

21. La retribuzione nel lavoro pubblico, nel 2020

di Gaetano Zilio Grandi, Arianna Pavin (1)

SOMMARIO: Premessa. Retribuzione e crisi economica nel prisma del lavoro pubblico. – A.1. Fonti di disciplina della retribuzione. – A.2. Contratti collettivi e contratti individuali di lavoro. – A.3. I livelli di contrattazione collettiva ed il loro diverso ruolo nella disciplina della retribuzione. – A.4. Nozione e struttura della retribuzione. – B.1. Il trattamento economico dei dirigenti. – B.2. Il contratto individuale. – C.1. Il trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nella giurisprudenza. – C.2. Il principio di onnicomprensività nella retribuzione dei dirigenti. La retribuzione accessoria – C.3. Il principio di parità di trattamento economico. Il riassorbimento dei trattamenti migliorativi. – C.4. Giusta retribuzione e retribuzione sufficiente secondo la Costituzione. Il problema dell'esercizio delle mansioni superiori. – D. Conclusioni. Ancora sulla valorizzazione del merito?

Premessa. Retribuzione e crisi economica nel prisma del lavoro pubblico

In questo lavoro si cercherà di ricostruire brevemente una tematica centrale per quanto attiene al lavoro svolto nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, muovendo da più nuclei fondamentali, di seguito partitamente affrontati.

Da un lato (A) si tratterà di ripercorrere le linee di sviluppo normativo e contrattuali del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nelle diverse "riforme" che hanno interessato il settore; dall'altro (B) ci si soffermerà sul trattamento economico dei dirigenti, dai quali, come noto, dipende in definitiva la corretta implementazione delle disposizioni che, dagli inizi degli anni '90, hanno cercato di rendere il lavoro pubblico omogeneo a quello privato; infine, (C) e (D) si cercherà di verificare quanto e come gli aspetti retributivi siano stati coinvolti, nei tempi più recenti, da una serie di interventi giurisprudenziali tesi a ridurre l'impatto sulla finanza pubblica ma, al tempo stesso, inevitabilmente negativi per i singoli lavoratori; con l'ulteriore – e ancora peggiore – corollario derivante dalla recente crisi sanitaria e dalle inevitabili polemiche legate a mancate o ridotte prestazioni svolte spesso in modalità da remoto.

(1) Frutto di una riflessione comune, il lavoro è riferibile per i paragrafi C. 1, 2, 3 e 4 a Arianna Pavin e per il resto a Gaetano Zilio Grandi.

È peraltro evidente come le vicende, le dinamiche quali-quantitative, il senso politico delle scelte in materia di trattamento economico dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni scontino quanto si verifica nel contesto esterno. E oggi il contesto esterno è, evidentemente, condizionato dalla peculiare situazione sanitaria ed economica che, ovviamente, influenza anche il sistema di regolazione della materia da parte della contrattazione collettiva e le decisioni delle imprese con riguardo ad un livello occupazionale spesso non più sostenibile, anche a cagione dei costi della macchina amministrativa.

A.1. Le fonti di disciplina del trattamento economico

La storia recente (1993-oggi) della retribuzione per il lavoro nelle amministrazioni pubbliche è stata ampiamente affrontata dalla dottrina, con riguardo alle linee normative, e dalla giurisprudenza, con riguardo a specifiche questioni.

Come noto, con la, o meglio le, riforme del lavoro pubblico conseguenti alla originaria legge delega 421/1992, la c.d. contrattualizzazione/privatizzazione dello stesso hanno comportato il passaggio da un sistema delle fonti incentrato su legge e provvedimenti unilaterali ad un ruolo fondamentale della contrattazione collettiva, certo nell'ambito degli stanziamenti derivanti dai provvedimenti autorizzatori di spesa pubblica.

L'omogeneizzazione così avvenuta tra lavoro privato e lavoro pubblico, con riguardo alla competenza della contrattazione collettiva, non è tuttavia esente da significativi scarti rispetto all'ordine delle fonti oramai assodato nel sistema del lavoro privato ⁽²⁾. E in effetti, nonostante gli sforzi normativi del legislatore e ricostruttivi di dottrina e giurisprudenza l'assetto delle fonti in materia economica appare frastragiato e comunque non del tutto assestato.

A.2. Contratto collettivo e contratto individuale di lavoro

Si partì, come noto, da una sostanziale, e "forte", spinta verso una vera e propria privatizzazione del sistema retributivo pubblico, complice la necessaria enfaticizzazione del "merito" (*sub specie* apporto individuale) dei singoli lavoratori, da un lato, e la funzionalizzazione degli stessi istituti economici all'aumento di efficacia e efficienza delle singole unità produttive/amministrazioni.

Tali elementi caratterizzavano in specie quella che potremmo chiamare prima e seconda riforma (l. 421/92 e d.lgs. 29/93, e l. 59/97 e d.lgs. ss.); laddove si pensava cioè ad una piena equiparazione della normativa applicabile ai due settori, pubbli-

(2) G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Napoli, Jovene, 1996, ID., *Un'introduzione: fonti, struttura e funzioni della retribuzione, quindici anni dopo*, in *Lavoro e Diritto*, 2011, 2, pp. 599-614.

co e privato, "in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto". Insomma, la si faceva facile, nel mentre autorevole dottrina chiariva come tale *walzer* fosse alquanto mistificante e confuso: "dove la contrattazione collettiva arretra, avanza il giudice amministrativo. Dove la pubblica amministrazione è immune dal vincolo del previo consenso sindacale, resta soggetta al vincolo della funzionalizzazione e del controllo sugli atti" (3), un inizio che sembrava scoppiettante avrebbe di lì a poco visto una sorta di reazione autoimmune, capeggiata dalla giurisdizione e dalla dottrina amministrativa, tesa a ridurre la riforma ad un semplice tentativo.

In questa logica si situa anche una vera e propria demonizzazione della contrattazione individuale, invero nuova ma simbolica del cambiamento in atto, non solo con riferimento al c.d. contratto individuale ma ancor più con riguardo ad eventuali pattuizioni individuali in materia economica, pure non legittimate dall'art. 49, ma che si è ritenuto potessero trovare un loro spazio (4). Una demonizzazione che successivamente, in virtù della definitiva previsione di cui all'art. 2, c.3, d.lgs. 165/2001, avrebbe avuto pieno successo (5).

A.3. I livelli della contrattazione collettiva ed il loro diverso ruolo

In tale apparentemente confuso contesto la funzione regolatoria della contrattazione collettiva in materia economica risultava tuttavia essere un pilastro della riforma.

Tant'è che, sebbene lentamente, proprio per consentire alle organizzazioni sindacali un proficuo rodaggio, i primi contratti collettivi *ex art. 2* d.lgs. 29/93 vedono la luce solo nel 1995. Anche qui, come nel settore privato, appare poi configurarsi, come a suo tempo sottolineato (6), una specie di primazia del contratto collettivo del comparto Ministeri, matrice degli altri comparti, che progressivamente vedono la luce con adattamenti via via crescenti alle peculiarità del settore. E così pure accade per i contratti per le aree dirigenziali, passaggio cruciale e difficile della teorica del dirigente come "privato datore di lavoro". Non a caso i contratti per le aree dirigenziali sono stati oggetto di attente disamine, nella piena consapevolezza che la scommessa della c.d. "contrattualizzazione" si giocava proprio lì (v. *infra*, par. C).

La "prima" riforma era comunque molto chiara sulle competenze dei diversi livelli contrattuali, che a loro volta dovevano ancora precisarsi, trattandosi, va detto, di

(3) M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1998, p. 35 ss.

(4) G. ZILIO GRANDI 1995 e 1996; *contra* C. ZOLI, *Il trattamento economico dei dipendenti pubblici "privatizzati"*, in *Giur. It.*, 3, 1994.

(5) L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (...) o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali.

(6) F. CARINCI, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal DL 29/1993 alla finanziaria 1995. Commentario*, Milano, 1995.

istituti più praticati *de facto* che puntualmente regolati. Al centro, evidentemente, il contratto collettivo di comparto; mentre spazio veramente residuale era attribuito ai contratti collettivi decentrati, peraltro sottoposti a limiti sia in termini procedurali che finanziari mediante gli strumenti delineati dall'art. 51 d.lgs. 29/93.

Nel corso del tempo, tuttavia, il ruolo della contrattazione decentrata si è andato vieppiù sviluppando, venendo a costituire, come da alcuni sostenuto, un vero e proprio strumento di gestione del personale, ben oltre le previsioni della contrattazione collettiva di comparto; in particolare con riguardo alla costituzione e all'utilizzo del fondo per le risorse decentrate. Non a caso buona parte degli interpreti si sono soffermati su tali aspetti, evidentemente cruciali anche per lo sviluppo di relazioni sindacali corrette (*sic!*). A titolo di esempio nel recente CCNL per l'Area funzioni centrali 2016-2018 (personale dirigenziale) al contratto integrativo è attribuita la competenza a definire "i criteri ed i limiti per la corresponsione di speciali incentivi economici alla mobilità territoriale tra diverse sedi della stessa amministrazione", ma viene anche correttamente stabilito che laddove "non siano stati conseguiti i complessivi obiettivi di miglioramento dei tassi di assenza riferiti a tutto il personale dell'amministrazione (...) l'ammontare complessivo delle risorse variabili di alimentazione dei fondi destinati alla retribuzione di posizione e di risultato ed ai trattamenti economici accessori (...) non può essere incrementato rispetto alla sua consistenza riferita all'anno precedente"; confermandosi la finalità della remunerazione della *performance* individuale della c.d. retribuzione di risultato.

A.4. Nozione e struttura della retribuzione

Se, dunque, appare oramai chiaro il ruolo fondamentale della contrattazione collettiva di comparto in materia economica, a ben vedere all'esito dell'onda lunga già tratteggiata dalla legge quadro 83/93 sul pubblico impiego (e non ancora lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), proviamo a delineare i passaggi e i contenuti fondamentali della stessa.

Innanzitutto può ravvisarsi una novità, rispetto allo stesso settore privato, data dalla previsione di quel che in quell'ambito ha costituito per decenni un vero e proprio mistero: la nozione di retribuzione ai fini del calcolo degli altri istituti a contenuto retributivo.

Si tratta di un vero e proprio ribaltamento di una posizione delle parti sociali che potremmo oggi, dopo tanti anni, definire "agnostica" in materia retributiva: quella per la quale si rinviava alla "retribuzione" senza ulteriori riferimenti se non le aggettivazioni, altrettanto misteriose, di normale, globale, e così via.

La novità sta proprio in ciò: i contratti collettivi di comparto richiamano, ai fini del calcolo di istituti normativi aventi contenuto economico, puntuali istituti economico-normativi: ne è esempio l'art. 32 (Effetti dei nuovi stipendi) del Contratto di comparto dei Ministeri del 1995, secondo il quale "Le misure degli stipendi risultan-

ti dall'applicazione del presente contratto hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul compenso per il lavoro straordinario, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sull'indennità di buonuscita, sull'indennità di cui all'art. 27, 6° comma, del presente contratto, sull'equo indennizzo, sulle ritenute assistenziali e previdenziali e relativi contributi, comprese la ritenuta in conto entrata Tesoro od altre analoghe ed i contributi di riscatto". Ed è di tutta evidenza che si tratta di un chiarimento della annosa problematica operativa ruotante intorno alla "nozione" di retribuzione, mai risolto nel settore privato.

Detto questo, così come per il settore privato, anche in quello pubblico esiste una struttura retributiva, anch'essa oggetto delle determinazioni della contrattazione collettiva. La dottrina aveva avuto facilmente modo di distinguere – alla luce degli artt. 49 e 72 dell'originario d.lgs. 29/93 – trattamento fondamentale e trattamento accessorio, poi concentrandosi sul c.d. salario di produttività (7).

Anche qui prendiamo ad esempio il contratto di Comparto dei Ministeri 2016-2018, il cui art. 29 (Struttura della retribuzione), fa riferimento a "trattamento fondamentale (...) a) stipendio tabellare; b) retribuzione individuale di anzianità, comprensiva della maggiorazione per esperienza professionale; c) indennità integrativa speciale"; "e trattamento accessorio (...) d) competenze di cui all'art. 72 del d.lgs. n.29/1993 ed all'Allegato B del presente contratto; e) fondo per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi di cui all' art. 36; f) fondo per la qualità della prestazione individuale di cui all' art. 37; g) compensi per lavoro straordinario; h) altre indennità previste da specifiche disposizioni di legge".

La lettura di questa, breve ma significativa, disposizione necessita peraltro di immediate precisazioni, posto che, ad esempio, quanto innovativamente previsto dalla lett. f) (qualità della prestazione individuale), era stato a suo tempo immediatamente sterilizzato dalle successive tornate contrattuali sotto le pressioni delle organizzazioni sindacali piuttosto recalcitranti rispetto ad una ipotesi di individualizzazione, sebbene marginale, del trattamento economico (8).

Ad oggi – e a dire il vero già alle seconde battute negli anni '90 – è possibile verificare l'esistenza di una struttura retributiva piuttosto semplice, limitata fondamentalmente a stipendio tabellare e indennità di amministrazione (sempre nell'ambito del comparto dei Ministeri, ora assorbito nelle "funzioni centrali"). E ciò in consi-

(7) C. ZOLI, *cit.*; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Napoli, Jovene, 1996.

(8) G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico*, in CARINCI F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 273-315.

derazione della apprezzata volontà di razionalizzare quella che, non molto tempo fa, era definita “giungla” retributiva (9).

Quanto al trattamento economico fondamentale, nell’ambito della struttura retributiva, oltre allo stipendio tabellare, vanno citati la tredicesima mensilità, l’assegno per il nucleo familiare e il trattamento di fine servizio.

Per quanto attiene al trattamento accessorio, invece, per il quale l’art. 45 d.lgs. 165/2001 parla di «*trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all’amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l’amministrazione; c) all’effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute*», di regola si incontrano indennità legate alla produttività individuale o collettiva; maggiorazione per lavoro straordinario/riposi compensativi); maggiorazione per lavoro notturno; indennità di vacanza contrattuale; altre indennità previste dalla specifica contrattazione collettiva di comparto.

Ad una prima considerazione appare evidente la semplicità della struttura retribuita delineata nella contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni rispetto al settore privato, ma va anche immediatamente posta in luce una peculiarità che rende la prima comunque problematica: il riferimento è alla citata competenza della contrattazione decentrata per la costituzione e l’utilizzo del fondo per le risorse decentrate. Perché è qui che si “costruisce” una parte significativa del trattamento

(9) Nella Raccolta sistematica per i Ministeri predisposta dall’Aran si legge in effetti: a) *stipendio tabellare*; b) *retribuzione individuale di anzianità, comprensiva della maggiorazione per esperienza professionale*; c) *indennità integrativa speciale*; d) *sviluppo economico di cui all’art. 17 (Sviluppi economici all’interno delle aree) del CCNL del 14/9/2007*; e) *indennità di amministrazione di cui all’art. 33 (Indennità di amministrazione) del CCNL del 16/2/1999*; f) *compensi di cui all’art. 32 (Utilizzo del fondo di amministrazione) del CCNL del 16/2/1999, ove spettanti*; g) *compensi per lavoro straordinario, ove spettanti*; h) *altre indennità previste da specifiche disposizioni di legge*.

A sua volta sulla nozione si legge: Sono definite le seguenti nozioni di retribuzione: retribuzione base mensile: è costituita dal valore economico mensile di ciascuna delle posizioni economiche previste all’interno di ciascuna area – ivi compresi gli sviluppi economici di cui all’art. 17 (Sviluppi economici all’interno delle aree) del CCNL del 14/9/2007 – e dall’indennità integrativa speciale; retribuzione individuale mensile: è costituita dalla retribuzione base mensile, dalla retribuzione individuale di anzianità, dalla indennità di posizione organizzativa di cui all’art. 18 (Posizioni organizzative) del CCNL del 16/2/1999, ove spettanti, nonché dagli altri eventuali assegni personali a carattere fisso e continuativo comunque denominati in godimento; retribuzione globale di fatto, annuale: è costituita dall’importo della retribuzione individuale mensile per 12 mensilità, cui si aggiunge il rateo della tredicesima mensilità per le voci che sono corrisposte anche a tale titolo nonché l’importo annuo della retribuzione variabile e delle indennità contrattuali, comunque denominate, percepite nell’anno di riferimento non ricomprese nel secondo alinea; sono escluse le somme corrisposte a titolo di rimborso spese per il trattamento di trasferta fuori sede o come equo indennizzo.

economico non immediatamente riconducibile alla qualifica/livello di appartenenza e deciso a livello di comparto/area ⁽¹⁰⁾.

B.1. Il trattamento economico dei dirigenti

Ben più significativo ruolo assume il contratto collettivo per le aree dirigenziali – piuttosto che la contrattazione collettiva – nel sistema delineato esattamente dieci anni dopo la legge-quadro sull'onda lunga della prima legge delega, n. 421/1992, poi sostenuta dalle deleghe della «fase due», *in primis* la n. 59/1997 e, ora, da specifici interventi correttivi proprio in tema di dirigenza (d.lgs. n. 145/2002).

Sia per i dipendenti dei livelli che per i dirigenti – vieppiù ricondotti, come detto, nell'alveo privatistico – si afferma infatti lo strumento della contrattazione collettiva ai fini della regolamentazione dei rapporti di lavoro, secondo un meccanismo progressivo di sostituzione alla previgente disciplina pubblicistica.

L'art. 24 – nella sua ultima versione – è assolutamente chiaro sul punto: «la retribu-

(10) Basti la lettura dell'art. 77 del CCNL comparto Funzioni centrali per rilevare la centralità della fattispecie:

1. Le amministrazioni rendono annualmente disponibili per la contrattazione integrativa, nel rispetto dei limiti di legge, tutte le risorse confluite nel Fondo risorse decentrate, al netto delle progressioni economiche e delle risorse già destinate alle posizioni organizzative relative ad annualità precedenti. Di anno in anno, sono inoltre rese disponibili per la contrattazione integrativa le risorse corrispondenti ai differenziali di progressione economica e, ove previsti, di indennità di amministrazione, rispetto alla posizione economica iniziale del profilo, del personale cessato dal servizio, anche per effetto di passaggio ad altra area o alla dirigenza. Per gli Enti pubblici non economici e per l'Enac si tiene conto inoltre di quanto previsto rispettivamente dall'art. 89, comma 2, lett. g) e dall'art. 90, comma 2, lett. h) del presente contratto.

2. Le risorse disponibili per la contrattazione integrativa ai sensi del comma 1, sono destinate ai seguenti utilizzi:

- a) premi e trattamenti economici correlati alla performance organizzativa;
- b) premi e trattamenti economici correlati alla performance individuale;
- c) indennità correlate alle condizioni di lavoro, in particolare: ad obiettive situazioni di disagio, rischio, al lavoro in turno, a particolari o gravose articolazioni dell'orario di lavoro, alla reperibilità;
- d) indennità correlate allo svolgimento di attività implicanti particolari responsabilità, anche di natura professionale;
- e) progressioni economiche;
- f) trattamenti economici riconosciuti ai titolari delle posizioni organizzative;
- g) incentivi alla mobilità territoriale;
- h) misure di welfare integrativo in favore del personale secondo la disciplina di cui all'art. 80, nonché eventuali integrazioni alle disponibilità già previste da precedenti CCNL per tali finalità;
- i) compensi riconosciuti ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 76, comma 4, lett. c).

3. La contrattazione integrativa destina ai trattamenti economici di cui al comma 2, lettere a), b), c) la parte prevalente delle risorse di cui all'art. 76, comma 4, con esclusione della lettera c) e, specificamente, alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse.

4. Una quota non inferiore al 20% delle risorse destinate ai premi di cui al comma 2, lettere a) e b) è riservata alla contrattazione di sede di cui all'art. 7, comma 7, del presente contratto.

zione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali» (comma 1). E ciò vale, seppure *per relationem*, anche per i dirigenti incaricati di uffici dirigenziali di livello generale ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 4, d.lgs. n. 165/2001, posto che per essi il contratto individuale, pure competente per la determinazione del trattamento economico fondamentale e accessorio, assumerà «come parametri i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali». Non si può dunque che confermare, *a fortiori*, quanto già sostenuto circa la rivoluzione avvenuta in tema di fonti di determinazione della retribuzione e altresì dei criteri di graduazione delle funzioni (e dunque dei trattamenti), e questa volta per tutti i dirigenti, fatta ancora eccezione per le ipotesi già previste dall'art. 2, commi 4 e 5 d.lgs. n. 165/2001 (11).

B.2. Il contratto individuale

Quanto alla competenza del contratto individuale, possono valere analoghe considerazioni, semplicemente rovesciate per quel che riguarda il loro fondamento normativo. In questo caso, invero, per il personale incaricato di uffici dirigenziali di livello generale la competenza del contratto individuale è esplicitata dalla norma stessa; mentre per i dirigenti *tout court* il ruolo del contratto individuale deve essere per così dire «recuperato» interpretativamente e soprattutto sulla base dello stretto rapporto tra disciplina degli incarichi dirigenziali (su cui v. *infra*) e regole in materia di trattamento economico.

Peraltro, dopo alcune incertezze la dottrina è giunta a ritenere estensibili anche ai dirigenti *tout-court* i principi fissati nell'art. 49 d.lgs. n. 29/1993, circa la competenza contrattuale – collettiva e individuale – in materia retributiva. Di modo che si può concludere per l'esistenza, anche per i dirigenti non incaricati di uffici dirigenziali generali, e dunque per quelli di cui all'art. 24, comma 1, di uno spazio d'azione del contratto individuale, pur non contemplato dalla lettera della disposizione citata.

In particolare la questione si è posta con riguardo alla retribuzione c.d. di risultato (su cui *infra*), ma la soluzione negativa, pur accolta precedentemente (12), merita una attenta riconsiderazione, sino ad un suo rovesciamento, in considerazione, come accennato, delle nuove formulazioni degli artt. 2, comma 3, 24 e 49 d.lgs. n. 29/93 (13) e in specie delle previsioni dei contratti collettivi per le aree dirigenzia-

(11) G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico*, in CARINCI F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 277-278.

(12) G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico*, in CARINCI F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, cit., p. 312.

(13) Già G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico* in F. CARINCI, M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Dal D.Lgs. n. 29/1993 ai D.Lgs. nn. 396/1997*,

li della tornata 1998-2001 (ad es. il CCNL Area I è molto chiaro, all'art. 13, comma 2, nel precisare che «l'atto bilaterale di natura privatistica di definizione dell'incarico deve precisare [...] il trattamento economico complessivo»). Tale disposizione – analoga ad altre contenute negli altri contratti d'area dirigenziale della tornata 1998-2001 – oltre a confermare l'idea che la materia degli incarichi dirigenziali si è oramai del tutto spostata sul versante privatistico, con evidenti effetti anche sul piano della giurisdizione, non può che sollecitare una revisione dell'opinione esposta in altra sede: potendosi concludere, dunque, che per l'ampia gamma di dipendenti delle pubbliche amministrazioni – livelli, dirigenti incaricati, dirigenti incaricati di uffici dirigenziali generali – valgono le medesime regole in tema di fonti di determinazione della retribuzione. E si usa non a caso il termine retribuzione posto che, seppure non nella rubrica dell'art. 24 d.lgs. n. 165/2001, tale termine – al fine di omologare privato e pubblico – è invece chiaramente utilizzato nei testi di molte delle norme, legali e contrattuali, sino a questo momento richiamate.

C.1. Il trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nella giurisprudenza

Nella presente sezione verrà dato conto dei più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di trattamento economico nel pubblico impiego.

In primo luogo ci si occuperà del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, focalizzando in particolare l'attenzione sul nesso intercorrente tra gli incarichi aggiuntivi e il rapporto organico tra dirigente e amministrazione quale presupposto per l'operatività del detto principio. Un approfondimento sarà inoltre dedicato alla giurisprudenza relativa al trattamento economico accessorio dei dirigenti.

In secondo luogo, oggetto di indagine sarà il principio di parità di trattamento contrattuale dei dipendenti pubblici. In tale sede, verrà riservato un rilievo speciale alle conseguenze che il trasferimento da un'amministrazione all'altra produce sul trattamento economico dei dipendenti trasferiti e si avrà così modo di vedere come in giurisprudenza sia stato risolto il problema del contemperamento tra il divieto di *reformatio in pejus* del trattamento dei trasferiti e la parità di trattamento coi dipendenti dell'amministrazione cessionaria, dando conto anche dell'operatività del principio di riassorbimento del trattamento migliorativo.

Da ultimo ci si dedicherà alle vicende giurisprudenziali che hanno accompagnato il graduale riconoscimento della diretta precettività dell'art. 36, comma 1, Cost. anche nell'ambito dell'ex pubblico impiego. Nello specifico, si darà conto degli orientamenti giurisprudenziali in ordine alla questione se all'esercizio di una mansione

appartenente a un livello d'inquadramento superiore debba corrispondere un trattamento retributivo aggiuntivo, coincidente con la differenza tra il trattamento superiore e quello giuridicamente proprio al lavoratore.

Prima di passare a tali approfondimenti, tuttavia, e dal momento che ci si sta occupando della più rilevante giurisprudenza in materia di retribuzione, merita un cenno un recente ed emblematico intervento della Corte costituzionale ⁽¹⁴⁾ nel contesto dei blocchi salariali e della contrattazione che hanno interessato il lavoro nel pubblico impiego nello scorso decennio ⁽¹⁵⁾.

La Corte era stata interpellata da due giudici *a quo* che lamentavano l'illegittimità costituzionale delle norme del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, e del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, i quali, rispettivamente, stabilivano il blocco temporalmente limitato sia dei salari dei pubblici dipendenti sia della contrattazione, e quindi autorizzavano il Governo a prorogare con regolamento il blocco salariale per un certo numero di anni. Dopo aver respinto ogni diverso motivo, tra cui quello che faceva leva sulla contrarietà delle norme sul blocco all'art. 36, comma 1, Cost., la Corte ha accolto infine il motivo che individuava nella lesione alla libertà sindacale i profili di illegittimità costituzionale delle norme in questione. In particolare, la Corte ha inteso censurare la sostanziale stabilizzazione, per mezzo delle ripetute proroghe, di una situazione avente invece carattere eccezionale, quella cioè del blocco della contrattazione, trattandosi di limitazioni di una delle più significative declinazioni della libertà sindacale sancita all'art. 39, comma 1, Cost. Secondo la Corte, che si è curiosamente spinta oltre la considerazione delle sole norme censurate dai giudici *a quo*, la stabilizzazione del blocco della contrattazione era ravvisabile in particolare nell'ennesimo rinvio, sino alla fine del 2015, del blocco ad opera di un nuovo intervento normativo, la legge 23 dicembre 2014 n. 190.

A fronte dei plurimi rinvii, che non accennavano ad arrestarsi, la Corte ha così ritenuto che il sacrificio dell'art. 39, comma 1, Cost. per ragioni di contenimento della spesa pubblica fosse divenuto intollerabile e ha precisato come l'illegittimità fosse "sopravvenuta" all'instaurazione del giudizio, dato che essa poteva essere colta solo tenendo anche conto di norme intervenute successivamente, e che gli effetti della sentenza si sarebbero prodotti (solo) dal momento della pubblicazione; una scelta che non ha mancato di catturare l'attenzione della dottrina ⁽¹⁶⁾.

Considerato questo importante arresto riguardante la contrattazione collettiva nel settore pubblico, ossia la fonte da cui trae origine la disciplina fondamentale della

(14) C. Cost., 23 luglio 2015, n. 178.

(15) Per appassionata analisi della vicenda si rinvia a M. BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 2015, p. 453 e ss.

(16) *Idem*, pp. 474 e ss.

retribuzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ci si può ora addentrare nei principi che governano il trattamento economico degli stessi.

C.2. Il principio di onnicomprensività nella retribuzione dei dirigenti. La retribuzione accessoria

In base all'art. 24, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001, *«Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 (17) remunera tutte le funzioni e i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o se designazione della stessa [...]»*. Tale norma sancisce dunque il c.d. principio dell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti pubblici, principio che svolge la duplice funzione di fissare quale unica fonte per la retribuzione dirigenziale la contrattazione collettiva e, conseguentemente, di riconoscere a quest'ultima l'autosufficienza nell'individuazione della remunerazione per lo svolgimento delle funzioni dirigenziali (18).

L'onnicomprendività, in via di prima approssimazione, comporta perciò che i dirigenti pubblici non abbiano diritto a una retribuzione, ulteriore rispetto a quella loro attribuita all'assunzione, quale corrispettivo dello svolgimento di attività che fuoriescono dalle ordinarie mansioni dirigenziali ma che comunque si caratterizzano per l'inerenza al rapporto organico tra dirigente e amministrazione di appartenenza. Ciò che allora è necessario indagare è in quali ipotesi concrete possa dirsi che l'attività ulteriormente svolta trovi la propria fonte in tale rapporto organico.

Rispetto a tale interrogativo, assume senz'altro rilievo un noto parere reso dalla Commissione speciale per il pubblico impiego del Consiglio di Stato (19), che, interpellata sul punto dal Ministero del lavoro, è stata chiamata ad esprimersi circa l'opportunità di applicare il principio di onnicomprensività a tre distinte ipotesi di incarichi conferiti al dirigente al di là delle ordinarie mansioni (20).

In primo luogo, la Commissione si è occupata dell'ipotesi di incarichi conferiti *«in*

(17) In particolare, il comma 1 dell'art. 24 stabilisce che *«La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti. [...]»*. Il comma 2, invece, disciplina il trattamento economico dei dirigenti di livello generale.

(18) F. V. PONTE, *Riflessioni intorno al principio di onnicomprensività della retribuzione nel pubblico impiego*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3, 2019, p. 224.

(19) Si tratta del parere n. 173/2004, reso nell'Adunanza del 4 maggio 2005.

(20) Sull'argomento si v. F. VALFRÈ, *Il principio di onnicomprensività retributiva per la dirigenza e le posizioni organizzative*, in *Azienditalia il Personale*, 6, 2006, pp. 355 e ss.; G. ZILIO GRANDI, *Ancora sul principio di onnicomprensività per il trattamento economico dei dirigenti pubblici: il punto di vista della Cassazione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5, 2007, pp. 924 e ss.

ragione dell'ufficio[>]; in questo caso nessun dubbio si è posto, vista anche la lettera dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001, che ne fa espressa menzione. In questi casi troverà dunque certamente applicazione il principio di onnicomprensività e il dirigente che fosse adibito a funzioni simili non avrà diritto a una retribuzione aggiuntiva.

Altrettanto dicasi per l'ipotesi degli incarichi conferiti su ^{<<}designazione dell'amministrazione presso cui si presta servizio[>], ossia sulla base di una valutazione discrezionale che l'amministrazione effettua circa le qualità del dirigente. La Commissione ha richiamato, quale esempio di questa tipologia di incarico, il caso in cui l'amministrazione scelga un certo dirigente quale proprio rappresentante presso un altro ente affinché i fini di pubblico interesse di cui l'amministrazione si occupa vengano in tale diversa sede perseguiti.

Anche in questa seconda ipotesi, perciò, la riconosciuta applicabilità dell'onnicomprendività si giustifica in ragione del legame intercorrente tra l'incarico ulteriore e il rapporto organico tra dirigente e amministrazione. La Commissione ha infatti avuto modo di evidenziare la riconducibilità di tali incarichi alle normali incombenze proprie delle funzioni dirigenziali, e quindi di precisare che il trattamento economico fissato contrattualmente ne terrebbe già conto.

A differenza delle prime due, la terza ipotesi, che ^{<<}concerne gli incarichi "comunque" conferiti dall'amministrazione di appartenenza[>], ha destato dubbi e interpretazioni difformi da parte del Ministero interpellante e della Commissione interpellata.

A partire dalla fattispecie richiamata, il Ministero ha scorporato due distinte ipotesi. La prima di queste riguarderebbe quei casi in cui l'amministrazione scelga per lo svolgimento dell'incarico un soggetto che necessariamente abbia la qualifica di dirigente. Secondo il Ministero, in tal caso la correlazione tra l'incarico e la qualifica dirigenziale del soggetto adibito ad espletarlo giustificerebbe l'operatività del principio di onnicomprensività, in quanto l'attività ulteriore rientrerebbe tra quelle proprie del dirigente.

La seconda ipotesi isolata dal Ministero sarebbe invece quella in cui l'amministrazione scelga il soggetto *intuitu personae*, ossia ricercando questa volta una particolare idoneità personale all'incarico, prescindendo da un'eventuale qualifica dirigenziale. Dato che potenzialmente il soggetto idoneo potrebbe anche essere un terzo estraneo all'amministrazione e che l'attività dell'incaricato si esplicherebbe in manifestazioni di volontà riferibili a quest'ultimo e non all'amministrazione stessa, il Ministero ha ritenuto di ricondurre tale soggetto alla figura del libero professionista che presta servizio sulla base di un'autorizzazione dell'amministrazione e, pertanto, di escluderlo dall'alveo dell'onnicomprendività riconoscendogli così, nel caso si trattasse di un dirigente pubblico, il diritto all'ulteriore retribuzione. Del resto, ha sottolineato il Ministero, tale ultima soluzione sarebbe coerente con la ra-

tio, sottesa al principio di onnicomprensività, di evitare un'ulteriore retribuzione al dirigente per l'aver questi svolto incarichi connessi alle proprie funzioni o attribuiti in virtù della qualifica dirigenziale.

Diversamente dall'impostazione tratteggiata dal Ministero, la Commissione ha deciso questa terza fattispecie in maniera unitaria e ne ha riconosciuto la riconducibilità nell'ambito dell'onnicomprendività sulla base di due argomentazioni principali ⁽²¹⁾. In primo luogo, sul fatto che l'incarico ulteriore non verrebbe imposto unilateralmente dall'amministrazione e che quindi esso sarebbe passibile di rifiuto da parte del dirigente; lasciando però così intendere che l'incarico esulerebbe dalle funzioni del dirigente e rimarrebbe pertanto privo di una "copertura retributiva". In secondo luogo, precisando che anche in questi casi il canone costituzionale della giusta retribuzione troverebbe conforto in quanto, come ha già avuto modo di dire la Corte costituzionale ⁽²²⁾, il rispetto di tale principio andrebbe valutato con riguardo alla retribuzione nel suo complesso e non alle singole voci.

Tornando all'assunto di partenza, che individuava nel nesso tra l'incarico e il rapporto tra dirigente e amministrazione il presupposto per l'operatività del principio di onnicomprensività, si osserva che anche la giurisprudenza della Cassazione ha in svariate occasioni ribadito tale concetto, escludendo dal campo di applicazione dell'onnicomprendività (solo) le ipotesi in cui l'incarico sia prestato a vantaggio dell'amministrazione a titolo professionale ⁽²³⁾. La Cassazione ha inoltre precisato che, pur nell'eventualità dell'illegittimità della determinazione amministrativa che conferisca l'incarico ulteriore, l'applicabilità dell'art. 2126 c.c. andrebbe esclusa nell'ipotesi in cui l'incarico sia comunque riconducibile alla qualifica posseduta e sia perciò sorretto da un titolo ⁽²⁴⁾.

La giurisprudenza si è anche occupata, nello specifico, della retribuzione accessoria dei dirigenti pubblici. In particolare, dal momento che l'art. 24, comma 1, d.lgs. 165 del 2001, correla la componente accessoria della retribuzione alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la retribuzione deve ritenersi connessa all'effettivo incardinamento del dirigente nell'ufficio e alle funzioni formalmente attribuite con l'incarico ⁽²⁵⁾. Ad ulteriore conferma della stretta correlazione tra il trattamento accessorio del dirigente e l'effettiva assunzione della funzione dirigenziale e della correlata responsabilità, è stato anche affermato che il dipendente vincitore di concor-

(21) In dottrina, la soluzione espressa dalla Commissione speciale per il pubblico impiego è stata criticata. Si v. sul punto F. VALFRÈ, *op. cit.*, p. 356.

(22) C. Cost., 20 giugno 2002, n. 263; C. Cost., 12 marzo 2004, n. 91.

(23) Cass. civ., sez. lav., 23 giugno 2020, n. 12371; Cass. civ., sez. lav., 5 giugno 2020, n. 10789; Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2018, n. 28150; Cass. civ., sez. lav., 30 marzo 2017, n. 8261.

(24) Cass. civ., sez. lav., 8 febbraio 2018, n. 3094.

(25) Cons. St., sez. V, 6 maggio 2015, n. 2265; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia (Trieste), sez. I, 15 settembre 2011, n. 374.

so pubblico per dirigenti, in attesa del conferimento del primo incarico, potrà percepire in aggiunta la differenza tra il trattamento fisso dirigenziale e il trattamento fisso relativo alla precedente qualifica, con esclusione dunque del trattamento accessorio per il quale, come si diceva, è richiesta l'effettività dello svolgimento della funzione ⁽²⁶⁾.

Con particolare riferimento alla retribuzione di posizione, tipologia di retribuzione accessoria che valorizza la posizione lavorativa senza tuttavia scattare in automatico, la Cassazione ha ritenuto che essa non vada attribuita meccanicamente nella misura massima per il solo fatto che la posizione lavorativa sia apicale, bensì che essa debba essere parametrata alla funzione e ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione ⁽²⁷⁾. Anche con riguardo al personale degli enti locali, parlando di onnicomprensività e ribadendola anche per tale comparto, è stato sottolineato che il trattamento accessorio dei dirigenti ha entità variabile in funzione di vari fattori come, ad esempio, il grado di onerosità dei compiti assegnati ⁽²⁸⁾.

Infine, con riguardo alla retribuzione di risultato, altra tipologia di retribuzione accessoria questa volta con carattere premiale in relazione ad obiettivi di miglioramento preventivamente pianificati, la giurisprudenza ha chiarito che essa vada attribuita solo dopo la positiva verifica del raggiungimento degli obiettivi previamente determinati ⁽²⁹⁾.

C.3. Il principio di parità di trattamento economico. Il riassorbimento dei trattamenti migliorativi

Proseguendo l'analisi della giurisprudenza che si è occupata della retribuzione nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, va ora trattato il principio di parità di trattamento contrattuale dei dipendenti pubblici, consacrato all'art. 45, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 in cui è scritto che *“Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi”*.

Va innanzitutto chiarito che la giurisprudenza ha costantemente dato corpo al principio in questione stabilendo che il divieto di variazione del trattamento, *in melius* o *in pejus*, riguardi i soli contratti individuali rispetto ai livelli fissati dalla contrattazione collettiva, mentre quest'ultima potrebbe operare differenziazioni in quanto il contesto in cui essa avviene sarebbe garanzia di parità e sufficiente istituziona-

(26) Cass. civ., sez. VI, 14 giugno 2012, n. 9807.

(27) Cass. civ., sez. lav., 17 novembre 2014, n. 24396.

(28) Cons. St., sez. III, 15 aprile 2013, n. 2047.

(29) Trib. Parma, sez. lav., 19 maggio 2020, n. 43; Cons. St., sez. V, 6 maggio 2015, n. 2265; C. conti Emilia-Romagna, sez. reg. giurisd., 14 gennaio 2014, n. 9.

lizzazione, in quanto esclude l'unilateralità delle scelte datoriali ⁽³⁰⁾. Così, ad esempio, «*sono vietati trattamenti individuali migliorativi o peggiorativi rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva che mantiene, tuttavia, la possibilità di prevedere differenziazioni giustificate dai diversi percorsi formativi, dalle specifiche esperienze maturate e dalle diverse carriere professionali [...]*» ⁽³¹⁾. Ancora, in giurisprudenza è stato affermato che

«*ai fini della determinazione del trattamento economico del personale della dirigenza statale [vada] esclusa la comparazione tra le diverse aree della predetta dirigenza poiché, da un lato, l'art. 24 del d.lgs. 165 del 2001 ha rimesso alla contrattazione collettiva detta determinazione, senza alcuna previsione imperativa di parità di trattamento quantitativo, e, dall'altro, come previsto dagli artt. 43 e 45 del d.lgs. 165 del 2001, l'esercizio della discrezionalità collettiva impedisce ogni sindacato finalizzato a comparazioni tra le distinte aree e comparti sulla cui base si svolgono e si concludono i negoziati, influenzati da scelte relative agli stanziamenti che, secondo la discrezionalità politica del legislatore, ben possono essere diversamente allocati; stante la eterogeneità delle attività in concreto svolte, va del resto esclusa una comparazione, a fini di adeguatezza e proporzionalità ex art. 36 Cost., tra dirigenti appartenenti a comparti (e dunque ad aree) distinti [...]*» ⁽³²⁾.

Oggetto di apposite riflessioni è stato il caso del trasferimento dei dipendenti da una amministrazione all'altra, ipotesi in cui emerge l'interrogativo circa il destino del trattamento economico dei dipendenti stessi. La giurisprudenza è stata costante nel darvi soluzione positiva.

In generale, è stato precisato che, qualora non esistano norme che dispongano diversamente, i dipendenti trasferiti hanno diritto allo stesso trattamento contrattuale fissato per i dipendenti della nuova amministrazione, «*con inquadramento nei ruoli ordinari della stessa amministrazione e con immediata e automatica sostituzione della disciplina contrattuale collettiva applicabile al personale del comparto di provenienza con quella relativa al personale del comparto di destinazione*» ⁽³³⁾.

(30) Trib. Bari, sez. lav., 8 giugno 2020, n. 1517; Trib. Foggia, sez. lav., 6 giugno 2019, n. 2817; Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 2019, n. 6553; Trib. Caltanissetta, sez. lav., 15 gennaio 2019, n. 11; App. Milano, sez. lav., 17 ottobre 2018, n. 1529; Cass. civ., sez. lav., 18 maggio 2018, n. 12334; Cass. civ., sez. lav., 18 maggio 2018, n. 12332; Cass. civ., sez. lav., 31 luglio 2017, n. 19043; Cass. civ., sez. lav., 15 settembre 2015, n. 18096; Cass. civ., sez. lav., 20 gennaio 2014, n. 1037. Si v. anche Cass. civ., sez. lav., 23 settembre 2016, n. 18714, nella quale si afferma che l'art. 45 «*non vieta ogni trattamento differenziato nei confronti delle singole categorie di lavoratori, ma solo quelli contrastanti con specifiche previsioni normative, restando escluse dal sindacato del giudice le scelte compiute in sede di contrattazione collettiva*».

(31) Cass. civ., sez. lav., 5 febbraio 2020, n. 2718.

(32) Cass. civ., sez. lav., 15 luglio 2020, n. 15110.

(33) Cass. civ., sez. lav., 30 novembre 2018, n. 31087.

Tale ultima regola va però temperata col divieto di *reformatio in pejus* della retribuzione, che in queste ipotesi si declina nel senso del mantenimento degli assegni *ad personam* precedentemente riconosciuti ai lavoratori “ceduti” dall’amministrazione cedente; il principio di parità di trattamento impone però il riassorbimento di tali trattamenti migliorativi in occasione degli incrementi retributivi cui siano interessati i lavoratori dell’amministrazione cessionaria; e il riassorbimento avverrà in occasione dei miglioramenti di inquadramento e di trattamento economico riconosciuti dalle normative applicabili per effetto del trasferimento ⁽³⁴⁾.

In una interessante sentenza ⁽³⁵⁾, la Cassazione ha analizzato invece la possibilità per il lavoratore di far valere l’anzianità di servizio maturata presso la prima amministrazione. La Suprema Corte si è espressa a favore della possibilità, per il nuovo datore di lavoro, di tenere conto di questa diversità, a meno che il lavoratore non possa vantare un diritto già acquisito al tempo della cessione. L’anzianità di servizio, ad esempio, di per sé non costituisce un diritto che il lavoratore possa opporre al nuovo datore, salvo che dall’anzianità discenda un particolare trattamento economico che rimarrebbe frustrato in caso di mancato riconoscimento della pregresa anzianità ⁽³⁶⁾. Se non correlata a un trattamento economico migliorativo, l’anzianità non può invece essere fatta valere per pretendere ricostruzioni di carriera sulla base della diversa disciplina applicabile al cessionario oppure per ottenere un miglioramento della posizione giuridica ed economica; ciò in quanto l’ordinamento garantisce solo la conservazione dei diritti già entrati nel patrimonio del lavoratore alla data della cessione del contratto e non delle mere aspettative. Di conseguenza, il nuovo datore di lavoro, ai fini della progressione di carriera, potrebbe legittimamente scegliere di valorizzare la sola esperienza professionale maturata alle proprie dipendenze.

Anche nel caso di passaggio diretto da un’amministrazione a un’altra *ex art. 30* del d.lgs. 165 del 2001 vale la medesima regola prevista per il trasferimento, per cui in generale ai dipendenti si dovrà applicare il trattamento giuridico ed economico fissato dai contratti collettivi applicabili al comparto dell’amministrazione cessionaria, ma gli assegni *ad personam* saranno fatti salvi in virtù del divieto di *reformatio*

(34) Cass. civ., sez. lav., 19 febbraio 2020, n. 4193; Cass. civ., sez. lav., 26 settembre 2016, n. 18850; Cass. civ., sez. VI, 8 marzo 2016, n. 4545; Cass. civ., sez. lav., 20 gennaio 2015, n. 846; Cass. civ., sez. lav., 24 novembre 2014, n. 24950.

(35) Cass. civ., sez. lav., 5 giugno 2019, n. 15281.

(36) Cass. civ., 17 settembre 2015, n. 18220; Cass. civ., 25 novembre 2014, n. 25021; Cass. civ., 3 novembre 2011, n. 22745; Cass. civ., 18 maggio 2011, n. 10933; Cass. civ., sez. un., 10 novembre 2010, n. 22800. Si tratta di giurisprudenza citata dalla stessa Suprema Corte nella sentenza n. 15281 del 2019.

Questo concetto è stato espresso anche da Corte giust. UE, 6 aprile 2017 in causa C-336/15.

in pejus e facendosi sempre salvo il riassorbimento nei futuri incrementi del trattamento economico complessivo ⁽³⁷⁾.

Infine, è stato specificato che il principio di parità di trattamento contrattuale non si applica ai lavoratori autonomi, bensì ai soli lavoratori subordinati ⁽³⁸⁾.

C.4. Giusta retribuzione e retribuzione sufficiente secondo la Costituzione. Il problema dell'esercizio delle mansioni superiori

Come è noto, l'art. 36, comma 1, della Costituzione stabilisce che il lavoratore abbia diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, nonché sufficiente a soddisfare le esigenze di vita del lavoratore stesso e della sua famiglia. Già a partire dagli anni '50 è stata generalmente accolta, sia in dottrina che in giurisprudenza, la teoria della diretta precettività della norma in questione. Tale impostazione implica che, qualora il contratto di lavoro individuale stabilisca una retribuzione non adeguata rispetto ai profili della sufficienza e della proporzionalità, così come emergenti dal dettato costituzionale e in concreto valutabili rifacendosi ai minimi retributivi fissati dai contratti collettivi, il contratto individuale sarà viziato da nullità per contrasto con la norma inderogabile contenuta all'art. 36, comma 1, della Costituzione ⁽³⁹⁾.

Quanto detto, tuttavia, è riferibile al settore del lavoro privato. Nell'ambito del lavoro pubblico, invece, la diretta precettività della citata norma era un tempo tutt'altro che pacifica e per molti decenni è stata oggetto di discussione in giurisprudenza ⁽⁴⁰⁾. La questione dell'eventuale applicabilità diretta del dettato costituzionale anche ai rapporti di lavoro pubblici si è posta in particolare con riferimento al caso in cui il dipendente pubblico abbia esercitato, *sine titulo* o sulla base di un titolo illegittimo, mansioni corrispondenti a un livello di inquadramento superiore al proprio ⁽⁴¹⁾. La giurisprudenza è stata insomma chiamata a pronunciarsi sul *se ta-*

(37) Cass. civ., sez. lav., 6 giugno 2019, n. 15371; Cass. civ., sez. lav., 3 ottobre 2018, n. 24122; Cass. civ., sez. lav., 25 luglio 2017, n. 18299; Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2017, n. 169. Si v. anche Cass. civ., sez. lav., 15 ottobre 2013, n. 23366.

(38) App. Bari, sez. lav., 25 novembre 2019, n. 2418.

(39) Per un approfondimento sul tema della diretta precettività dell'art. 36, comma 1, Cost. nell'ambito del lavoro privato, nonché per puntuali riferimenti giurisprudenziali al riguardo, si rimanda a P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, in *Atti del XIX congresso nazionale di diritto del lavoro. Palermo, 17-19 maggio 2018*, Milano, 2019, pp. 95 e ss. Ma sia permesso anche il rinvio a G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Napoli, 1996; e S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 369 e ss.

(40) M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni*, in *Atti del XIX congresso nazionale di diritto del lavoro. Palermo, 17-19 maggio 2018*, Milano, 2019, pp. 253 e ss. Inizialmente la diretta precettività dell'art. 36, comma 1, Cost. verso i dipendenti pubblici veniva del tutto negata dal Consiglio di Stato (si v. la giurisprudenza citata da M. BARBIERI alla nota n. 102: Cons. St., sez. VI, 27 settembre 1952, n. 270; Cons. St., sez. V, 3 giugno 1962, n. 238).

(41) *Ibidem*.

le lavoratore, in forza della norma citata e dunque in virtù della necessità di assicurargli una retribuzione adeguatamente proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto, abbia diritto a una maggiore retribuzione ⁽⁴²⁾ quale corrispettivo dell'esercizio *de facto* e temporaneo di una mansione riconducibile a un livello di inquadramento più alto e perciò meglio remunerato.

Superata la primissima fase in cui si continuava ad affermare la natura meramente programmatica dell'art. 36, comma 1, Cost., la giurisprudenza amministrativa ha in svariate occasioni sostenuto l'inesistenza, in capo al prestatore di lavoro, di un vero e proprio diritto soggettivo alla differenza retributiva tra la mansione "superiore" effettivamente svolta e quelle proprie del prestatore stesso ⁽⁴³⁾. Da tale filone giurisprudenziale emergeva che la diretta precettività del dettato costituzionale interesserebbe non tanto il rapporto di lavoro, quanto piuttosto l'attività dell'amministrazione nel redigere il provvedimento in cui, tra gli altri aspetti, viene regolata la retribuzione del dipendente pubblico ⁽⁴⁴⁾: non a caso il Consiglio di Stato affermava che è onere del lavoratore impugnare tempestivamente il provvedimento amministrativo ritenuto lesivo del suo interesse a una adeguata retribuzione ⁽⁴⁵⁾.

È stato tuttavia nel comparto Sanità che, nel 1988, si è avuta una rilevante svolta nel modo di rapportare la norma costituzionale al rapporto di pubblico impiego, e di lì a poco con le amministrazioni pubbliche. In quell'anno, infatti, la Corte costituzionale ⁽⁴⁶⁾ venne chiamata a pronunciarsi su una questione di legittimità riguardante l'art. 29 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, che stabiliva in via generale un divieto di adibire il dipendente, nel settore sanitario, a mansioni "superiori" o "inferiori" e ammetteva l'adibizione a mansioni "superiori" solo per esigenze di servizio, per non più di sessanta giorni e soprattutto senza diritto alla variazione di trattamento. Nello specifico, la norma poneva un problema interpretativo nel caso in cui la mansione "superiore" fosse stata esercitata oltre il termine dei sessanta giorni ⁽⁴⁷⁾. In quell'occasione, la Corte costituzionale interpretò in maniera rigorosa l'art. 29 del d.P.R. n. 761 del 1979, sottolineandone il carattere di eccezionalità nella parte che ammetteva l'adibizione temporanea del dipendente a mansioni "superiori" senza tuttavia riconoscergli il diritto alla maggiore retribuzione, con la conseguenza che, nella prospettiva della Corte, una volta cessati i sessanta giorni il provvedi-

(42) *Rectius*, la differenza retributiva tra il trattamento relativo alla mansione del livello d'inquadramento superiore e quello relativo alle mansioni del proprio livello d'inquadramento.

(43) Cons. St., sez. VI, 13 ottobre 1986, n. 789; Cons. St., sez. V, 30 giugno 1987, n. 425; Cons. St., sez. V, 29 dicembre 1987, n. 844; Cons. St., sez. V, 12 ottobre 1999, n. 1447.

(44) Va precisato che la giurisprudenza in esame è riconducibile ai rapporti di lavoro pubblici del periodo antecedente alla c.d. contrattualizzazione/privatizzazione di cui, originariamente, alla legge delega n. 421 del 1992.

(45) Cons. St., sez. V, 22 luglio 1992, n. 676; Cons. St., sez. V, 12 ottobre 1999, n. 1447; Cons. St., sez. V, 12 novembre 1999, n. 1879.

(46) C. Cost., ord. 26 luglio 1988, n. 908.

(47) M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 257.

mento di assegnazione avrebbe perso efficacia ma il lavoratore, in forza della diretta applicabilità dell'art. 36, comma 1, Cost. al rapporto di lavoro, avrebbe acquisito il diritto a pretendere le differenze retributive per la mansione "superiore" esercitata oltre i sessanta giorni fissati dalla norma ⁽⁴⁸⁾.

Con tale pronuncia la Corte costituzionale aveva così riconosciuto *expressis verbis* la diretta precettività dell'art. 36, comma 1, Cost. nei rapporti di pubblico impiego, anche senza l'intermediazione del provvedimento attributivo della retribuzione. E a seguito di tale pronuncia, parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato tese ad adeguarsi a tale soluzione ⁽⁴⁹⁾ e addirittura ad estenderla anche al di fuori del comparto Sanità ⁽⁵⁰⁾.

Nella giurisprudenza più recente, il richiamo all'art. 36, comma 1, Cost. per motivare il diritto del dipendente pubblico a ricevere un trattamento retributivo adeguato per l'esercizio di mansioni "superiori" è dunque ricorrente e consolidato ⁽⁵¹⁾. Destano peraltro interesse talune pronunce nelle quali, richiamando un risalente filone ⁽⁵²⁾, la giurisprudenza amministrativa parla della necessità di un bilanciamento tra il principio espresso dall'art. 36 Cost. e quelli contenuti in altre norme costituzionali, come l'art. 97 e l'art. 98 Cost. ⁽⁵³⁾; secondo tale orientamento la retribuzione maggiore non sarebbe dovuta al dipendente pubblico per l'esercizio di mansioni "superiori", non perché l'art. 36, comma 1, Cost. ivi non rilevi, bensì perché il principio della retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato è destinato a soccombere di fronte ai principi che ispirano l'attività amministrativa, quale quello della leale collaborazione e del buon andamento della amministrazione. Del resto, la valorizzazione del contesto pubblicistico in cui il lavoro del dipendente è inserito non ha mancato di manifestarsi anche in altre occasioni, ad esempio in una pronuncia in cui la Cassazione ha ammesso che il dipendente pubblico possa addirittura essere adibito, a determinate condizioni, a mansioni accessorie inferiori, venendo in rilievo il dovere di leale collaborazione del lavoratore nella tutela dell'interesse pubblico la cui cura è propria della sua attività ⁽⁵⁴⁾.

(48) *Id.*, p. 258.

(49) *Id.*, pp. 258-259.

(50) *Id.*, p. 259.

(51) A titolo esemplificativo: Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 2020, n. 14805; Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 2020, n. 14808; Trib. Crotone, sez. lav., 3 marzo 2020, n. 164; Trib. Catania, sez. lav., 16 ottobre 2019, n. 4475; Cass. civ., sez. VI, 24 gennaio 2019, n. 2102; Trib. Teramo, sez. lav., 9 ottobre 2018, n. 725; Cass. civ., sez. lav., 19 aprile 2017, n. 9878; Cass. civ., sez. lav., 15 gennaio 2015, n. 616.

(52) Cons. St., sez. V, 16 novembre 1983, n. 595; Cons. St., sez. V, 18 giugno 1996, n. 720; Cons. St., sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1568; Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 483; Cons. St., sez. V, 8 agosto 2003, n. 4575. Queste sentenze sono richiamate da M. BARBIERI, *op. cit.*, pp. 260 e ss.

(53) In questo senso Cons. St., sez. V, 25 luglio 2014, n. 3969.

(54) Cass. civ., sez. lav., 17 settembre 2020, n. 19419.

Ad ogni modo, oggi, e dunque successivamente alla citata contrattualizzazione/privatizzazione, all'articolo 52, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è il legislatore stesso a disciplinare il regime del trattamento economico spettante al lavoratore pubblico per avere esercitato mansioni corrispondenti a un livello di inquadramento superiore al proprio.

Innanzitutto è stabilito al comma 1 del citato art. 52 che *«Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive [...]»*⁵⁵ e che *«L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore [...]»*⁵⁶. È chiaro dunque che, a differenza di quanto accade nel lavoro privato⁵⁵, l'esercizio di fatto di una mansione "superiore" nel lavoro pubblico non comporta in linea di massima l'automatico inquadramento nel livello superiore cui la mansione sia riconducibile⁵⁶; ciò appare coerente con la scelta di regolare l'accesso al lavoro e gli avanzamenti di carriera nel settore pubblico esclusivamente tramite concorsi pubblici⁵⁷.

Il successivo comma 2 fissa due ipotesi legali di adibizione del lavoratore a mansioni riconducibili al livello di inquadramento immediatamente superiore. Ciò può avvenire, per obiettive ragioni di servizio, nel caso di vacanza di posto in organico oppure nel caso della sostituzione di altro lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, escluso il caso delle ferie. Per queste ipotesi è stabilito al comma 4 che *«per il periodo di effettiva prestazione il lavoratore [abbia] diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore»*⁵⁷.

La norma che però in questa sede interessa maggiormente è quella contenuta nel comma 5, che disciplina le ipotesi di adibizione del lavoratore a mansioni "superiori" al di fuori di quelle fissate al precedente comma 2. Stabilisce la norma che *«Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, è nulla l'assegnazione del lavoratore a man-*

(55) Si v. infatti l'art. 2103, comma 7, c.c.

(56) Si tenga però presente che, in base all'art. 52, comma 6, d.lgs. 165 del 2001, i contratti collettivi possono regolare diversamente dalla legge tutto ciò che concerne le ipotesi legali di adibizione a mansioni appartenenti a una qualifica superiore di cui ai commi 2, 3 e 4.

(57) A. BUSSOLARO, *L'adibizione a mansioni superiori nel pubblico impiego, tra tutela del diritto alla retribuzione e specialità della disciplina*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2014, II, p. 530; A. RICCOBONO, *Ancora sull'equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico e privato: interferenze reciproche e circolazione dei modelli regolativi nella più recente evoluzione normativa*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2014, nn. 5 e qui 6, p. 1341 ss. *Amplius*, ovviamente, M. BROLIO, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento*. Art. 2103, Milano, Giuffrè, 1997.

sioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore» ⁽⁵⁸⁾.

È stato precisato che *«il diritto al compenso per lo svolgimento di mansioni superiori [...] non si traduce in un rigido automatismo, con erogazione al dipendente di un trattamento economico esattamente corrispondente alle mansioni superiori, essendo sufficiente, anche per l'osservanza dell'art. 36 Cost., la somministrazione di un compenso aggiuntivo rispetto alla qualifica di appartenenza, la cui determinazione può essere derivata anche da una norma collettiva»* ⁽⁵⁹⁾.

Emerge poi in giurisprudenza che anche l'esercizio di fatto di mansioni dirigenziali da parte di un funzionario comporta il riconoscimento a quest'ultimo del trattamento economico corrispondente. Si è persino riconosciuto il diritto a percepire il trattamento accessorio, anche in virtù del principio di adeguatezza *ex art. 36*, comma 1, Cost. ⁽⁶⁰⁾.

In generale, affinché sorga il diritto a percepire la retribuzione corrispondente alle funzioni dirigenziali esercitate di fatto, la giurisprudenza richiede comunque che vengano rispettati alcuni requisiti. È stato così in più occasioni sottolineato come a tal fine sia necessaria l'esistenza della posizione dirigenziale nella pianta organica dell'amministrazione ⁽⁶¹⁾; e altresì che, pur essendo rilevante la pienezza delle funzioni e l'assunzione delle correlate responsabilità ⁽⁶²⁾, non è sufficiente l'espletamento di incarichi o l'assunzione di responsabilità genericamente riferibili a una posizione dirigenziale ⁽⁶³⁾. In conformità a quanto stabilito dall'art. 52, comma 4, d.lgs. 165 del 2001, si valorizza l'attribuzione in modo prevalente sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale delle attività proprie delle mansioni dirigenziali ⁽⁶⁴⁾.

Con riferimento generale a tutti i pubblici dipendenti, la giurisprudenza richiede infine che le mansioni superiori assegnate siano state svolte nella loro pienezza

(58) Tale principio trova applicazione costante in giurisprudenza: Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2008, n. 10454;

Trib. Velletri, sez. lav., 9 giugno 2020, n. 466; App. Catanzaro, sez. lav., 17 dicembre 2019, n. 1330; Trib. Bari, sez. lav., 1 ottobre 2019, n. 3782; Trib. Milano, sez. lav., 18 luglio 2019, n. 1321; Trib. Bari, sez. lav., 18 marzo 2019, n. 1214; Trib. Castrovillari, sez. lav., 14 gennaio 2019, n. 38; Cass. civ., sez. lav., 29 novembre 2016, n. 24266.

(59) Cass. civ., sez. lav., 15 gennaio 2015, n. 616; Cass. civ., sez. lav., 14 giugno 2007, n. 13877.

(60) Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2011, n. 3814; Cass. civ., sez. lav., 3 aprile 2018, n. 8141; Cass. civ., sez. lav., 19 aprile 2017, n. 9878.

(61) App. Roma, sez. lav., 4 agosto 2020, n. 1384; Cass. civ., sez. lav., 10 gennaio 2018, n. 350.

(62) Cass. civ., sez. lav., 19 aprile 2017, n. 9878.

(63) App. Roma, sez. lav., 4 agosto 2020, n. 1384.

(64) Cass. civ., sez. lav., 15 gennaio 2018, n. 752. Nel caso di specie, ad esempio, non si è ritenuto sufficiente ai fini dell'effettivo esercizio di funzioni dirigenziali la sottoscrizione del prospetto di distribuzione del lavoro straordinario da parte di un ispettore generale dell'Inps in sostituzione del dirigente assente per maternità.

sotto il profilo quantitativo e qualitativo e che siano stati esercitati i poteri e assunte le responsabilità correlate ⁽⁶⁵⁾, sottolineandosi che «*il diritto alle differenze retributive per lo svolgimento di mansioni superiori è escluso nei periodi di sospensione dell'attività lavorativa per ferie o malattia, essendo (esso) correlato all'effettività della prestazione e dovendo essere la retribuzione commisurata alla qualità e quantità del lavoro prestato*» ⁽⁶⁶⁾.

In svariate occasioni la giurisprudenza ha anche affermato che il diritto al trattamento economico superiore non è condizionato alla sussistenza dei presupposti di legittimità di assegnazione delle mansioni ⁽⁶⁷⁾. La Cassazione ha anche però precisato che il trattamento non è dovuto nel caso in cui «*l'espletamento sia avvenuto all'insaputa o contro la volontà dell'ente, oppure quando sia il frutto di una fraudolenta collusione tra dipendente e dirigente, o in ogni ipotesi in cui si riscontri una situazione di illiceità per contrasto con norme fondamentali o generali o con principi basilari pubblicistici dell'ordinamento*» ⁽⁶⁸⁾.

D. Conclusioni. Ancora sulla valorizzazione del merito?

La disciplina del trattamento economico nei rapporti di lavoro, come anticipato, si segnala oggi come un tema particolarmente delicato: la crisi economica in essere – in verità perdurante – pone frequentemente il tema della relazione tra trattamento economico e attività lavorativa svolta, sia sotto il profilo di una corretta corrispettività ⁽⁶⁹⁾, sia su quello di una indiscutibile ricerca di un legame tra trattamento economico e aumenti della produttività, non solo nelle imprese private ma anche, e direi oggi soprattutto, nel pregiudiziale sistema lavoristico pubblico, sempre più strumento di innovazione della macchina amministrativa in generale.

In altre parole, se nelle prime è sempre più evidente uno spostamento dei rapporti di lavoro verso forme collaborative e autonome e dunque maggiormente attente sul piano dei risultati, allo stesso modo nelle pubbliche amministrazioni, e non solo sulla scorta di passaggi normativi quasi “eversivi” ⁽⁷⁰⁾, bensì di una vera e pro-

(65) Trib. Crotone, sez. lav., 3 marzo 2020, n. 164; Trib. Catania, sez. lav., 16 ottobre 2019, n. 4475; Trib. Teramo, sez. lav., 9 ottobre 2018, n. 725.

(66) Cass. civ., sez. lav., 16 gennaio 2020, n. 813.

(67) Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 2020, n. 14808; Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 2020 n. 14805; Cass. civ., sez. VI, 24 gennaio 2019, n. 2102; Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2018, n. 28139; Cass. civ., sez. lav., 14 novembre 2016, n. 23161; Cass. civ., sez. un., 11 dicembre 2007, n. 25837.

(68) Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 2020, n. 14808.

(69) V. ampiamente per le pubbliche amministrazioni M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, Bari, Cacucci, 2018.

(70) Si fa ovviamente riferimento alla c.d. Riforma Brunetta, l. 15/2009 e ss. d.lgs. attuativi. Per tutti F. CARINCI, S. MAINARDI, *La riforma del lavoro pubblico*, Milano, Ipsoa, 2010; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in *LPA*, 2008, I, p. 949 ss.

pria rivoluzione culturale e generazionale, ci si muove verso strumenti di gestione e remunerazione innovativi.

Qui la questione è il frequente richiamo al “merito”, resa centrale nella nota legislazione che faceva riferimento alla citata legge delega del 2009; ma ancor più centrale è il ruolo della contrattazione collettiva, anche integrativa ⁽⁷¹⁾, da un lato, e della dirigenza dall'altra ⁽⁷²⁾.

Il futuro immaginabile per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche appare dunque segnato, nonostante i freni attivati anche all'interno del sistema: la retribuzione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, sempre più appannaggio del livello integrativo della contrattazione sia sul piano del *quantum* disponibile per il trattamento accessorio che per l'individuazione dei fattori di premialità, sarà viepiù legata ai risultati. Il punto sta in ciò, che occorre ripensare tali meccanismi, o eventualmente attuare quelli a suo tempo introdotti dalla riforma del 2009, e sostanzialmente confermati successivamente.

Di recente vengono proposte addirittura risibili soluzioni fondate sull'apprezzamento della struttura pubblica/ufficio/dipendente pubblico sui c.d. *social* ⁽⁷³⁾. Non pare a noi questa la strada da perseguire bensì, come più volte scritto, quella che autorevole dottrina da anni si sforza di suggerire, tenacemente inascoltata dall'attore politico e dall'apparato burocratico-amministrativo (una sorta di *Moloch*): ovvero quella di una vera e propria riorganizzazione della amministrazione che non scimmiotti tuttavia l'impresa privata, e neppure si inesti in barocche escrescenze amministrative, come in buona misura avvenuto nel 2009, ma – una volta tenuto conto della peculiarità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni (ricordo sommessamente il già citato testo dell'originario art. 2, c. 2, del d.lgs. 29/1993: «*I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto*» – dia spazio a un “nuovo” *management* pubblico, estensibile non solo al dirigente quale c.d. datore di lavoro, ma all'intero assetto dei rapporti di lavoro sotto l'egida di alcune parole chiave, ben note: buon andamento, imparzialità e trasparenza ma anche efficienza e competitività.

È infatti a tutti i lavoratori delle pubbliche amministrazioni, e in prospettiva anche ad alcune fasce non ancora contrattualizzate, che devono applicarsi dunque nuove

(71) G. ZILIO GRANDI, *Controlli e contrattazione integrativa* in F. CARINCI, S. MAINARDI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit.

(72) Per tutti, A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017.

(73) *Citizen satisfaction* (sic!) era scritto nel piano del Governo di attuazione del c.d. recovery plan.

idee per quanto riguarda la remunerazione del lavoro svolto. Perché i cambiamenti che coinvolgono in genere il mondo del lavoro devono riguardare tutti; superando quella dicotomia pubblico/privato che ha senso solo in determinate, tassative e limitate situazioni per le quali vengono in gioco elementi di stretta fiduciarità e sicurezza. Ma valendo anche in quei casi i valori della sinallagmaticità, da un lato, e quelli della sufficienza retributiva di stampo costituzionale, dall'altra.

INSERIRE QUI LA BIBLIOGRAFIA ALEGATA.