



# Il pubblico impiego contrattualizzato

**Problemi attuali e prospettive**

a cura di  
**Domenico Garofalo e Angelica Riccardi**



**Pacini  
Giuridica**



## **LABOR Istantanee**

Direttore Oronzo Mazzotta

### **Comitato Scientifico**

Marina Brolo, Maria Teresa Carinci, Carlo Cester, Riccardo Del Punta, Vincenzo Ferrante, Arturo Maresca, Luca Nogler, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Roberto Pessi, Roberto Romei, Franco Scarpelli, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli

### **Comitato dei Garanti**

Edoardo Ales, Raffaele De Luca Tamajo, Lorenzo Gaeta, Alessandro Garilli, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Vito Leccese, Fiorella Lunardon, Mariella Magnani, Maurizio Ricci, Francesco Santoni, Giuseppe Santoro-Passarelli, Paolo Tosi, Patrizia Tullini, Lorenzo Zoppoli

### **Volumi pubblicati:**

1. Giovanni Mimmo, Antonino Sgroi, *Il decreto dignità. Contratti a termine, somministrazione di lavoro, lavoro occasionale e indennità risarcitoria per il licenziamento illegittimo*
2. *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, a cura di Oronzo Mazzotta
3. Anna Zilli, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*
4. Alberto Tampieri, *Il licenziamento individuale. Analisi normativa e orientamenti giurisprudenziali*
5. Andrea Del Re, *Il licenziamento per scarso rendimento*
6. *Il pubblico impiego contrattualizzato, problemi attuali e prospettive*, a cura di Domenico Garofalo e Angelica Riccardi

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da due *Referee esterni* al Comitato Scientifico e al Comitato dei Garanti, a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza nei criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco dei *Referee*.

IL PUBBLICO IMPIEGO  
CONTRATTUALIZZATO  
PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE

a cura di  
**Domenico Garofalo e Angelica Riccardi**

  
**Pacini  
Giuridica**



© Copyright 2025 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-881-3

*Realizzazione editoriale*



Via A. Gherardesca  
56121 Pisa

*Responsabile di redazione*  
Valeria Savallo

*Fotolito e Stampa*

**IGP** Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

# Indice

<b>PREFAZIONE</b> .....	9
<b>Capitolo I - Trent'anni che sconvolsero il pubblico impiego. La storia della riforma</b> »	13
Angelica Riccardi	
1. Prologo. Breve cronaca di una lunga riforma .....	13
2. I bilanci. Dalla superficialità al negazionismo .....	22
3. I parametri per una vera valutazione.....»	28
<b>Capitolo II - Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico.....»</b>	33
Antonio Viscomi	
1. Semplificazioni narrative .....	33
2. Complessità regolative .....	34
3. Cosa e come .....	36
4. Ecosistemi professionali .....	37
5. Linee di indirizzo .....	39
6. Linee guida e Framework .....	41
7. Prove situazionali .....	43
8. Formazione e valutazione .....	45
9. Aree Famiglie Profili Mansioni .....	47
10. Dirigente mentore .....	50
11. Conclusioni provvisorie .....	50
<b>Capitolo III - Le sfide organizzative e gestionali per le amministrazioni italiane nella stagione che promuove il valore della persona nel lavoro .....</b>	55
Gabriella Nicosia	
1. Premessa: dal quantum al quomodo delle prestazioni nelle PA .....	55
2. La centralità della progettazione .....	57
2.1. La valorizzazione dei talenti .....	59
2.2. A chi spetta creare il valore pubblico dando valore alle persone? .....	61
3. La managerialità responsabile di ultima generazione.....»	63
3.1. La valutazione delle performance.....»	65
3.2. Delle possibili evoluzioni nel modello .....	67
<b>Capitolo IV - La flessibilità in entrata nel settore pubblico: alcune proposte per superare l'attuale specialità (ed inefficienza) della sua disciplina .....</b>	69
Luigi Fiorillo	
1. Alcune brevi considerazioni introduttive .....	69
2. Il governo della flessibilità in entrata tra sanatorie e normativa in deroga .....	72
3. Alcune proposte per superare la specialità della disciplina pubblica sul contratto a termine: il contratto collettivo come fonte esclusiva per la individuazione delle causali .....	73
4. (Segue) La modifica del modello sanzionatorio: dall'indennizzo alla stabilizzazione del rapporto nel rispetto del dettato costituzionale .....	74

<b>Capitolo V - La specialità della dirigenza pubblica tra autonomia, responsabilità e fiduciarità</b> .....»	79
Massimo Lanotte	
1. L'insopprimibile differenziazione tra pubblico e privato. La rilevanza costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione e la definizione legale delle funzioni dirigenziali .....	79
2. Separazione funzionale e contiguità fiduciaria tra dirigenza e organo di vertice politico.....»	84
3. Temporaneità, rinnovabilità e revoca degli incarichi dirigenziali: flessibilità o precarietà? .....	86
4. La tutela della professionalità a garanzia dell'autonomia del dirigente.....»	91
5. La stabilità del rapporto di lavoro e l'evoluzione della tutela per il licenziamento illegittimo .....	94
6. L'erosione dell'autonomia dirigenziale e la contaminazione delle forme di responsabilità dirigenziale e disciplinare.....»	97
7. Il conferimento degli incarichi tra professionalità, competenze e (limitata) discrezionalità di scelta .....	101
8. La ricerca della fiduciarità nella dirigenza "esterna" .....	103
9. L'evoluzione dello <i>spoils system</i> . Spunti per un nuovo assetto basato sulla distinzione tra dirigenza tecnica e dirigenza fiduciaria.....»	108
<b>Capitolo VI - Le carriere dei dipendenti pubblici</b> .....	113
Alessandro Riccobono	
1. Le carriere dei dipendenti pubblici dalla prima privatizzazione alla riforma Brunetta: un breve excursus .....	113
2. La revisione dei sistemi di classificazione del personale nella tornata contrattuale 2019 -2021 .....	116
3. La riscrittura dell'art. 52, comma 1 bis, d.lgs. n. 165/2001: le progressioni orizzontali e le progressioni verticali .....	117
<b>Capitolo VII - Il rapporto di lavoro nelle società a partecipazione pubblica. Profili applicativi del tusp d.Lgs. N. 175/2016</b> .....	121
Vincenzo Maria Tedesco	
<b>Capitolo VIII - Il rapporto di lavoro nelle società a partecipazione pubblica. Profili applicativi del TUSP d.lgs. n. 175/2016</b> .....»	127
Maria Leone	
1. Introduzione e profili storici .....	127
2. Ambito soggettivo di applicazione .....	129
3. Le fonti .....	130
4. Disposizioni in deroga alla disciplina privatistica e questioni problematiche .....	131
5. Considerazioni conclusive .....	135
<b>Capitolo IX - Il d.P.R. 13 giugno 2023 n. 81 e le modifiche al codice di comportamento dei dipendenti pubblici</b> .....	137
Francesca Chietera	
1. I codici di comportamento: nascita, evoluzione, problemi risolti e non .....	137
2. La legge n. 190/2012 e la valenza disciplinare dei codici di comportamento.....»	138
3. Il d.P.R. n. 81/2023 e la sua complicata gestazione .....	140
4. Le modifiche al d.P.R. n. 62/2013 .....	144
4.1. L'art. 11 bis sull'utilizzo delle tecnologie informatiche .....	144

4.2. L'art. 11 ter sull'utilizzo dei mezzi di informazione e dei <i>social media</i> .....»	145
4.3. Le ulteriori modifiche .....	148
5. Conclusioni .....	149
<b>Capitolo X - I riflessi della mobilità volontaria sul trattamento retributivo .....</b>	<b>151</b>
Carmela Garofalo	
1. Premessa.....»	151
2. La qualificazione della mobilità volontaria prima e dopo il 2021 .....	153
3. L'inquadramento professionale nei processi di mobilità volontaria .....	158
3.1. Nella mobilità (volontaria) intracompartimentale.....»	159
3.2. Nella mobilità (volontaria) infracompartimentale.....»	161
4. Il trattamento economico nei processi di mobilità volontaria.....»	162
5. Conclusioni.....»	167
<b>Capitolo XI - Questioni in tema di aspettative per cause particolari nel pubblico impiego .....</b>	<b>169</b>
Stefano Caffio	
1. Delimitazione del campo di indagine .....	169
2. Il controverso quadro regolatorio.....»	170
3. L'aspettativa per incarichi e/o rapporti di lavoro alle dipendenze di altra pubblica amministrazione: poche luci, molte ombre.....»	175
4. Brevi considerazioni conclusive .....	180
<b>INDICE DEGLI AUTORI .....</b>	<b>183</b>

# PREFAZIONE

*Domenico Garofalo e Angelica Riccardi*

Il volume raccoglie gli atti del convegno “*Il pubblico impiego contrattualizzato: problemi attuali e prospettive*” tenutosi a Taranto il 2 e 3 febbraio 2024, presso il *Dipartimento Jonico in sistemi giuridici ed economici* dell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, che ha rappresentato l’occasione per una riflessione a carattere sistematico, a trent’anni dal suo avvio, sulla riforma dei rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

La tematica è stata sviluppata attraverso una serie di contributi di taglio diverso, nella prospettiva di delineare, in prima battuta, le generali linee strutturali della regolamentazione dei rapporti di lavoro del personale pubblico; di approfondire, di seguito, alcuni ambiti settoriali e alcuni istituti particolari nei quali appare con particolare evidenza la perdurante specialità del lavoro pubblico o la presenza di criticità irrisolte. Il saggio di apertura, “*Trent’anni che sconvolsero il pubblico impiego. La storia della riforma*” (A. Riccardi), è volto a segnare le coordinate in cui il percorso riformatore si è collocato e a tracciarne l’evoluzione, evidenziando, nei vari stadi in cui questo complesso percorso si è articolato, i principali snodi a livello tecnico che sono stati affrontati dal legislatore e le diverse “ideologie” sottese a questi interventi. In questo contributo si ripercorre, inoltre, il dibattito – a volte superficiale o ideologizzato – che ha investito la riforma del lavoro pubblico sul piano dei risultati raggiunti, proponendo una serie di parametri per una valutazione di più ampio respiro dell’operazione di privatizzazione realizzata.

A seguire si colloca il contributo “*Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*” (A. Viscomi), che analizza le tendenze evolutive del sistema di regolazione del lavoro pubblico riguardate nel prisma di concetti chiave come professionalità e merito. Viene in particolare esaminata la recente valorizzazione in chiave organizzativa e gestionale delle competenze professionali del personale pubblico in funzione del perseguimento del valore pubblico. Dopo una riflessione in ordine alla relazione tra il dato sociologico della professionalità e la struttura giuridica fondamentale dell’obbligazione di lavoro, l’Autore esamina le direttive ministeriali adottate negli ultimi due anni e ne verifica l’effettiva implementazione nella riformulazione dei sistemi di inquadramento dettata dai contratti collettivi più recenti, segnalando potenzialità e limiti delle innovazioni proposte.

Nel successivo saggio, “*Le sfide organizzative e gestionali per le amministrazioni italiane nella stagione che promuove il valore della persona nel lavoro*” (G. Nicosia), vengono analizzati, con la stessa portata di ampio respiro, i nuovi paradigmi gestionali implementati dalle amministrazioni, e nella specie gli strumenti di ultima generazione finalizzati alla creazione di valore pubblico a partire dalla valorizzazione dei “talenti” delle persone che lavorano in questi apparati. Lo studio si chiude con una riflessione sulla responsabilità dei *manager* pubblici di ultima generazione nel nuovo sistema e

sulla centralità della valutazione quale momento sistemico imprescindibile per il buon funzionamento del complessivo modello.

Nella stessa prospettiva di individuazione delle criticità che connotano il sistema pubblica amministrazione e di proposizione di soluzioni innovative e più efficienti si pone, poi, il contributo *“La flessibilità in entrata nel settore pubblico: alcune proposte per superare l’attuale specialità (ed inefficienza) della sua disciplina”* (L. Fiorillo), che ha ad oggetto un istituto, il contratto a termine, assunto come emblematico della specialità che ancora connota il settore pubblico e delle differenze di matrice culturale che lo caratterizzano sotto il profilo gestionale. Ad una prima parte di analisi delle criticità dell’istituto segue, in una prospettiva *de iure condendo*, la proposizione di soluzioni per superare la specialità della sua attuale regolamentazione.

Ancora sulla specificità delle regole che continuano a connotare il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni è incentrato il saggio *“La specialità della dirigenza pubblica tra autonomia, responsabilità e fiduciarietà”* (M. Lanotte), che analizza le distonie (per alcuni profili necessitate da una serie di vincoli costituzionali) nella regolamentazione del rapporto e nella disciplina delle funzioni della dirigenza pubblica rispetto a quella privata, approfondendo in particolare la relazione – di separazione funzionale e contiguità fiduciaria – che nelle amministrazioni pubbliche intercorre tra la dirigenza e gli organi di vertice politici.

Chiude la parte del volume a carattere generale il contributo *“Le carriere dei dipendenti pubblici”* (A. Riccobono), che ripercorre le varie tappe della riforma degli ordinamenti professionali operata nel corso del più generale percorso di privatizzazione, evidenziando una serie di criticità sia nel sistema delineato dal legislatore sia nella sua applicazione concreta (con l’analisi della revisione dei sistemi di classificazione del personale nella tornata contrattuale 2019-2021).

Seguono poi una serie di saggi che hanno carattere più settoriale, incentrati su particolari categorie di dipendenti pubblici e su profili specifici del rapporto di impiego. Ad una precisa scelta dei Curatori è da ascrivere la differente estrazione dei Contributori che si sono occupati di questi ambiti: a membri dell’Accademia sono affiancati esponenti della Magistratura e dell’Avvocatura, in un dialogo costante tra teoria e prassi che qualifica l’opera anche sul piano della sua concreta fruibilità per gli operatori del diritto.

Il contributo *“Il rapporto di pubblico impiego negli enti locali, enti pubblici non economici, società partecipate. Il regime delle incompatibilità”* (V. M. Tedesco) prende in esame la tematica del regime delle incompatibilità tra impiego pubblico e attività extra istituzionali e, parallelamente, il divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici, segnalando l’anacronistica rigidità della disciplina che regge la materia.

Parimenti centrato sui problemi applicativi che scaturiscono da una regolazione legislativa non adeguata è il saggio successivo, *“Il rapporto di lavoro nelle società a partecipazione pubblica. Profili applicativi del TUSP D.Lgs. 175/2016”* (M. Leone), che analizza le soluzioni fornite dalla giurisprudenza ad una serie di questioni – in materia di procedure selettive, svolgimento di mansioni superiori, trattamenti retributivi,

reinternalizzazioni – determinate da un “vuoto normativo” nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle società partecipate.

A seguire si ha il contributo “*Il DPR 13 giugno 2023 n. 81 e le modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*” (F. Chietera), che esamina il tema dei codici di comportamento, ripercorrendo l’evoluzione legislativa che ha interessato questo istituto e l’acceso dibattito che lo ha investito (in particolare sul piano del rilievo disciplinare che è attribuibile a questa fonte). Sono approfondite, nella parte conclusiva dello studio, le innovazioni che hanno di recente interessato questa materia, con particolare riguardo all’utilizzo delle tecnologie informatiche e all’impiego dei mezzi di informazione e dei *social media*.

Nel saggio “*I riflessi della mobilità volontaria sul trattamento retributivo*” (C. Garofalo) si analizzano i riflessi dei processi di mobilità volontaria sul trattamento economico spettante al lavoratore all’interno di una cornice normativa che ha subito nel tempo diverse modifiche tali da disincentivare il ricorso all’istituto, soprattutto nel caso di mobilità infra-compartimentale. Sono in particolare approfondite le posizioni assunte dalla giurisprudenza in ordine al riconoscimento in capo al lavoratore transitato presso altra amministrazione dell’assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti nell’ente di destinazione, a cui si contrappone la recente lettura dell’art. 30, co. 2 *quinquies*, TUIPI fornita dalla Funzione Pubblica.

Chiude il volume il contributo “*Gli eventi sospensivi su richiesta del lavoratore*” (S. Caffio), che esamina alcune criticità concernenti la disciplina delle ipotesi di sospensione volontaria del rapporto di impiego, con specifico riferimento alle norme che regolano le aspettative per lo svolgimento di incarichi e/o rapporti di lavoro presso altro datore di lavoro pubblico. Un’attenzione particolare viene posta alla normativa relativa agli enti locali.

Il volume intende contribuire al dibattito sulla contrattualizzazione del pubblico impiego, coniugando angoli di osservazione diversi e stimolando future riflessioni e linee di ricerca.