

Franco Carinci

Alessandro Boscati

Sandro Mainardi

# DIRITTO DEL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

*Seconda edizione*



**UTET**  
GIURIDICA

## INDICE

<i>Premessa alla seconda edizione</i> .....	p.	XI
---	----	----

### CAPITOLO PRIMO

#### Una lunga riforma: la privatizzazione del pubblico impiego

1. Una avvertenza metodologica .....	»	2
2. La situazione pregressa: la pubblicizzazione del pubblico impiego tenuta presente dalla stessa Carta costituzionale .....	»	2
3. La legge quadro sul pubblico impiego del 1983 .....	»	4
4. L'emergere di una dottrina favorevole alla privatizzazione come premessa all'iniziativa assunta da Cgil/Cisl/Uil. ....	»	5
5. La prima stagione (la riforma Amato): la L. delega n. 421/1992 e il D.Lgs. n. 29/1993, coi successivi decreti correttivi (nn. 470 e 546 del 1993) .....	»	6
6. La seconda stagione (la riforma Bassanini): la L. delega n. 59/1997 e il D.Lgs. n. 29/1993, coi suoi decreti correttivi (nn. 396/1997, 80/1998, 387/1998) .....	»	7
7. Il D.Lgs. n. 165/2001: c.d. Testo unico sul pubblico impiego .....	»	9
8. Privatizzazione <i>versus</i> contrattualizzazione .....	»	10
9. La costituzionalizzazione della riforma .....	»	11
10. La L. cost. n. 3/2001: la revisione della parte II, Tit. V Cost. (le Regioni, le Province, i Comuni) .....	»	13
11. La prima fase intermedia .....	»	13
12. La terza stagione (la riforma Brunetta): la L. delega n. 15/2009 e il D.Lgs. n. 150/2009 .....	»	15
13. La seconda fase intermedia .....	»	17
14. La quarta stagione (la riforma Madia): L. delega n. 124/2015 coi successivi decreti attuativi (nn. 74 e 75 del 2017) .....	»	18
15. La ripresa della contrattazione collettiva .....	»	20
16. Tramonta l'utopia di un diritto comune, ma resta ferma la realtà della privatizzazione .....	»	21

### CAPITOLO SECONDO

#### Finalità, ambito di applicazione, fonti della riforma

1. Premessa .....	»	25
2. Finalità .....	»	26
3. Ambito oggettivo di applicazione .....	»	27
4. La competenza legislativa regionale: la giurisprudenza costituzionale sul nuovo art. 117 Cost .....	»	28
5. (Segue): la L. delega n. 15/2009 e il D.Lgs. n. 150/2009 .....	»	29
6. L'ambito soggettivo di applicazione .....	»	30
7. La rivoluzione delle fonti: macro e micro-organizzazione .....	»	31

8. Un diritto del lavoro speciale .....	p.	33
9. La dirigenza: indirizzo politico-amministrativo e potere di organizzazione .....	»	37
10. Il contratto individuale: efficacia costitutiva e regolativa .....	»	40
11. Il contratto collettivo: l'efficacia generale .....	»	43
12. (Segue): carattere privatistico .....	»	48

### CAPITOLO TERZO

#### Contrattazione collettiva, rappresentatività sindacale e diritti sindacali

1. La competenza riservata alla contrattazione collettiva .....	»	52
2. Le clausole di salvaguardia di tale competenza .....	»	55
3. La struttura della contrattazione collettiva: nazionale e integrativa .....	»	56
4. L'attribuzione dei trattamenti economici .....	»	60
5. La contrattazione collettiva nazionale di comparto e di area: i protagonisti. L'ARAN .....	»	63
6. (Segue): i Comitati di settore .....	»	65
7. (Segue): le organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative .....	»	66
8. (Segue): il procedimento negoziale .....	»	68
9. La contrattazione collettiva integrativa: la competenza e i protagonisti. Le RSA e le RSU .....	»	70
10. (Segue): il procedimento negoziale .....	»	74
11. I controlli in materia di contrattazione integrativa .....	»	75
12. Le risorse finanziarie attribuite alla contrattazione collettiva .....	»	76
13. La partecipazione sindacale .....	»	77
14. L'interpretazione autentica dei contratti collettivi nazionali .....	»	79
15. L'attività sindacale sui luoghi di lavoro e le garanzie sindacali .....	»	80
16. Esercizio del diritto di sciopero .....	»	83

### CAPITOLO QUARTO

#### La dirigenza

1. La dirigenza dello Stato e le altre dirigenze: gli elementi caratterizzanti .....	»	87
2. Il rapporto tra politica e amministrazione: il principio di distinzione funzionale .....	»	90
3. L'accesso alla dirigenza: qualifiche e ruoli dirigenziali .....	»	95
4. (Segue) Accesso alla seconda fascia dirigenziale .....	»	96
5. (Segue) Accesso alla prima fascia dirigenziale .....	»	102
6. Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali .....	»	108
7. Il conferimento di incarichi ad esterni ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione conferente .....	»	119
8. Le funzioni dei dirigenti .....	»	124
9. Il trattamento economico .....	»	130
10. Verifica dei risultati e responsabilità dirigenziale .....	»	133
11. L'estinzione del rapporto di lavoro: in particolare il licenziamento del dirigente e le tutele nel caso di accertata illegittimità .....	»	138

## CAPITOLO QUINTO

## Reclutamento del personale e costituzione del rapporto di lavoro

1. Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Generalità. . . . .	p.	143
2. Programmazione del fabbisogno di personale e autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e delle relative assunzioni	»	147
3. Mobilità collettiva, mobilità volontaria e scorrimento delle graduatorie. . . . .	»	154
4. L'accesso per concorso. . . . .	»	160
5. (Segue) Stabilizzazioni. . . . .	»	185
6. L'avviamento a selezione, l'assunzione dei disabili e le categorie protette. . . . .	»	189
7. Il contratto individuale come fonte costitutiva del rapporto di lavoro, annullamento della procedura di reclutamento e prestazione di fatto. . . . .	»	196

## CAPITOLO SESTO

## Le tipologie contrattuali flessibili

1. Flessibilità e contratti "atipici" nelle pubbliche amministrazioni. Principi generali. . . . .	»	201
2. Contratti flessibili di lavoro subordinato. . . . .	»	202
3. Il contratto a tempo determinato. . . . .	»	205
4. Il contratto di formazione e lavoro e gli altri contratti formativi	»	213
5. La somministrazione di lavoro a tempo determinato. . . . .	»	217
6. Il lavoro <i>part-time</i> . . . . .	»	222
7. Il telelavoro e il lavoro agile. . . . .	»	231
8. Il lavoro occasionale. . . . .	»	237
9. I contratti di lavoro autonomo. . . . .	»	240

## CAPITOLO SETTIMO

## Lo svolgimento del rapporto di lavoro

1. Gli obblighi del prestatore di lavoro: diligenza, obbedienza e fedeltà. . . . .	»	248
2. L'obbligo di sicurezza. . . . .	»	249
3. Il sistema di inquadramento e la disciplina delle mansioni. . . . .	»	264
4. Il trasferimento del lavoratore. . . . .	»	271
5. L'orario di lavoro, i riposi e le ferie. . . . .	»	273
6. La sospensione del rapporto: generalità. . . . .	»	293
7. (Segue): malattia, infortunio e richiamo alle armi. . . . .	»	293
8. (Segue): gravidanza, puerperio e congedi parentali e permessi. . . . .	»	304
9. (Segue): permessi e aspettative di fonte legale e contrattuale. . . . .	»	311

## CAPITOLO OTTAVO

## La mobilità del personale e il trasferimento di attività

1. L'ottimale distribuzione di personale fra amministrazioni. Fonti e tipologie di mobilità. . . . .	»	327
2. Passaggio diretto e altre forme di mobilità tra amministrazioni diverse. . . . .	»	331

3. Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività da soggetti pubblici . . . . .	p. 337
4. Mobilità collettiva per eccedenza di personale e collocamento in disponibilità . . . . .	» 340
5. Assegnazione temporanea (c.d. comando o distacco); temporaneo servizio all'estero. . . . .	» 342

## CAPITOLO NONO

### La valutazione

1. Merito e valutazione nel lavoro pubblico. Il sistema delle fonti . . . . .	» 347
2. Misurazione e valutazione della <i>performance</i> . . . . .	» 350
3. Soggetti del processo di valutazione. . . . .	» 354
4. Gli ambiti di valutazione della <i>performance</i> . . . . .	» 360

## CAPITOLO DECIMO

### Il trattamento economico

1. Retribuzione, controllo della spesa pubblica e incentivazione del personale . . . . .	» 369
2. Fonti e principi della retribuzione. . . . .	» 371
3. Il trattamento economico fondamentale e quello accessorio . . . . .	» 373
4. I trattamenti retributivi legati alla produttività ed alla valutazione della <i>performance</i> . . . . .	» 374
5. I fondi di amministrazione per la contrattazione collettiva integrativa . . . . .	» 376
6. Dalle progressioni economiche orizzontali (PEO) ai differenziali stipendiali dei CCNL 2019-2021 . . . . .	» 379
7. Il welfare di amministrazione . . . . .	» 383
8. Il Tfr . . . . .	» 386

## CAPITOLO UNDICESIMO

### Incompatibilità e incarichi

1. La disciplina delle incompatibilità dei pubblici dipendenti nel sistema delle fonti . . . . .	» 389
2. Le regole di portata generale. Divieti e meccanismi sanzionatori . . . . .	» 391
3. Il regime degli incarichi e delle autorizzazioni . . . . .	» 392

## CAPITOLO DODICESIMO

### Il potere disciplinare

1. Fondamento giuridico e fonti del potere disciplinare delle PA. Il principio di proporzionalità . . . . .	» 397
2. Il codice disciplinare. La definizione di infrazioni e sanzioni . . . . .	» 400
3. Il codice di comportamento. Efficacia e rilievo disciplinare . . . . .	» 403
4. Titolarità ed esercizio del potere disciplinare: discrezionalità vs. obbligatorietà. . . . .	» 407
5. Il procedimento disciplinare . . . . .	» 410
6. I rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale . . . . .	» 415

7. Provvedimenti cautelari . . . . .	p.	416
8. Impugnazione della sanzione e poteri del Giudice in caso di difetto di proporzionalità . . . . .	»	418

### CAPITOLO TREDICESIMO

#### La cessazione del rapporto di lavoro

1. Le dimissioni e la riammissione in servizio . . . . .	»	421
2. Il recesso dell'amministrazione per motivo soggettivo e per giusta causa: il licenziamento disciplinare . . . . .	»	424
3. <i>Segue</i> . Il licenziamento per scarso rendimento . . . . .	»	429
4. <i>Segue</i> . Il licenziamento per falsa attestazione di presenza in servizio e modalità di accertamento dell'illecito. . . . .	»	430
5. Ipotesi di licenziamento per motivo oggettivo. Rinvio. Licenziamento per esaurimento del comparto di malattia e per inidoneità psicofisica sopravvenuta . . . . .	»	437
6. La tutela contro i licenziamenti illegittimi . . . . .	»	439

L'estratto che stai consultando  
fa parte del volume in vendita  
su **ShopWKI**,  
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

**UTET**<sup>®</sup>  
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX

## INDICE

<i>Premessa alla seconda edizione</i> .....	p.	XI
---	----	----

### CAPITOLO PRIMO

#### Una lunga riforma: la privatizzazione del pubblico impiego

1. Una avvertenza metodologica .....	»	2
2. La situazione pregressa: la pubblicizzazione del pubblico impiego tenuta presente dalla stessa Carta costituzionale .....	»	2
3. La legge quadro sul pubblico impiego del 1983 .....	»	4
4. L'emergere di una dottrina favorevole alla privatizzazione come premessa all'iniziativa assunta da Cgil/Cisl/Uil. ....	»	5
5. La prima stagione (la riforma Amato): la L. delega n. 421/1992 e il D.Lgs. n. 29/1993, coi successivi decreti correttivi (nn. 470 e 546 del 1993) .....	»	6
6. La seconda stagione (la riforma Bassanini): la L. delega n. 59/1997 e il D.Lgs. n. 29/1993, coi suoi decreti correttivi (nn. 396/1997, 80/1998, 387/1998) .....	»	7
7. Il D.Lgs. n. 165/2001: c.d. Testo unico sul pubblico impiego .....	»	9
8. Privatizzazione <i>versus</i> contrattualizzazione .....	»	10
9. La costituzionalizzazione della riforma .....	»	11
10. La L. cost. n. 3/2001: la revisione della parte II, Tit. V Cost. (le Regioni, le Province, i Comuni) .....	»	13
11. La prima fase intermedia .....	»	13
12. La terza stagione (la riforma Brunetta): la L. delega n. 15/2009 e il D.Lgs. n. 150/2009 .....	»	15
13. La seconda fase intermedia .....	»	17
14. La quarta stagione (la riforma Madia): L. delega n. 124/2015 coi successivi decreti attuativi (nn. 74 e 75 del 2017) .....	»	18
15. La ripresa della contrattazione collettiva .....	»	20
16. Tramonta l'utopia di un diritto comune, ma resta ferma la realtà della privatizzazione .....	»	21

### CAPITOLO SECONDO

#### Finalità, ambito di applicazione, fonti della riforma

1. Premessa .....	»	25
2. Finalità .....	»	26
3. Ambito oggettivo di applicazione .....	»	27
4. La competenza legislativa regionale: la giurisprudenza costituzionale sul nuovo art. 117 Cost .....	»	28
5. (Segue): la L. delega n. 15/2009 e il D.Lgs. n. 150/2009 .....	»	29
6. L'ambito soggettivo di applicazione .....	»	30
7. La rivoluzione delle fonti: macro e micro-organizzazione .....	»	31



8. Un diritto del lavoro speciale .....	p.	33
9. La dirigenza: indirizzo politico-amministrativo e potere di organizzazione .....	»	37
10. Il contratto individuale: efficacia costitutiva e regolativa .....	»	40
11. Il contratto collettivo: l'efficacia generale .....	»	43
12. (Segue): carattere privatistico .....	»	48

### CAPITOLO TERZO

#### Contrattazione collettiva, rappresentatività sindacale e diritti sindacali

1. La competenza riservata alla trattazione collettiva .....	»	52
2. Le clausole di salvaguardia di tale competenza .....	»	55
3. La struttura della trattazione collettiva: nazionale e integrativa .....	»	56
4. L'attribuzione dei trattamenti economici .....	»	60
5. La trattazione collettiva nazionale di comparto e di area: i protagonisti. L'ARAN .....	»	63
6. (Segue): i Comitati di settore .....	»	65
7. (Segue): le organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative .....	»	66
8. (Segue): il procedimento negoziale .....	»	68
9. La trattazione collettiva integrativa: la competenza e i protagonisti. Le RSA e le RSU .....	»	70
10. (Segue): il procedimento negoziale .....	»	74
11. I controlli in materia di trattazione integrativa .....	»	75
12. Le risorse finanziarie attribuite alla trattazione collettiva .....	»	76
13. La partecipazione sindacale .....	»	77
14. L'interpretazione autentica dei contratti collettivi nazionali .....	»	79
15. L'attività sindacale sui luoghi di lavoro e le garanzie sindacali .....	»	80
16. Esercizio del diritto di sciopero .....	»	83

### CAPITOLO QUARTO

#### La dirigenza

1. La dirigenza dello Stato e le altre dirigenze: gli elementi caratterizzanti .....	»	87
2. Il rapporto tra politica e amministrazione: il principio di distinzione funzionale .....	»	90
3. L'accesso alla dirigenza: qualifiche e ruoli dirigenziali .....	»	95
4. (Segue) Accesso alla seconda fascia dirigenziale .....	»	96
5. (Segue) Accesso alla prima fascia dirigenziale .....	»	102
6. Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali .....	»	108
7. Il conferimento di incarichi ad esterni ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione conferente .....	»	119
8. Le funzioni dei dirigenti .....	»	124
9. Il trattamento economico .....	»	130
10. Verifica dei risultati e responsabilità dirigenziale .....	»	133
11. L'estinzione del rapporto di lavoro: in particolare il licenziamento del dirigente e le tutele nel caso di accertata illegittimità .....	»	138

## CAPITOLO QUINTO

## Reclutamento del personale e costituzione del rapporto di lavoro

1. Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Generalità. . . . .	p.	143
2. Programmazione del fabbisogno di personale e autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e delle relative assunzioni	»	147
3. Mobilità collettiva, mobilità volontaria e scorrimento delle graduatorie. . . . .	»	154
4. L'accesso per concorso. . . . .	»	160
5. (Segue) Stabilizzazioni. . . . .	»	185
6. L'avviamento a selezione, l'assunzione dei disabili e le categorie protette. . . . .	»	189
7. Il contratto individuale come fonte costitutiva del rapporto di lavoro, annullamento della procedura di reclutamento e prestazione di fatto. . . . .	»	196

## CAPITOLO SESTO

## Le tipologie contrattuali flessibili

1. Flessibilità e contratti "atipici" nelle pubbliche amministrazioni. Principi generali. . . . .	»	201
2. Contratti flessibili di lavoro subordinato. . . . .	»	202
3. Il contratto a tempo determinato. . . . .	»	205
4. Il contratto di formazione e lavoro e gli altri contratti formativi	»	213
5. La somministrazione di lavoro a tempo determinato. . . . .	»	217
6. Il lavoro <i>part-time</i> . . . . .	»	222
7. Il telelavoro e il lavoro agile. . . . .	»	231
8. Il lavoro occasionale. . . . .	»	237
9. I contratti di lavoro autonomo. . . . .	»	240

## CAPITOLO SETTIMO

## Lo svolgimento del rapporto di lavoro

1. Gli obblighi del prestatore di lavoro: diligenza, obbedienza e fedeltà. . . . .	»	248
2. L'obbligo di sicurezza. . . . .	»	249
3. Il sistema di inquadramento e la disciplina delle mansioni. . . . .	»	264
4. Il trasferimento del lavoratore. . . . .	»	271
5. L'orario di lavoro, i riposi e le ferie. . . . .	»	273
6. La sospensione del rapporto: generalità. . . . .	»	293
7. (Segue): malattia, infortunio e richiamo alle armi. . . . .	»	293
8. (Segue): gravidanza, puerperio e congedi parentali e permessi. . . . .	»	304
9. (Segue): permessi e aspettative di fonte legale e contrattuale. . . . .	»	311

## CAPITOLO OTTAVO

## La mobilità del personale e il trasferimento di attività

1. L'ottimale distribuzione di personale fra amministrazioni. Fonti e tipologie di mobilità. . . . .	»	327
2. Passaggio diretto e altre forme di mobilità tra amministrazioni diverse. . . . .	»	331

3. Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività da soggetti pubblici .....	p. 337
4. Mobilità collettiva per eccedenza di personale e collocamento in disponibilità .....	» 340
5. Assegnazione temporanea (c.d. comando o distacco); temporaneo servizio all'estero.....	» 342

## CAPITOLO NONO

### La valutazione

1. Merito e valutazione nel lavoro pubblico. Il sistema delle fonti .....	» 347
2. Misurazione e valutazione della <i>performance</i> .....	» 350
3. Soggetti del processo di valutazione.....	» 354
4. Gli ambiti di valutazione della <i>performance</i> .....	» 360

## CAPITOLO DECIMO

### Il trattamento economico

1. Retribuzione, controllo della spesa pubblica e incentivazione del personale .....	» 369
2. Fonti e principi della retribuzione.....	» 371
3. Il trattamento economico fondamentale e quello accessorio ...	» 373
4. I trattamenti retributivi legati alla produttività ed alla valutazione della <i>performance</i> .....	» 374
5. I fondi di amministrazione per la contrattazione collettiva integrativa .....	» 376
6. Dalle progressioni economiche orizzontali (PEO) ai differenziali stipendiali dei CCNL 2019-2021 .....	» 379
7. Il welfare di amministrazione .....	» 383
8. Il Tfr .....	» 386

## CAPITOLO UNDICESIMO

### Incompatibilità e incarichi

1. La disciplina delle incompatibilità dei pubblici dipendenti nel sistema delle fonti .....	» 389
2. Le regole di portata generale. Divieti e meccanismi sanzionatori .....	» 391
3. Il regime degli incarichi e delle autorizzazioni .....	» 392

## CAPITOLO DODICESIMO

### Il potere disciplinare

1. Fondamento giuridico e fonti del potere disciplinare delle PA. Il principio di proporzionalità .....	» 397
2. Il codice disciplinare. La definizione di infrazioni e sanzioni ...	» 400
3. Il codice di comportamento. Efficacia e rilievo disciplinare ...	» 403
4. Titolarità ed esercizio del potere disciplinare: discrezionalità vs. obbligatorietà.....	» 407
5. Il procedimento disciplinare .....	» 410
6. I rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale .....	» 415

7. Provvedimenti cautelari . . . . .	p.	416
8. Impugnazione della sanzione e poteri del Giudice in caso di difetto di proporzionalità . . . . .	»	418

### CAPITOLO TREDICESIMO

#### La cessazione del rapporto di lavoro

1. Le dimissioni e la riammissione in servizio . . . . .	»	421
2. Il recesso dell'amministrazione per motivo soggettivo e per giusta causa: il licenziamento disciplinare . . . . .	»	424
3. <i>Segue</i> . Il licenziamento per scarso rendimento . . . . .	»	429
4. <i>Segue</i> . Il licenziamento per falsa attestazione di presenza in servizio e modalità di accertamento dell'illecito. . . . .	»	430
5. Ipotesi di licenziamento per motivo oggettivo. Rinvio. Licenziamento per esaurimento del comparto di malattia e per inidoneità psicofisica sopravvenuta . . . . .	»	437
6. La tutela contro i licenziamenti illegittimi . . . . .	»	439

L'estratto che stai consultando  
fa parte del volume in vendita  
su **ShopWKI**,  
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

**UTET**<sup>®</sup>  
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX