

Lug/2017



# CAMMINO DIRITTO

Rivista Giuridica

**ISSN 2532-9871**

Cammino Diritto (Periodico online)

**DIRETTORE RESPONSABILE EDITOR-IN-CHIEF**

Raffaele Giaquinto

**VICE DIRETTORE MANAGING EDITOR**

Alessio Giaquinto

**CAPOREDATTORE ASSOCIATE EDITOR**

Ilaria Ferrara

**VICE CAPOREDATTORE ASSISTANT EDITOR**

Giuseppe Ferlisi

Rivista  
Giuridica

## Indice dei contenuti

---

1. - L'INCIDENZA DELLO IUS SUPERVENIENS EUROPEO SUL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.

Fiorella Florida, pubblicazione lunedì 3 luglio 2017

2. - LA RIFORMA "MADIA" SUL PUBBLICO IMPIEGO: I NUOVI SCENARI IN MATERIA DI PERFORMANCE, DIRIGENTI E CONCORSI PUBBLICI.

Anna Villani, pubblicazione giovedì 27 luglio 2017

---

### COMITATO SCIENTIFICO SCIENTIFIC COMMITTEE

---

Angela CUOFANO	<i>Avvocato</i>
Gaspare DALIA	<i>Ricercatore universitario</i>
Rosa MUGAVERO	<i>Ricercatore universitario</i>
Lucio ORLANDO	<i>Avvocato</i>
Andrea SENATORE	<i>Ricercatore universitario</i>
Saverio SETTI	<i>Of Counsel</i>

# L'INCIDENZA DELLO IUS SUPERVENIENS EUROPEO SUL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.

*Il giudicato amministrativo, l'incidenza delle sopravvenienze sul giudicato e le esigenze di stabilità del rapporto giuridico instauratosi, giudizio di ottemperanza, giudicato a formazione progressiva e effettività del diritto dell'unione europea sopravvenuto.*

**Fiorella Florida** - Pubblicazione, lunedì 3 luglio 2017  
Redattore: **Giovanni Sicignano**

**Sommario:** 1. Breve premessa introduttiva. 2. Il giudizio di ottemperanza e la sua natura giuridica. 3. Il giudicato a formazione progressiva ed il rapporto con la sopravvenuta disciplina europea. 4. La posizione dei Giudici di Palazzo Spada: l'Adunanza Plenaria N. 11 del 2016. 5. Conclusioni.

## 1. Breve premessa introduttiva

Con la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 11 del 2016, i Giudici di Palazzo Spada hanno condotto un'attenta analisi e chiarito il rapporto tra giudicato a formazione progressiva e lo ius superveniens di matrice comunitaria. In base alla teoria del giudicato a formazione progressiva, elaborata da dottrina e giurisprudenza, le statuizioni scaturenti da un giudizio di ottemperanza, sono idonee al giudicato, integrando quello della sentenza di cognizione. La teoria del giudicato a formazione progressiva è stata recentemente messa in discussione dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato, che ha rimesso all'Adunanza Plenaria la questione riguardante la concezione di un giudicato elastico, suscettibile di completamento in sede di ottemperanza, soprattutto alla luce della nuova regolamentazione del giudizio di ottemperanza, che in seguito all'emanazione del codice del processo amministrativo, ha trovato una puntuale e completa disciplina giuridica.

## 2. Il giudizio di ottemperanza e la sua natura giuridica

Con l'entrata in vigore del processo amministrativo, il giudizio di ottemperanza è stato compiutamente regolato dagli artt. 112 a 115 del c.p.a., nel libro IV dedicato appunto all'ottemperanza ed ai riti speciali. Prima dell'emanazione del c.p.a., il giudizio di ottemperanza aveva trovato scarsi riferimenti normativi, precisamente gli artt. 90 e 91

del r.d. 17 agosto 1907 n. 642 (1) , riguardanti il **“Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato”**, ed infine anche l’articolo 37 della Legge T.A.R. (2). Si trattava di una normativa molto scarna ed esigua e portatrice di diversi problemi interpretativi, risolti nel corso del tempo dalla giurisprudenza. Grazie al codice del processo amministrativo, il giudizio di ottemperanza ha trovato una compiuta disciplina e la propria sedes materiae. Innanzitutto bisogna sottolineare che le disposizioni di cui agli artt. 112-115 c.p.a., confermano la natura mista di cognizione ed esecuzione del giudizio di ottemperanza, con giurisdizione estesa al merito, già affermata dalla giurisprudenza sulla base della scarna disciplina previgente. L’art. 112 del c.p.a., comma I, stabilisce che i provvedimenti del G.A. sono eseguiti dalla Pubblica amministrazione e dalle altre parti. Il secondo comma indica, invece, quale sono le ipotesi in presenza delle quali può essere proposta l’azione di ottemperanza:

- a) delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato;
- b) delle sentenze esecutive e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo;
- c) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato;
- d) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione;
- e) dei lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato.

Ai sensi dell’articolo 114 c.p.a. l’azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso che deve essere notificato alla p.a. ed a tutte le altre parti del relativo giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta. Interessante è il relativo termine prescrizione di 10 anni, trascorso il quale l’azione non può essere ultimamente proposta. Da questo punto di vista il legislatore del codice ha tenuto in considerazione la granitica giurisprudenza sul punto in esame. Dalla lettura dell’articolo 114, comma I c.p.a., ragioni sistematiche inducono a qualificare il relativo termine come

prescrizionale. Una volta proposto il ricorso, il giudice con sentenza in forma semplificata ed in caso di accoglimento:

- a) ordina l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione;
- b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato;
- c) nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano;
- d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta;
- e) salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo.

La sentenza è il provvedimento che conclude il giudizio, tranne che nel caso in cui venga chiesta l'esecuzione di un'ordinanza, in questa ipotesi il giudice provvede con ordinanza. Le novità introdotte dal nuovo codice nel 2010, all'istituto in esame sono parecchie. In primis è stato rimosso l'obbligo di diffidare preventivamente la pubblica amministrazione, è stato introdotto il termine decennale prescrizionale per la relativa azione, infine sono stati individuati con puntualità gli atti suscettibili di ottemperanza ed i relativi poteri del giudice dell'ottemperanza. Per quanto concerne la natura giuridica del giudizio in esame, il vincolo funzionale che connota l'ottemperanza è quella di adeguare la realtà giuridica e materiale ad un ben preciso giudicato (3). Il giudizio di ottemperanza, come sottolineato anche dalla giurisprudenza (4) ha natura mista sia di cognizione e di esecuzione, in quanto il giudice amministrativo, in sede di giudizio di ottemperanza, può esercitare cumulativamente, sia poteri sostitutivi che poteri ordinatori, e può integrare l'originario disposto della sentenza. Anche la Corte costituzionale (5) ha avuto occasione di affermare che il *“il giudizio di ottemperanza, secondo l'attuale elaborazione giurisprudenziale, ricomprende una pluralità di configurazioni (in relazione alla situazione concreta, alla statuizione del giudice e alla natura dell'atto impugnato), assumendo talora (quando si tratta di sentenza di condanna al pagamento di somma di denaro esattamente quantificata e determinata nell'importo. senza che vi sia*

*esigenza ulteriore di sostanziale contenuto cognitorio) natura di semplice giudizio esecutivo [...] e quindi qualificabile come rimedio complementare che si aggiunge al procedimento espropriativo del codice di procedura civile, rimesso alla scelta del creditore. In altri casi il giudizio di ottemperanza può essere diretto a porre in essere operazioni materiali o atti giuridici di più stretta esecuzione della sentenza; in altri ancora ha l'obiettivo di conseguire una attività provvedimentale dell'amministrazione ed anche effetti ulteriori e diversi rispetto al provvedimento originario oggetto della impugnazione; inoltre può essere utilizzato, in caso di materia attribuita alla giurisdizione amministrativa, anche in mancanza di completa individuazione del contenuto della prestazione o attività cui è tenuta l'amministrazione, laddove invece l'esecuzione forzata attribuita al giudice ordinario presuppone un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile” .*

La natura mista in esame, grazie alle novità introdotte dal c.p.a., ha permesso di introdurre nell'ambito del giudizio di ottemperanza di azioni cognitive connesse alla questione principale dell'attuazione del *decisum*. Infatti, in considerazione dell'articolo 7 del c.p.a., il quale stabilisce: *“il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi”*. In questo modo, il giudice dell'ottemperanza conosce di tutte le ipotesi di in esecuzione, violazione del giudicato, oltre che di tutte le questioni relative all'ottemperanza. Il rito (tranne il dimezzamento dei termini ex articolo 87 c.p.a.) ricalca il processo ordinario di cognizione, mentre la piena attuazione del contraddittorio e la conclusione con sentenza ne denota il carattere decisorio.

### **3. Il giudicato a formazione progressiva ed il rapporto con la sopravvenuta disciplina europea**

Nel rito civile i concetti di giudicato in senso formazione e sostanziale sono rispettivamente stabiliti dagli artt. 324 c.p.c. e 2909 c.c.. Come ben sappiamo, la sentenza del giudice amministrativo si inserisce nel rapporto tra pubblica amministrazione e privato, e spesso nel giudizio di ottemperanza avverso le decisioni del giudice amministrativo (e non di altri giudici) si parla di giudicato a formazione progressiva. Innanzitutto, bisogna ricordare che nel giudizio impugnatorio classico la sentenza, annullando l'atto amministrativo, ha effetti costitutivi rimuovendo l'atto impugnato ex tunc (6). Grazie alla sentenza del giudice amministrativo, scaturisce anche,

il c.d. “effetto ripristinatorio”, nel senso che in seguito all’annullamento dell’atto si aggiunge la possibilità di compiere tutte quelle attività necessarie volte a rimuovere i pregiudizi e gli effetti prodotti dall’atto illegittimo. La teoria del giudicato a formazione progressiva nasce all’interno del diritto amministrativo ed è una nozione di giudicato più flessibile rispetto a quella di cui all’articolo 324 c.p.c. . Per la giurisprudenza, in sede di ottemperanza, solo quando le ottemperane decisioni siano state rese dallo stesso presso giurisdizionale amministrativo e non da giudice di altro plesso, il giudice può integrare o specificare il giudicato, senza mai stravolgere il contenuto del decisum (7). In questo caso, l’effetto di formazione del giudicato non si ricollega alla pronuncia del g.a., quanto alle successive statuizioni del giudice dell’ottemperanza, che indicando le modalità esecutive del provvedimento giudiziale, lo arricchisce di contenuto, ampliandone l’oggetto. La teoria del giudicato a formazione progressiva non ha trovato nessun riscontro normativo neanche con l’introduzione del nuovo codice del processo amministrativo e trova la sua ratio giustificatrice alla luce del periodo storico della sua genesi. Bisogna premettere che accogliere la teoria del giudicato a formazione progressiva ha sempre comportato, che di formazione del giudicato dovesse parlarsi solo con riferimento al giudice dell’ottemperanza, visto la posizione prodromica della pronuncia del g.a., in quanto veniva considerata come una statuizione generica e preliminare all’individuazione della regola del caso concreto, che veniva operata soltanto in sede di ottemperanza. Ma la conseguenza più importante era l’impatto sul principio di intangibilità del giudicato vigente nel nostro ordinamento e l’ulteriore impatto circa l’incidenza o meno dello *ius superveniens*. Per la questione in esame è di fondamentale importanza valutare, se la teoria del giudicato a formazione progressiva sia ancora valida, tenendo conto delle importanti novità introdotte dal codice del processo amministrativo ed anche alla luce dei successivi correttivi. E’ di fondamentale importanza ricordare che il processo amministrativo nato come processo sull’atto e volto al suo annullamento si è trasformato in un processo sul rapporto. Tutto questo non solo trova conferma nel meccanismo dei motivi aggiunti che permette al giudice di approfondire il *thema decidendum*, ma anche all’introduzione della tutela cautelare ante causam ed anche della possibilità di valutare la fondatezza dell’istanza nel rito avverso il silenzio, in caso di attività vincolata o comunque dove non vi siano margini di discrezionalità amministrativa; infine si aggiunga l’azione di accertamento, che oltre ad involgere il silenzio dell’amministrazione, viene generalizzata in base al combinato disposto di cui agli articoli 31 e 34, comma 3, c.p.a., confermando nel diritto amministrativo il principio di anticipata delle azioni processuali. Il giudicato a formazione



progressiva nell'ultimo periodo storico, è stato messo in crisi, nel caso di *ius superveniens* di matrice europea. Da questo angolo visuale, in relazione alla dinamica sottesa, occorre capire quale delle decisioni giudiziali possa aver acquisito il carattere di giudicato, se quella del giudice amministrativo, oppure accogliendo la teoria del giudicato a formazione progressiva, quella del giudice dell'ottemperanza e da ultimo quale sia il rapporto tra questo ed una successiva disciplina europea oppure una sopravvenuta operata dalla Corte di Giustizia. Per concludere, l'intervenuta sopravvenienza (in particolare, una sentenza della Corte di Giustizia, equiparabile ad una sopravvenienza normativa), incidendo su un procedimento ancora in corso e quindi non coperto dal giudicato, può determinare non un conflitto ma una successione di regole che disciplinano la medesima situazione giuridica. Alla luce di tutto ciò, la stessa giurisprudenza dubita circa la piena condivisibilità della teoria del giudicato a formazione progressiva, in quanto il rimedio dell'ottemperanza non si pone più in chiave di completamento del dictum del giudice amministrativo, essendo più che altro finalizzato a garantire l'esecuzione della sentenza da parte della pubblica amministrazione.

#### **4. La posizione dei Giudici di Palazzo Spada: l'Adunanza Plenaria N. 11 del 2016**

Con la pronuncia N. 11 del 2016 i Giudici di Palazzo Spada si sono occupati dei rapporti tra giudicato amministrativo e *ius superveniens* di matrice europea. La vicenda processuale aveva ad oggetto la realizzazione della Cittadella della Giustizia presso il Comune di Bari da parte dell'impresa Pizzarotti, in particolare, a causa della lunga vicenda processuale, l'Adunanza Plenaria ha dovuto delimitare esattamente il contenuto e la portata conformativa delle sentenze di cui si richiede l'ottemperanza ma soprattutto il rapporto tra giudicato a formazione progressiva e sopravvenuta normativa europea, alla luce dell'attuale visione dei rapporti di integrazione fra l'ordinamento europeo e quello nazionale. In passato il Consiglio di Stato in numerose pronunce, ha riconosciuto al giudice dell'ottemperanza la possibilità di riempire gli spazi vuoti lasciati dal precedente giudicato formatosi in sede di cognizione (8). Ma in questo caso, la Sezione rimettente criticando la tesi del giudicato a formazione progressiva, ha chiesto all'Adunanza Plenaria di stabilire in astratto uno o più criteri, certi e ripetibili, per definire il discrimine tra statuizioni della sentenza di ottemperanza suscettibili di passare in giudicato e mere misure esecutive; infine anche alla luce del principio di diritto enunciato dalla Corte di Giustizia (9), se il diritto nazionale conosca dei rimedi per ritornare sul giudicato che ha condotto ad una situazione contrastante con la normativa



europea. L'Adunanza Plenaria, modificando l'ordine delle questioni sottoposte dalla V Sezione, pronuncia i seguenti principi di diritto:

1) gli effetti del giudicato sono limitati alle parti dell'originario giudizio di cognizione, sicché è inammissibile la proposizione del ricorso di ottemperanza (o, nel suo ambito, di un incidente di esecuzione), per dedurre la nullità di un provvedimento emanato da una amministrazione che non è stata parte del rapporto processuale definito con la sentenza irrevocabile di cui si chiede l'esecuzione;

2) pur ammettendosi la figura del giudicato a formazione progressiva, nell'individuazione delle prescrizioni via via stabilite dalle sentenze che si succedono sulla res controversa, occorre considerare che il giudice amministrativo non può mai sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio di valutazioni discrezionali, al di fuori dei tassativi casi di giurisdizione di merito stabiliti dalla legge; conseguentemente, da un giudicato che abbia accertato la lesione di interessi procedurali – come nel caso di azione esercitata ex artt. 30 e 117 c.p.a. per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere al di fuori dei casi di esercizio vincolato del potere – deriva l'obbligo strumentale di portare a conclusione il procedimento e giammai quello finale di attribuzione del bene della vita sostanziale, posto che il giudicato non può incidere sui tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi;

3) premesso che, in linea generale, l'esecuzione del giudicato amministrativo di legittimità deve avvenire da parte dell'amministrazione secondo buona fede e senza che sia frustrata la legittima aspettativa delle parti alla stabile definizione del contesto procedimentale, ovvero mediante il ripristino retroattivo della situazione controversa per evitare che la durata del processo vada a scapito del vincitore, gli effetti del tempo e delle sopravvenienze (giuridiche e fattuali) sul giudicato amministrativo, pur esprimendo la ineluttabile contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa ed effettività della tutela, trovano un punto di equilibrio nei seguenti principi:

a) la retroattività del giudicato non è assoluta, dovendo correlarsi alle circostanze del caso concreto ed alla consistenza dell'interesse legittimo coinvolto (pretensivo, oppositivo e procedimentale);

b) l'esecuzione del giudicato può trovare limiti solo nelle sopravvenienze di fatto e

diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile; sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide su quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima;

c) anche per le situazioni istantanee, la retroattività dell'esecuzione del giudicato trova un limite intrinseco e ineliminabile (che è logico e pratico, ancor prima che giuridico), nel sopravvenuto mutamento della realtà - fattuale o giuridica - tale da non consentire l'integrale ripristino dello status quo ante che semmai, ove ne ricorrano le condizioni, può integrare il presupposto esplicito della previsione del risarcimento del danno, per impossibile esecuzione del giudicato, sancita dall'art. 112, comma 3, c.p.a.;

4) le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, rese in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo, hanno la medesima efficacia delle disposizioni interpretate e pertanto vincolano non solo il giudice che ha sollevato la questione ma ogni altro organo (amministrativo o giurisdizionale) chiamato ad applicare le medesime disposizioni o i medesimi principi elaborati dalla Corte di giustizia;

5) costituisce decisione abnorme – come tale ricorribile in Cassazione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. per superamento del limite esterno della giurisdizione – la sentenza del giudice amministrativo che non abbia evitato la formazione, anche progressiva, di un giudicato in contrasto con il diritto dell'Unione europea (o con altre norme di rango sovranazionale cui lo Stato è tenuto a dare applicazione), quale risulti da una successiva pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea.

## **5. Conclusioni**

La tesi del giudicato a formazione progressiva per molto tempo ha permesso di risolvere questioni di complessa particolarità, tenendo in considerazione le peculiarità del giudizio di ottemperanza e della sua natura mista. A questo bisogna aggiungersi che spesso un procedimento, vuoi per la lentezza della giustizia, vuoi per i ritardi del legislatore, vuoi per i ritardi fisiologici del nostro sistema giudiziario, ha sempre portato a lunghissime vicende giudiziarie, come quella presa in considerazione dalla pronuncia in esame. Da ultimo, è di rilevante importanza il diritto europeo, che nell'ultimo periodo storico ha inciso notevolmente sul nostro ordinamento giuridico, non solo per le diverse materie oggetto di interventi normativi ma soprattutto per il principio di primazia della normativa

europea. Alla luce di quanto esposto e riassunto, sarebbe auspicabile, in considerazione delle statuizioni dei Giudici di Palazzo Spada, che il nostro legislatore potesse non solo intervenire ma anche fornire un quadro normativo il più possibile completo, in quanto la teoria del giudicato a formazione progressiva, nel nostro ordinamento giuridico non ha mai trovato alcun riscontro normativo e stante la situazione potrebbero ancora sorgere delle questioni da chiarire, tenendo conto del fatto che la normativa europea porterà sempre a delle novità normative e giurisprudenziali in numerose materie, e molti istituti giuridici dovranno essere sempre rivisti e messi in discussione.

#### *Note e riferimenti bibliografici*

1. <http://www.giurcost.org/fonti/rd642-07.htm>
2. [http://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/L1034\\_1971.pdf](http://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/L1034_1971.pdf)
3. Cons. St., a. p., 26 luglio 2001 n. 6
4. *Ex multis*, Cons. St., sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 5409,
5. Corte cost., 12 dicembre 1998, n. 406
6. Per la possibilità di pronunciare sentenza che annullano l'atto illegittimo solo con effetti ex nunc o che si limitano ad accertare l'illegittimità dell'atto senza annullarlo imponendo all'amministrazione di provvedere nuovamente in modo legittimo, si veda Cons. St., VI, 10 maggio 2011 n. 2755
7. Cons. St., IV, 9 dicembre 2015 n. 5589. Si veda anche Cons. St., a.p., 5 gennaio 2013, n. 2: Il giudice dell'ottemperanza è il giudice naturale della conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono o che in esso trovano il proprio presupposto. Qualora in sede di esecuzione sia stato emesso un ulteriore provvedimento sfavorevole per chi sia vincitore in un precedente giudizio di annullamento, l'interessato può contestare l'atto sopravvenuto con un unico ricorso, proposto entro il termine di decadenza previsto dall'art. 41 del codice del processo amministrativo, e può formulare sia censure di legittimità che censure che ne lamentano la nullità per elusione del giudicato, spettando al giudice amministrativo la qualificazione dell'attività amministrativa in rapporto al precedente giudicato. La commissione esaminatrice di una valutazione comparativa per la copertura di un posto di professore universitario, qualora il giudice amministrativo abbia annullato le sue valutazioni conclusive perché viziato rispetto ai criteri da essa previamente predisposti, incorre nella violazione del giudicato se rinnova gli atti del procedimento modificando senza specifiche ragioni i medesimi criteri, perché solo nel caso in cui essi risultino illegittimi possono essere modificati.
8. Consiglio di Stato, Sezione IV, 25 Giugno 2010, n. 4131; in termini, Sezione V., 17 Maggio 2013, n. 2680 e 26 Giugno 2013, n. 3517.
9. Corte di Giustizia dell'Unione Europea 10 luglio 2014, C-213/13. *“L'articolo 1, lettera a), della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, deve essere interpretato nel senso che un contratto che abbia per oggetto principale la realizzazione di un'opera che risponda alle esigenze formulate dall'amministrazione aggiudicatrice costituisce un appalto pubblico di lavori e non rientra, pertanto, nell'esclusione di cui all'articolo 1, lettera a), iii), della direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, anche quando comporti un impegno a locare l'opera di cui trattasi. Se le norme procedurali interne applicabili glielo consentono, un organo giurisdizionale nazionale, come il giudice del rinvio, che abbia*

*statuito in ultima istanza senza che prima fosse adita in via pregiudiziale la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 267 TFUE, deve o completare la cosa giudicata costituita dalla decisione che ha condotto a una situazione contrastante con la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici di lavori o ritornare su tale decisione, per tener conto dell'interpretazione di tale normativa offerta successivamente dalla Corte medesima”*

# LA RIFORMA "MADIA" SUL PUBBLICO IMPIEGO: I NUOVI SCENARI IN MATERIA DI PERFORMANCE, DIRIGENTI E CONCORSI PUBBLICI.

*Con i due decreti 74 e 75 del 2017, si è data attuazione alla travagliata riforma del pubblico impiego, che prende il via dalla Legge delega 7 agosto n. 124 del 2015, per mezzo della quale si è provveduto ad introdurre correttivi sia in materia di valutazione della performance amministrativa che della dirigenza pubblica e dei concorsi pubblici.*

Anna Villani - Pubblicazione, giovedì 27 luglio 2017  
Redattore: Ilaria Ferrara

**Sommario:** 1. Premessa 2. La contrattazione collettiva 3. L'accesso ai pubblici uffici tramite concorso e l'organizzazione del personale 4. La responsabilità disciplinare dell'impiegato pubblico 5. La dirigenza pubblica e la valutazione della *performance* 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

Da sempre, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, per cui una persona fisica svolge volontariamente e dietro corrispettivo la propria attività lavorativa per un'amministrazione pubblica, è stato oggetto di continui interventi normativi, a partire dagli anni Novanta con le varie fasi della cd. privatizzazione del pubblico impiego<sup>[1]</sup>.

Attualmente, la disciplina è contenuta nel [D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165](#), cd. *Testo Unico sul pubblico impiego*, i cui obiettivi principali sono la crescita dell'efficienza delle amministrazioni rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico entro i vincoli della finanza pubblica e la migliore utilizzazione delle risorse umane.

Prima della Riforma Madia, oggetto della presente trattazione, però, già la **cd. Riforma Brunetta**<sup>[2]</sup> aveva profondamente inciso nella materia in esame, facendo perno sui fondamentali principi di **trasparenza e valutazione della performance lavorativa**. La trasparenza è il perno attorno al quale ruota questa innovazione. Essa è intesa quale totale accessibilità alle informazioni sull'attività ed organizzazione delle pubbliche

amministrazioni. Massima attenzione, poi, è data alla valorizzazione del merito e all'attribuzione di incentivi economici e di carriera, nonché premi per i dipendenti capaci e meritevoli, al fine di migliorare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa. Viene riorganizzata la materia della **dirigenza** e della **contrattazione collettiva**, qualificando espressamente il dirigente come datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. In ultimo, viene completamente rinnovata la disciplina delle **sanzioni disciplinari** e il sistema della **responsabilità dei dipendenti pubblici**, con particolare riguardo alla lotta contro l'assenteismo e lo scarso rendimento.

Infine, a partire dal [D. L. 90/2014](#), convertito in L. 114/2014, si colloca la **Riforma Madia** (dal nome del Ministro proponente), che cerca di conciliare le esigenze di riduzione dei costi e quelle di semplificazione e contrasto ai fenomeni di corruzione nei pubblici uffici, fino ad arrivare alla Legge delega n. 124/2015, in attuazione della quale il Consiglio dei Ministri, in data 19 maggio 2017, dopo un *iter* travagliato[3], ha approvato in via definitiva i due decreti legislativi 74 e 75 del 2017.

In particolare, il [D. Lgs. 74/2017](#) viene ad incidere sul D. Lgs. Brunetta 150/2009, mentre il D. Lgs. 75/2017 concerne il T.U. sul pubblico impiego n. 165/2001.

Per quanto riguarda il D. Lgs. 74/2017, le principali novità introdotte concernono la valutazione della *performance*, che deve essere effettuata da ogni singola amministrazione, sia con riferimento all'amministrazione nell'insieme, sia alle singole unità organizzative e ai singoli dipendenti o *team*; l'ampliamento dei poteri attribuiti all'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione) rinnovato anche nella durata (tre anni) e nella struttura, tra cui quello di verificare l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati e di segnalare eventuali interventi correttivi; la valutazione della *performance*, sia positiva al fine dell'erogazione di premi e del riconoscimento di progressioni economiche, sia negativa, per la responsabilità dirigenziale e le eventuali sanzioni disciplinari; l'istituzione di un polo unico in capo all'Inps per le visite fiscali, operativo da settembre 2017, sia per il lavoro pubblico che privato.

Con riferimento, per converso, al [D. Lgs. 75/2017](#), si segnala il superamento del concetto di "dotazione organica" sostituito dal cd. Piano Triennale dei fabbisogni, che ha lo scopo di programmare le assunzioni nelle pp.aa. in base all'effettiva necessità; l'accelerazione e semplificazione dell'azione disciplinare, nonché la previsione di nuove sanzioni disciplinari che comportano il licenziamento; la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita e la conoscenza delle lingue straniere, oltre all'inglese, come

requisito per accedere ai concorsi o, in ogni caso, come titolo di merito valutabile; la maggiore attenzione per l'integrazione dei soggetti disabili nel mondo del lavoro; l'inserimento di un correttivo alla tutela reale prevista dall'art. 18 della Legge n. 300 del 1970[4].

## **2. La contrattazione collettiva**

Fatte queste brevi premesse e passando ad un'analisi più dettagliata dei singoli aspetti principalmente toccati dalla Riforma Madia, si può iniziare sottolineando l'innovazione in tema di fonti regolatrici del rapporto di lavoro pubblico. Come accennato in precedenza, quest'ultimo è ormai un rapporto di lavoro privatizzato, laddove assume primaria importanza il ruolo, in passato marginale[5], del contratto collettivo come fonte regolatrice.

Nel nostro ordinamento, la contrattazione collettiva si colloca su due piani: nazionale e integrativa.

La contrattazione collettiva nazionale (art. 40 D. Lgs. 165/2001) concerne i comparti[6]; essa disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali ed è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni, mentre è esclusa nelle materie relative all'organizzazione degli uffici, del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

Spetta, poi, alle singole amministrazioni attivare livelli di contrattazione collettiva integrativa, nelle materie e coi limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, anche con riferimento ai soggetti ed alle procedure da seguire.

Orbene, con precipuo riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, il D. Lgs. 75/2017, modificando il co. 2 dell'art. 2 D. Lgs. 165/2001, afferma la possibilità per i **contratti o accordi collettivi nazionali** di derogare alle norme di legge, regolamento o statuto che introducano o abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici. La deroga in parola è possibile a patto che si tratti di contratti collettivi nazionali e pur sempre nel rispetto dei principi fissati dal T.U. pubblico impiego.

## **3. L'accesso ai pubblici uffici tramite concorso e l'organizzazione del personale**

È noto, poi, che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si acceda tramite



**concorso**, salvo i casi stabiliti dalla legge (art. 97, co. 4, Cost.). Il concorso è la forma ordinaria di accesso ai pubblici uffici, mentre le eccezioni a tale regola sono possibili solo se strettamente funzionali al buon andamento della p.a. e se ricorrono straordinarie esigenze di interesse pubblico<sup>[7]</sup>.

In attuazione del succitato art. 97 Cost., infatti, l'art. 35 T.U. pubblico impiego afferma che l'assunzione nelle pp.aa. avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta o mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, in generale per i profili che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo, fatte salve le assunzioni obbligatorie delle categorie protette, ossia i disabili ex L. 68/1999.

Il D. Lgs. 75/2017 ha novellato anche tale disciplina, prevedendo la possibilità di concorsi pubblici svolti in maniera centralizzata ed aggregata, l'accertamento della conoscenza di altre lingue straniere, oltre all'inglese, sia come requisito di partecipazione al concorso che come titolo di merito valutabile (art. 37 D. Lgs. 165/2001), la valorizzazione del titolo di dottorato di ricerca ed una maggiore sensibilizzazione verso l'integrazione di soggetti disabili nel mondo del lavoro.

I criteri da seguire per la selezione e la progressione del personale sono improntati ad un'adeguata pubblicità della selezione e delle modalità di svolgimento, per garantirne l'imparzialità, celerità ed economicità, ricorrendo, ove opportuno, a procedure automatizzate di preselezione; al rispetto delle pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici; ad una composizione delle commissioni giudicatrici con soggetti che non ricoprono cariche politiche; alla facoltà per ciascuna p.a. di limitare il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso.

Le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento del personale sono adottate sulla base del **Piano Triennale dei fabbisogni** di cui all'art. 6 D. Lgs. 165/2001, così come prevede il novellato art. 35, co. 4, T.U. pubblico impiego.

Di solito, le pubbliche amministrazioni assumono con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tuttavia, ai sensi dell'art. 36 D. lgs. 165/2001, come modificato dal D. Lgs. 75/2017, per esigenze temporanee ed eccezionali, le stesse possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, contratti di somministrazione a tempo determinato, ricorrere alle forme flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, al *part-time*, al telelavoro e

all'apprendistato<sup>[8]</sup>, nei limiti in cui ciò sia consentito alle pp.aa. Inoltre, ciascuna p.a., per far fronte a specifiche esigenze non fronteggiabili con il personale in servizio, può ricorrere all'affidamento di incarichi individuali esterni a persone con particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria (art. 7, co. 6, D. Lgs. 165/2001 novellato), laddove si trovi nell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane interne e con predeterminazione della durata, dell'oggetto e del compenso della collaborazione.

In ogni caso, in virtù del nuovo co. 5 *bis* art. 7 T.U. cit., introdotto dal D. Lgs. 75/2017, è fatto divieto di stipulare contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

Oltre che sulle modalità di accesso ai pubblici uffici, la Riforma Madia ha inciso significativamente anche sulla disciplina dell'organizzazione del personale, col passaggio dal concetto di "dotazione organica" a quello di **fabbisogno del personale**. È noto, infatti, che ogni amministrazione ha un proprio ruolo organico con il numero di posti suddiviso, a sua volta, in posizioni funzionali (mansioni) e retributive (stipendio). La dotazione organica, che corrisponde al vecchio concetto di pianta organica dell'ente, non è altro che l'insieme dei posti assegnati a ciascun ruolo, ossia il numero complessivo di posti di cui l'ente di riferimento dispone.

Oggi, con la nuova formulazione dell'art. 6 del T.U., si prevede che le pubbliche amministrazioni definiscono l'organizzazione degli uffici in conformità al Piano Triennale dei fabbisogni, e non più in riferimento alla dotazione organica. Ciascuna p.a. adotta il suddetto Piano in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le linee di indirizzo per la pianificazione delle medesime adottate con D.P.C.M. ai sensi dell'art. 6 *ter* T.U., introdotto dal D. Lgs. 75/2017. Nell'ambito del Piano, le pp.aa. sono tenute a procedere all'ottimale distribuzione delle risorse umane, attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e reclutamento del personale.

#### **4. La responsabilità disciplinare dell'impiegato pubblico**

La materia della responsabilità disciplinare e delle relative sanzioni rappresenta uno dei principali punti di intervento della Riforma Madia sul pubblico impiego.

La responsabilità disciplinare del pubblico dipendente attiene alla violazione dei doveri

inerenti al rapporto d'impiego ed è disciplinata dagli artt. 55 – 55 *octies* del D. Lgs. 165/2001. Le infrazioni e le sanzioni sono definite dai contratti collettivi, salvo quanto previsto dalle norme del T.U. citato.

La violazione dolosa o colposa delle summenzionate norme di carattere imperativo, alla luce della riforma del 2017, costituisce illecito disciplinare anche in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione.

Per quanto attiene al procedimento disciplinare di cui all'art. 55 *bis* D. lgs. 165/2001, esso si distingue a seconda della gravità delle violazioni commesse dal pubblico dipendente.

Per le **infrazioni di minore gravità**, punite con la sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del **responsabile della struttura** presso cui presta servizio il dipendente. Viceversa, per le infrazioni punite con una **sanzione superiore al rimprovero verbale**, ciascuna amministrazione deve individuare **l'ufficio per i procedimenti disciplinari** (UPD).

Il procedimento si deve concludere entro centoventi giorni dalla contestazione dell'addebito al dipendente.

Novità di rilievo della Riforma Madia è l'allargamento delle ipotesi per le quali è prevista la sanzione del **licenziamento disciplinare di cui all'art. 55 *quater* D. Lgs. 165/2001**, già novellato dalla Riforma Brunetta<sup>[9]</sup>.

Le ipotesi di licenziamento disciplinare sono: 1) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia; 2) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o a sette nell'arco degli ultimi dieci anni; 3) ingiustificato rifiuto del trasferimento per motivate esigenze di servizio; 4) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro; 5) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose; 6) condanna penale definitiva per la quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione del rapporto di lavoro; 7) gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento; 8) insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da leggi, regolamenti, contratti

collettivi o individuali, atti e provvedimenti dell'amministrazione, come rilevato dalla valutazione negativa della *performance* del dipendente nell'ultimo triennio.

Oltre alla previsione di siffatte ipotesi, il legislatore del 2017 ha dato una significativa accelerazione ai tempi del procedimento disciplinare, nell'ottica di una maggiore concentrazione e prevenzione dell'assenteismo sul luogo di lavoro, proseguendo la scia della Riforma Brunetta sulla lotta ai cd. furbetti del cartellino.

L'art. 55 *quater*, commi 3 *bis* – 3 *quinquies*, D. Lgs. 165/2001, infatti, prevede un *iter* particolarmente accelerato nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio. Se quest'ultima viene accertata in fragranza o mediante strumenti di sorveglianza o registrazione, comporta l'immediata sospensione cautelare del dipendente, senza stipendio e senza obbligo di essere ascoltato preventivamente, con provvedimento motivato del responsabile della struttura di appartenenza o, nel caso ne venga a conoscenza per primo, dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. Con il medesimo provvedimento, si contesta per iscritto l'addebito e si convoca il dipendente dinanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari, il quale deve concludere il procedimento entro trenta giorni dal ricevimento, da parte del dipendente, della contestazione dell'addebito.

Una peculiarità della Riforma Madia è poi la lotta contro i cd. **furbetti del weekend**. Prevede, infatti, il nuovo comma 3 *bis* dell'art. 55 *quinquies* D. Lgs. 165/2001, introdotto dal D. Lgs. 75/2017, che la contrattazione collettiva deve fissare le condotte e le relative sanzioni in caso di ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché in caso di ingiustificate assenze collettive in periodi nei quali è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza.

## **5. La dirigenza pubblica e la valutazione della *performance***

È noto che nell'ambito di ciascuna amministrazione vige una netta distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, la prima affidata agli organi di governo, la seconda ai dirigenti. L'indirizzo politico consiste nell'individuazione dei programmi che poi verranno attuati mediante gli atti e i provvedimenti amministrativi posti in essere dai dirigenti. Ai dirigenti compete l'emanazione degli atti che impegnano la p.a. verso l'esterno e la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, essendo gli unici responsabili sia della gestione che dei relativi risultati.

I dirigenti si occupano, inoltre, della valutazione del personale assegnato ai loro uffici. Essa consiste nella procedura diretta ad assicurare che su ogni dipendente si svolga periodicamente un giudizio che serva a valutarne il rendimento.

La valutazione della *performance* rappresenta uno dei nodi focali del D. lgs. 74/2017, che ha modificato il Decreto Brunetta, [D. Lgs. 150/2009](#).

Per siffatta valutazione è previsto un ciclo di gestione che mira alla valorizzazione del merito e alla predisposizione di premi per il raggiungimento dei risultati stabiliti.

Le amministrazioni valutano la *performance* attraverso un Sistema di misurazione, contenente un **Piano della Performance**, da emanare entro il 31 gennaio, che consiste in un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi e definisce gli indicatori per la misurazione della *performance*, nonché una **Relazione sulla performance** da adottare entro il 30 giugno, che evidenzia a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

Ruolo importante nel ciclo di gestione della *performance* è affidato all'Organismo Indipendente di Valutazione (**OIV**), organo necessario di ogni amministrazione che si occupa del monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione e della garanzia di correttezza dei processi di valutazione dei pubblici dipendenti.

Ma il vero centro di questo sistema, dopo la Riforma del 2017, è senza alcun dubbio il **cittadino**, utente finale dei servizi erogati dai pubblici uffici. Trattasi di una delle principali novità della riforma che qui si esamina. Infatti, ai sensi del nuovo art. 19 *bis* D. Lgs. 150/2009, introdotto dal D. lgs. 74/2017, i cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle *performance* organizzative, anche comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per i servizi erogati. Ogni amministrazione, a tal fine, deve adottare sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti in relazione ai servizi erogati, favorendo la più ampia partecipazione degli stessi.

Il D. Lgs. 74/2017 ha, inoltre, introdotto un nuovo sistema di distribuzione delle risorse economiche destinate a remunerare la *performance* dei lavoratori pubblici<sup>[10]</sup>. Il novellato art. 19 D. Lgs. 150/2009 prevede che spetta alla contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio

collegato alla *performance*, stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la *performance*, al fine di garantire che a diversi gradi di rendimento corrispondano differenti trattamenti economici.

La valutazione positiva della *performance* rileva per l'erogazione di premi, il riconoscimento delle progressioni economiche, l'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale ed il conferimento degli incarichi dirigenziali. La valutazione negativa delle *performance* rileva, per converso, ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale, oltre che a fini disciplinari.

## 6. Conclusioni.

Alla luce di quanto detto, la Riforma Madia si pone l'obiettivo di non demordere nella lotta contro l'assenteismo sui luoghi di lavoro, accentuando le responsabilità e le sanzioni in capo ad ogni singolo dipendente pubblico. Resta, però, la lacuna in tema di dirigenza pubblica. Infatti, l'intero capo III della delega Madia n. 124/2015 riguardava il personale e, soprattutto, la riforma della dirigenza pubblica volta a istituire un ruolo unico dei dirigenti, senza distinzione di fasce, per favorire una maggiore flessibilità nell'attribuzione degli incarichi. Ma tale riforma non è stata riproposta, stante i tanti malumori suscitati. Difficile prevedere se questi decreti riusciranno a ridurre il lassismo degli ultimi anni, che già la Riforma Brunetta aveva tentato di arginare, ma la strada intrapresa è sicuramente meritevole di considerazione.

### *Note e riferimenti bibliografici*

[CHINE'- FRATTINI- ZOPPINI, Manuale di diritto amministrativo, Terza edizione, Nel Diritto Editore](#)

[1] A partire dal D. Lgs. 29/1993, trasfuso poi nel D. Lgs. 165/2001, e passando per la cd. seconda privatizzazione ad opera del D. Lgs. 80/1998 di attuazione della L. Bassanini 59/1997, il rapporto di pubblico impiego è, oggi, privatizzato, salvo eccezioni contenute nello stesso decreto 165/2001, ossia la relativa disciplina è stata trasferita dall'area pubblicistica a quella privatistica, essendo regolamentato dalle disposizioni del Capo I, Titolo II, Libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. In passato, invece, non era riconosciuto alcuno spazio alla fonte contrattuale, ma tutto era disciplinato unilateralmente da leggi o regolamenti. Tale processo, oltre all'avvento dello strumento del contratto collettivo, ha comportato il passaggio dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alla giurisdizione ordinaria per le controversie in esame, fatta eccezione per le categorie non privatizzate e per la fase antecedente all'assunzione del dipendente pubblico, relativa alle procedure concorsuali di assunzione, che

restano di competenza del giudice amministrativo fino alla formazione della graduatoria definitiva.

[2] L. 4 marzo 2009, n. 15, attuata con D. Lgs. 27 ottobre 2010, n. 150.

[3] A tal proposito, infatti, la Corte Costituzionale, con sentenza del 25 novembre 2016, n. 251, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della Legge delega 7 agosto 2015 n. 124, per violazione della competenza regionale in siffatte materie, nella parte in cui affermavano che i decreti attuativi dovevano essere emanati previo mero parere delle Regioni, anziché d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La pronuncia in parola, tuttavia, riguarda solo l'illegittimità costituzionale delle specifiche disposizioni impugnate dalla Regione Veneto che ha sollevato la questione, e non anche dei decreti attuativi.

[4] Quando il licenziamento viene accertato come illegittimo, l'indennizzo contestuale al reintegro nel posto di lavoro non potrà oltrepassare le 18 mensilità. Se il giudice ordinario ritiene la sanzione irrogata dall'ente come viziata da difetto di proporzionalità, avrà il potere di modificarla prendendo a parametro la gravità del comportamento del lavoratore pubblico e lo specifico interesse pubblico violato (art. 63, co. 2 *bis* D. Lgs. 165/2001).

[5] La Riforma Brunetta, infatti, aveva al contrario proceduto ad una rilegificazione del rapporto di pubblico impiego, stabilendo il primato della legge sul contratto collettivo.

[6] I comparti sono l'unità fondamentale della contrattazione collettiva nazionale e sono: Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, Scuola, Università, Servizio Sanitario Nazionale, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio, Istituti di alta formazione, Istituti ed enti di ricerca. I dirigenti erano ripartiti in otto aree, corrispondenti ad analoghi comparti. La Riforma Brunetta ha previsto la riduzione dei comparti a quattro aree: Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Sanità.

[7] Corte Cost. 19 maggio 2017, n. 113; Corte Cost. 1 luglio 2013, n. 167.

[8] In virtù della previsione di cui al D. Lgs. 167/2011 e poi del Jobs Act *ex* D. Lgs. 81/2015.

[9] Nonché dai decreti legislativi nn. 116/2016 sui cd. furbetti del cartellino.

[10] La previgente disciplina prevedeva la suddivisione dei dipendenti di ciascuna p.a. in tre fasce di merito (alta, media, bassa), a ciascuna delle quali corrispondeva un determinato trattamento economico accessorio, mentre nel caso di fascia bassa non era previsto nessun trattamento. Ma tale disciplina, stante il blocco dei contratti collettivi nazionali, è rimasta inattuata.