



# Sull'inapplicabilità del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 187/2013

Andrea Pilati 2013  
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona  
andrea.pilati@univr.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Sull'inapplicabilità del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato<sup>α</sup>**

**Andrea Pilati  
Università di Verona**

|   |    |
|---|----|
| 1. L'esclusione dalla riforma del mercato del lavoro dei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: il legislatore del 2012 replica quello del 2003. .... | 2  |
| 2. Alla ricerca del significato della previsione dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012. ....  | 8  |
| 3. La tesi dell'immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati: individuazione delle argomentazioni utilizzate e loro critica. ....       | 13 |
| 4. Implicazioni dell'impossibilità dell'immediata applicazione del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato. ....   | 18 |
| 5. Inapplicabilità del rito speciale alle controversie in materia di licenziamento dei dipendenti pubblici. ....  | 22 |
| 6. Considerazioni finali. ....  | 27 |

---

<sup>α</sup> Il presente saggio rappresenta la versione aggiornata del contributo dal titolo Un problema in più per il nuovo art. 18 st. lav.: è applicabile anche al lavoro pubblico privatizzato?, in corso di pubblicazione in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2013.

## **1. L'esclusione dalla riforma del mercato del lavoro dei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: il legislatore del 2012 replica quello del 2003.**

Era facile immaginare che disposizioni, che «esprimono, in ragione delle evidenti e per certi versi plateali antinomie, insanabili contraddizioni, peraltro insite nei loro stessi contenuti letterali che non sono certo consequenziali, anzi presentano delle vistose illogicità»<sup>1</sup>, avrebbero determinato difficoltà interpretative. Non era però forse prevedibile che la loro «arruffata lettera»<sup>2</sup> avrebbe dato la stura per due letture antitetiche di quanto da esse disposto.

Il riferimento è ai commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. 28.6.2012, n. 92, dei quali è opportuno riportare subito il contenuto. Secondo il comma 7, «le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo». Il comma 8 precisa che, «al fine dell'applicazione del comma 7 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

Già in sede di primo commento si era osservato che «una simile impostazione legislativa può creare non facili problemi interpretativi»<sup>3</sup>. In effetti, i successivi approfondimenti dottrinali e le prime pronunce giurisprudenziali hanno fatto sì che quella dell'immediata applicabilità ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche della l. n. 92/2012 – ed in particolare del novellato art. 18 st. lav. (art. 1, comma 42) e del rito speciale (art. 1, commi 47-69) – sia

---

<sup>1</sup> C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, in *LPA*, 2012, 720 s.

<sup>2</sup> F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, in *Lav. giur.*, 2012, 1138 s. (da cui le successive citazioni), e in *LPA*, 2012, 247 ss.

<sup>3</sup> L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, 5° ed., Giappichelli, Torino, 2012, 16. Anche L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico-istituzionali*, in *Id.*, *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 74, ha parlato, in relazione all'art. 2 del d.d.l. AS 3249, di «una tecnica normativa tortuosa e poco trasparente».

diventata una delle questioni più controverse tra quelle fatte sorgere dal predetto provvedimento.

A ben guardare, a venire in discussione non è il fatto che la c.d. riforma Monti-Fornero non sia, nel suo complesso, immediatamente applicabile ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati. Anche quanti hanno riconosciuto un immediato diritto di cittadinanza al nuovo art. 18 st. lav. pure nel settore pubblico hanno infatti ammesso che le norme della recente riforma del mercato del lavoro sono destinate a non trovare immediata applicazione in questo ambito<sup>4</sup>. Nell'enucleare tale rilievo, si è ritenuto di non poter dubitare «che la portata precettiva dei commi 7 e 8 sia quella di precludere, in generale, un'immediata applicazione della legge n. 92/2012 ai rapporti di lavoro pubblico, rimandandola, e quindi sospensivamente condizionandola, all'adozione di successive iniziative di "armonizzazione", debolmente vincolate all'osservanza dei "principi e criteri" (da intendersi come un *minus* rispetto alle "regole"), di cui alla legge stessa nonché alla coerenza col principio di privatizzazione (pur negato, paradossalmente, proprio dalla norma in discorso)»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Così L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico, cit.*, 15. Trattasi comunque di opinione condivisa: si v., tra gli altri, F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, 2013, 468 ss. (il saggio è stato pubblicato anche in *DRI*, 2013, 287 ss.); A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in G. PELLACANI (a cura di), *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 29; A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, in *LPA*, 2012, 1000 s.; G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 220 s.; C. CESTER, *La riforma della disciplina dei licenziamenti: principi generali e tecniche normative*, in ID. (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, Cedam, Padova, 2013, 11; E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, *ivi*, 49; P. ALBI, *Il campo di applicazione della nuova disciplina dei licenziamenti. Diversificazione del sistema rimediabile ed effetti sulle garanzie dei diritti*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, 382 s.; C. SPINELLI, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità alle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, 837; E. ALES, A. RICCIO, *Commento all'art. 2129 c.c.*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell'impresa e del lavoro. Artt. 2118-2187*, in E. GABRIELLI (diretto da), *Commentario del codice civile*, Utet, Torino, 2013, 372 s.

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'interpello n. 35 del 22.11.2012 ha ritenuto che l'art. 4, commi 16-22, della l. n. 92/2012 in materia di convalida delle dimissioni non sia immediatamente applicabile al personale contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni. La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica è pervenuta alle medesime conclusioni per quanto riguarda l'art. 1, comma 26, della l. n. 92/2012, in materia di prestazioni professionali svolte da titolari di partita iva (parere n. 38226 del 25.9.2012), e l'art. 4, comma 24, della medesima legge, in materia di congedo obbligatorio e facoltativo del padre lavoratore e di voucher alla madre lavoratrice (parere n. 3629 del 20.2.2013).

<sup>5</sup> R. DEL PUNTA, *Sull'applicazione del nuovo art. 18 al rapporto di lavoro pubblico*, in *RIDL*, 2013, II, 418 s.

Il punto è, in realtà, quello di accertare se almeno alcune delle previsioni della l. n. 92/2012 siano applicabili ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche da subito e quindi anche prima del completamento delle «iniziative normative», evocate dal citato comma 8. E se le norme contenute nei commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 sono apparse come «"il rattoppo" dell'ultimo minuto, realizzato in considerazione delle polemiche suscitate dall'eventuale applicazione del "nuovo" art. 18 Stat. Lav. anche ai dipendenti pubblici»<sup>6</sup>, non è forse casuale che i tentativi di immediata applicazione della l. n. 92/2012 al settore pubblico si siano concentrati, seppur in maniera non esclusiva<sup>7</sup>, proprio sulla rinnovata versione dell'art. 18 della l. n. 300/1970 e sul rito processuale introdotto per le controversie che hanno ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dalla predetta norma statutaria.

L'intento è indubbiamente meritorio. Al di là dell'irragionevole esclusione dal campo di applicazione della l. n. 92/2012 dei rapporti di lavoro pubblico privatizzati<sup>8</sup> e dei conseguenti dubbi di legittimità

<sup>6</sup> L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico-istituzionali*, cit., 75 s.; in posizione adesiva si v. A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 30 s.

<sup>7</sup> La questione ha infatti già investito, ad esempio, anche il contratto a tempo determinato. Nel senso dell'inapplicabilità delle modifiche introdotte dalla l. n. 92/2012 al d. lgs. 6.9.2001, n. 368, si v. L. MENGHINI, *Il lavoro a termine nel settore pubblico. L'assetto normativo dopo il colpevole silenzio della riforma Fornero*, in *LPA*, 2012, 969 ss.; G. FRANZA, *La riforma del lavoro a tempo determinato*, in G. PELLACANI (a cura di), *Riforma del lavoro*, cit., 51; *contra*, pur con qualche distinguo, G. FERRARO, *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, in *RIDL*, 2012, I, 580; V. DE MICHELE, *Il contratto a tempo determinato*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 22 s.; S. SCARPONI, *Il lavoro a termine nelle amministrazioni pubbliche e la contrattazione collettiva dopo la riforma Fornero*, in *LPA*, 2012, 988 ss. In materia si v. anche i pareri della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, relativamente alla questione degli intervalli di tempo tra successivi contratti a tempo determinato (pareri n. 37561 e 37562 del 19.9.2012) e della deroga alla durata massima di 36 mesi dei medesimi contratti (parere n. 38845 del 28.9.2012).

Per quanto invece riguarda il contratto di lavoro *part-time*, l'inapplicabilità delle modifiche introdotte dalla l. n. 92/2012 al d. lgs. 25.2.2000, n. 61, è sostenuta da V. LECCESE, *A volte ritornano: il 'diritto di ripensamento' nel lavoro a tempo parziale*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, cit., 95 e n. 12; in posizione adesiva si v. F.M. PUTATURO DONATI, *Mini riforma del lavoro a tempo parziale*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 113 s.

<sup>8</sup> Sul punto si cfr. F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2012, 535, che parla di «un trattamento differenziato del tutto irragionevole»; L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico-istituzionali*, cit., 74; *Id.*, *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT –*

costituzionale che tale opzione ha fatto sorgere<sup>9</sup>, vi è un importante precedente, che induce a temere che l'*iter* normativo «di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche», tratteggiato dall'art. 1, comma 8, della l. n. 92/2012, resti ai blocchi di partenza. Si tratta della riforma del mercato del lavoro realizzata dal d. lgs. 10.9.2003, n. 276. Questo provvedimento, dopo aver affermato che «il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale» (art. 1, comma 2), aveva previsto che «il Ministro per la funzione pubblica convoca le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del presente decreto legislativo entro sei mesi anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia» (art. 86, comma 8). Com'è noto, la predetta armonizzazione è rimasta inattuata ed il legislatore ha preferito intervenire con una normativa mirata e specifica, quale la legge delega 4.3.2009, n. 15 e il d. lgs. 27.10.2009, n. 150 (c.d. decreto Brunetta)<sup>10</sup>. Il timore, dunque, è che la continuità tra la c.d. riforma Biagi e la c.d. riforma Monti-Fornero – rinvenibile nell'esclusione del lavoro pubblico dal campo di applicazione degli interventi legislativi in materia di occupazione e di mercato del lavoro, in radicale controtendenza rispetto al processo di privatizzazione di cui al d. lgs. n. 165/2001 – si estenda anche alla mancata emanazione delle norme di armonizzazione enunciate dall'art. 1, comma 8, della l. n. 92/2012<sup>11</sup>. Se dunque dovesse condividere la stessa

---

168/2013, 5, che osserva che «non si riesce neanche a capire se il Governo Monti voleva aggiungere il "bastone" del licenziamento più facile, previsto con le note tortuosità dalla l. 92/2012, anche per il pubblico dipendente e non ci è riuscito o, addirittura, se il lavoro pubblico era rimasto del tutto fuori dalla riforma Fornero e nessuno ha poi saputo recuperarlo in modo intelligibile». In termini critici si v. anche A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 30 s.; E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 52.

<sup>9</sup> Si v., al riguardo, Trib. Ancona, ord. 31.1.2013, in *Licenziamenti: un anno dopo la Riforma Fornero*, *Adapt*, Bollettino speciale n. 21/2013, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Analoghi dubbi, relativamente all'ipotizzato procedimento di armonizzazione, sono stati espressi da E. BARRACO, *Campo di applicazione e problemi di coordinamento*, in C. CESTER (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, cit., 44; L. MENGHINI, *Il lavoro a termine nel settore pubblico. L'assetto normativo dopo il colpevole silenzio della riforma Fornero*, cit., 967, n. 7.

<sup>10</sup> Così, tra gli altri, A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 30; G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 223.

<sup>11</sup> Sul punto cfr. F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1136 s.; A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 30; C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 717 ss. e 721; ID., *Le controversie nella Legge Fornero tra specialità e ambito di*

sorte dell'art. 86, comma 8, del d. lgs. n. 276/2003, il predetto comma 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 nasconderebbe un «evidente rinvio *sine die*, che equivale al capzioso proclama di rimandare per sempre, senza avere il coraggio di esprimere con chiarezza la surrettizia volontà politica e sindacale di una vera e propria *over* dose di garantismo per il pubblico impiego, non rinunciabile»<sup>12</sup>.

Il precedente legislativo del 2003 sembra in ogni caso costituire un utile punto di riferimento per la comprensione del significato dei commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012. Le affinità tra le previsioni in esame – art. 1, comma 2, e art. 86, comma 8, del d. lgs. n. 276/2003; art. 1, commi 7 e 8, della l. n. 92/2012 – sono infatti più d'una. Dal punto di vista sistematico, questi due interventi legislativi hanno determinato una divaricazione normativa del lavoro subordinato nel settore pubblico e nel settore privato, che ormai non può considerarsi solo episodica o transitoria. Dal punto di vista della tecnica legislativa, inoltre, i medesimi provvedimenti sono accomunati dall'aver sollevato più problemi di quanti siano riusciti a risolverne<sup>13</sup>. Se è poi vero che l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003 è formulato in termini più perentori rispetto all'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012<sup>14</sup>, va anche ricordato che la generale esclusione sancita dalla prima di queste previsioni è stata poi smentita da alcune eccezioni espressamente introdotte all'interno del medesimo

---

competenza, in *Lav. giur.*, 2013, 237; E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 54.

<sup>12</sup> C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 718 s.; per considerazioni analoghe si v. anche A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 30 s.

<sup>13</sup> Per tale giudizio, relativamente al d. lgs. n. 276/2003, si v. C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 7 s., e ID., *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, tomo I, Cedam, Padova, 2005, 1553, secondo il quale «la volontà di escludere ogni ripercussione dei nuovi decreti legislativi sulla disciplina del lavoro pubblico, da un lato, lascia aperti più interrogativi di quanti ne risolva in ordine all'individuazione della normativa applicabile al settore pubblico e rende necessario un intervento legislativo, quanto meno successivo, presumibilmente concertato con le parti sociali, anziché semplici accordi con queste ultime ...»; relativamente all'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012, si v. C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in *ADL*, 2012, 549, e ID., *La riforma della disciplina dei licenziamenti: principi generali e tecniche normative*, cit., 11, il quale afferma che tale previsione «solleva assai più problemi di quanti ne risolva».

<sup>14</sup> Per tale rilievo si v., tra gli altri, L. CAVALLARO, *L'art. 18 st. lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, in *LPA*, 2012, 1024 s.; negli stessi termini v. anche ID., *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT – 176/2013*, 6.

provvedimento<sup>15</sup>.

Per completare il quadro normativo di riferimento, occorre rammentare anche l'art. 6 della legge 14.2.2003, n. 30, la cui delega è stata attuata dal predetto d. lgs. n. 276/2003. Secondo tale previsione, che presenta maggiori assonanze con il comma 7 dell'art. 1 della l. n. 92/2012, «le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate». Pure questa disposizione ha determinato problemi di non agevole soluzione. Nella l. n. 30/2003 non si riscontra infatti alcun espresso richiamo ai predetti fini; al contrario, sono presenti ulteriori ed esplicite conferme dell'inapplicabilità di determinati istituti ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati<sup>16</sup>. Di conseguenza, dopo aver riconosciuto che la volontà del legislatore è stata quella «di impedire che le innovazioni apportate dalla legge (e, in particolare, dai suoi primi cinque articoli) abbiano immediate implicazioni sul rapporto di lavoro pubblico»<sup>17</sup>, i suoi

<sup>15</sup> Si tratta degli artt. 86, comma 9 (somministrazione di lavoro a tempo determinato), artt. 19 e 86, comma 9 (sanzioni amministrative in materia di collocamento pubblico), art. 59, comma 3, e 86, comma 9 (nuovo e più limitativo regime dei benefici contributivi per il contratto di formazione e lavoro) e art. 54 (contratti di inserimento, limitatamente agli enti di ricerca). Sul punto si v. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano, 2004, XCII s.; C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 10 ss.; M. LANOTTE, *Il campo di applicazione: l'esclusione delle pubbliche amministrazioni*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (artt. 1-32)*, Giappichelli, Torino, 2004, 33; F. BORGOGELLI, *Finalità e campo di applicazione*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 9.

<sup>16</sup> Si v. gli artt. 3, comma 1, e 5, comma 1, rispettivamente in tema di *part-time* e di certificazione dei rapporti di lavoro.

<sup>17</sup> E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 245; nello stesso senso si v. A. BELLAVISTA, *Alcune osservazioni sulla legge n. 30/2003*, in *Lav. giur.*, 2003, 706. In senso critico nei confronti di questa scelta legislativa e della conseguente divaricazione di regolamentazione tra il lavoro privato ed il lavoro pubblico privatizzato, che si pone in ingiustificata controtendenza rispetto al processo di privatizzazione del pubblico impiego in atto dal 1992/93 (cfr. in particolare l'art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001), si v., oltre ai due autori citati in questa nota, S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, in *LPA*, 2003, 1074 ss.; S. MAINARDI, R. SALOMONE, *L'esclusione dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, le competenze di regioni e a statuto speciale e province autonome*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, cit., 34 ss.; C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 7 s.; Id., *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, cit., 1552 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in Id. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del*

interpreti si sono posti l'interrogativo se la «fonte» abilitata ad introdurre le eccezioni all'esclusione del lavoro pubblico dal campo di applicazione dei predetti artt. 1-5 fosse davvero la stessa legge delega o non piuttosto i successivi decreti legislativi<sup>18</sup>.

La predetta problematica non si ripropone, ovviamente, per la c.d. riforma Monti-Fornero, che non ha seguito il doppio passaggio della legge delega e del decreto attuativo. Da questo punto di vista, pertanto, la soluzione ai problemi interpretativi posti dalla l. n. 92/2012 va necessariamente rinvenuta a partire dalle previsioni di questo provvedimento. Esse, ad avviso di chi scrive, portano ad escludere l'applicabilità ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche anche del nuovo art. 18 st. lav., pur con le difficoltà e le cautele di cui si darà conto nei paragrafi successivi.

## **2. Alla ricerca del significato della previsione dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012.**

Se è indubbio che nel processo di formazione dell'intera legge n. 92/2012 il tema dell'articolo 18 st. lav., anche a causa della sua elevata valenza ideologica, abbia catturato la maggiore attenzione politica, tecnica e mediatica<sup>19</sup>, pure in relazione alla problematica dell'applicabilità della c.d. riforma Monti-Fornero al settore del lavoro pubblico tale norma statutaria, come si è già anticipato, è riuscita a suscitare il maggior interesse. In questo caso, tuttavia, questa più accentuata attenzione è stata agevolata anche da una ragione tecnico-giuridica. Come infatti si avrà modo di verificare (v. *infra* § 3), la modalità con cui lo statuto dei lavoratori viene richiamato dall'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, ai fini della sua applicazione ai rapporti di lavoro privatizzati alle

---

*lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 22; P. CURZIO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 20 s.; M. LANOTTE, *Il campo di applicazione: l'esclusione delle pubbliche amministrazioni*, cit., 29 ss.

<sup>18</sup> Per la prima soluzione si v. A. BELLAVISTA, *Alcune osservazioni sulla legge n. 30/2003*, cit., 706; per la seconda E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., 246 ss.; S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1071; C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 10; F. BORGOGELLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 25 ss. Analoghe considerazioni erano già state espresse, relativamente alla progettata riforma, da B. CARUSO, *La storia interna della riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *LPA*, 2001, 989 ss.; M. MISCIONE, *L'esclusione del pubblico impiego dalla delega*, in F. CARINCI, M. MISCIONE, (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, 110.

<sup>19</sup> Così, per tutti, M. MAGNANI, *Genesi e portata di una riforma del lavoro*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 10; C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, cit., 547; T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *DLRI*, 2013, 34 s.

dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha offerto il principale appiglio esegetico per sostenere l'immediata applicabilità anche al settore pubblico della nuova versione dell'art. 18 st. lav.

Prima di soffermarsi su tale interpretazione, è opportuno individuare il significato più plausibile dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012.

Preso alla lettera, questa norma è sembrata affermare che «le disposizioni della legge costituiscono principi e criteri non per quanto previsto, ma per quanto ... non previsto». «Col che» – si è rilevato – «si è ben oltre il limite dell'assurdo»<sup>20</sup>. Anche a prescindere da questo rilievo, è evidente che una previsione infelice e «maldestra»<sup>21</sup>, quale quella in esame, dev'essere interpretata alla luce della sua *ratio*, che, com'è evidente, è quella di impedire l'immediata applicazione della l. n. 92/2012 ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. In effetti, «è fuor di dubbio che affermando la valenza delle disposizioni come principi e criteri se ne intende escludere una puntuale applicazione»<sup>22</sup>. Lo conferma il successivo comma 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012, il quale, «al fine dell'applicazione del comma 7», rinvia all'iniziativa del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Tale previsione, infatti, «finisce per dare un significato meramente programmatico e non vincolante all'applicazione della riforma Fornero all'area del settore pubblico»<sup>23</sup>.

Il comma 7 dell'art. 1 va pertanto inteso nel senso che le disposizioni della l. n. 92/2012, ove non siano da quest'ultima espressamente dichiarate applicabili (o non applicabili) anche ai rapporti di lavoro privatizzati dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni,

<sup>20</sup> Le citazioni sono tratte da F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1136.

<sup>21</sup> Per tale giudizio si v. C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, cit., 549; F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 470; analogo giudizio era stato espresso, relativamente all'esclusione del lavoro pubblico dal campo di applicazione del d. lgs. n. 276/2003, da S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1074.

<sup>22</sup> F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1136; in posizione adesiva si v. A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1001 s.

<sup>23</sup> C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 732 e già 718; negli stessi termini v. anche ID., *Le controversie nella Legge Fornero tra specialità e ambito di competenza*, cit., 237 e s. Il carattere programmatico del predetto art. 1, comma 8, è evidenziato pure da C. SPINELLI, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità alle pubbliche amministrazioni*, cit., 836 ss.. Anche a giudizio di L. MARIUCCI, *E' proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *LD*, 2012, 434 s., «si è scelto in sostanza di rinviare», con il risultato concreto di far aumentare le distanze tra lavoro pubblico e lavoro privato.

costituiscono meri «principi e criteri per la regolazione» dei predetti rapporti. In altri termini, «solo nel testo della l. n. 92 del 2012 si possono ricercare eventuali disposizioni derogatorie alla direttiva della non immediata applicazione della riforma al pubblico impiego privatizzato»<sup>24</sup>. Con riferimento al comma 7 dell'art. 1 si può quindi ripetere quanto era già stato affermato in relazione all'art. 6 della l. n. 30/2003 – l'essere «una deroga esplicita all'art. 2, secondo comma, d.lgs. n. 165/2001»<sup>25</sup> – ed all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003 – l'essere una norma che muove «se non da una logica, almeno da una tecnica uguale e contraria a quella utilizzata, sin dalle origini, della riforma del pubblico impiego, dall'attuale art. 2 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001»<sup>26</sup>; ovvero «una norma speciale destinata a prevalere su quelle ... che estendono alle pubbliche amministrazioni le stesse forme contrattuali flessibili ed in generale la medesima disciplina applicabile ai rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (artt. 36, 1° co. e 2° co., d.lgs. 165/2001)»<sup>27</sup>–.

Orbene, una disciplina immediatamente applicabile ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è contenuta nell'art. 1, comma 32, della l. n. 92/2012. Tale previsione, modificando l'art. 70 del d. lgs. n. 276/2003, ha confermato la possibilità, già concessa dall'art. 2, comma 149, della l. 23.12.2009, n. 191, anche per i committenti pubblici di ricorrere al lavoro accessorio, «nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno»<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 52; per analoghe conclusioni si v. F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 470 s.; A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1001; G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 227; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, in *LPA*, 2013, 197 s. Secondo R. DEL PUNTA, *Sull'applicazione del nuovo art. 18 al rapporto di lavoro pubblico*, cit., 420, la locuzione «per quanto da esse non espressamente previsto», che rappresenta la chiave del problema a livello esegetico, andrebbe invece intesa come se fosse scritto «fatte salve diverse disposizioni».

<sup>25</sup> E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., 246; negli stessi termini si v. anche M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in *EAD*. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, cit., 16; F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, cit., XCI.

<sup>26</sup> S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1076.

<sup>27</sup> C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 8; ID., *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, cit., 1553; nello stesso senso si v. anche S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1097 ss.

<sup>28</sup> L. CAVALLARO, *L'art. 18 st. lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, cit., 1024 s., argomenta l'applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. pure al lavoro pubblico contrattualizzato anche sulla base della convinzione che non vi siano norme della riforma

Norme espressamente dichiarate inapplicabili al settore del lavoro pubblico sono invece quelle contenute nell'art. 2, comma 2, che esclude i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni dall'ambito di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (a.s.p.i.), e nell'art. 2, comma 29, lett. d), che esonera i datori di lavoro pubblici dall'onere contributivo aggiuntivo imposto ai datori di lavoro privati che stipulano contratti di lavoro subordinato a tempo determinato<sup>29</sup>.

Le difficoltà interpretative dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012 non finiscono tuttavia qui.

Esso non può essere preso alla lettera, neppure laddove afferma che «le disposizioni della presente legge ... costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro ...». Invero, com'è già stato eccepito, «disposizioni dettagliate possono al massimo permettere di astrarre principi e criteri generali, ma non di per sé costituirli»<sup>30</sup>.

Esso risulta altresì contraddittorio, in quanto va nella direzione esattamente opposta rispetto all'affermata «coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2», del d. lgs. n. 165/2001. Coerenza con tale norma avrebbe in realtà imposto l'immediata applicazione della l. n. 92/2012 anche ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni<sup>31</sup>. Com'è stato invece unanimemente messo in

---

che statuiscano espressamente sui rapporti di lavoro pubblico: di conseguenza, si chiede tale autore, «quali altrimenti potrebbero essere» tali norme, a cui si riferisce l'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012, «se non quelle che riguardano istituti per i quali l'applicazione al lavoro pubblico risulta necessitata in virtù di *altre* specifiche norme di legge, che da tempo hanno esteso quegli istituti nella loro globalità ai pubblici dipendenti?»; negli stessi termini v. ID., *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, cit., 6. Per analoghe considerazioni si v. anche Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, in *LPA*, 2012, 1125 s. (pubblicata anche con la data 18.1.2012 in *GC*, 2013, I, 1256), secondo il quale «la riserva dei commi 7 e 8 – generale, a fronte della specialità del comma 42 [dell'art. 1 della l. n. 92/2012] –, vale solo in relazione ai punti in cui la legge stessa modifica o innova norme non già in vigore» per lo statuto del pubblico impiego.

<sup>29</sup> A giudizio di R. DEL PUNTA, *Sull'applicazione del nuovo art. 18 al rapporto di lavoro pubblico*; cit., 421 s., tali norme e soprattutto la seconda confermerebbero invece l'immediata applicabilità al lavoro pubblico privatizzato della l. n. 92/2012; secondo questo autore, «in specie nel secondo di tali casi, non si vede perché il legislatore avrebbe dovuto intervenire per sancire tale esenzione, se già tutto l'istituto del contratto a termine pubblico fosse stato esentato».

<sup>30</sup> F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., 535. Anche a giudizio di E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 53, «i precetti contenuti nella legge non possono equivalere in quanto tali a "principi e criteri"».

<sup>31</sup> Anche secondo A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 39 s., la tendenziale esclusione delle pubbliche amministrazioni dal campo di applicazione della l. n. 92/2012 smentisce clamorosamente la "coerenza" in questione. Ulteriori critiche a tale previsione, seppur di segno diverso, sono espresse da L.

evidenza dai suoi commentatori, la c.d. riforma Monti-Fornero ha compiuto un'inversione di marcia rispetto alla riforma in senso privatistico dei rapporti di lavoro pubblico<sup>32</sup>, al punto da indurre taluno a riscontrarvi, «nelle forme più palesi ed evidenti, il fallimento del progetto sulla c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego e la strutturale e irriducibile divaricazione, oggi in atto, tra i due settori»<sup>33</sup>.

L'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 1, infine, è superfluo, allorché fa salve le previsioni dell'art. 3 del d. lgs. n. 165/2001, relativo al personale in regime di diritto pubblico. Si tratta infatti di soggetti per i quali già opera, in via generale, l'esclusione dal campo di applicazione del d. lgs. n. 165/2001 e quindi dall'estensione delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (v. spec. artt. 2, comma 2, e 36, comma 2)<sup>34</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile passare ad esaminare l'opinione, che allo stato risulta prevalente in giurisprudenza, secondo cui il novellato art. 18 st. lav. è immediatamente applicabile anche ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

---

MENGHINI, *Il lavoro a termine nel settore pubblico. L'assetto normativo dopo il colpevole silenzio della riforma Fornero*, cit., 967.

<sup>32</sup> Cfr., sul punto, F. CARINCI, *Dipendenti delle amministrazioni pubbliche soggette al d.lgs. n. 165/2001*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *Dir. & prat. lav.*, suppl. al n. 33, 2012, 3; ID., *I dipendenti delle amministrazioni pubbliche dopo la l. n. 92/2012*, in *Lav. giur.*, 2012, 859 e s.; ID., *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., 535, secondo il quale quello che sarebbe poi diventato l'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012 «occulca la sostanziale cancellazione dell'art. 51, comma 2», del d. lgs. n. 165/2001, «nella generale ed indifferenziata degradazione delle "disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto" a "principi e criteri generali per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"»; A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 28 ss.

<sup>33</sup> C. ROMEO, *Le controversie nella Legge Fornero tra specialità e ambito di competenza*, cit., 237.

<sup>34</sup> Anche a giudizio di F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1136, non c'era bisogno di tale previsione. Le stesse considerazioni, relativamente all'analoga precisazione contenuta nell'art. 6 della l. n. 30/2003, sono state svolte da E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., 246; in posizione adesiva si v. S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1073.

### **3. La tesi dell'immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati: individuazione delle argomentazioni utilizzate e loro critica.**

L'argomentazione dei sostenitori dell'immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati si incentra sull'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, secondo il quale «la legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». In particolare, la tesi in esame fa leva sull'inciso «e successive modificazioni ed integrazioni», ivi contenuto, ritenendolo decisivo per l'accoglimento della propria prospettazione.

Più in particolare, parte della dottrina ha osservato che la l. n. 92/2012 «interviene direttamente in senso modificativo su norme che attualmente trovano applicazione immediata anche nell'ambito del pubblico impiego. Ad esempio – poiché tutta la legge n. 300 del 1970 e successive modificazioni è espressamente applicabile alle pubbliche amministrazioni, a prescindere dal numero dei dipendenti, in base all'art. 51, comma 2°, d.lgs. n. 165 del 2001 – [il] nuovo testo dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, in mancanza di un'espressa deroga per il pubblico impiego, sembra destinato inevitabilmente a trovare applicazione immediata anche in questo ambito, per lo meno con riferimento al licenziamento disciplinare. Infatti, la norma generale di cui all'art. 1, comma [7] della legge non sembra sufficiente sul piano tecnico-giuridico a modificare l'ambito di applicabilità delle norme oggetto della riforma»<sup>35</sup>. Nello stesso ordine di considerazioni si è sostenuto che «alcune novità apportate dalla legge n. 92/2012», tra cui le modifiche introdotte all'art. 18 st. lav., «trovino immediata applicazione anche nel lavoro pubblico, nonostante la previsione di carattere generale di cui all'art. 1, comma 7, allorquando esista una preesistente disposizione di legge» – individuata appunto nell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 – «che estenda espressamente al pubblico impiego gli istituti o le discipline interessate dalle modifiche»<sup>36</sup>. In queste ipotesi, dunque, «si rivela tutta la fragilità e

---

<sup>35</sup> L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, cit., 16.

<sup>36</sup> A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 27; negli stessi termini v. anche ID., *Il licenziamento dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, in G. PELLACANI (a cura di), *I licenziamenti individuali e collettivi*, Giappichelli, Torino, 2013, 825 s. In posizione adesiva si v. G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 227 s.. Nello stesso senso si v., in particolare, Trib. Bari, ord. 14.1.2013, in *RIDL*, 2013, II, 410 ss., specie 412, con nota adesiva di R. DEL PUNTA, *Sull'applicazione del nuovo art. 18 al rapporto di lavoro pubblico*, cit.

la limitatezza dell'impianto normativo di cui all'art. 1, comma 7, della legge in esame, allorchè, inutilmente, richiede una "espressa previsione" da parte della legge stessa, al fine di estendere alla pubblica amministrazione le nuove regole». Invero, «allorchè si intervenga novellando leggi preesistenti e già da tempo applicabili alla pubblica amministrazione», per escludere i dipendenti pubblici dalle novità introdotte dalla riforma sarebbe necessaria «un'apposita e specifica previsione di legge in funzione esonerativa, che in molti casi non è prevista dalla riforma in commento»<sup>37</sup>.

In maniera ancor più esplicita, la motivazione a cui la giurisprudenza ha fatto ampio ricorso è la seguente: il nuovo art. 18 st. lav. è immediatamente applicabile ai rapporti di pubblico impiego privatizzati, in quanto il richiamo dell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 alla l. n. 300/1970 è operato «con l'utilizzo della tecnica del rinvio mobile che recepisce il contenuto di norme collocate in altre fonti adeguandosi automaticamente all'evoluzione delle medesime»<sup>38</sup>.

Non si ritiene di poter condividere questa interpretazione, che si pone in aperto contrasto con la formulazione letterale dei commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012<sup>39</sup>.

L'obiezione di fondo che si può muovere a questa tesi è quella di ritenere che la modifica da parte della l. n. 92/2012 di normative già applicabili ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni configuri di per sé l'espressa previsione – richiesta dall'art. 1, comma 7, in questione – di immediata applicabilità delle disposizioni da essa introdotte ai predetti rapporti di lavoro. In altri

<sup>37</sup> Le citazioni sono tratte ancora da A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., rispettivamente 33 e 39. Secondo tale autore, *ivi*, 37, «la vaga e indeterminata previsione esonerativa del lavoro pubblico (art. 1, comma 7 della legge n. 92/2012) è norma assolutamente generale, mentre ... quella di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 ... è disposizione speciale e come tale destinata (pur se cronologicamente anteriore) a sopravvivere, secondo il criterio *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*».

<sup>38</sup> Trib. Perugia, ord. 9.11.2012, in *LPA*, 2012, 1119; nel senso dell'esistenza di un rinvio mobile si v. anche, in dottrina, L. CAVALLARO, *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, cit., 4, e, in giurisprudenza, Trib. Terni, ord. 10/14.12.2012, in *www.giuslavoristi.it*; Trib. Bari, ord. 14.1.2013, cit.; Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, cit.; Trib. Ancona, ord. 31.1.2013, cit.; Trib. S. Maria Capua Vetere, ord. 2.4.2013, in *GC*, 2013, I, 1253. Giungono ad analoghe conclusioni R. RIVERSO, *Indicazioni operative sul rito Fornero (con una divagazione minima finale)*, in *Lav. giur.*, 2013, 22, che parla di un «rinvio recettizio», e M. DE LUCA, *Riforma della tutela reale contro il licenziamento illegittimo e rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: problemi e prospettive di coordinamento*, in *LPA*, 2013, 3 e 6, secondo il quale vi è un «rinvio formale» allo statuto dei lavoratori.

<sup>39</sup> In tal senso si v. in particolare E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 52 s.

termini, l'opinione in esame confonde l'espressa previsione da parte della l. n. 92/2012 dell'applicabilità delle sue previsioni anche al settore pubblico con la mera modifica, da parte di questa legge, di discipline già applicabili al medesimo settore. In realtà, il fatto che la l. n. 92/2012 sia intervenuta a modificare normative precedentemente applicabili anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati non comporta automaticamente – stante la previsione ostativa di cui ai commi 7 e 8 dell'art. 1 della medesima legge – l'applicabilità di tali modifiche pure ai predetti rapporti di lavoro<sup>40</sup>.

A tale rilievo critico, che mina alla radice la tenuta di questa tesi, se ne possono aggiungere altri.

Ai fini che qui interessano, la possibilità di distinguere tra materie e/o istituti che già si applicavano al settore del lavoro pubblico e su cui la l. n. 92/2012 ha introdotto modifiche, da un lato, e materie e/o istituti disciplinati *ex novo* da tale legge, dall'altro, è priva di fondamento normativo. L'«armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche», a cui fa riferimento l'art. 1, comma 8, della l. n. 92/2012, essendo prevista «al fine dell'applicazione del comma 7», non può che riguardare tutte le disposizioni di questa legge. Al riguardo, infatti, è imprescindibile il riferimento, contenuto nel medesimo comma 7, a (tutte) «le disposizioni della presente legge», che non consente di introdurre distinzioni o limitazioni di sorta.

Com'è poi già stato obiettato all'opinione in esame, il rinvio mobile contenuto nell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 «vale solo se ed in quanto le successive *"modificazioni ed integrazioni"* non abbiano escluso di poter essere applicabili anche ai pubblici dipendenti privatizzati»<sup>41</sup>. Al riguardo, si deve ribadire che i commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 hanno proprio questo effetto impeditivo.

Operano quindi un'inversione logica quanti ritengono che, per negare l'immediata applicazione del nuovo art. 18 st. lav. ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, si «dovrebbe postulare una abrogazione tacita parziale dell'art. 51 comma 2 citato, con espunzione dalla norma del richiamo alle modifiche del solo art. 18, fermo restando il rinvio mobile alle altre parti dello Statuto dei lavoratori». Se è indubbiamente vero che «tale abrogazione non ha appigli testuali né può farsi derivare da ragioni sostanziali o

---

<sup>40</sup> Per considerazioni analoghe si v. già Trib. Monza, ord. 28.2.2013, a quanto consta inedita, secondo cui «il richiamo espresso necessario per la applicazione della legge in parola alla PA non può essere individuato per il tramite del rinvio operato dalla disposizione dell'art. 51 co. 2 del T.U. 165/2001», nonché M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 197 s.

<sup>41</sup> F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 471 s.

sistematiche»<sup>42</sup>, è vero, ancor prima, che l'effetto preclusivo dell'immediata applicazione del nuovo art. 18 st. lav. ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è già realizzato dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2102. Per giungere ad escludere la predetta applicazione, dunque, non è necessario rinvenire la parziale abrogazione dell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001. Tanto meno la mancata immediata applicazione del rinnovato art. 18 st. lav. al pubblico impiego privatizzato determina una violazione del predetto art. 51, comma 2<sup>43</sup>.

Secondo un'altra delle argomentazioni utilizzate dai sostenitori dell'opinione in esame, «non essendo più in vigore l'art. 18 vecchio testo; e non essendo stata disposta una deroga per la P.A., ne conseguirebbe che per il pubblico impiego non vi sia più una disciplina specifica»<sup>44</sup>. L'opinione per cui l'art 18 st. lav. *ante* riforma Monti-Fornero sarebbe inapplicabile al settore pubblico, essendo stato abrogato da quest'ultima, non convince. Dal punto di vista letterale, si consideri che l'art. 1, comma 42, della l. n. 92/2012 esordisce, affermando che «all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sono apportate le seguenti modificazioni: ...». In virtù di quanto previsto dall'art. 1, commi 7 e 8, della c.d. riforma Monti-Fornero, si tratta di modificazioni non immediatamente applicabili ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Per tali rapporti continua pertanto a trovare applicazione la precedente versione dell'art. 18 st. lav.. Del resto, l'abrogazione del "vecchio" art. 18 st. lav. anche per il settore pubblico contraddirebbe l'intento della l. n. 92/2012 di escludere, salvo espressa previsione, interventi immediati per i rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. L'art. 1, comma 42, della l. n. 92/2012,

---

<sup>42</sup> Le citazioni sono tratte da Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, *cit.*; nello stesso senso si v. Trib. Perugia, ord. 9.11.2012, *cit.*. Per considerazioni simili v. anche L. CAVALLARO, *L'art. 18 st. lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, *cit.*, 1025; *Id.*, *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, *cit.*, 7.

<sup>43</sup> Per l'affermazione contraria a quella di cui al testo si v. ancora Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, *cit.*, 1126.

<sup>44</sup> R. RIVERSO, *Indicazioni operative sul rito Fornero (con una divagazione minima finale)*, *cit.*, 22; il ragionamento di questo autore così prosegue: «a meno che non si ritenga che nel comma 7 vi sia anche una implicita deroga all'abrogazione del vecchio art. 18 ... ai fini della sua applicazione alla P.A. Ma solo questa riserva non compare da nessuna parte; non solo, nell'ordinamento c'è, invece, un rinvio recettizio del T.U. n. 165 (art. 51, comma 2) "alla legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni", e quindi al nuovo art. 18, che andrebbe applicato anche alla P.A., nella sua interezza, in mancanza di espresse deroghe. La tesi è rafforzata dall'art. 2, comma 2, T.U. n. 165, ...». Nello stesso senso si v. Trib. Perugia, ordinanza 9.11.2012; confermata da Trib. Perugia, ordinanza collegiale 15.1.2013, *citt.*, 1117 ss.; Trib. S. Maria Capua Vetere, ord. 2.4.2013, *cit.*, 1253.

dunque, «pone un problema non di abrogazione, ma di disapplicazione»<sup>45</sup>. Pertanto, piuttosto che ritenere che il vecchio art. 18 st. lav. sia stato abrogato anche per i rapporti di lavoro che, quali quelli del settore pubblico privatizzato, esulano dal campo di applicazione della l. n. 92/2012, è preferibile riconoscere che i predetti commi 7 e 8 abbiano disattivato il – o interrotto il funzionamento del – meccanismo del rinvio mobile o formale alla l. n. 300/1970, introdotto dall'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001<sup>46</sup>. In quest'ultima norma, pertanto, deve ora rinvenirsi un «rinvio materiale [a]l vecchio testo dell'art. 18 fino alla prevista "armonizzazione"»<sup>47</sup>.

Si può ulteriormente osservare che la tesi dell'immediata applicabilità del rinnovato art. 18 st. lav. ai rapporti di lavoro privatizzati

---

<sup>45</sup> F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 472; nello stesso senso v. già ID., *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1138 s.; in posizione analoga si v. E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 58, n. 20; *contra* A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1000 e 1005 s. Con riferimento alla l. n. 30/2003, la tesi dell'inapplicabilità, anziché dell'abrogazione, delle norme destinate a sopravvivere nel solo settore del lavoro pubblico è stata sostenuta da E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., 254 s.; in posizione adesiva si v. L. ZOPPOLI, *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni (ovvero Beowulf versus Grendel, atto II)*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, vol. II, 1805 s.

<sup>46</sup> Pur arrivando alla conclusione dell'immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. anche al pubblico impiego, pure L. CAVALLARO, *L'art. 18 st. lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, cit., 1025 s., ritiene che «in assenza della clausola di cui al comma 7 dell'art. 1, la legge n. 92/2012 si sarebbe ... estesa automaticamente al variegato mondo del lavoro pubblico» e che «l'unico significato ragionevolmente attribuibile a quella clausola sta nell'impedire che la riforma Fornero possa nel suo complesso determinare quell'aggiornamento automatico *per relationem* della normativa relativa al pubblico impiego che è previsto in forma generale dall'art. 2, T.U. n. 165/2001»; negli stessi termini v. anche ID., *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, cit., 7. Analoghe considerazioni, concludendo per la non immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav., vengono svolte da Trib. Monza, ord. 28.2.2013, cit.; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 198. Si v. anche le considerazioni di C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 720 s.

<sup>47</sup> A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2012, 55 e negli stessi termini ID., *La disciplina sostanziale dei licenziamenti*, in F.P. LUIO, R. TISCINI, A. VALLEBONA, *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, Giappichelli, Torino, 2013, 14; in posizione adesiva si v. V. LUCIANI, *Il licenziamento del dipendente pubblico tra ambiguità normative e inerzie applicative*, in *MGL*, 2012, 767; F.M. GIORGI, *Il nuovo processo per l'impugnazione dei licenziamenti*, in ID. (coordinato da), *La riforma del mercato del lavoro. Aspetti sostanziali e processuali*, Jovene, Napoli, 2013, 318. Anche a giudizio di E. BARRACO, *Campo di applicazione e problemi di coordinamento*, cit., 44, «il rinvio formale operato dall'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 alle «successive modificazioni ed integrazioni» dello Statuto viene però irrimediabilmente derubricato a mero rinvio materiale dalla prevista necessità di un intervento normativo *ad hoc* di "armonizzazione" delle norme sul pubblico impiego alle disposizioni della riforma in commento».

alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche non riesce – ma in realtà neppure se ne fa carico – a fornire ai commi 7 e 8 dell'art. 1 un'interpretazione coerente con il proprio assunto e comunque alternativa rispetto a quella della non immediata applicabilità della l. n. 92/2012 al settore del lavoro pubblico privatizzato. E ciò conferma la convinzione che la predetta opinione si pone in insanabile contrasto con il tenore letterale di queste previsioni.

In realtà, all'inciso «e successive modificazioni ed integrazioni», contenuto nell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, viene attribuita un'eccessiva rilevanza in sede interpretativa. Se è condivisibile l'assunto per cui si è in presenza di un rinvio mobile alle previsioni della l. n. 300/1970, è indubbio che alla conclusione dell'applicazione al settore pubblico dello statuto dei lavoratori così come successivamente modificato e integrato si sarebbe agevolmente pervenuti anche in assenza della predetta locuzione. Non si dimentichi che l'art. 55, comma 2, del d. lgs. 3.2.1993, n. 29, si limitava ad affermare che «la legge 20 maggio 1970, n. 300, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». L'inciso «e successive modificazioni ed integrazioni», di cui si discute, è stato aggiunto dall'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, all'interno del quale è stato trasfuso l'art. 55, comma 2, del d. lgs. n. 29/1993. Non risulta, tuttavia, che anteriormente a questa precisazione del legislatore si ritenesse di dover fare riferimento all'originaria stesura della l. n. 300/1970. Lo dimostra anche il fatto che, in sede di commento dell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, al predetto inciso non sia stata dedicata alcuna attenzione<sup>48</sup>.

#### **4. Implicazioni dell'impossibilità dell'immediata applicazione del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato.**

Sulla scorta di quanto osservato nei paragrafi precedenti, è giocoforza concludere che, fino a quando non si realizzi l'armonizzazione

---

<sup>48</sup> Si v. al riguardo, i commenti di M.T. CARINCI, *L'estensione del Titolo I dello Statuto dei lavoratori alle pp.aa.*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, tomo I, Utet, Torino, 2004; della stessa autrice v. già *L'estensione dello Statuto dei Lavoratori*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, tomo II, Giuffrè, Milano, 1995, 886 e ss., e *L'estensione dello Statuto dei Lavoratori*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, 2° ed., tomo II, Giuffrè, Milano, 2000, 1485 e ss.; G. GENTILE, *Commento all'art. 51 del d. lgs. n. 165/2001*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, 1° ed., Giuffrè, Milano, 2004, 502 ss.; 2° ed., 2007, 614 ss.; 3° ed., 2011, 818 ss.

di disciplina disegnata dall'art. 1, comma 8, della l. n. 92/2012, per i rapporti di lavoro pubblico privatizzati rimane in vigore l'art. 18 st. lav. nella versione antecedente alla c.d. riforma Monti-Fornero. Quest'ultima, infatti, come già rilevato (v. *retro* § 2), «limitando il proprio campo applicativo, ha impedito si producesse un completo e definitivo fenomeno abrogativo» di tale norma<sup>49</sup>. Ne consegue che la disciplina previgente «sopravviv[e] nella sua versione originaria per l'impiego pubblico, mentre [ha] valore nella sua versione modificata per il solo lavoro privato»<sup>50</sup>.

Anche questa soluzione, peraltro, suscita perplessità. Essa infatti, pur se risulta maggiormente conforme alla *ratio* e alla lettera della legge, determina in una serie di materie una divaricazione normativa tra il vecchio testo, destinato a continuare ad applicarsi al solo settore pubblico, ed il nuovo testo, limitato all'area del lavoro privato. Da questo punto di vista, la tesi che ritiene immediatamente applicabile anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati il nuovo art. 18 st. lav. introduce invece un'interpretazione razionalizzatrice, anche se poi non è in grado, utilizzando questo stesso assunto, di ricomprendere anche le discipline introdotte *ex novo* dalla l. n. 92/2012. Ne deriverebbe quindi «un'applicazione rapsodica di una normativa, che è stata invece concepita come un disegno unitario»<sup>51</sup>.

In ultima analisi, dunque, l'opinione che nega l'immediata applicabilità del novellato art. 18 st. lav. al settore pubblico, benché «sotto il profilo strettamente giuridico e istituzionale, non è certo la più soddisfacente», risulta «essere l'unica concretamente praticabile»<sup>52</sup>. Si spiega pertanto come, nonostante le controindicazioni che da essa discendono – quale quella di far coesistere due versioni divergenti di una medesima norma, con le conseguenti ed inevitabili complicazioni –, questa interpretazione abbia incontrato il favore della maggioranza della dottrina<sup>53</sup> e sia stata riferita anche ai dirigenti pubblici<sup>54</sup>, sulla scorta

---

<sup>49</sup> V. LUCIANI, *Il licenziamento del dipendente pubblico tra ambiguità normative e inerzie applicative*, cit., 767.

<sup>50</sup> F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1136 ss.; nello stesso senso v. ID., *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 472.

<sup>51</sup> C. SPINELLI, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità alle pubbliche amministrazioni*, cit., 838.

<sup>52</sup> Le citazioni sono tratte da C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 720 s.

<sup>53</sup> Oltre agli autori citati nelle tre note precedenti, si v. L. MARIUCCI, *E' proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, cit., 435 s.; C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, cit., 549; P. TULLINI, *Riforma della disciplina dei licenziamenti e nuovo modello giudiziale di controllo*, in *RIDL*, 2013, I, 152; E. PASQUALETTO, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, cit., 57 s.; C. CESTER, *La riforma della disciplina dei licenziamenti: principi generali e tecniche normative*, cit., 11; E.

dell'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, che riconosce la tutela reintegratoria pure a questa categoria di lavoratori<sup>55</sup>.

Al fine di corroborare l'opinione a cui si ritiene di aderire, è utile ricordare che la diatriba che è scaturita dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 era rinvenibile già con riferimento alla l. n. 30/2003 ed al d. lgs. n. 276/2003. Essa riguardava naturalmente gli istituti rispetto ai quali l'intervento legislativo del 2003 aveva modificato discipline applicabili anche al settore pubblico.

Con riferimento, ad esempio, alle novità introdotte nell'art. 2112 c.c., la dottrina non aveva mancato di prospettare la soluzione che viene ora affacciata in relazione al nuovo art. 18 st. lav. «La tecnica della novella operata su norme preesistenti» – si era osservato – «potrebbe condurre all'interpretazione, per vero un po' acrobatica, per cui l'inciso dell'art. 6 della l. n. 30/2003 ("ove non siano espressamente richiamate") possa essere riferito a tutte le disposizioni proprie dell'attuale disciplina del pubblico impiego che appunto richiamano norme del codice civile o di altre leggi sul lavoro subordinato, ora modificate dalla riforma Biagi. In questo modo, l'intervento manipolativo spiegherebbe effetti anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, stante il rinvio materiale che leggi precedenti già operano alla fonte che viene successivamente modificata». Tale soluzione era stata tuttavia respinta, ritenendo che, per quanto più coerente e risolutiva di numerosi problemi di coordinamento,

---

BARRACO, *Campo di applicazione e problemi di coordinamento*, cit., 44; C. SPINELLI, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità alle pubbliche amministrazioni*, cit., 843 s.; M. FERRARESI, *L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *DRI*, 2013, 351 s.; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 196 ss. Come si è già anticipato, la tesi in questione è invece minoritaria in giurisprudenza; nel senso dell'impossibilità dell'immediata applicazione dell'art. 18 st. lav. ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati si sono espressi Trib. Roma 23.1.2013, in *GC*, 2013, I, 1255, e Trib. Monza, ord. 28.2.2013, cit.

<sup>54</sup> P. SORDI, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, in G. PELLACANI (a cura di), *I licenziamenti individuali e collettivi*, cit., 856; per l'esclusione in generale dell'applicazione della nuova versione dell'art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato v. già ID., *L'ambito di applicazione del nuovo rito per l'impugnazione dei licenziamenti e disciplina della fase di tutela urgente*, Relazione all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema "La riforma del mercato del lavoro nella legge 28 giugno 2012 n. 92", Roma 29-31 ottobre 2012, in <http://www.giuslavoristi.it/sezioni-regionali/lazio/osservatorio-legge-922012/dottrina/301-relazione-del-presidente-paolo-sordi-2>, 9 s.

<sup>55</sup> Tale orientamento risale a Cass. 1.2.2007, n. 2233, pubblicata tra l'altro in *ADL*, 2007, 686 ss., con nota di A. BOSCATI, ed ha trovato conforto in Corte Cost. 24.10.2008, n. 351, in *MGL*, 2009, 663, con nota di A. VALLEBONA. Successivamente si v. Cass. 20.2.2007, n. 3929; Cass., s.u., 16.2.2009, n. 3677; Cass. 13.6.2012, n. 9651; Cass. 31.7.2012, n. 13710; Cass. 18.12.2012, n. 23330; Cass. 29.7.2013, n. 18198. Sulla disciplina introdotta dalla contrattazione collettiva in materia si v. A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1014 ss.

essa non trovasse sufficiente supporto normativo: «non solo perché l'inciso dell'art. 6 della l. n. 30 non pare affatto riferirsi a qualunque richiamo precedente alle norme introdotte o modificate dalla riforma, ma, al più ... alle sole norme del d.lgs. n. 276/2003. Quanto piuttosto per la prevalenza del criterio dell'esclusione operato con norme cronologicamente successive, il quale, se un senso deve avere, non può che investire anche la porzione di regole già applicabili all'impiego pubblico che oggi vengono modificate con la tecnica della novella»<sup>56</sup>.

La stessa problematica aveva acceso un dibattito ancor più animato relativamente al contratto di lavoro *part-time*. Per tale istituto l'art. 3 della l. n. 30/2003 aveva ulteriormente escluso l'applicabilità delle emanande norme ai rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche. La maggior parte dei commentatori aveva conseguentemente ritenuto che ne fosse scaturita una diversa regolamentazione tra settore privato e pubblico<sup>57</sup>. Non era però mancato chi – facendo leva anche sulla

<sup>56</sup> S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1095 s.. L'inapplicabilità alle pubbliche amministrazioni delle modifiche introdotte all'art. 2112 c.c. dall'art. 32 del d. lgs. n. 276/2003 è sostenuta anche da F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, tomo I, cit., LXXV e s.; L. ZOPPOLI, *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni (ovvero Beowulf versus Grendel, atto II)*, cit., 1805 s.; di opinione contraria è invece A. ANDREONI, *Impresa modulare, trasferimenti di azienda, appalti interni: la soft law sul ciclo di produzione*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, 212.

<sup>57</sup> Si v. F. BORGOGELLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 44; S. MAINARDI, *D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, cit., 1100; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, cit., LXXV s.; M. BROLLO, *Le modifiche al d. lgs. n. 61/2000 sul lavoro a tempo parziale*, in M. BROLLO, M.G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. III, Ipsoa, Milano, 2004, 168 ss.; C. ZOLI, *Finalità e campo di applicazione*, cit., 28; Id., *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, cit., 1560 s.; R. SANTUCCI, *La nuova disciplina del contratto di lavoro part-time*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, 185; Id., *Il part-time nella nuova disciplina: dalla "flessibilità limitata" alla "precarietà"?*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, Napoli, 2004, 44 ss.; R. ALTAVILLA, *Le forme flessibili di impiego nelle pubbliche amministrazioni e il d.lgs. n. 276/2003*, in *DL*, 2004, I, 66 s.; L. ZOPPOLI, *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni (ovvero Beowulf versus Grendel, atto II)*, cit., 1806 e n. 7; più di recente si v. L. CALAFA', *Il contratto di lavoro a tempo parziale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, Cedam, Padova, 2012, 1204; E. ALES, A. RICCIO, *Commento all'art. 2129 c.c.*, cit., 370; V. LECCESE, *A volte ritornano: il 'diritto di ripensamento' nel lavoro a tempo parziale*, cit., 93, n. 2. L'inapplicabilità ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 276 del 2003 al d. lgs. n. 61/2000 era stata affermata anche dalla circolare n. 9 del 18.3.2004 del Ministro del lavoro.

previsione che dichiara applicabile pure ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ove non diversamente disposto, le disposizioni in materia di *part time* (art. 10 del d. lgs. n. 61/2000) – aveva sostenuto che «il legislatore delegato è intervenuto direttamente sul d.lgs. n. 61/2000 e tale tecnica di novellazione comporta che le modifiche apportate abbiano lo stesso campo di applicazione del provvedimento riformato»<sup>58</sup>.

La prevalente interpretazione affermatasi in relazione all'intervento legislativo del 2003, che come si è già rilevato costituisce il precedente rispetto a quello del 2012 quanto ad esclusione dal proprio campo di applicazione del lavoro pubblico privatizzato (v. *retro* § 1), offre dunque spunti di conferma della bontà della conclusione a cui si è ritenuto di aderire in relazione al rinnovato testo dell'art. 18 st. lav. E' poi indubbio che la situazione venutasi a creare all'indomani del d. lgs. n. 276/2003 avrebbe dovuto indurre il legislatore del 2012 ad astenersi dall'utilizzare una tecnica legislativa, che si era già rivelata foriera di difficoltà interpretative.

## **5. Inapplicabilità del rito speciale alle controversie in materia di licenziamento dei dipendenti pubblici.**

La connessione, sottolineata da più parti<sup>59</sup>, tra la problematica relativa al rinnovato art. 18 st. lav., di cui ci si è occupati nelle pagine precedenti, e quella riguardante la possibilità di utilizzare da subito anche per i rapporti di lavoro pubblico privatizzati il nuovo rito speciale, introdotto dall'art. 1, commi 47-69, della l. n. 92/2012 (c.d. rito Fornero), induce a svolgere alcune considerazioni anche sulla predetta disciplina processuale. Si tratta, pure in questo caso, di una questione che ha diviso gli interpreti.

Le ragioni che avrebbero dovuto indurre il legislatore ad estendere anche ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche il nuovo rito sono probabilmente ancor più solide di quelle che avrebbero dovuto determinare l'immediata applicazione pure in questo ambito del nuovo testo dell'art. 18 st. lav..

---

<sup>58</sup> M. LANOTTE, *Il campo di applicazione: l'esclusione delle pubbliche amministrazioni*, cit., 41 e già 33 s.; per un'analoga prospettiva si v. R. DEL PUNTA, *Lavoro a tempo parziale*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 524 ss.

<sup>59</sup> Sul punto si v. C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 717; R. RIVERSO, *Indicazioni operative sul rito Fornero (con una divagazione minima finale)*, cit., 22; F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit. Su tale connessione si v., in termini più generali, A. MARESCA, *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche dell'art. 18 statuto dei lavoratori*, in *RIDL*, 2012, I, 455 ss.

Come infatti è già stato rilevato da quanti si sono sforzati di sostenere l'immediata utilizzabilità anche nel pubblico impiego privatizzato non solo del nuovo art. 18 st. lav., ma anche del rito speciale, «se la finalità della nuova legge è quella di dare certezze alle parti dei rapporti di lavoro ai quali si applichi l'art. 18 st. lav., non si vede perché il lavoro pubblico debba essere trattato diversamente. E questa considerazione non vale solo per i lavoratori, ma anche per le amministrazioni, che hanno anch'esse, al pari dei datori di lavoro privati, l'esigenza di sapere in tempi ragionevoli quale è l'esito di una controversia relativa al licenziamento di un dipendente»<sup>60</sup>.

A ben guardare, l'esigenza di garantire una maggior celerità del processo del lavoro era e rimane ancora più pressante, allorché si ritenga che i rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche siano rimasti estranei al campo di applicazione del nuovo art. 18 st. lav.. In questo caso, infatti, continuando a restare in vigore la precedente formulazione di tale norma, ci si trova in presenza di «controversie a importo crescente»<sup>61</sup>, a prescindere dalle conseguenze del vizio da cui il licenziamento sia affetto (nullità, annullabilità o inefficacia). La dilatazione della durata del processo si ripercuote cioè sull'entità dell'indennità risarcitoria, parametrata sulle retribuzioni nel frattempo perdute, che il datore di lavoro sarà in ogni caso tenuto a corrispondere in caso di accertata illegittimità del licenziamento.

La questione dell'immediata applicabilità del nuovo rito anche alle controversie in materia di impugnazione di licenziamento in cui sia parte una pubblica amministrazione si pone peraltro in termini sensibilmente diversi rispetto all'analoga vicenda, relativa alla nuova versione dell'art. 18 st. lav. Com'è stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza favorevole a tale estensione, «a stretto rigore l'art. 1, commi 48 e ss. l. n. 92/2012, non oper[a] una novellazione di norme preesistenti, ma introduc[e] un *aliquid novi*, creando un nuovo rito speciale»<sup>62</sup>. In effetti, la disciplina processuale in questione è indubbiamente estranea e comunque non riconducibile allo statuto dei lavoratori. Non è quindi possibile far leva su una locuzione analoga a quella «e successive modificazioni ed integrazioni» – contenuta nell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 e

---

<sup>60</sup> P. CURZIO, *Il nuovo rito per i licenziamenti*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, cit., 411 s.; per considerazioni analoghe si v. Trib. Bari, ord. 14.1.2013, cit., 413.

<sup>61</sup> L'espressione è di A. VALLEBONA, *Una buona svolta del diritto del lavoro: il "collegato" 2010*, in *MGL*, 2010, 213; Id., *Il Collegato lavoro: un bilancio tecnico*, ivi, 904, ed è stata ripresa, tra gli altri, da M. PEDRAZZOLI, *Licenziamenti in comparazione. La «flessibilità in uscita» nei paesi europei e la recente riforma italiana*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Riconognizioni e confronti*, in corso di pubblicazione, § 15.

<sup>62</sup> Trib. Bari, ord. 14.1.2013, cit., 413.

riferita alla l. n. 300/1970, che come si è visto costituisce il principale appiglio per la tesi che ritiene immediatamente applicabile l'art. 18 st. lav. anche al lavoro pubblico privatizzato –, al fine di sostenere l'estensione del nuovo rito al settore pubblico. Tanto meno si può ritenere che l'art. 1, comma 47, della l. n. 92/2012 configuri un'espressa previsione di applicabilità della disciplina processuale al lavoro pubblico, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della medesima legge<sup>63</sup>.

Le argomentazioni di quanti pervengono ad una conclusione positiva in relazione all'immediata applicabilità del c.d. rito Fornero anche ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati risultano pertanto ancora più fragili, dal punto di vista testuale, di quelle utilizzate per raggiungere il medesimo scopo con riferimento al rinnovato art. 18 st. lav.. Si spiega così come qualche commentatore, pur ritenendo applicabile anche al settore pubblico privatizzato la nuova versione della norma statutaria ora richiamata, sia arrivato alla conclusione opposta per quanto riguarda il rito speciale. Sul punto si è osservato che l'esclusione di carattere generale di cui all'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012 è «sufficiente a giustificare l'inapplicabilità dell'istituto in questione ..., perché qui il legislatore non interviene direttamente sulla norma, bensì *aggiunge* un elemento "esterno" ad essa (in questo caso un rito speciale), che la completa e che riguarda la sua concreta attuazione»<sup>64</sup>.

Oltre che facendo leva sull'applicabilità dell'art. 18 st. lav.<sup>65</sup> o sulla

---

<sup>63</sup> Per tale opinione si v., invece, M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 200.

<sup>64</sup> A. TAMPIERI, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 34 s.; in posizione adesiva si v. G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 228 s. Per l'ipotesi contraria, ovvero dell'immediata applicabilità ai rapporti di lavoro pubblico contrattualizzati del rito speciale, ma non della nuova versione dell'art. 18 st. lav., si v. P. SORDI, *L'ambito di applicazione del nuovo rito per l'impugnazione dei licenziamenti e disciplina della fase di tutela urgente*, cit., 9 s.; M. LEONE, A. TORRICE, *Il procedimento per la impugnativa dei licenziamenti: il legislatore strabico*, in F. AMATO, R. SANLORENZO, *La legge n. 92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, in [http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario\\_riforma\\_Fornero\\_%28legge\\_92\\_2012%29.pdf](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf), 201; F.M. GIORGI, *Il nuovo processo per l'impugnazione dei licenziamenti*, cit., 318 s.; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 196 ss.; Trib. Roma 23.1.2013, cit., 1255.

<sup>65</sup> In dottrina cfr. P. CURZIO, *Il nuovo rito per i licenziamenti*, cit., 411; D. DALFINO, *Il nuovo procedimento in materia di impugnativa del licenziamento (nella l. 28 giugno 2012, n. 92)*, in *Il giusto proc. civ.*, 2012, 772 e n. 21; A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1012 s.; C. MUSELLA, *Il rito speciale in materia di licenziamento*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 359. Per la giurisprudenza si v. Trib. Perugia, ord. 9.11.2012, cit., 1119 s., confermata da Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, cit., 1124 ss.; Trib. Terni, ord. 10/14.12.2012, cit.; Trib. Bari, ord. 14.1.2013, cit., 413 s.; Trib. Ancona, ord. 31.1.2013, cit.

coerenza con le opzioni di fondo della riforma processuale<sup>66</sup>, la possibilità di immediato ricorso al c.d. rito Fornero anche nel settore pubblico è stata sostenuta con ulteriori argomentazioni di ordine sia letterale che sistematico.

Dal primo punto di vista è stata proposta un'interpretazione dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012, volta a circoscrivere la prevista armonizzazione alle sole norme che hanno ad oggetto «la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro». La previsione «per la regolazione dei rapporti di lavoro», contenuta nel predetto comma, è stata dunque restrittivamente intesa, al fine di escludere dal suo ambito la disciplina processuale, e fatta prevalere sul più ampio richiamo alle «disposizioni della presente legge», con cui il medesimo comma 7 esordisce<sup>67</sup>. Una siffatta opinione forza però eccessivamente la lettera di questa disposizione. Come si è già avuto modo di rilevare, infatti, il predetto comma 7 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 stabilisce che (tutte) «le disposizioni della presente legge ... costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni» ed il successivo comma 8 prevede l'attività di armonizzazione proprio «al fine dell'applicazione del comma 7». Neppure la distinzione tra la disciplina sostanziale e quella processuale trova pertanto fondamento: sia l'una che l'altra, in realtà, concorrono ad approntare «la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni».

Nella consapevolezza dell'opinabilità di questa lettura dell'art. 1, comma 7, della l. n. 92/2012, i sostenitori dell'immediata applicabilità anche al settore pubblico del rito speciale hanno ulteriormente osservato, dal punto di vista sistematico, che «rispetto alla disciplina processuale dettata dai successivi commi 47-69, non sembra concepibile riconoscere uno spazio di intervento al Ministro per la pubblica amministrazione per interventi di "armonizzazione"»; vi sarebbe cioè una «incompatibilità "ontologica"» rispetto alla disciplina transitoria di cui all'art. 1, commi 7 e 8, della «normativa di natura processualcivilistica, per sua natura tendenzialmente uniforme per tutte le controversie aventi ad oggetto

---

<sup>66</sup> P. CURZIO, *Il nuovo rito per i licenziamenti*, cit., 411 s.

<sup>67</sup> In tal senso si v. P. SORDI, *L'ambito di applicazione del nuovo rito per l'impugnazione dei licenziamenti e disciplina della fase di tutela urgente*, cit., 9; in posizione adesiva si v. A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1013; F. MIANI CANEVARI, *Brevi osservazioni sugli aspetti processuali della riforma dell'art. 18 St. Lav.*, in *ADL*, 2013, 552; F.M. GIORGI, *Il nuovo processo per l'impugnazione dei licenziamenti*, cit., 318. Trib. Catanzaro 28.2.2013, in *GC*, 2013, I, 1255; Trib. Trento 13.3.2013, *ivi*, 1254. L'applicabilità del rito speciale è stata affermata anche da Trib. Siracusa 13.11.2012, segnalata da C. ROMEO, *Le controversie nella Legge Fornero tra specialità e ambito di competenza*, cit., 239.

rapporti contrattuali della stessa natura»<sup>68</sup>. Altri, pur non condividendo tale argomento<sup>69</sup>, perviene alla medesima conclusione dell'immediata applicabilità del c.d. rito Fornero, richiamando «ovvie esigenze di coordinamento e corrispondenza tra lavoro pubblico e privato (ormai realtà ineliminabile del nostro sistema), nonché di semplificazione dei possibili problemi applicativi che potrebbero conseguire alla parcellizzazione (solo al rapporto privato, non a quello pubblico) della nuova disciplina»<sup>70</sup>.

Si tratta, in entrambi i casi, di considerazioni che, pur condivisibili nel merito, non possono sovrapporsi, per sostituirla, alla *voluntas legis*, desumibile ancora una volta dall'art. 1, commi 7 e 8, della l. n. 92/2012, di escludere allo stato il lavoro pubblico privatizzato dal campo di applicazione anche delle nuove norme processuali<sup>71</sup>. Questa scelta di fondo del legislatore rende vano, per quanto qui interessa, pure il ricorso all'ulteriore argomento, per cui «il presupposto per l'applicazione del nuovo rito è la richiesta da parte del dipendente dell'applicabilità di una delle forme di tutela contemplate dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Non vi è differenza tra vecchio e nuovo articolo 18: ciò che rileva è che si

<sup>68</sup> In tal senso si v. P. SORDI, *L'ambito di applicazione del nuovo rito per l'impugnazione dei licenziamenti e disciplina della fase di tutela urgente*, cit., 9; l'argomentazione così prosegue: «altrimenti detto: mentre è comprensibile che il recesso della pubblica amministrazione sia regolato da norme diverse da quelle che disciplinano l'analogo atto dei datori di lavoro privati, non altrettanto può dirsi a proposito della disciplina processuale delle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei licenziamenti». In posizione adesiva si v. A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1013; F. MIANI CANEVARI, *Brevi osservazioni sugli aspetti processuali della riforma dell'art. 18 St. Lav.*, cit., 552; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 200 s. In giurisprudenza, nello stesso senso, si v. Trib. Bari, ord. 14.1.2013, cit., 414; Trib. Catanzaro 28.2.2013, cit., 1255; Trib. Trento 13.3.2013, cit., 1254.

<sup>69</sup> Secondo R. TISCINI, *Il procedimento per l'impugnativa dei licenziamenti in regime di tutela reale: profili processuali*, in F.P. LUISO, R. TISCINI, A. VALLEBONA, *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, cit., 92, questo argomento «non convince. Da anni si assiste alla promozione di un sistema equilibrato e sostanzialmente equivalente tra la disciplina (oltre che sostanziale, pure processuale) del rapporto di lavoro».

<sup>70</sup> R. TISCINI, *Il procedimento per l'impugnativa dei licenziamenti in regime di tutela reale: profili processuali*, cit., 91.

<sup>71</sup> Tra quanti hanno escluso l'immediata applicabilità al lavoro pubblico contrattualizzato anche del rito speciale, si v. F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 473 s.; C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 720 s.; ID., *Le controversie nella Legge Fornero tra specialità e ambito di competenza*, cit., 238 ss.; M. DE CRISTOFARO, G. GIOIA, *Il nuovo rito dei licenziamenti: l'anelito alla celerità per una tutela sostanziale dimidiata*, in C. CESTER (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, cit., 382, n. 10; G. VIDIRI, *Il nuovo rito sui licenziamenti: una normativa di difficile lettura*, in *RIDL*, 2013, I, 44 ss.; in giurisprudenza si v. Trib. Monza, ord. 28.2.2013, cit., arg. ex art. 1, commi 7 e 8, della l. n. 92/2012.

applichi un articolo 18»<sup>72</sup>.

Anche per il quesito dell'immediata applicabilità ai rapporti di lavoro pubblico privatizzati del rito speciale è quindi preferibile una risposta negativa.

## 6. Considerazioni finali.

Come si è già avuto modo di riconoscere (v. *retro* § 3), l'adesione alla teoria che nega l'immediata applicabilità del novellato art. 18 st. lav. al pubblico impiego privatizzato nasce dalla convinzione che, sulla scorta dei dati normativi di riferimento (art. 1, commi 7 e 8, l. n. 92/2012), questa sia la «unica e sola via percorribile»<sup>73</sup>. Tralasciando in questa sede di valutare l'opportunità o meno dell'esclusione dalla c.d. riforma Monti-Fornero dei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ci si può avviare alla conclusione di queste riflessioni, svolgendo alcune considerazioni sull'incertezza interpretativa – e forse è proprio questo l'unico dato incontrovertibile – che caratterizza la materia.

Quello introdotto dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 sarà anche un «piccolo capolavoro di italica furbizia»<sup>74</sup>. Tuttavia, se valutato per l'apporto in termini di (in)certezza del diritto che ha fornito, rappresenta la fonte di ulteriori problemi interpretativi, che si aggiungono a quelli generati dal rinnovato art. 18 st. lav. e che comunque un legislatore più accorto avrebbe potuto e dovuto evitare. La nuova versione di questa norma statutaria, che è già di per sé complessa, contorta e complicata<sup>75</sup>, è in effetti diventata, come si è avuto modo di

<sup>72</sup> A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1012 e s.; nello stesso senso si v. anche M. LEONE, A. TORRICE, *Il procedimento per la impugnativa dei licenziamenti: il legislatore strabico*, cit., 201; F.M. GIORGI, *Il nuovo processo per l'impugnazione dei licenziamenti*, cit., 318 s.; M. DE LUCA, *Riforma della tutela reale contro il licenziamento illegittimo e rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: problemi e prospettive di coordinamento*, cit., 12 s.; M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, cit., 199 s.; Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, cit., 1125 ss.

<sup>73</sup> L'espressione è di C. ROMEO, *La legge "Fornero" e il rapporto di pubblico impiego*, cit., 723.

<sup>74</sup> F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., 535.

<sup>75</sup> Per questo giudizio e per le numerose incertezze interpretative determinate dalla nuova formulazione dell'art. 18 st. lav. si v., per tutti, F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., 530 s e 533; L. ZOPPOLI, *Il nuovo art. 18, profili sostanziali e processuali*, in ID., *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, cit., 82, secondo il quale la nuova versione dell'art. 18 st. lav. difetta, ancor più della precedente, di «rigore, coerenza, sistematicità, chiarezza, semplicità applicativa e linearità interpretativa»; V. SPEZIALE, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*,

verificare, anche l'oggetto della disputa circa la sua immediata applicabilità al lavoro pubblico privatizzato.

Se, dunque, la l. n. 92/2012 ha realizzato «una riforma che, invece di sistemare, complica e frammenta il preesistente quadro normativo, ampliando notevolmente il ruolo del giudice nell'interpretare ed applicare le nuove regole sui licenziamenti»<sup>76</sup>, le divergenti interpretazioni sulla più specifica questione qui esaminata dimostrano che, quale che sia la soluzione che si ritenga di preferire, anche i commi 7 e 8 dell'art. 1 di tale legge hanno accresciuto le difficoltà applicative e, quindi, la discrezionalità giudiziaria<sup>77</sup>.

Dal contrastato panorama, che si è cercato di ricostruire nelle pagine precedenti, emerge allo stato un significativo scollamento tra la dottrina maggioritaria, da un lato, e la giurisprudenza dominante, dall'altro. La prima, infatti, pur senza risparmiare critiche alla scelta del legislatore di escludere dalla riforma i rapporti di lavoro pubblico privatizzati, rimane fedele al testo dell'art. 1, commi 7 e 8, della l. n. 92/2012 e non è disposta a riconoscere, in assenza di interventi di armonizzazione, l'immediata applicabilità delle nuove previsioni anche in tale ambito. La seconda appare invece incurante delle resistenze politico-sindacali che hanno impedito un'immediata estensione della riforma ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e decisa, al contrario, ad imboccare la strada dell'applicazione diretta ed immediata anche a tali rapporti delle nuove norme, sostanziali

---

in *RIDL*, 2012, I, 523 s. e 537; P. ICHINO, *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), in *Risistemare il diritto del lavoro*. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli, Franco Angeli, Milano, 2012, 800 s.; M.T. CARINCI, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *DLRI*, 2012, 549; C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, cit., 548; ID., *La riforma della disciplina dei licenziamenti: principi generali e tecniche normative*, cit., 6; A. PERULLI, *Fatto e valutazione giuridica del fatto nella nuova disciplina dell'art. 18 st. lav. Ratio ed aporie dei concetti normativi*, in *ADL*, 2012, 790 ss.; F. CARINCI, M. MISCIONE, *La "Riforma Fornero" (L. n. 92/2012)*, ivi, 807; A. PALLADINI, *La nuova disciplina in tema di licenziamenti*, in *RIDL*, 2012, I, 655 e 660; M. PEDRAZZOLI, *Licenziamenti in comparazione. La «flessibilità in uscita» nei paesi europei e la recente riforma italiana*, cit., § 16.

<sup>76</sup> L. ZOPPOLI, *Il nuovo art. 18, profili sostanziali e processuali*, cit., 128 s.

<sup>77</sup> L'aggravamento dell'incertezza e soprattutto dell'imprevedibilità dell'esito delle cause in materia di licenziamento, determinate dalla l. n. 92/2012, è stata ben presto evidenziata, tra gli altri, da S. MAGRINI, *Quer pasticciaccio brutto (dell'art. 18)*, in *ADL*, 2012, 537; V. SPEZIALE, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, cit., 537 s.; G. VIDIRI, *La riforma Foriero: la (in)certezza del diritto e le tutele differenziate del licenziamento illegittimo*, in *RIDL*, 2012, I, 620 ss.; P. TOSI, *L'improbabile equilibrio tra rigidità "in entrata" e flessibilità "in uscita" nella legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro*, in *ADL*, 2012, 835 s.; A. PALLADINI, *La nuova disciplina in tema di licenziamenti*, cit., 655.

e processuali, in materia di licenziamento. In questo loro procedere i giudici non si sono attardati neppure sulle difficoltà applicative del rinnovato art. 18 st. lav., che, secondo una parte della dottrina, derivano dall'incompatibilità del peculiare regime in materia di licenziamento, dettato per il settore pubblico dal d. lgs. n. 165/2001, con la nuova disposizione statutaria, costruita a misura del lavoro privato<sup>78</sup>.

L'atteggiamento dei giudici trova certamente una giustificazione "fattuale" anche nel trascinarsi della questione dell'estensione della c.d. riforma Monti-Fornero al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'impatto della l. n. 92/2012 in questo settore è stato valutato, al momento della sua entrata in vigore, nei termini di «una totale incertezza su quel che potrà accadere nell'immediato futuro»<sup>79</sup>. Come si è già anticipato, la situazione non ha registrato sostanziali mutamenti ed il processo di armonizzazione annunciato dal comma 8 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 non si è ancora realizzato. Anche il protocollo di intesa sul lavoro pubblico dell'11.5.2012, sottoscritto tra Governo, regioni, province, comuni e organizzazioni sindacali<sup>80</sup>, che doveva costituire «la base per un più ampio disegno riformatore del

<sup>78</sup> Sul punto si v., in particolare, F. CARINCI, *Art. 18 st. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, cit., 1139, secondo il quale, ad esempio, la violazione della procedura disciplinare determinerebbe, ex art. 55, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001, una nullità radicale ed insanabile e non già una mera inefficacia, sanzionabile con l'indennità risarcitoria ex art. 18, comma 6, st. lav.; v. anche ID., *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 474 ss. Su posizioni analoghe si v. A. BOSCATI, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, cit., 1006; M. DE LUCA, *Riforma della tutela reale contro il licenziamento illegittimo e rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze di amministrazioni pubbliche: problemi e prospettive di coordinamento*, cit., 4 ss. La giurisprudenza si è espressa in senso contrario, condannando il datore di lavoro alla sola indennità risarcitoria, prevista dalla nuova versione dell'art. 18, comma 6, st. lav., nelle ipotesi di violazione del termine per l'apertura del procedimento disciplinare a causa del ritardo del responsabile della struttura nella trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (Trib. Ancona, ord. 31.1.2013, cit.), di tardività della contestazione disciplinare (Trib. S. Maria Capua Vetere, ord. 2.4.2013, cit., 1253) e di violazione del termine per la conclusione del procedimento disciplinare (Trib. Perugia, ord. collegiale 15.1.2013, cit., 1128 s.). In dottrina, per analoghe conclusioni, si v. L. CAVALLARO, *L'art. 18 st. lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, cit., 1026 ss.; ID., *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: "difficile convivenza" o coesistenza pacifica?*, cit., 10 ss.

<sup>79</sup> U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, cit., 65 s.

<sup>80</sup> Il testo dell'intesa è consultabile in [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/974771/testo\\_accordo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/974771/testo_accordo.pdf). Nel paragrafo relativo alle «Nuove regole riguardanti il mercato del lavoro» si prevede che l'intervento normativo dovrà, tra l'altro, «riordinare la disciplina dei licenziamenti per motivi disciplinari fermo restando le competenze attribuite alla contrattazione collettiva nazionale».

lavoro pubblico», è stato accantonato<sup>81</sup> – o quantomeno la sua applicazione è stata lasciata in secondo piano<sup>82</sup> – e comunque attuato solo parzialmente<sup>83</sup>. Nel frattempo sono stati emanati provvedimenti aventi un'impostazione autonoma rispetto alla l. n. 92/2012<sup>84</sup>, finalizzati alla riduzione delle dotazioni organiche ed alla gestione delle eccedenze del personale (art. 2 del d.l. 6.7.2012, n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7.8.2012, n. 135: c.d. *spending review*) ed alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (l. 6.11.2012, n. 190: c.d. legge anticorruzione<sup>85</sup>). «Nelle more dell'attuazione dell'articolo 1, comma 8, della legge 28 giugno 2012, n. 92», il legislatore ha altresì concesso in via transitoria agli accordi collettivi decentrati la possibilità di prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato, che superano il limite dei trentasei mesi previsto dall'art. 5, comma 4-bis, del d. lgs. n. 268/2001 (art. 1, comma 400, l. 24.12.2012, n. 228, c.d. legge di stabilità 2013, modificato dall'art. 4, comma 4, del d.l. 21.5.2013, n. 54, convertito, con modificazioni, dalla l. 18.7.2013, n. 85)<sup>86</sup>. Pure le disposizioni relative al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, inizialmente contenute nel d.l. 28.6.2013, n. 76, convertito nella l. 9.8.2013, n. 99 e recante tra l'altro «primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile», sono state stralciate dal testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e l'emanazione di un provvedimento *ad hoc* per il comparto pubblico è stata rinviata all'indomani di un successivo confronto

---

<sup>81</sup> In tal senso, ancora, U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 66.

<sup>82</sup> Così U. BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, ADAPT Labour Studies E-Book Series, n. 11, 2013, 35, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

<sup>83</sup> In tal senso si v. M. TIRABOSCHI, *Presentazione*, in U. BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, cit., X. Per un bilancio, a distanza di un anno dalla sottoscrizione di tale protocollo, di quanto è stato realizzato e di quanto è invece rimasto sulla carta si v. U. BURATTI, *A un anno dall'intesa sul lavoro pubblico*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 13 maggio 2013, n. 18, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

<sup>84</sup> In tal senso si v. G. GENTILE, *I dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 223.

<sup>85</sup> Si v. anche il d. lgs. 14.3.2013, n. 33, «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», ed il d. lgs. n. 8.4.2013, n. 39, «Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

<sup>86</sup> Nel senso che questa previsione confermerebbe la non immediata applicabilità delle disposizioni della l. n. 92/2012 ai rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si v. F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 473; C. SPINELLI, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità alle pubbliche amministrazioni*, cit., 842.

con organizzazioni sindacali, Regioni ed enti locali<sup>87</sup>. Da ultimo, il d.l. 31.8.2013, n. 101, contenente «disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», si è limitato, per quanto qui maggiormente interessa, ad introdurre ulteriori restrizioni all'uso del lavoro flessibile e ad intervenire sulla disciplina in tema di accesso alle pubbliche amministrazioni.

Tornando alle opposte opinioni, espresse dalla maggioranza della dottrina e dalla prevalente giurisprudenza in relazione all'immediata applicabilità del nuovo art. 18 st. lav. al lavoro pubblico privatizzato, è indubbio che esse condividano la censura per la soluzione adottata dal legislatore del 2012. La divaricazione nasce allorché la prima ritiene di non poter forzare il dato normativo, al punto da giungere alla soluzione contraria, da essa preferita, mentre la seconda è convinta di poter percorrere itinerari ermeneutici, idonei a consentire di pervenire a tale risultato. Si tratta tuttavia di una diversità di vedute, che mette in luce una frattura piuttosto netta tra le due "categorie" di interpreti. In particolare, la giurisprudenza prevalente non ha finora condiviso la portata, così come delineata dalla dottrina maggioritaria, del rinvio allo statuto dei lavoratori contenuto nell'art. 51, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001. Se poi fosse vero che le prime decisioni giudiziarie sono state ispirate da alcuni interventi di magistrati ad incontri di studio, che si sono svolti nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della l. n. 92/2012<sup>88</sup>, il dialogo tra la dottrina e la giurisprudenza non sarebbe risultato in questo caso tra i più fecondi.

---

<sup>87</sup> Sul punto si v. U. BURATTI, *Lavoro pubblico, cronaca di una (nuova) riforma per ora solo annunciata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ADAPT Labour Studies E-Book Series, n. 10, 2013, 452 ss., in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it); V. PICARELLI, G. TOLVE, *Valutazione sintetica delle parti stralciate al d.l. n. 76/2013*, ivi, 435 ss.; M. TIRABOSCHI, *Presentazione*, cit., X s.

<sup>88</sup> In tal senso si v. F. CARINCI, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 468, nota 12, riferendosi agli interventi di L. CAVALLARO, *La riforma cd. Fornero: questioni processuali*, Relazione all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema "La tutela del lavoratore tra novità normative e revirements giurisprudenziali", Agrigento 21 settembre 2012, e di R. RIVERSO, *Indicazioni operative sul rito Fornero (con una divagazione minima finale)*, cit. Ad essi si possono aggiungere quelli di P. SORDI, *L'ambito di applicazione del nuovo rito per l'impugnazione dei licenziamenti e disciplina della fase di tutela urgente*, cit., e di P. CURZIO, *Il nuovo rito per i licenziamenti*. I predetti ultimi tre saggi riproducono le rispettive Relazioni all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema "La riforma del mercato del lavoro nella legge 28 giugno 2012 n. 92", Roma 29-31 ottobre 2012.