

Comma 3.

**Decreto dignità e pubblico impiego:
problemi di coordinamento del quadro normativo**

di Giovanni Pigliararmi

1. L'esclusione del pubblico impiego dal campo di applicazione del decreto dignità

Il testo del decreto-legge recante disposizioni urgenti «per la dignità dei lavoratori e delle imprese» prevede all'art. 1, comma 3, che la disciplina normativa «di cui al presente articolo, nonché quelle di cui agli articoli 2 e 3 non si applicano ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni, ai quali continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Ad un primo approccio, la disposizione sembra avere lo scopo di chiarire l'estensione del campo di applicazione della riforma. Infatti, nelle prime versioni del decreto, non era presente una disposizione che escludesse in modo esplicito l'applicazione delle modifiche apportate al d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, e al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, dal campo del pubblico impiego. Tuttavia, la precisazione riportata dalla norma non risolve i tanti dubbi interpretativi che nella stratificazione degli interventi legislativi in materia di lavoro sono venuti in vita con riguardo alla regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Per poter verificare l'utilità

della precisazione normativa, occorre anzitutto individuare quali siano le discipline interessate dalla disapplicazione, al fine di comprenderne la ricaduta sull'assetto normativo che si va delineando per i lavoratori del pubblico impiego. All'art. 1, il decreto in questione (riconosciuto anche dalle cronache politiche come decreto dignità) modifica la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato dettata dall'art. 19 e ss. del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81; mentre, all'art. 2, comma 1, dispone delle modifiche al testo dell'art. 34, comma 2, d.lgs. n. 81/2015. Infine, l'art. 3 del decreto interviene a modificare il regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, il cui campo di applicazione comprende «i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» a decorrere dal 7 marzo 2015 (cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. n. 23/2015). In particolare, viene modificato l'importo dell'indennità che il datore dovrà corrispondere al lavoratore, prevedendo che questa potrà essere «non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità» (art. 3, comma 1, del decreto dignità), nel caso in cui non ricorrano «gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa» (cfr. art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23/2015).

2. Le “due facce” del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81

Dal nuovo assetto normativo, sembrerebbe quindi che il legislatore abbia escluso dal campo di applicazione della nuova disciplina dettata per i rapporti a termine i lavoratori del pubblico impiego. Tuttavia, la norma prevede che restano in vigore per questi ultimi «le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore» del decreto dignità.

Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. Testo unico del pubblico impiego) all'art. 36, comma 1 prevede che «per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35». Al comma 2, primo periodo, tuttavia, la medesima disposizione prevede che le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e contratti di somministrazione a tempo determinato «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35». Il comma 2, secondo periodo, prevede inoltre che il contratto di lavoro a tempo determinato deve essere stipulato nel rispetto «degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b)»; mentre, il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato deve essere stipulato osservando gli «articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro», da intendersi, come chiarisce il legislatore all'art. 36, comma 2-bis, quali quelli stipulati dall'ARAN.

Le disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 appena richiamate sono state modificate dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), i), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (c.d. riforma Madia).

L'art. 36 d.lgs. n. 165/2001 opera così un rinvio c.d. “mobile” al d.lgs. n. 81/2015, prevedendo che la disciplina dettata per il lavo-

ro a termine ed in somministrazione per il lavoro privato trovi applicazione anche il pubblico impiego, fermo restando i vincoli di cui all'art. 35 del Testo unico.

Alla luce della specifica esclusione dal campo di applicazione del decreto dignità del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, cosa deve intendersi quando il legislatore specifica che in quest'ultima ipotesi resta in vigore la disciplina previgente?

Sembra corretto ritenere che le disposizioni modificate dal decreto per il lavoro privato (cfr. art. 19, commi 1, 2, e 4; art. 21, comma 1; art. 28, comma 1; art. 34, comma 2) continuino a trovare applicazione, nella loro originaria formulazione, per i lavoratori alle dipendenze della pubblica amministrazione. In tale quadro, allora, è opportuno sollevare qualche perplessità, l'una vertente sulla tecnica normativa; l'altra su un aspetto di politica del diritto.

Per quanto concerne la tecnica normativa, il legislatore “tiene in vita” due versioni delle medesime disposizioni di legge che sembrano ribaltare quella disparità perdurante nell'ordinamento giuridico italiano tra lavoro pubblico e lavoro privato. Infatti, il primo è stato sempre caratterizzato da una forte stabilità reale rispetto all'impiego privato. Tuttavia, con riferimento al lavoro a tempo determinato, questa disparità sembra ora pendente in senso “negativo” verso il lavoro pubblico giacché per esso vige ancora l'art. 19 nella sua precedente formulazione. Ciò comporterà la possibilità per la pubblica amministrazione di poter stipulare contratti a termine per la durata massima di 36 mesi, senza l'esigenza di apporre una causale, con la facoltà di prorogare il contratto per cinque volte mentre per il lavoratore restano fermi i 120 giorni per poter impugnare stragiudizialmente il contratto, a pena di decadenza. Per il lavoro privato, invece, trova applicazione la nuova formulazione dell'art. 19 e ss. del d.lgs. n. 81/2015 (24 mesi come durata massima, di cui i primi 12 senza causale

mentre i successivi 12 devono rispettare le causali indicate dal decreto dignità; 4 proroghe e 180 giorni per l'impugnazione stragiudiziale). Questa disparità, o meglio, differenza del quadro normativo, si riversa anche sulla disciplina del contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, che per il pubblico impiego, rimane in vigore la disciplina di cui al capo III del d.lgs. n. 81/2015 con l'esclusione dell'applicazione degli art. 19, commi 1, 2 e 3, 21, 23 e 24, cioè della disciplina concernente il limite temporale massimo del contratto e il limite delle proroghe. Mentre, per il lavoro privato, trova applicazione la disciplina di cui all'art. 34 d.lgs. n. 81/2015, che esclude l'applicazione dei soli artt. 23 e 24 (contingentamento e diritto di precedenza) ma non dell'art. 19, i cui limiti restano applicabili anche al rapporto di lavoro in somministrazione a tempo determinato.

Sembrerebbe così che il decreto-legge in questione, sotto questo aspetto, piuttosto che restituire la presunta dignità al lavoro, accentui oltremodo le discrepanze tra lavoro pubblico e privato, attraverso l'utilizzo di una disordinata tecnica normativa¹. Discre-

¹ In questo senso si veda L. Olivieri, *Decreto Dignità. Per il Privato*, in *Italia Oggi*, 6 luglio 2018, 34, che sostiene come in tale quadro il legislatore abbia finito per favorire nel sistema del pubblico impiego un precariato di estensione maggiore rispetto a quello tollerato nel privato. Una scelta che non si comprende. L'Autore mette in luce anche come il legislatore abbia perso un'occasione per chiarire che nel computo dei 36 mesi non dovrebbe rientrare l'ipotesi delle assunzioni dovute non in ragione di rinnovi ma di utili piazzamenti nei concorsi, poiché la giurisprudenza risulta ancora altalenante sul punto. In ogni caso, sulla tematica si segnala di recente Trib. Firenze 15 giugno 2017, in www.labornetwork.it, secondo cui il computo del limite dei 36 mesi per contratti a termine nel pubblico impiego riguarda tutto il periodo di lavoro svolto dal dipendente anche con riferimento a 2 diverse graduatorie, con differenti esigenze temporanee, purché lo stesso lavoratore abbia sempre svolto mansioni equivalenti ex art. 52, d.lgs. n. 165/2001.

panze che il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, seppure con i dovuti limiti, aveva provato ad attenuare.

3. Lavoro pubblico e licenziamento: alla ricerca della disciplina previgente

Se con il lavoro temporaneo il coordinamento delle disposizioni normative è risultato tutt'altro che agevole, la questione si complica in materia di recesso dal rapporto di lavoro. L'art. 1, comma 3, del decreto dignità, infatti, lascia irrisolte le questioni relative al regime normativo del licenziamento che troverebbe applicazione per i dipendenti del pubblico impiego. Qual è la disciplina precedente a quella del decreto dignità che trova applicazione per i lavoratori del pubblico impiego?

Per poter comprendere la complessità del dibattito, è necessario partire dalle recenti riforme che hanno interessato il tema del recesso per poterne comprendere la *ratio* e il loro campo di applicazione.

Dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. n. 23/2015 ha trascinato con sé molti dubbi di legittimità, alcuni smentiti, altri ancora da chiarire. Tra questi, uno in particolare: se nel suo campo di applicazione è incluso anche il pubblico impiego.

Sul punto, molte ricostruzioni si sono avvicinate, comprese quelle fornite dai rappresentanti del Governo che avevano lavorato alla stesura delle norme².

² Da una parte, Pietro Ichino, senatore allora in carica, insieme al Ministro del lavoro, Giuliano Poletti, ritenevano applicabile il d.lgs. n. 23/2015 anche al pubblico impiego; mentre il Ministro della pubblica amministrazione, Maria Anna Madia ed il Presidente della Commissione lavoro presso la Camera dei Deputati, Cesare Damiano, ne escludevano l'applicazione.

Il dato certo da cui bisogna partire per fare un'indagine logico-sistematica sul punto è la constatazione dell'assenza nel d.lgs. n. 23/2015 di una disposizione che estenda le disposizioni anche al lavoro nel pubblico impiego o ne neghi l'applicazione. Questa disposizione, infatti, nel testo manca, a differenza di quanto previsto ad esempio nel d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, dove il legislatore specificava che le disposizioni non trovavano applicazione «per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale» (cfr. art. 1, comma 2); o ancora, nella l. n. 92/2012, dove il legislatore ne ha subordinato l'applicazione al settore del pubblico impiego previo confronto tra il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, per individuare e definire «anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche» (cfr. art. 1, comma 8, l. n. 92/2012).

A ciò si aggiunga che l'art. 51 del d.lgs. n. 165/2001, al comma 2, prevede che «la legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». Sostanzialmente, il legislatore rinvia alla disciplina anche dell'art. 18 Stat. lav.

Tuttavia, non manca quella dottrina, che nonostante l'assenza della disposizione, ne sostiene comunque l'applicazione anche al personale del pubblico impiego³ utilizzando l'art. 12 delle disposizioni preliminari al Codice Civile come criterio interpretativo, al fine di cercare l'effettiva «intenzione del legislatore». Infatti, secondo questa interpretazione, il legislatore nei decreti attuativi del

³ Cfr. M.G. Deceglie, L. Airola, *L'applicabilità della legge delega e del decreto attuativo al pubblico impiego*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, 73 ss.; P. Ichino, *Ancora sulle tutele crescenti nel settore pubblico*, in www.pietroichino.it, 10 dicembre 2015.

Jobs Act laddove ha voluto escludere dal campo di applicazione il pubblico impiego, lo ha precisato (cfr. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 22/2015 ove è previsto che sono destinatari della Naspi i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni). Sostanzialmente, *ubi lex voluit, dixit*. Nel d.lgs. n. 23, non avendo disposto nulla di specifico, la normativa troverebbe applicazione anche per il pubblico impiego⁴. A questa ricostruzione sono state mosse due principali obiezioni.

La prima verte proprio sull'argomentazione utilizzata per dimostrare che laddove il legislatore ha voluto, ha fornito delle specificazioni. Infatti, è stato osservato che l'applicazione della Naspi è strettamente collegata alla nuova disciplina del licenziamento; così, l'argomentazione utilizzata rispetto al d.lgs. n. 22, dove è stato escluso dal campo di applicazione il pubblico impiego, gioca a sfavore di chi sostiene che il d.lgs. n. 23 si applichi anche a

⁴ Di diverso avviso è S. Mainardi, *Il campo di applicazione del d.lgs. n. 23/2015: licenziamenti illegittimi, tutele crescenti e dipendenti pubblici*, in F. Carinci, C. Cester (a cura di), [Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015](#), ADAPT University Press, 2015, 40-41, secondo cui dalla lettura dei decreti attuativi della l. delega n. 183/2014 «emerge in modo chiaro la tecnica *borderline* tenuta dal legislatore nei primi decreti delegati del *Jobs Act*: si rifiuta una espressione netta sull'applicazione (o meno) delle norme al pubblico impiego, preferendosi invece tecniche di tipo selettivo, a volte da derivare in via ermeneutica o con inclusioni/esclusioni esplicite. Così, di fatto, torna assai poco utile all'interpretazione, ora a ragion veduta, il silenzio della legge delega: non è affatto vero, in via generale, che il *Jobs Act* non si applichi ai pubblici dipendenti, essendo invece necessaria una analitica lettura delle norme per poter derivare ipotesi inclusive o esclusive». Pertanto, «costretti dal legislatore ad inseguire “indici” di esclusione o inclusione delle discipline, si può dire che il d.lgs. n. 23/2015, nel proporre il nuovo modello di tutela contro i licenziamenti illegittimi, appare confinato all'ambito del lavoro nell'impresa».

quest'ultimo. In altri termini, se per la pubblica amministrazione non trova applicazione la tutela posta a sostegno di chi viene licenziato, non si comprende per quale ragione debba trovare applicazione la correlata normativa sul licenziamento⁵.

La seconda obiezione trova fondamento nella *ratio* della legge delega (l. n. 183/2014). Infatti, l'esigenza della modifica della disciplina del licenziamento è stata proposta con l'intento di invogliare gli imprenditori, anche di altri Paesi, ad investire in Italia con l'intento di incrementare il tasso di occupazione, di abbattere il costo del lavoro e aumentare la flessibilità in entrata e in uscita. Queste argomentazioni non possono trovare terreno fertile nel pubblico impiego poiché l'incremento occupazionale nella pubblica amministrazione non dipende dai meccanismi di mercato ma dalle politiche che il Governo persegue per il soddisfacimento di bisogni sociali verificati, la cui realizzazione è subordinata al rispetto degli equilibri della finanza pubblica, rispetto al lavoro privato, il cui contesto produttivo è orientato al profitto⁶.

Non manca, inoltre, l'idea di ritenere che nonostante il d.lgs. n. 23/2015 sia del tutto estraneo al rinvio contenuto nell'art. 51 del d.lgs. n. 165/2001 (che rinvia all'applicazione nel pubblico impiego dell'art. 18 Stat. lav.), si potrebbe forse giungere al riconoscimento della sua applicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, anziché facendo riferimento al rinvio dinamico allo Statuto dei lavoratori contenuto all'art. 51 appena citato, a quelle

⁵ Cfr. S. Galleano, *Il Jobs Act e la sua inapplicabilità al pubblico impiego. Ovvero: il paradosso secondo il quale la disciplina del lavoratore pubblico è ora più conforme al diritto europeo di quella del lavoratore privato*, in www.europeanrights.eu, dattiloscritto, 7.

⁶ Cfr. S. Galleano, *op. cit.*, 7.

«leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa» cui fa riferimento l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001⁷.

In realtà, vi sono ulteriori opzioni interpretative che prescindono dalla volontà legislativa, orientate invece verso dati sistematici e letterali. In particolare, da un punto di vista sistemico, è possibile ritenere che il d.lgs. n. 75/2017, modificando il d.lgs. n. 165/2001, ha disegnato una disciplina del licenziamento nel pubblico impiego autosufficiente; per cui non si ravvedono motivi per rincorrere la possibile applicazione del d.lgs. n. 23 al rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Si pensi, in particolare, alla disciplina dettata dall'art. 55-*quater* e ss. d.lgs. n. 165/2001, in materia di licenziamento disciplinare, le cui disposizioni non sono tassative ma imperative e ben possono essere integrate dalla contrattazione collettiva, le cui disposizioni assumono carattere imperativo al pari di quelle previste dal d.lgs. n. 165/2001⁸; o ancora, sul versante del licenziamento economico, si vedano gli artt. 33 e 34 d.lgs. n. 165/2001, che dettano una autosufficiente e peculiare disciplina in caso di eccedenza di personale.

Da un punto di vista, invece, del dato letterale, il d.lgs. n. 23 precisa all'art. 1 che si applica anche ai quadri, una qualifica non presente all'interno della pubblica amministrazione.

Le argomentazioni riportate, quindi, farebbero propendere per l'esclusione dell'applicazione del d.lgs. n. 23/2015 al rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Tuttavia, se questa disciplina non dovesse trovare applicazione nel caso di cui trattiamo, residua qualche spazio per il “famigerato” art. 18? Anche in questo caso, giurisprudenza e dottrina si sono impegnate in un dibattito ricostruttivo non ancora giunto ad un punto fermo.

⁷ Cfr. L.M. Pelusi, [L'estensione applicativa del Jobs Act al pubblico impiego e le recenti pronunce \(non\) intervenute sulla questione](#), in *Bollettino ADAPT*, 2016, n. 1, 3.

⁸ Su queste posizioni, si veda lo studio di A. Tampieri, *Il licenziamento del dipendente pubblico prima e dopo il “Jobs Act”*, Giappichelli, 2015, 114.

La dottrina, infatti, contempla – seppure con diverse argomentazioni – tre distinte posizioni: da una parte si propende per l'applicazione dell'art. 18 precedente alla modifica ad opera della l. n. 92/2012⁹; dall'altra, si ritiene che sia applicabile anche al pubblico impiego l'art. 18 così come modificato dalla l. n. 92/2012¹⁰; ed infine, una posizione intermedia consistente nel ri-

⁹ F. Carinci, *Pubblico impiego privatizzato e art. 18*, in *LG*, 2013, 27; F. Carinci, *Art. 18 St. lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, in *LPA*, 2012, 247 ss.; F. Carinci, *È applicabile il novellato art. 18 St. al pubblico impiego privatizzato? (Una domanda ancora in cerca di risposta)*, in *LPA*, 2013, 913 ss.; V. Luciani, *Il licenziamento del dipendente pubblico tra ambiguità normative e inerzie applicative*, in *MGL*, 2012, 767; A. Pilati, *Un problema in più per il nuovo art. 18 St. Lav.: è applicabile anche al lavoro pubblico privatizzato?*, in *LPA*, 2013, 321 ss.; E. Pasqualetto, *La questione del pubblico impiego privatizzato*, in C. Cester (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, Cedam, 2013, 52; M. Gerardo, A. Mutarelli, *Il licenziamento nel pubblico impiego dopo la Riforma Fornero (ovvero il cubo di Rubik)*, in *LPA*, 2013, 197 ss.; M. Barbieri, *La nuova disciplina del licenziamento individuale: profili sostanziali e questioni controverse*, in M. Barbieri, D. Dalfino, *Il licenziamento individuale nell'interpretazione della legge Fornero*, Cacucci, 2013, 47 ss.; C. Spinelli, *Le nuove regole del mercato del lavoro e la loro (in)applicabilità ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, 2013, 844; P. Sordi, *La Corte di Cassazione afferma l'applicabilità del nuovo art. 18 al pubblico impiego contrattualizzato*, in *Giustiziacivile.com*, 2015, n. 12; C. Cester, *Lavoro pubblico e licenziamento illegittimo davanti alla Corte di Cassazione*, in *RIDL*, 2016, II, 383; A. Vallebona, *Licenziamento dei dipendenti pubblici: tutela reale e indennitaria*, in *MGL*, 2016, II, 143.

¹⁰ R. Rivero, *Indicazioni operative su rito Fornero (con una divagazione minima finale)*, in *LG*, 2013, 22; A. Tampieri, *La legge n. 92/2012 e il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in G. Pellacani (a cura di), *Riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, 29 ss.; A. Tampieri, *Il licenziamento dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, in G. Pellacani (a cura di), *I licenziamenti individuali e collettivi*, Giappichelli, 2013, 825 ss.; A. Tampieri, *La Suprema Corte (non) spiega perché il nuovo art. 18 dello Statuto è applicabile anche al lavoro pubblico*, in *LPA*, 2015, 510; A. Tampieri, *Il licenziamento del dipendente pubblico prima e dopo il "Jobs Act"*, Giappichelli,

tenere che vi sia l'applicabilità dell'art. 18 Stat. lav. così come modificato dalla l. n. 92/2012 ma limitatamente alla c.d. tutela reintegratoria forte prevista per il licenziamento nullo¹¹. L'andirivieni della giurisprudenza di legittimità contribuisce a creare ancora di più instabilità nell'individuazione della tutela da riconoscere ai dipendenti del pubblico impiego in caso di licenziamento illegittimo. Infatti, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 24157 del 25 novembre 2015, ritenne applicabile ai dipendenti pubblici l'art. 18 così come riformato dalla l. n. 92/2012; tuttavia, con la sentenza del 9 giugno 2016, n. 11868

2016, II ed., 100 e 109 ss.; L. Galantino, *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, 2012, V ed., 16; 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, 2013, 227 ss.; R. Del Punta, *Sull'applicazione del nuovo articolo 18 al rapporto di lavoro pubblico*, in RIDL, 2013, II, 421 ss.; L. Cavallaro, *L'art. 18 St. Lav. e il pubblico impiego: breve (per ora) storia di un equivoco*, in LPA, 2012, 1025; L. Cavallaro, *Pubblico impiego e (nuovo) art. 18 St. lav.: «difficile convivenza» o coesistenza pacifica?*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2013, n. 176; L. Cavallaro, *Perché il nuovo art. 18 St. Lav. si applica al pubblico impiego*, in LPA, 2013, 927 ss.; V. Ricchezza, *Il decreto legislativo n. 23/2015: ambito di operatività e licenziamento per giusta causa*, in DRI, 2015, 1010; M. Magri, *Sciogliere o recidere il nodo dell'applicabilità dell'art. 18 Stat. Lav. al settore pubblico*, in GDA, 2016, spec. 536 ss.

¹¹ A. Boscati, *La difficile convivenza tra il nuovo articolo 18 e il lavoro pubblico*, in LPA, 2012, n. 6, 1014; A. Boscati, *Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e lavoro pubblico contrattualizzato nella mutevole giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in DRI, 2016, 1140 e ss.; 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*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2013, n. 178; M. Dallacasa, *Le incompatibilità del pubblico dipendente tra decadenza e licenziamento disciplinare*, in LG, 2015, 617 ss.; si veda anche A. Olivieri, *Licenziamento individuale e tutele nel lavoro pubblico dopo la l. n. 92/2012: una passeggiata nel bosco normativo*, in LPA, 2013, 389 ss.

viene, invece, ritenuto applicabile l'art. 18 nella sua versione originaria. Ma, dopo pochi mesi, con la sentenza n. 19774 del 4 ottobre 2016, viene nuovamente prediletta l'interpretazione secondo cui troverebbe applicazione il novellato art. 18. Sennonché, con la sentenza n. 2005 dell'8 ottobre 2016, la Corte di Cassazione torna di nuovo sui suoi passi ritenendo applicabile l'art. 18 Stat. lav. *ante* riforma Fornero, specificando che gli interessi coinvolti nel rapporto di lavoro sono sottoposti ai principi di cui all'art. 97 Cost. e non all'art. 41 Cost., che riguarda specificamente il lavoro privato¹².

4. Alcune considerazioni

Alla luce di quanto detto, tenuto conto del quadro normativo che si viene delineando, è possibile fare alcune osservazioni sul fronte del lavoro temporaneo e su quello del licenziamento nel pubblico impiego. Rispetto alle questioni affrontate nei paragrafi 2 e 3, si può sostenere che l'attuale quadro normativo ha ribaltato la prospettiva del lavoro pubblico intriso di un regime di tutele molto più stabile rispetto al lavoro privato. Infatti, continuando a trovare per questo applicazione l'originaria formulazione del d.lgs. n. 81/2015, il legislatore ha esposto il lavoro temporaneo nella pubblica amministrazione ad un maggiore grado di flessibilità rispetto al lavoro privato, la cui disciplina viene ridisegnata dal decreto dignità. Sul versante delle causali, in realtà si osserva in ogni caso che il lavoro temporaneo nella pubblica amministrazione deve essere comunque giustificato da «esigenze di carattere esclu-

¹² Per una ricostruzione della controversa posizione della giurisprudenza, si rinvia al contributo di A. Boscati, *Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e lavoro pubblico contrattualizzato nella mutevole giurisprudenza della Corte di Cassazione*, cit.

sivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» (cfr. art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165/2001). Quindi, anche la pubblica amministrazione deve, in un certo senso, dimostrare la necessità sul piano organizzativo di avvalersi della tipologia contrattuale, pur potendo stipulare un contratto fino a 36 mesi e avvalersi di un numero maggiore di proroghe.

Sul piano del licenziamento, invece, il rapporto di lavoro nel pubblico impiego sembra ancora avvalersi di una forte stabilità reale¹³ rispetto all'impiego privato. Restano aperti, infatti, i numerosi dibattiti sulla possibile applicazione o meno del d.lgs. n. 23/2015, nonché sull'applicazione dell'art. 18 Stat. lav., nella sua versione originaria o novellata dalla l. n. 92/2012. Tuttavia, mentre persistono forti dubbi che possa trovare applicazione il d.lgs. n. 23/2015, sembra che la giurisprudenza si stia per assestare nell'ottica di ritenere applicabile l'art. 18 Stat. lav. nella sua versione primaria per una serie di argomentazioni logico sistematiche illustrate nella sentenza della Corte di Cassazione del 9 giugno 2016, n. 11868 e riprese nella pronuncia n. 19774 del 4 ottobre 2016. Si potrebbe concludere quindi, che la disciplina previgente alla quale fa riferimento l'art. 3, comma 3, del decreto dignità dovrebbe essere l'art. 18 Stat. lav. *ante* riforma Fornero. Il che lascia perplessi per la seguente ragione. L'art. 3, comma 3,

¹³ S. Mainardi, *Il campo di applicazione del d.lgs. n. 23/2015: licenziamenti illegittimi, tutele crescenti e dipendenti pubblici*, cit., è dell'opinione che nonostante il d.lgs. n. 23/2015 non trovi applicazione per la pubblica amministrazione, l'orientamento del legislatore e della giurisprudenza è quello di mantenere in "vita" l'art. 18 Stat. lav. «a fronte di un inasprimento del sistema disciplinare dal punto di vista procedurale e sostanziale, con accresciute responsabilità per il soggetto attivo del procedimento in caso di mancata attivazione o di vizi procedurali che impediscano l'adozione della misura estintiva del rapporto».

ammette espressamente, con l'aiuto della giurisprudenza della Corte di Cassazione, la possibilità che una norma espressamente abrogata (l'art. 18 Stat. lav. *ante* riforma Fornero) continui a produrre i propri effetti, nonostante una legge successiva ne abbia modificato radicalmente il contenuto (cfr. l. n. 92/2012) senza specificare che il precedente testo veniva fatto salvo per determinati rapporti di lavoro (nella specie, quelli intrattenuti con la pubblica amministrazione). Infatti, l'abrogazione di una norma ha efficacia *erga omnes*: il legislatore avrebbe dovuto, per garantire la sopravvivenza della vecchia norma, ripetere il suo contenuto in una nuova disposizione specificandone il campo di applicazione e individuando i "casi" d'eccezione.