

---

**IL D.LGS N.165 DEL 2001 FRA TRADIZIONE  
E DISCONTINUITÀ: GUIDA AD UN TESTO UNICO  
« MERAMENTE COMPILATIVO »**

DI VALERIO TALAMO

1. *Dall'ordinamento speciale al testo unico del rapporto di lavoro privatizzato presso le pubbliche amministrazioni.*

Il pubblico impiego è una creatura prediletta del diritto amministrativo. Nasce sulla legge e sul provvedimento amministrativo e cresce sulle ginocchia del Consiglio di Stato, che ne conforma i caratteri nell'ambito di un ordinamento che rimarrà separato dal gemello sistema del diritto privato fino a tempi anacronisticamente recenti. Al centro del sistema si situava, aggressiva, una concezione assorbente dell'interesse pubblico, che si esteriorizzava nel momento autoritativo e radicava la posizione di supremazia gerarchica dell'amministrazione, escludendo la possibilità di rapporti paritari fra il datore di lavoro pubblico e i suoi dipendenti.

Quell'ordinamento, per definizione « speciale », giustificava tutte le differenze con il sistema privato.

Si trattava, in buona parte, di petizioni di principio.

Presto fu chiaro, ad esempio, che non in tutti i rapporti di lavoro con l'autorità erano compresenti gli elementi che la teoria generale radicava a supporto della separazione fra pubblico e privato e in primo luogo, quell'esercizio di funzioni pubbliche che, se da un lato mancava già nelle qualifiche meno elevate, dall'altro era del tutto assente nel lavoro presso i neocostituiti enti che erogavano servizi pubblici e che erano destinati a moltiplicarsi rapidamente.

La sindacalizzazione (insieme al consolidamento del diritto del lavoro) fece il resto, evidenziando che il dipendente pubblico, esattamente come quello privato, si trova in una situazione di istituzionale contrapposizione di interesse con il proprio datore di lavoro, pubblico o privato che sia, per cui non trova giustificazione la negazione « ideologica » del ricorso a mezzi di autotutela contrattuale. Infine, anche la giurisprudenza costituzionale recente ha contribuito a sgombrare il campo dagli equivoci: una cosa è l'organizzazione, un'altra è il rapporto di lavoro, e la scelta del regime giuridico del secondo che non ricade sotto l'egida dell'art. 97 Cost., ma è di stretto diritto positivo.

Rimosse progressivamente le ragioni dogmatiche che erano di supporto alla strutturazione di quel modello, il pubblico impiego inizia la sua rincorsa verso il diritto del lavoro; viaggio che si compone in due fasi, logicamente e temporalmente distinte (1). La prima conduce alla sindacalizzazione o, meglio, all'inclusione del contratto collettivo tra le fonti del rapporto di lavoro pubblico e culmina nella legge quadro del pubblico impiego (legge n. 93 del 1983), passando per i decreti sul riassetto degli anni « 70, in un modello relazionale che, lentamente, si evolve dalla dimensione cogestiva a quella conflittuale. Tuttavia la legge quadro non privatizza il rapporto e, anche nell'ambito del processo di recepimento degli accordi collettivi, lascia convivere in un unico contesto il contratto e l'atto amministrativo, ibridandoli entrambi. Il cammino verso la privatizzazione si sviluppa, invece, attraverso due « grappoli » di decreti legislativi promossi da due leggi delega (la legge n. 421 del 1992 e la legge n. 59 del 1997). Il processo si avvia con il d.lgs n. 29 del 1993: tutti gli altri decreti intervengono con la tecnica della « novella » che ne modifica e ne integra i contenuti. Il d.lgs 29 diviene, quindi, la *norma base* del pubblico impiego dopo la privatizzazione del rapporto alle dipendenze del datore di lavoro pubblico ed in questa prospettiva si caratterizza come « legge a formazione progressiva », sulla traccia propria di alcune « grandi leggi » dell'ordinamento, in quanto contenenti il complesso delle norme cardine di una disciplina o di un settore.

Se la legge n. 421 del 1992 si proponeva obiettivi e nasceva da esigenze che rimanevano interne alla pubblica amministrazione (principalmente di carattere macroeconomico per il contenimento della spesa pubblica), la seconda privatizzazione si sviluppa nel contesto della legge n. 59 del 1997 e cioè, nell'ambito di un processo complesso che investe burocrazia e società, Stato e cittadino, poteri centrali e locali, nel segno di « parole chiave » come decentramento, semplificazione, normalizzazione delle pubbliche amministrazioni rispetto alle altre organizzazioni complesse presenti nella società.

In linea generale, la seconda privatizzazione corregge, implementa e sviluppa i caratteri della privatizzazione del 1993, imperfetta e tributaria delle concezioni tradizionali. In particolare, l'amministrazione diventa pienamente « parte » del rapporto di lavoro e, sia nella gestione dei rapporti di lavoro che nella cd. bassa organizzazione, esercita i poteri con la capacità di diritto privato. Di conseguenza, in questo specifico ambito scompare la funzionalizzazione amministrativa, in base alla distinzione fra poteri di organizzazione che incidono sui rapporti di lavoro (bassa o *micro* organizzazione) e poteri di organizzazione che invece non vi incidono e rimangono connessi alla potestà

(1) Per la ricostruzione della vicenda normativa del pubblico impiego nelle sue varie fasi storiche, mi sia consentito il rinvio a TALAMO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico in attuazione della legge Bassanini sul decentramento amministrativo. Dal pubblico impiego al lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. La crisi del d.lgs n.29/1993 e la sua riforma*, in *Funzione pubblica*, n. 2, 1998, 62 ss.

pubblica di cura di interessi (2). Sono, infine, eliminati i residui margini di discrezionalità amministrativa, ancora compresenti nel d.lgs n. 29 del 1993, nell'ambito della contrattazione collettiva, il cui procedimento, ancora amministrativo e non negoziale, poteva bene essere ricostruito secondo il modello dell'evidenza pubblica.

È questo il punto in cui si cala e si sviluppa l'idea di un nuovo testo unico del pubblico impiego, a suggello più che a naturale completamento, della seconda privatizzazione, di per sé stessa già coerente e conclusa.

## 2. Alle origini del testo unico.

I testi unici nel pubblico impiego hanno una lunga tradizione, ma non godono di buona stampa, proprio perché evocano l'idea un ordinamento separato in qualche modo « protetto » rispetto all'ordinamento del lavoro nell'impresa.

Le concezioni di teoria generale avevano appunto trovato supporto in tre statuti (1908, 1923 e 1957) l'ultimo dei quali, (d.p.r. n. 3 del 1957) per emulazione, rinvio esplicito o applicazione analogica, in un ordinamento ancora profondamente accentrato, legislativamente ed amministrativamente, è rimasto, per oltre 40 anni, il vero testo unico del pubblico impiego.

E tale circostanza giocherà il suo peso nell'immaginario che ha armato l'opposizione al testo unico sui rapporti di lavoro pubblico.

Appare, infatti, per certi versi singolare che il tipo normativo « testo unico », che evoca il tempio del diritto speciale, tutto incentrato sulla supremazia gerarchica e sulla « legittima disuguaglianza » fra datore di lavoro pubblico e dipendente, sia nelle intenzioni del legislatore della seconda privatizzazione, preposto (anche ma non solo) all'operazione inversa: valorizzare e consolidare il processo di riconduzione del pubblico impiego al diritto comune, costituendo l'argine definitivo contro ogni tentativo di marcia indietro rispetto all'obiettivo ed al risultato della privatizzazione del rapporto di lavoro. Il varo di un testo delle sole norme sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, avrebbe potuto costituire il tassello finale dell'operazione normativa iniziata poco meno di dieci anni prima con il d.lgs n.29 del 1993. Esso sarebbe dovuto entrare in vigore all'esaurimento del periodo transitorio, costituendo il vero « anno zero » del diritto privato del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (così come i decreti sul riassetto degli anni settanta costituirono l'« anno zero » del sistema di relazioni sinda-

(2) V. TORCHIA, *Giudice amministrativo e pubblico impiego dopo il d.lgs n.80/1998*, in *LPA*, 1063 e, in generale, D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. Carinci e D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, *Commentario*, Giuffrè, Milano, 89 ss. (soprattutto da 98 a 109).

cali nel pubblico impiego <sup>(3)</sup>). Allo spirare del giorno faticoso, le residue « specialità » normative per i dipendenti pubblici si sarebbero limitate al solo testo unico sul rapporto di lavoro, quest'ultimo significativamente distinto dall'organizzazione amministrativa <sup>(4)</sup>. Per il resto il rapporto di lavoro pubblico sarebbe stato regolamentato in maniera non dissimile da quello nell'impresa, tramite il diritto privato e la disciplina consensuale (contratti collettivi ed individuali).

Sul piano più propriamente tecnico-giuridico, il compito del testo unico sarebbe dovuto essere quello di riordinare una legislazione scarna, ma stratificata ed alluvionale, comunque necessaria per garantire le specialità di un'amministrazione che resta pubblica, anche se a fronte di un rapporto formalmente privatizzato, e che, in quanto pubblica, ha la propria « missione » confermata nella legge.

Emergono, qui, in maniera chiara, le due funzioni dell'operazione normativa: quella di risistemazione ponderata dell'esistente e quella culturale di « suggello », quasi di fissazione di un « punto e a capo » nel processo della privatizzazione <sup>(5)</sup>.

I due obiettivi sono intimamente connessi.

L'emersione del complesso normativo vigente dopo la privatizzazione e la sua riconduzione ad un sistema ordinato e coeso, avrebbe sicuramente agito nel senso di consolidare complessivamente il sistema del diritto del lavoro (privato) alle dipendenze di amministrazioni pubbliche e, quindi, di rafforzarlo, rendendolo più sicuro anche nei confronti della prassi, che appartiene a strati profondi della memoria del pubblico impiego, dell'intervento con legittime settoriali e corporative e micronorme per settori particolari, magari poco conoscibili o per provocare regimi di favore, laddove tutta la materia del rapporto di lavoro è, oggi, « dominio riservato », anche se non esclusivo, dell'autonomia collettiva.

### 3. Le due deleghe per l'emanazione del testo unico sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Ma fu soprattutto la prima finalità, quella di semplificazione e riordino normativo, che venne alla mente del legislatore, come si evince anche dalla collocazione della norma di delega. L'art. 20, comma 11 della legge n. 59 del 1997 consegnava a testi unici il compito di razionalizzare, rendere conoscibili e riordinare intere materie, attraverso il disegno di legge annuale di semplifi-

<sup>(3)</sup> V. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 111.

<sup>(4)</sup> Sulla natura ed i significati della scissione fra regole sull'organizzazione e regole sul rapporto di lavoro v. L. ZOPPOLI, *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del pubblico impiego. Considerazioni su « un testo unico che non c'è »*, in questo stesso supplemento di LPA.

<sup>(5)</sup> L. ZOPPOLI, *op cit.*

cazione. Il progetto testo unico ha conseguentemente trovato collocazione nella prima legge di semplificazione (nell'art. 8 della legge 8 marzo 1999 n. 50, legge di semplificazione per l'anno 1998) i cui termini vennero tuttavia a scadere lasciando la delega insercitata <sup>(6)</sup>.

La delega fu quindi reiterata, con lo stesso programma, dalla seconda legge di semplificazione annuale (art. 1, comma 8, della legge 24 novembre 2000, n. 340) <sup>(7)</sup>.

La struttura della norma di delega prevedeva una strutturazione in due parti del testo unico, che nella seconda delega assumeva la forma del decreto legislativo (e non di d.p.r., donde il mancato invio al Consiglio di Stato per il parere) <sup>(8)</sup>, corrispondente ad una diversa funzione: la prima, *positiva*, di « *riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs 3 febbraio 1993 n. 29* »; la seconda, di tipo *demolitivo*, in quanto diretta a fissare con certezza la decorrenza delle disapplicazioni delle norme che non sopravvivono alla « privatizzazione » in forza del peculiare meccanismo abrogativo disciplinato dallo stesso decreto.

Da questo secondo punto di vista, già la legge delega n. 421 del 1992 imponeva che si dettasse « *una disciplina transitoria idonea ad assicurare la graduale sostituzione del regime... in vigore nel settore pubblico* ». Sulla base di tale indicazione, il legislatore del 1993 aveva agito in due diverse direzioni: adottando nella norma finale del d.lgs n. 29 la classica formula abrogativa (con l'elencazione delle disposizioni esplicitamente abrogate e la dichiarazione di cessazione di efficacia di quelle incompatibili, non individuate espressamente)

<sup>(6)</sup> Il 20 maggio dell'anno 1999, sotto la mano stolido ed assassina di un gruppo di fuoco brigatista, era venuto a mancare Massimo D'Antona, il vero « padre » della seconda privatizzazione e del progetto di testo unico, per cui il testimone fu assunto da Franco Carinci e Lorenzo Zoppoli, che pure tanta parte avevano avuto nel progetto della seconda privatizzazione. Il testo del Gruppo di lavoro, coordinato da questi due studiosi, viene pubblicato in questo stesso supplemento di LPA.

<sup>(7)</sup> Entrambe le norme demandavano al Governo il compito di emanare un *testo unico*: « per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (...) indicando, in particolare: a) le disposizioni abrogate a seguito della sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1994-1997, ai sensi dell'articolo 72 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993; b) le norme generali e speciali del pubblico impiego che hanno cessato di produrre effetti, ai sensi del citato articolo 72 del decreto legislativo n. 29 del 1993, dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo ».

<sup>(8)</sup> Mentre nell'art. 8 della legge n. 50 del 1999 « il Governo *provvede* ..... ad emanare », nell'art. 1, comma 8 della legge n. 340 del 2000 « il Governo *è delegato* .... ad emanare » (v., però, FORLENZA, *Con una raccolta delle norme più innovative nasce il mini codice del rapporto di lavoro*, in *Il testo unico del pubblico impiego*, in *Il Sole 24 Ore, Guida al diritto*, maggio 2001, 88 ss., il quale dubita della coerenza della scelta governativa con l'art. 76 Cost. alla luce delle disposizioni sui pareri obbligatori del Consiglio di Stato contenute negli artt. 17, comma 25, lett. a) della legge n. 127 del 1997 e 7 della legge n. 50 del 1998).

e prevedendo la complessa disciplina transitoria dell'art. 72, in cui si intrecciano vorticosamente fonti legali e contrattuali. È proprio a tale norma, infine, che il primo legislatore delegato ha affidato il compito di gestire la transizione dal vecchio al nuovo regime giuridico, prevedendo comunque, quale data finale per la cancellazione del complesso pubblicistico preesistente alla riforma, quella della sottoscrizione del secondo contratto collettivo successivo allo stesso d.lgs n. 29 del 1993, assegnando un inedito ruolo alla contrattazione collettiva nel processo di applicazione del diritto privato al lavoro nelle pubbliche amministrazioni (*infra par. 4*)<sup>(9)</sup>.

#### 4. Dal « TUPI » al d.lgs n. 165 del 2001.

Strada facendo, il decreto legislativo (affettuosamente ribattezzato dai dirigenti « TUPI ») ha perso le caratteristiche di *testo unico*, assumendo quelle di « legge generale » sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Uno schema avente caratteristiche e contenuti di un testo unico era stato in verità elaborato dal « Gruppo di esperti » cui il Governo aveva commissionato lo studio propedeutico alla redazione del testo unico. Su questo schema si è diretta l'opposizione delle organizzazioni sindacali, principalmente contrarie ad un'operazione di normazione giudicata pesante in un momento in cui la capacità di normare il rapporto veniva restituita alla contrattazione collettiva (ma l'effetto era solo... « emotivo » atteso comunque il carattere essenzialmente ricognitivo del testo unico)<sup>(10)</sup>. In particolare, le organizzazioni sindacali erano preoccupate dell'impatto del testo unico sullo specifico terreno delle fonti del rapporto di lavoro, in termini di irrigidimento del rapporto fra legge e contratto a tutto vantaggio della prima fonte. Analogamente, il Governo ha rinunciato ad esercitare appieno la delega in relazione alla mancata conclusione della seconda tornata contrattuale di diritto comune<sup>(11)</sup>.

Il decreto legislativo alla fine approvato si è limitato a riprodurre, senza manipolazioni sostanziali, il testo aggiornato e vigente del d.lgs n. 29 del 1993, come lo stesso si è venuto a formare per effetto dei vari interventi normativi, attuando solo:

a) la necessaria opera di *drafting*<sup>(12)</sup>;

<sup>(9)</sup> F. CARINCI e L. ZOPPOLI, *Progettando il testo unico sul pubblico impiego*, in LPA, 2000, 7.

<sup>(10)</sup> Ma era diffusa anche la paura della rilegificazione. Da parte dei giuristi interpellati dal Governo, invece, si era eccitata l'inclusione nel « TUP » di norme riguardanti materie organizzative, o afferenti a « poteri » o a rapporti di ufficio.

<sup>(11)</sup> Su tale testo unico e la sua vicenda v. anche L. ZOPPOLI, *op cit.*; F. CARINCI, *Una riforma a passo di gambero*, in questa Rivista, 2001, 11 s. e CASSESE, *L'amara sorte dei testi unici*, in *Il Sole 24 Ore* dell'8 maggio 2001, tutti in senso fortemente critico nei confronti delle scelte governative.

<sup>(12)</sup> Intervenendo sull'omogeneità terminologica, uniformazione delle citazioni dei testi normativi, riferimenti normativi interni, uso di abbreviazioni, sigle, nomi di enti ed organi, date,

b) la « ripulitura » del testo da norme abrogate o che avevano esaurito ogni effetto giuridico e la conseguente rinumerazione di articoli e commi<sup>(13)</sup>;

c) l'integrazione di alcune disposizioni con precisazioni interpretative<sup>(14)</sup>;

d) l'aggiornamento dei riferimenti normativi esterni (cioè a disposizioni normative diverse dall'atto legislativo che opera il riferimento), in rapporto alle modifiche intervenute;

e) l'integrazione nel testo medesimo delle disposizioni finali e transitorie contenute nei dd.lgs n. 80 del 1998 e n. 387 del 1998, che non trovarono posto nello stesso d.lgs n. 29 del 1993, in quanto in quei casi non fu adottata la tecnica della « novella »<sup>(15)</sup>.

Il decreto non reca, quindi, alcuna norma nuova e non innova l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, limitandosi ad inserire alcune norme di coordinamento testuale e sistematico, nel rispetto di quanto disposto dalla norma di delega che consentiva una novazione dai limitati effetti, in quanto funzionale al mero coordinamento dell'esistente.

ecc.. In generale, i rinvii alle leggi richiamate nel decreto legislativo sono stati resi *dinamici*, apponendo, in margine al riferimento normativo, il termine « e successive modificazioni ed integrazioni », secondo un generale criterio di redazione dei testi normativi.

<sup>(13)</sup> In alcuni casi gli articoli sono diversamente rubricati e, sebbene si sia cercato di conservare la numerazione originaria, spesso questa cambia in relazione all'adozione del criterio di successione « cardinale » di norme e commi (con riassorbimento nell'ordine numerico progressivo di quelli « vuoti » per effetto di precedenti abrogazioni), ovvero agli accorpamenti di norme (es. artt. 25 bis e 25 ter del d.lgs n. 29 del 1993, accorpati nell'art. 25 del d.lgs n. 165 del 2001) o allo « scorporo » di un articolo in più articoli (art. 21 del d.lgs n. 29, diviso per alcuni commi nell'art. 21 del d.lgs n. 29 e, per il solo comma 3, nell'art. 22 del d.lgs n. 165) o, alla semplice inversione di posto o, ancora, della diversa (e più congrua) collocazione di commi in articoli diversi. Per la nuova « geografia » interna al decreto, con la sistemazione di norme e commi, si rinvia alla tabella, contenuta in questo numero di LPA, contenente le corrispondenze fra il d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 e le norme previgenti allo stesso che ivi trovano collocazione.

<sup>(14)</sup> V., ad esempio, l'art. 69, comma 1, terzo periodo del decreto che, facendo riferimento ai contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, e non al « secondo » contratto collettivo (cfr. art. 72, comma 1 terzo periodo del d.lgs n. 29 del 1993), evita l'insorgere di problemi interpretativi per le categorie privatizzate in forza di leggi successive ai « primi » contratti collettivi stipulati dopo l'entrata in vigore dello stesso d.lgs n. 29 (quelli della tornata 1994-1997). Per queste categorie (segnatamente i dirigenti generali), i CCNL del quadriennio 1998-2001 costituiscono, in realtà, i primi contratti collettivi a far data dal d.lgs n. 29 del 1993, e sarebbero stati, quindi potenzialmente idonei a causare l'effetto disapplicativo dell'art. 72, comma 1, terzo periodo del d.lgs n. 29 del 1993 (tale interpretazione, seppure testualmente corretta, avrebbe contraddetto la logica del sistema).

<sup>(15)</sup> V. l'art. 43, comma 13 (corrispondente all'art. 44, comma 7 del d.lgs n. 80 del 1998) e l'art. 47, comma 8 (corrispondente all'art. 44, comma 6 del d.lgs n. 80 del 1998). Gran parte delle norme dei dd.lgs n. 80 e 387 del 1998, anteriormente non ricomprese nel d.lgs n. 29 del 1993 (artt. 28, comma 2; 43, 44 e 45 del d.lgs n. 80 e art. 24 del d.lgs n. 387), sono trasfuse negli artt. 69, 70 e 72 del d.lgs n. 165 del 2001, recanti « norme transitorie », « norme finali » e « abrogazioni di norme ».

In realtà, rispetto a tale delega, il decreto mostra sia scarti di segno estensivo (oggettivo e soggettivo) — includendo anche le preesistenti norme sull'organizzazione, in materia di controlli e di giurisdizione, nonché relative a categorie di dipendenti non contrattualizzati — sia di segno opposto, non recando la disciplina della totalità degli istituti propri del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione.

Sul primo versante, l'inclusione di norme « esterne » al rapporto di lavoro è stata ritenuta funzionale alla conservazione dell'assetto unitario dell'ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in cui appare particolarmente difficile scindere gli aspetti relativi all'organizzazione da quelli afferenti al rapporto di lavoro. Da un'altra prospettiva, poiché l'operazione normativa non si sostanziava più in un testo unico delle norme sul rapporto ma solo in un' « attualizzazione » dei contenuti del d.lgs n. 29, appariva sostanzialmente ingiustificata l'operazione di scorporo delle norme *lato sensu* organizzative. Le norme inserite nel decreto, diverse da quelle afferenti al rapporto, sono, tuttavia, testualmente identiche a quelle contenute nella fonte originaria, considerato che la norma di delega consentiva di costruire un testo delle norme solo sul rapporto di lavoro.

Sul secondo versante, il decreto legislativo non raccoglie, come già evidenziato, la disciplina degli istituti del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati ulteriori rispetto al d.lgs n. 29, che continuano a trovare collocazione nei testi originari.

Occorre brevemente ritornare su tale scelta del Governo. Si è rivelata determinante, a tale riguardo, la mancata conclusione dei CCNL relativi al quadriennio 1998-2001. L'intervento attualizzatore del d.lgs n. 165 del 2001 lascia « volutamente » fuori dalla compilazione normativa gli altri istituti sul rapporto di impiego presso le pubbliche amministrazioni, nell'attesa del completamento della seconda tornata contrattuale che potrebbe incidere sulla vigenza degli stessi, atteso il peculiare meccanismo abrogativo dell'art. 72, comma 1, del d.lgs n. 29 del 1993, in forza del quale tutto il complesso normativo in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, previgente al d.lgs n. 29 del 1993, diviene inapplicabile a far data dalla stipula del secondo contratto collettivo di diritto comune.

Più precisamente, l'art. 72, comma 1 disciplinava il noto meccanismo in due tempi: con il primo CCNL successivo al d.lgs n. 29 del 1993, cessano di avere efficacia le norme pubblicistiche in materia di rapporto di lavoro per le materie disciplinate dagli stessi CCNL; con il secondo CCNL, si verifica l'automatico effetto di inapplicabilità del restante complesso normativo in materia di rapporto, non disapplicato dal primo contratto, a prescindere da un'espressa dichiarazione di volontà recata dai contratti collettivi (c.d. *trasformatore*).

Orbene, se la delega fosse stata esercitata nella sua interezza, la particolare incidenza di tale meccanismo transitorio avrebbe provocato nel corpo unico del decreto una scissione — con riferimento ai soli comparti per i quali non

risultava completato il meccanismo di disapplicazione — fra una parte ormai « consolidata » ed una « mobile », quest'ultima formata dalle norme in materia di rapporto antecedenti al d.lgs n. 29 del 1993, che avrebbero cessato automaticamente di avere efficacia all'esaurimento della seconda tornata contrattuale. Al termine finale costituito dalla data della stipula del secondo contratto collettivo, in questi casi, si sarebbe verificata un'abrogazione differita delle norme « mobili », secondo quanto prescritto dall'art. 72, comma 1 del d.lgs n. 29 del 1993, con il pericolo evidente di disordini interpretativi dovuto alla successione delle norme nel tempo. Infatti, le norme « mobili » contenute nel testo unico, a far data dalla stipula del secondo contratto nazionale, sarebbero divenute automaticamente inapplicabili e quindi sostituite dalla disciplina consensuale, ovvero, in assenza di una specifica regolamentazione, dal complesso di diritto privato (sia pure modificato dallo stesso d.lgs n. 29 del 1993 per essere adattato allo specifico contesto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni) (16).

5. *Il nodo del periodo transitorio: la problematica convivenza fra l'art. 72, comma 1 del d.lgs n. 29 del 1993 e l'art. 71 del d.lgs n. 165 del 2001.*

Il decreto contiene solo una norma totalmente innovativa dell'assetto preesistente. Si tratta dell'art. 71, che reca in rubrica « *Disposizioni inapplicabili a seguito della sottoscrizione di contratti collettivi* ».

I primi due commi di questo articolo servono a fornire riconoscimento normativo agli allegati al decreto, i quali elencano le disapplicazioni di norme disposte dai contratti collettivi secondo le regole già descritte (e su cui *infra par.* 7).

Il terzo comma, dopo aver fissato un impegno — di dubbia costituzionalità, in quanto la soluzione esperita eccede i limiti di tempo e contenuto posti all'azione del legislatore delegato — ad aggiornare gli allegati relativi alle disapplicazioni di norme, che recano anch'essi il segno della incompletezza, essendo stati redatti nelle more della conclusione per tutti i comparti della tornata contrattuale 1998-2001, stabilisce che: « *la contrattazione relativa alla tornata contrattuale 1998-2001, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, provvederà alla disapplicazione espressa delle disposizioni generali o speciali del pubblico impiego, legislative o recepite in decreto del Presidente della Repubblica, che risulteranno incompatibili con la stipula dei contratti collettivi nazionali o dei contratti quadro* ».

Tale dilazione del periodo transitorio senza limiti di tempo, a prescindere da ogni altra considerazione, sembra nuovamente in eccesso di delega, a meno che non si riesca a sostenere il carattere interpretativo e non novativo della

(16) Sull'inopportunità dell'emanazione del testo unico prima del completamento della seconda tornata contrattuale concordavano gli stessi coordinatori del Gruppo di lavoro per il testo unico. Cfr. F. Carinci e L. Zoppoli, *op cit.*, 24.

disposizione rispetto al complesso normativo previgente, considerato che l'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 8, della legge n. 340 del 2000, abilita comunque ad apportare « le modifiche necessarie per il miglior coordinamento delle diverse disposizioni ». Operazione tuttavia complessa e dagli incerti esiti, atteso che la norma dell'art. 71 sembra interagire, paralizzandone gli effetti, con l'art. 72, comma 1, terzo periodo del d.lgs n. 29 del 1993, ora art. 69 del d.lgs n. 165 (a tale norma e non all'art. 72 del d.lgs n. 29 si farà d'ora in poi riferimento).

Il rapporto fra le due norme si rivela comunque confuso e contraddittorio, atteso che, mentre l'art. 69 fa discendere, quale effetto automatico derivante dal mero fatto della sottoscrizione del secondo contratto collettivo, la cessazione di efficacia del preesistente complesso pubblicistico in materia di rapporto di lavoro (17), l'art. 71, dopo avere confermato espressamente nel primo comma la vigenza dell'art. 69, nel terzo comma sembra far discendere lo stesso effetto dall'individuazione espressa delle norme incompatibili operata dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Il rapporto tra le fonti in materia di disapplicazione delle norme previgenti alla « privatizzazione » sembra, quindi, rovesciarsi: secondo il d.lgs n. 29 (e l'art. 69 del d.lgs n. 165), infatti, la cessazione di efficacia prescinde dalla volontà delle parti, ma, come evidenziato, si traduce in un effetto legale derivante dal « fatto » della stipulazione dei « secondi contratti », funzionale all'« azzeramento » della normazione unilaterale previgente. Con la conseguenza che, all'avveramento del meccanismo descritto, ovvero a far data dai « secondi contratti collettivi », il quadro normativo di origine legale in materia di rapporto di lavoro pubblico, solo a questo applicabile, sarebbe costituito esclusivamente dal d.lgs n. 29 e dalle norme successive allo stesso, mentre con la nuova norma sembrerebbero rimanere in vita anche le norme preesistenti, ove non siano disapplicate in modo esplicito dai contratti collettivi nazionali di lavoro ai sensi dell'art. 71.

In particolare, un'interpretazione letterale dell'art. 71 potrebbe sostenere la reviviscenza — nei comparti che hanno esaurito la seconda tornata negoziale — di un complesso di norme che si intendeva comunque espunto dall'ordinamento, poiché l'effetto della caducazione si era, in queste ipotesi, già verificato.

Con una metafora si può dire che la legge costruisce una bomba ad orolo-

(17) Si riporta, per facilitare la lettura, il testo dell'art. 69, comma 1 del d.lgs n. 165 del 2001: « Salvo che per le materie di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, gli accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica in base alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e le norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data del 13 gennaio 1994 e non abrogate, costituiscono, limitatamente agli istituti del rapporto di lavoro, la disciplina di cui all'articolo 2, comma 2. Tali disposizioni sono inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994-1997, in relazione ai soggetti e alle materie dagli stessi contemplati. Tali disposizioni cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001 ».

geria per l'azzeramento della normazione pubblicistica in materia di rapporto e sincronizza l'orologio sulla data della stipulazione del secondo contratto collettivo (18).

La norma di cui si parla disinnescava l'ordigno, ma in primo luogo lo fa con effetti retroattivi e con un impatto potenzialmente deflagrante sul terreno delle relazioni negoziali, giacché « per legge » sembrano tornare in vita istituti dati pacificamente per superati, essendosi completato il meccanismo previsto ora dall'art. 69 del d.lgs n. 165. Continuando nella metafora, per quei comparti per i quali si era ultimata la seconda tornata contrattuale, la bomba ad orologeria, essendo scattata l'ora « x », era già esplosa e, coerentemente con il nuovo sistema delle fonti in materia di lavoro pubblico, sarebbe spettato alla contrattazione, eventualmente, sgomberare il campo dalle macerie, prevedendo, per esempio, una regolamentazione pattizia per quegli istituti per i quali le regole del diritto privato si fossero rivelate insufficienti.

È, infine, oscuro il riferimento all'art. 2, comma 2 (ora del d.lgs n. 165, prima del d.lgs n. 29), che attiene ad un distinto meccanismo di caducazione delle fonti legali il quale agisce sulle norme unilaterali in materia di rapporto successive al d.lgs n. 29, poiché le fonti precedenti al 1993 cessano di efficacia ai sensi e con le scadenze previste dall'art. 69 (19).

In definitiva, l'interpretazione della nuova norma nei descritti termini vanificherebbe uno degli obiettivi del d.lgs n. 29: l'ambientazione del « pubblico impiego » nel diritto comune, nello spazio cronologico definito *ex lege*, con il contestuale superamento della regolamentazione a matrice autoritativa ed unilaterale. Questo esito non è rimesso ad una scelta consensuale in quanto, per l'obliterazione del preesistente complesso pubblicistico, i secondi CCNL servono solo al fine di stabilire un termine finale coincidente con la sottoscrizione degli stessi. Nell'art. 72 del d.lgs n. 29 era, caso mai, insito un meccanismo sollecitatorio per le parti sociali, invitate a governare la fase transitoria e quindi a regolamentare diversamente quegli istituti in regime pubblicistico che abbisognassero di regole *ad hoc*, altrimenti operandosi, senza ulteriori mediazioni legislative o contrattuali, la devoluzione al diritto comune. Ma l'inerzia dalle parti sul punto — ne è testimonianza il tentativo effettuato da quasi tutti i contratti nazionali di procrastinare il più possibile il periodo di passaggio fra i due regimi attraverso il rinvio della disciplina dell'art. 72 a

(18) V. L. Zorroui, *Sub art. 72*, in *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, n. 5-6, 1999, 1494.

(19) Si riporta, per facilitare la lettura, il testo vigente dell'art. 2, comma 2 del d.lgs n. 165 del 2001: « I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario ».

sequenze negoziali successive, con una paralisi del « trasformatore » di dubbia legittimità <sup>(20)</sup> — non autorizzava alcun salvagente normativo, poiché è la stessa volontà del legislatore del 1993, confermata da quello del 1998, a prevedere comunque, che, spirati i termini, operasse la definitiva devoluzione di ogni questione al diritto comune (salva la possibilità, per la contrattazione collettiva futura, di riappropriarsi della questione).

#### 6. Una soluzione interpretativa.

In relazione a quanto fin qui esposto, per fornire coerenza sistematica all'operazione normativa occorre necessariamente operare una diversa lettura della norma, ricostruendone la *ratio* giuridica.

*In primis*, è proprio il riferimento all'art. 69, comma 1, di cui si conferma la vigenza, a rendere inipotizzabile la reviviscenza di un corpo normativo che ha ormai cessato di esistere.

Detto diversamente, nel contrasto (apparente?) fra art. 69, comma 1, e 71, non può che prevalere la prima disposizione, considerato che la riesumazione del preesistente complesso pubblicistico sarebbe in patente eccesso di delega e, nella difficoltà interpretativa, occorre effettuare una lettura compatibile con la delega legislativa che consenta di non stravolgere il meccanismo delle fonti del lavoro pubblico.

L'art. 71, allora, lungi dal disconoscere il precedente meccanismo « abrogativo », si limiterebbe a delegare alle parti negoziali il compito di enucleare in via *espressa*, anche per quei comparti per i quali si è perfezionato l'effetto disapplicativo, le cessazioni di efficacia solo *implicite* della seconda tornata contrattuale, fermo restando l'effetto automatico dell'art. 69. L'art. 71, infatti, richiama la contrattazione collettiva a disapplicare le disposizioni unilaterali « *in quanto incompatibili con i contratti collettivi nazionali e i contratti collettivi quadro* ». Tale riferimento all'incompatibilità diviene congruente solo se operante nei confronti delle disapplicazioni *implicite*, conseguenti alla diversa definizione di determinati istituti legali operata dalla disciplina contrattuale senza la contestuale elencazione delle norme pubblicistiche che cessano di aver vigore.

<sup>(20)</sup> V. per esempio l'art. 35, comma 2 del CCNL Ministeri 1998-2001 o l'art. 47, comma 2 del CCNL Enti pubblici non economici 1998-2001. In dottrina sul sistema delle disapplicazioni nelle soluzioni esperite dal CCNL si veda GRAGNOLI, *Nuovo contratto delle autonomie locali e disapplicazione della disciplina pubblicistica ai sensi dell'art. 72 del d.lgs n. 29/93* (Nota a Tribunale di Torino, ordinanza 2 luglio 1999), in questa Rivista, 1999, 1286, ss.; *Id.*, *Il legittimo ricorso a tipologie flessibili di lavoro pubblico in assenza di una disciplina contrattuale. Ancora un caso di contrasto delle norme transitorie dei contratti collettivi 1998-2001 con l'art. 72 comma 1 del d.lgs n. 29/93* (Nota a Tribunale di Trieste, decreto 6 novembre 1999), in questa Rivista, 2000, 615 ss.; *Id.*, *Il nuovo CCNL Sanità: è valido l'art. 43, secondo e terzo comma, relativo al recupero in via transitoria alla disciplina pattizia delle norme legali, regolamentari e contrattuali previgenti?*, in questa Rivista, 1999, 445 ss..

Si giustificerebbero, così, sia il richiamo all'art. 2, comma 2, sia quello ai contratti in corso (tornata 1998-2001), sia quello all'art. 69, comma 1.

Il richiamo all'art. 2, comma 2, è effettuato appunto perché la disapplicazione ivi disciplinata è cosa diversa da quella che agisce nell'ordinamento ai sensi dell'art. 69. Essa non si sostituisce ma si affianca a quella dell'art. 69, poiché, a differenza di questa, non è automatica, agisce per le norme successive al d.lgs n. 29 e dipende da una dichiarazione di volontà espressa delle parti (laddove, nel caso dell'art. 69, le parti negozianti i secondi contratti, possono solo determinare la data finale di cessazione del complesso normativo unilaterale antecedente al d.lgs n. 29, attraverso la decisione di sottoscrivere il contratto nazionale).

In particolare, l'art. 2, comma 2 agisce sulle fonti unilaterali in materia di rapporto con effetti non solo « demolitivi », ma essenzialmente (e dichiaratamente) « sostitutivi ».

L'art. 71, quindi, segue le regole generali che, una volta verificato l'effetto legale dell'art. 69, e quindi a « regime », applicano l'art. 2, comma 2.

In conclusione, la nuova norma intendere solamente imporre *ex lege* una sessione contrattuale « straordinaria » non idonea ad incidere sul meccanismo disapplicativo di cui all'art. 69.

Attraverso tale sessione negoziale, i contraenti devono elencare le norme implicitamente disapplicate a seguito dell'entrata in vigore dei primi e dei secondi contratti collettivi (fermo restando che tale elencazione ha carattere e finalità solo ricognitivi). La previsione dell'art. 71, infatti, palesa, se ancora ce ne fosse bisogno, la scarsa conoscenza delle parti della panoplia delle norme che cessano di aver vigore all'esaurirsi della fase transitoria <sup>(21)</sup>.

Da un altro lato la norma asseconda il timore, invero presente fra le parti negoziali, dell'*horror vacui* conseguente al verificarsi dell'automatismo presente nell'art. 69 in seguito alla stipula dei secondi contratti collettivi. Per cui la sessione negoziale, pur non essendo autorizzata a mantenere in vita istituti pubblicistici previgenti al d.lgs n. 29, sembra preordinata a dettare per gli stessi istituti — ormai inapplicabili essendosi verificato l'effetto legale dell'art. 69 — discipline sostitutive di tipo convenzionale <sup>(22)</sup>. In ogni caso, l'operazione

<sup>(21)</sup> Ma anche a questo fine il testo unico del Gruppo di lavoro — poi abbandonato dal Governo — conteneva in allegato proprio una tale elencazione, e proprio per venire incontro all'attività della contrattazione collettiva escludeva la caducazione immediata di alcune norme di legge, anche assai risalenti, per evitare conseguenti lacune, disponendo un'abrogazione differita entro « x mesi » dall'approvazione del testo, in modo da consentire l'intervento della contrattazione collettiva.

<sup>(22)</sup> Non si oppone all'interpretazione sostenuta nel testo, l'atto di indirizzo che l'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore ha licenziato, per dare applicazione all'art. 71, comma 3 nella riunione del 26 aprile 2001. In tale atto si invita l'ARAN a definire per ogni comparto di contrattazione, attraverso un'apposita sessione contrattuale da concludere comunque entro il termine massimo di sei mesi dall'atto medesimo e senza oneri finanziari aggiuntivi « quali norme, generali e speciali in materia di pubblico impiego, relative alla materia del rapporto



normativa in commento, aldilà della soluzione interpretativa che in questa sede si propone, ha costi notevoli, se non altro perché è condotta in maniera confusa ed è fonte di equivoci. Quanto alla finalità di tipo precauzionale descritta, rimane da chiedersi se lo stesso obiettivo non potesse essere analogamente perseguito in via ordinaria attraverso una delega alla contrattazione, non rinforzata *ex lege*, con lo specifico (ed unico) compito di colmare le lacune causate dalla caducazione improvvisa del complesso pubblicistico, senza rischiare di intaccare il sistema delle fonti definito dal d.lgs n. 29 del 1993, esponendosi fra l'altro al pericolo dell'eccesso di delega.

#### 7. *La pars destruens (ovvero gli allegati al d.lgs n. 165 del 2001).*

In applicazione della seconda parte della delega, il d.lgs n. 165 reca tre allegati: i primi due (allegati A e B) contengono le disapplicazioni delle norme legali, anteriori alla data del 13 gennaio 1994, in materia di rapporto di lavoro pubblico, divise per comparto ed area di contrattazione, contenute nei contratti collettivi del quadriennio 1994-1997 e decorrenti dalla data di sottoscrizione degli stessi, ai sensi dell'art. 45, ultimo comma del d.lgs n. 29 del 1993 (ora art. 40, comma 4 del d.lgs n. 165 del 2001) <sup>(23)</sup>. Nell'allegato C sono contenute le ulteriori disapplicazioni operanti per il solo comparto « Regioni ed autonomie locali », che al momento dell'emanazione del decreto, aveva concluso anche il secondo ciclo contrattuale con le relative code contrattuali.

Anche in questo caso, quindi, la delega legislativa — che richiedeva che fossero elencate per periodo di vigenza tutte le disapplicazioni di norme operate dai contratti collettivi nazionali delle due tornate, anche se non elencate espressamente — è stata esercitata parzialmente, in buona parte per gli stessi motivi che ne hanno suggerito un esercizio parziale nella parte « positiva » del decreto, in quanto contenente le norme che regolano il rapporto di lavoro e non quelle che cessano di avere efficacia.

Più precisamente, in forza del pluricitato meccanismo disapplicativo di cui all'art. 69, si verificano tre tipi di inapplicabilità delle norme di legge, o recepite in d.p.r., previgenti al decreto legislativo n. 29 del 1993, in materia di rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni: *disapplicazioni esplicite*, perché determinate direttamente, con dichiarazione espressa di cessazione di efficacia, dalla contrattazione collettiva del primo e del secondo quadriennio normativo; *disapplicazioni implicite*, conseguenti ad una diversa regolamentazione della disciplina contrattuale rispetto a quella legale, analogamente determi-

di lavoro, e vigenti in data anteriore al d.lgs n. 29 del 1993, devono considerarsi disapplicate, in quanto incompatibili con i contratti collettivi nazionali o contratti quadro ».

<sup>(23)</sup> Si riporta il testo dell'art. 40, comma 4 del d.lgs n. 165 del 2001: « Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti ».

nate dai contratti collettivi della prima o della seconda tornata contrattuale; *disapplicazioni automatiche*, che operano dal momento della sottoscrizione dei contratti collettivi della seconda tornata, « per ciascun ambito di riferimento » (a prescindere cioè dall'espressa individuazione dell'inapplicabilità operata dai contratti collettivi, che ricade nella fattispecie- disapplicazioni esplicite o dalla diversa regolamentazione pattizia degli istituti prima regolati unilateralmente, che ricade nelle disapplicazioni implicite).

Il decreto ha tenuto conto solo delle disapplicazioni del primo tipo (esplicite) ed esclusivamente con riferimento alla prima tornata contrattuale. Non ha invece elencato né le disapplicazioni implicite, né quelle esplicite derivanti dalla seconda tornata contrattuale (tranne il caso del comparto regioni ed autonomie) né, infine, quelle automatiche.

Come si accennava, anche in questo caso la scelta del legislatore delegato è stata condizionata dal mancato esaurimento della seconda tornata contrattuale, non completata per alcuni comparti (Enti di ricerca) ed aree contrattuali (dirigenza dell'Area I).

Secondo il disposto dell'art. 72 del d.lgs 29, l'effetto dell'inapplicabilità deriva dal verificarsi dell'effetto del contratto collettivo, alla stipulazione dello stesso, ma con riferimento al complesso normativo pubblicistico in materia di rapporto di lavoro antecedente l'entrata in vigore del d.lgs n. 29 del 1993.

Il legislatore ha dovuto principalmente confrontarsi con due ordini di questioni interpretative.

La prima riguarda la *collocazione temporale della stipulazione del contratto* che, ai sensi dell'art. 40, ultimo comma, del d.lgs n. 165 del 2001 coincide con quella della « *definitiva sottoscrizione* ». Tali effetti sono solitamente fatti decorre dai CCNL dal giorno della sottoscrizione ovvero da data successiva (salva diversa pattuizione contenuta nelle singole clausole, che possono stabilire una diversa decorrenza con riferimento a singoli istituti). Il dettato letterale del contratto collettivo è stato integrato sul punto dall'uso contrattuale (art. 1340 c.c.) per il quale la stipulazione dei contratti collettivi si intende intervenuta alle ore 24,00 del giorno della sottoscrizione (per cui, nel caso in cui il CCNL stabilisca la propria decorrenza dal giorno stesso dalla stipula, gli effetti decorrono comunque dal giorno successivo).

La seconda problematica riguarda la data da prendere a riferimento per l'individuazione delle « disposizioni vigenti » (antecedenti all'entrata in vigore del d.lgs n. 29) che vengono travolte dal meccanismo previsto dall'art. 69, comma 1, ultimo periodo, cessando di produrre effetti. Tale data viene individuata con l'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo modificativo del d.lgs n. 29 del 1993, in applicazione della stessa norma di delega sulla base della quale è stato varato il d.lgs n. 29 del 1993, che prevedeva espressamente che: « *disposizioni correttive .....*, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dal comma 1, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, fino al 31 dicembre 1993 » (art. 2, comma 5, legge n. 421 del 1992). Detto diversamente,



il legislatore delegante ha autorizzato il legislatore delegato ad esercitare la delega in più riprese, e di questa facoltà lo stesso si avvalso, varando in successione, dopo il d.lgs 3 febbraio 1993, n.29: il d.lgs 19 luglio 1993, n. 247, il d.lgs 10 novembre 1993, n. 470 e il d.lgs 23 dicembre 1993, n. 546. La data che è stata presa a riferimento ai fini dell'inapplicabilità delle norme « antecedenti » è, quindi, quella del 13 gennaio 1994, corrispondente alla data dell'effettiva entrata in vigore dell'ultimo dei decreti correttivi (d.lgs n. 546 del 1993, pubblicato nella G.U. del 29 dicembre 1993 n. 304).

L'elencazione di norme contenute negli allegati ha, in ogni caso, carattere meramente ricognitivo e, anche ove faccia riferimento a norme abrogate, appare funzionale al fine di stabilire con esattezza il tempo di vigenza delle norme *de quibus* e il momento esatto dal quale le stesse sono state disapplicate. Per tale motivo sono state riprodotte, negli esatti termini, le disapplicazioni recate alla data di sottoscrizione dei contratti, prescindendo dalle successive abrogazioni delle stesse norme.

#### 8. Conclusioni.

Ogni operazione normativa ha un costo, una finalità, un esito.

Si è chiarito che il legislatore, per motivi di opportunità giuridica e sindacale, ha realizzato, in definitiva, un testo profondamente diverso da quello pensato in origine più rispondente alla finalità della delega.

La nuova norma è ricognitiva: coordina, aggiorna, ripulisce e, in questo senso, non determina impatti negativi, non stravolge ma anzi riconosce il valore del d.lgs n. 29 del 1993, che può godersi ora una meritata pace fra i grandi testi normativi del passato, primo fra tutti accanto al testo unico del 1957, che se non è ancora morto, esaurita la fase transitoria scadenzata dal d.lgs n.29, è sicuramente in agonia irreversibile.

Non determina, tuttavia, neanche impatti rilevanti: il suo valore aggiunto è mite, esso si limita a rendere fruibile un complesso normativo comunque affastellato in modo tumultuoso, sia pure con riferimento ai soli principi generali della materia, prima conoscibili solo attraverso raccolte private.

È un obiettivo minore ma non è cosa sbagliata <sup>(24)</sup>.

<sup>(24)</sup> I commenti sul d.lgs n. 165 del 2001, sia pure in sede di primissima analisi e valutazione, ne riconoscono l'effetto di semplificazione e riordino, nonché quello di consolidamento del processo di privatizzazione. V. FORLENZA, *op cit.*, 87 ss.; RACCA, *Un passo avanti verso la semplificazione*, in *Il Sole 24 Ore, Guida agli enti locali*, 9 giugno 2001, 89 ss.; RAMBAUDI, *La privatizzazione taglia il traguardo*, in *Italia Oggi*, 22 giugno 2001; BIANCO, *Per il pubblico impiego un Testo « quasi » unico*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2001.

## NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 ed 87 della Costituzione.

Vista la legge 23 ottobre 1992, n. 421, ed in particolare l'articolo 2;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'articolo 1, comma 8, della legge 24 novembre 2000, n. 340:

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella seduta del 7 febbraio 2001;

Acquisito il parere dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso in data 8 febbraio 2001;

Acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato, rispettivamente in data 27 e 28 febbraio 2001;

Viste le deliberazioni del Consiglio dei Ministri adottate nelle sedute del 21 e 30 marzo 2001;

Su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica;

EMANA

il seguente decreto legislativo

### Titolo I PRINCIPI GENERALI

#### Articolo 1

*Finalità ed ambito di applicazione*

(Art. 1 dei d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 80 del 1998)

1. Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di:

a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;