della l. 241/90, ma il contenuto di esso va determinato in base al disposto dell’art. 2 della legge n. 604 del 1966 nonché alla disciplina dei contratti collettivi.

Ci si è chiesti tuttavia in dottrina se nonostante la totale equiparazione degli atti gestionali adottati dalla p.a. agli atti dei datori di lavoro privati non vi sia comunque la possibilità – da parte del giudice ordinario – di sindacare la loro **rispondenza al pubblico interesse**, trattandosi comunque di attività funzionalizzata ancorché di diritto privato.

A tal fine si è sostenuta, talvolta, la possibilità di valorizzare a questi fini il **sindacato di correttezza e buona fede**. Occorre tuttavia mettere subito in evidenza che il sindacato che può esercitare il GO in base ai principi della correttezza e buona fede non è strutturalmente idoneo a valutare la corrispondenza all'interesse pubblico, come può fare invece il GA attraverso lo strumento dell'eccesso di potere, in quanto esso è comunque rivolto a tutelare le posizioni dei contraenti e non anche l'interesse della collettività al buon andamento della pubblica amministrazione. Il sindacato di correttezza e buona fede, infatti, si ferma alla valutazione della ragionevolezza – secondo parametri di normalità – della scelta datoriale e non richiede una giustificazione di queste scelte tale da accertare il perseguimento dell'obiettivo prefissato. Pertanto, i principi della correttezza e della buona fede non sono idonei a tutelare adeguatamente anche le esigenze di imparzialità dell'azione amministrativa e garantire il perseguimento dell'interesse pubblico, se non a costo di notevoli forzature.

Alcuni hanno ipotizzato allora un sindacato sulla base dell'**art. 97 Cost., da intendersi come norma imperativa**, la cui violazione determinerebbe **la nullità dell'atto unilaterale della p.a.**. Si tratta tuttavia di una strada difficilmente percorribile e che potrebbe portare il giudice alternativamente a sostituirsi alla amministrazione, invadendo la sfera ad essa riservata, ovvero ad interpretare con estremo rigore i limiti del proprio sindacato, lasciando in sostanza sfornito di tutela il dipendente.

E' pertanto prevalente la tesi secondo la quale la funzionalizzazione dell'attività amministrativa di diritto privato non possa essere sindacata tramite la patologia dell'atto, ma solo mediante gli **strumenti di controllo successivo** (interno, di gestione) ovvero tramite la responsabilità dirigenziale, ecc. In sostanza, dunque, l'attività di diritto privato della p.a. potrebbe essere considerata funzionalizzata solo nel suo insieme.

In tal modo, tuttavia, solo in seconda battuta l'uso distorto dei poteri privatistici della amministrazione potrà essere sanzionato, con evidenti effetti conformativi per il futuro, ma non si potrà intervenire sulla efficacia e validità degli atti già posti in essere.

4. Il riparto di giurisdizione dopo la privatizzazione del pubblico impiego.

La sottoposizione dei rapporti di lavoro pubblici alla disciplina privatistica ha avuto come logica conseguenza anche il trasferimento della giurisdizione dal giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, al giudice civile del lavoro (**art. 63, d.lgs. 165/2001**).

Non va dimenticato che la scelta di attribuire al g.a. in sede di giurisdizione esclusiva le controversie in materia di pubblico impiego era chiaramente legata alla natura pubblicistica del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, oltre che motivata dalla l'esigenza di evitare

complicati riparti di giurisdizione casi dubbi caratterizzati dalla commistione di atti autoritativi con atti di natura paritetica, semplificando il sistema di riparto.

La giurisdizione esclusiva del g.a., che nel previgente regime costituiva la regola per tutto il pubblico impiego, permane, ai sensi dell'art. 63, co. 4, solo per le categorie di impiegati non privatizzate, elencate dall'art. 3.

Per quanto attiene al **personale privatizzato**, invece, **la giurisdizione ora appartiene al giudice del lavoro**, in relazione a tutte le controversie riguardanti il rapporto di lavoro in ogni sua fase, dalla instaurazione sino all'estinzione, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto. **Restano invece devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo** le controversie in materia di **procedure concorsuali finalizzate all'assunzione** (art. 63, comma 4), alle quali la giurisprudenza ha equiparato le procedure selettive per la progressione di carriera (Cass. SU15 ottobre 2003, n. 15403) e quelle concernenti in via principale gli atti amministrativi di macro-organizzazione, trattandosi in entrambi i casi di atti aventi natura autoritativa e pubblicistica.

La presenza di un potere autoritativo della p.a. radica, quindi, la giurisdizione generale del g.a: occorre infatti tener presente la natura di vero e proprio procedimento amministrativo della procedura concorsuale.

Il giudice del lavoro, nell'ambito della propria giurisdizione, ai sensi dell'art. 63, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, **tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati.**

La precisazione, che potrebbe apparire ultronea trattandosi dei normali poteri di cui dispone il giudice ordinario nell'ambito della sua giurisdizione, è probabilmente dovuta all'intenzione di fugare ogni dubbio circa l'inapplicabilità al caso di specie, stante la natura privatistica dell'attività esercitata dalla pubblica amministrazione, dei limiti ai poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione dettati dalla legge abolitrice del contenzioso del 1865 (art. 2 e 4) circa le azioni costitutive di annullamento e le azioni di condanna ad un *facere* specifico .

In particolare, il legislatore ha sentito l'esigenza di precisare che le sentenze con le quali il giudice riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro.

Quanto, invece, alle pronunce di condanna, tra esse rientrano la condanna in tema di repressione della condotta antisindacale, la condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro, la condanna ad

adibire il dipendente alle mansioni corrispondenti alla qualifica rivestita, ma anche la condanna al pagamento di somme di denaro.

Il g.o., infine, potrà adottare pronunce risarcitorie aventi ad oggetto comportamenti o atti illeciti adottati dalla p.a. nella veste di datore di lavoro.

Rimane fermo il divieto generale per il giudice ordinario di annullare veri e propri provvedimenti amministrativi, che possono essere annullati dal giudice ordinario. E' tuttavia previsto, nell'eventualità che la decisione possa richiedere l'esame di provvedimenti amministrativi presupposti, **il potere di disapplicazione in via incidentale** di essi, se illegittimi (art. 63, comma 1), ovvero il potere di non tener conto dei loro effetti ai fini della decisione.

5. Conclusioni

In conclusione, il rapporto di lavoro pubblico del personale privatizzato è in questi anni radicalmente mutato. Il giudizio complessivo sugli esiti della riforma, tuttavia, non sembra per ora essere particolarmente positivo.

Sono infatti sicuramente **aumentate le difficoltà nella individuazione del giudice competente**, con conseguenti contrasti giurisprudenziali e allungamento dei tempi dei giudizi. Appare poi quantomeno di difficile inquadramento sistematico la previsione della giurisdizione ordinaria sui "provvedimenti" di conferimento e revoca dell'incarico dirigenziale, trattandosi di atti che incidono in modo così rilevante nell'organizzazione amministrativa e nella gestione degli interessi pubblici e per i quali, peraltro, la Corte costituzionale – come si è visto - richiede garanzie procedurali del tutto analoghe a quelle previste per i provvedimenti amministrativi. Come è stato evidenziato in dottrina (A. ROMANO), sarebbe stato forse opportuno sottrarre alla privatizzazione il rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici.

L'auspicato **contenimento della spesa pubblica**, inoltre, non ha dato i risultati sperati, tanto che con la l. 15 del 2009 si sta cercando di introdurre vincoli più stringenti alla contrattazione collettiva per consentire un maggiore rispetto delle previsioni di bilancio.

Anche l'obiettivo del **miglioramento dell'efficienza e della produttività** delle pubbliche amministrazioni non sembra essere stato soddisfacentemente raggiunto, al punto che anche a tali fini la legge n.15 del 2009 ha inteso incidere profondamente su questi aspetti, introducendo strumenti di premialità della meritocrazia e sanzioni disciplinari più incisive in caso di scarsa produttività e assenteismo, nonché ampliando i poteri e i compiti della dirigenza e le correlative responsabilità.

Sotto tanti profili, infine, la tutela del pubblico dipendente si è ridimensionata, soprattutto perché il giudice ordinario, non disponendo di uno strumento paragonabile all'eccesso di potere, non può

spingersi a sindacare le determinazioni datoriali come in passato il giudice amministrativo sindacava i provvedimenti discrezionali dell'amministrazione datrice di lavoro. Ciò non toglie però che, in relazione ad altri aspetti (tutela dei diritti patrimoniali e dei diritti derivanti dalla contrattazione collettiva), la tutela giudiziaria ordinaria può, in concreto, rivelarsi più incisiva.

(Maria Laura Maddalena)