

CAPITOLO IV

IL D.LGS. N. 75/2017 RIVITALIZZA LA CONTRATTAZIONE

SOMMARIO: 1. La privatizzazione rimeditata. – 2. Lo spazio della contrattazione. – 3. Gli interventi sulla contrattazione integrativa. – 4. Il nodo del salario accessorio.

1. La privatizzazione rimeditata

La riscrittura di molte disposizioni del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 realizzata dal d.lgs. n. 75/2017 parte dalla **disciplina delle fonti** (cui è intitolato il Capo I del decreto di novella).

La prima modifica è quella dell'articolo 2 del decreto 165, norma manifesto della privatizzazione (*rectius*, contrattualizzazione) del pubblico impiego.

L'assetto delle fonti di disciplina delineato dalla legge delega del 1992 e dal d.lgs. n. 29/1993 ha dato vita ad un sistema in cui il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche viene tendenzialmente regolato dal diritto comune e dai contratti collettivi, mentre a leggi, regolamenti o atti di macro organizzazione (dal disegno delle strutture di primo livello fin giù all'articolazione degli uffici dirigenziali di base) è affidata la definizione dei lineamenti organizzativi delle amministrazioni pubbliche (cfr. l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001).

Solo con l'epocale riforma del 1993 è stato, così, definitivamente superato l'assunto secondo cui il carattere soggettivamente pubblico di una delle parti del rapporto di lavoro implicava necessariamente il carattere pubblicistico dello stesso.

Riconosciuta la natura privatistica del rapporto di pubblico impiego, geneticamente fondato sull'autonomia privata e sul contratto individuale di lavoro, si è conseguentemente operata una **organica delegificazione** della materia¹.

¹ Ciò appare realizzare, secondo quanto sottolineato dal Giudice delle leggi, "l'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione

Il comma 2 dell'art. 2 del decreto 165 descrive il modello cui si è ispirato il legislatore nel contrattualizzare il pubblico impiego. Esso è definibile come "misto", giacché affianca alle fonti proprie del lavoro privato (codice civile e discipline lavoristiche) anche le speciali disposizioni contenute nello stesso decreto 165 (qualificate come imperative), nonché le altre eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto che introducano discipline limitate ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ma muovendosi pur sempre in un ambito privatistico.

In sostanza, la natura pubblica del datore di lavoro cessa di influire sulla natura giuridica del rapporto (che è ormai un rapporto di lavoro di stampo privatistico), ma continua, in parte, ad esercitare influenza sulla disciplina dello stesso, la quale conserva **tratti di specialità** rispetto a quella applicabile ai rapporti di lavoro privati tout court.

Proprio su tale enunciato interviene l'art. 1 del decreto n. 75/2017, ridefinendo le ipotesi di **derogabilità, da parte delle fonti pattizie, della disciplina unilaterale**.

Nella nuova formulazione, il secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 in esame sancisce che "le disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili".

In tal modo:

- viene superata la formulazione introdotta con la riforma Brunetta del 2009, che aveva un valore e un significato assai diversi. Essa statui-

e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti." (Corte cost., 25 luglio 1996, n. 313). L'articolo 3 del d.lgs. n. 165/2001 ha, comunque, consentito per alcune categorie di pubblici dipendenti – dai magistrati ai prefetti, dai diplomatici ai dipendenti di Authority, dai militari alle forze di polizia, ecc. – la sottrazione, in via di eccezione, alla generale riforma delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro, che resta conformato «dai rispettivi ordinamenti». Di qui la sopravvivenza di normative di settore ispirate al tradizionale regime di diritto pubblico, secondo cui gli atti (datoriali) con cui l'amministrazione gestisce il rapporto di servizio, o lo modifica o lo estingue, rilevano e hanno la qualità di provvedimenti amministrativi, rispetto ai quali il dipendente può ottenere tutela presso il giudice amministrativo (giurisdizione esclusiva, comprensiva dei diritti patrimoniali connessi). Negli ordinamenti delle categorie in regime di diritto pubblico l'amministrazione agisce ancora in posizione di supremazia rispetto al lavoratore; i dipendenti non stipulano con l'amministrazione un contratto costitutivo di un rapporto obbligatorio, ma accettano un provvedimento attributivo di status, mentre le situazioni soggettive, di vantaggio e di svantaggio, derivanti dall'appartenenza ai suddetti corpi e carriere, sono definite dalla legge, o, sulla base di essa, da altre fonti unilaterali.

va che le disposizioni normative di fonte unilaterale potevano essere derogate da parte dei contratti o accordi collettivi (oggi con la precisazione che si tratta esclusivamente di quelli nazionali) solo ove ciò fosse “**espressamente previsto dalla legge**”, riferimento che viene cancellato dalla riforma Madia;

- si amplia quanto previsto dal testo originario del decreto del 2001, dove si stabiliva che la derogabilità poteva intervenire **salvo che la legge disponesse espressamente in senso contrario**. Peraltro, anche in mancanza, oggi, di un generale riferimento alla possibilità che la legge stessa si autodefinisca insuscettibile di modifica da parte del contratto collettivo, è inevitabile che tale circostanza possa verificarsi, non potendosi impedire, in prospettiva, al futuro legislatore di orientarsi in tal senso;
- viene, altresì, precisato esplicitamente che l’**effetto derogatorio delle previsioni contrattuali** rispetto a quelle delle fonti legislative (o secondarie) non riguarderà solo le nuove leggi introdotte dopo l’entrata in vigore del decreto n. 75, ma anche quelle precedenti (cfr. il nuovo inciso “o che abbiano introdotto”);
- si delimita il **perimetro della derogabilità attribuita alle fonti pattizie**, riferendola (esclusivamente) alle materia affidate alla contrattazione collettiva, ai sensi del successivo art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, nel rispetto dei “principi” posti dal medesimo decreto 165. Il riferimento ai “principi” parrebbe voler valorizzare un nesso di coordinazione ed integrazione funzionale (più che di gerarchia) se non di sussidiarietà, nel rapporto tra fonte pubblicistica ed atto pattizio. Infatti, il legislatore delegato del 2017 ha mantenuto inalterata la qualificazione del complesso delle disposizioni contenute nel d.lgs 165/2001 come aventi “carattere imperativo” (previsione introdotta nel 2009). Di modo che non solo è esclusa ogni possibilità di deroga da parte del contratto alla speciale disciplina recata dal decreto 165, ma viene comminata la nullità ex lege di ogni disposizione contrattuale in violazione, rinviando all’applicazione degli articoli 1339 e 1419 c.c. in tema di inserzione automatica di clausole e nullità parziale.

In definitiva, il nuovo testo del decreto 165 restituisce a contratti e accordi collettivi nazionali la capacità di reagire –mediante la deroga successiva – all’invasione da parte della legge e delle alte fonti unilaterali di ambiti riservati alla contrattazione ovvero al moltiplicarsi delle c.d. “microleggine”, con destinatari i dipendenti pubblici. Una garanzia ai rischi di rilegificazione.

Come specificamente osservato dal parere del Consiglio di Stato, “la preferenza per la fonte contrattuale rispetto alla disciplina unilaterale, nelle

materie precisamente e tassativamente individuate dallo stesso decreto legislativo sul pubblico impiego, appare funzionale alla necessità di garantire un principio di coerenza con il regime della privatizzazione. Inoltre, sotto altro profilo, il rinvio alla contrattazione collettiva risponde anche alle finalità di semplificazione e omogeneità della disciplina rispetto ai possibili particolarismi di interventi normativi di settore, ponendosi essa come strumento astrattamente idoneo ad evitare l'introduzione di regimi differenziati per determinate categorie di personale (trovando così attuazione lo specifico principio di delega di cui all'art. 17, comma 1, lett. h), relativo alla «parità di trattamento fra categorie omogenee»).

Non toccato dalla riforma del 2017, resta invariato il valore particolarmente “rafforzato” del contratto collettivo rispetto alle disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono **incrementi retributivi non previsti dai contratti** stessi. Il novellato assetto riguarda, infatti, solo i trattamenti normativi, non incidendo sulla disapplicazione “automatica” – sancita da sempre dal comma 3 dell'art. 2 del d.lgs n. 165/2001 – delle disposizioni speciali in materia retributiva. Queste ultime “cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale”, mentre “i trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi”.

La modifica del rapporto legge/contratto in esame, con il ritorno alla regola sistematica della derogabilità, si lega poi all'accordo fra Governo e sindacati del 30 novembre 2016, con un assetto improntato ad un principio di delegificazione organica, nel quale alla contrattazione collettiva viene assegnato un ruolo cruciale nella disciplina di istituti necessari per una gestione moderna ed equilibrata delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni (senza una pervasiva e minuziosa regolazione legislativa). Ciò significa fare della delegificazione mediante contrattazione un punto di fondo della nuova disciplina sul lavoro pubblico, rimettendo in ordine il sistema con scelte conseguenti per tutte le pubbliche amministrazioni. Si chiude la “parentesi” aperta nel 2009, laddove con la riforma Brunetta l'inderogabilità della legge era presunta, senza alcuna necessità di una sua menzione espressa; mentre la derogabilità da parte del successivo contratto collettivo doveva essere dichiarata. Il legislatore riprende a dettare regole idonee a favorire reali negoziazioni in tutti i comparti e a tutti i livelli.

Nel solco della rivalizzazione della contrattazione si inseriscono anche le previsioni degli artt. 2 e 3 del decreto n. 75/2017. Essa hanno ad oggetto la devoluzione alla contrattazione collettiva della definizione delle forme di partecipazione sindacale e la attribuzione alla stessa della possibilità di integrare, in materia di mobilità, le procedure e i criteri definiti dall'art. 30 del d. lgs. n. 165 del 2001.

L'articolo 2 del decreto n. 75 interviene, infatti, sul **potere di organizzazione** delle amministrazioni pubbliche, modificando l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che sancisce il carattere privatistico dei poteri dei dirigenti inerenti l'organizzazione e la gestione delle risorse umane.

La norma prevede, in via generale, che, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di macro organizzazione, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici (cd. microorganizzazione, ossia l'articolazione interna agli uffici dirigenziali di base) e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione (i dirigenti) con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. La riforma del 2017 ricompatta la precedente formulazione dell'articolo, sottolineando, con maggiore enfasi, che nelle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e nelle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro va rispettato il principio di **pari opportunità** e che nelle prerogative dirigenziali rientrano, in particolare, la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. Si sopprime, poi, il precedente, espresso richiamo all'**esame congiunto con le organizzazioni sindacali**, in relazione all'assunzione delle misure riguardanti i rapporti di lavoro. Sono, invece, fatte salve "la sola informazione ai sindacati ovvero le **ulteriori forme di partecipazione**" eventualmente previste nei contratti collettivi nazionali². Viene conseguentemente cancellato, in via di coordinamento testuale, l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 5 in commento, laddove era precisato, in via quasi residuale, che rientravano "nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici".

Anche l'articolo 3 del decreto n. 75 interviene sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva, stavolta in relazione alla disciplina del **passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse**. A venir modificato è, quindi, l'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, attraverso la modifica del comma 2.2..

Confermata la nullità di accordi o clausole contrattuali in contrasto con la disciplina legislativa in materia, la novella prevede che i contratti collettivi nazionali possano integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione della disciplina recata dai commi 1 e 2 dell'art. 30. Ciò è coerente

² Il più circostanziato testo previgente statuiva, invece, che erano "fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9".

con la natura dell'istituto del passaggio diretto di personale, che rappresenta un'ipotesi di cessione del contratto di lavoro.

L'articolo 30, comma 1, del decreto n. 165 prevede, infatti, in via generale, che le amministrazioni possano ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. A tal fine, le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale (per un periodo pari almeno a trenta giorni) un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto, con indicazione dei requisiti da possedere³.

A sua volta, il comma 2 statuisce che i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti. Tali disposizioni si applicano con il consenso dei dipendenti alla prestazione della propria attività lavorativa in un'altra sede solo se essi hanno figli di età inferiore a tre anni, con diritto al congedo parentale, o sono titolari dei permessi per assistenza di persone con handicap in situazione di gravità, ex art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992.

³ Il procedimento di mobilità esterna ex art. 30 d.lgs. n. 165/2001 assume la configurazione di un atto di gestione del rapporto di lavoro, in quanto determina una semplice cessione del contratto di lavoro del dipendente tra l'amministrazione di provenienza e quella di destinazione con continuità del suo contenuto, senza la costituzione di un nuovo rapporto di pubblico impiego. Di conseguenza, le relative controversie sono soggette, ai sensi dell'art. 63 d.lgs. 165/2001, alla cognizione del giudice ordinario; peraltro, essendo unitario l'interesse sostanziale (che è quello alla corretta gestione del rapporto di lavoro) non sussiste neppure una specifica ed autonoma rilevanza dell'atto di indirizzo presupposto, come tale suscettibile di fondare un separato regime di impugnazione, differenziato da quello proprio dell'atto di gestione (cfr. Cass. civ., Sez. un., 12 dicembre 2006, n. 26420 e Cons. St., sez. V, 26 ottobre 2009, n. 6541). La natura della mobilità così come intesa dalla tradizionale e pacifica giurisprudenza (ovvero come modificazione soggettiva del rapporto di lavoro) non è mutata per effetto delle modifiche apportate all'art. 30 del d.lgs. 165/2001 da parte del d.lgs. 150/2009. Nell'introdurre una più articolata disciplina circa l'obbligo di trasparenza nelle procedure del genere considerato, il legislatore ha solamente inteso assicurare una maggiore imparzialità nella scelta del personale interessato, sottraendola alla discrezionalità delle amministrazioni interessate alla copertura dei posti e riconducendola al generale principio di necessaria comparazione che è tipico dell'azione della pubblica amministrazione, quando questa si svolge tra più interessi privati concorrenti e contrapposti (così Tar Calabria, Reggio Calabria, 5 giugno 2012, n. 414).

2. Lo spazio della contrattazione

Dopo gli interventi sul piano della disciplina delle fonti, l'art. 11 del d.lgs. n. 75/2017 è dedicato alla conformazione della contrattazione collettiva. Esso modifica ampiamente l'art. 40 del d.lgs. n. 165 (rubricato *Contratti collettivi nazionali e integrativi*), a cominciare dalla sostituzione dell'intero comma 1.

Viene qui ridefinita la **competenza della contrattazione collettiva**. Con una formulazione ben diversa rispetto alla precedente, essa oggi “disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto”. Si eclissa, quindi, il più angusto riferimento, introdotto dalla riforma Brunetta del 2009, secondo cui “la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali”.

È una valorizzazione del contratto collettivo che recupera, almeno in parte, i termini presenti nel testo precedente alla riforma Brunetta (laddove si enunciava che “la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali”). Una nuova oscillazione del pendolo, quindi, impressa in senso tendenzialmente ampliativo della legittimazione della fonte pattizia, di cui si riconosce la forza regolativa nell'ambito del sistema segnato dal decreto 165. La modifica è apparsa positiva, “perché la versione del 2009 – della quale, peraltro, non si è mai avuto un riscontro applicativo, in ragione della interruzione della contrattazione da allora ad oggi – poteva provocare notevoli incertezze e difficoltà interpretative e attuative, come puntualmente segnalato dalla più attenta dottrina. Pertanto, raccordando la norma dell'art. 40, comma 1, con quella dell'art. 2, comma 2, si dovrebbe affermare con chiarezza che la contrattazione collettiva può avere ad oggetto tutta la materia dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali, salvo istituti o aspetti espressamente riservati alla legge dal medesimo testo unico o dichiarati inderogabili da successive leggi [che si autodefinissero tali]”⁴.

Secondo, poi, quanto precisato dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 40 in commento, nelle **materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità**, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Qui l'intervento del legislatore delegato del 2017 si è limitato ad eliminare l'inciso inerente le progressioni

⁴ G. D'ALESSIO – L. ZOPPOLI, *Riforma della Pubblica Amministrazione: Osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in www.as-trid-online.it.

economiche dalle materie in cui l'intervento della contrattazione collettiva è consentito nei limiti dettati dalla legge, oltre a sopprimere l'aggettivazione "esclusivi" riferita ai limiti stessi.

Sostanzialmente immutato il restante disposto del comma 1. Restano radicalmente **escluse dalla contrattazione collettiva** (seppur senza più l'inciso "in particolare", oggi soppresso) le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

La riforma Madia attenua, così, i più marcati tratti di ricentralizzazione del sistema negoziale e di parziale rilegificazione che avevano ispirato la legge delega e il decreto 150 del 2009.

La riscrittura dell'art. 40 del decreto 165 operata dalla riforma Brunetta ha, comunque, dato il via ad una diversa dislocazione dell'autonomia collettiva, vincolata in margini presidiati dalla legge più incisivamente rispetto al passato, tratto che permane anche oggi.

Ciò, in primo luogo, grazie alla definizione esplicita delle materie e profili innegoziabili. Riserva, questa, conservata dal legislatore delegato del 2017. Peraltro, l'espressa esclusione dalla sfera del contrattabile di un gruppo di materie ha rappresentato il recupero e l'evidenziazione di un tratto già presente nel sistema. Tali materie, anche antecedentemente al 2009 "dovevano ritenersi precluse, in quanto afferenti a materie organizzative e comunque ad istituti esterni al rapporto di lavoro e che solo per la congenita debolezza dell'agente negoziale pubblico (nazionale e decentrato) hanno conosciuto una rinegoziazione sicuramente *extra ordinem*"⁵.

⁵ V. TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Giornale di dir. amm.*, 2010, 1, p. 21. In particolare, l'art. 1, comma 2, lett. c) della l. n. 421 del 1992 – la legge delega alla base della stesura del d.lgs n. 29/1993 – già indica sette materie "regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi". Esse si riferiscono a: 1) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; 2) organi, uffici e modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; 5) ruoli e dotazioni organiche; 6) garanzia della libertà didattica e scientifica; 7) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici. Nelle "sette materie" la riserva di legge è apparsa agganciata a precisi vincoli di carattere costituzionale. Cfr. L. ZOPPOLI, *Problemi giuridico – istituzionali della riforma del contratto collettivo (a proposito della "riforma Brunetta")*, in M. CARRIERI – V. NASTASI (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, 2009, p. 231.

In secondo luogo, parallelamente e in via mediata, l'area della contrattazione si è ristretta per l'intervento diretto della legge in istituti non rientranti nelle materie direttamente escluse, e che costituivano per l'innanzi oggetto del rapporto di lavoro. In queste materie – sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità – la contrattazione collettiva è rimasta abilitata solo negli spazi lasciati liberi – e quindi non diversamente disciplinati – dalla legge. La cornice legale viene, così, a delimitare per la contrattazione collettiva uno *spatium deliberandi* insuperabile a pena di nullità delle relative disposizioni contrattuali.

In precedenza, invece, approfittando della debolezza manifestata dal datore di lavoro pubblico, con particolare riguardo al livello decentrato, il sindacato è riuscito ad imporre la diffusa negoziazione delle materie di partecipazione sindacale seppur relative ad aspetti aventi carattere organizzativo. Così anche le forme di partecipazione sindacale sono state intese come potenziali fonti di disciplina para-contrattuale. Ciò veniva giustificato con il richiamo alla categoria dei contratti gestionali (in cui il datore di lavoro procedimentalizza ed autolimita i propri poteri). Si trattava, in realtà, di un'interpretazione distorsiva, perché nel pubblico impiego la contrattazione collettiva integrativa rimane autorizzata ex lege ad espandersi solo sulle materie afferenti al rapporto di lavoro ed espressamente delegate a tale fine dal contratto nazionale. In generale (e con riguardo anche alla contrattazione nazionale), la contrattazione collettiva si è spinta a disciplinare profili, che assieme al rapporto di lavoro, toccano e si intrecciano per qualche verso all'organizzazione, ritenendo insussistente un divieto assoluto di negoziabilità di tali aspetti, esplicitamente ribadito dopo la riforma del 2009⁶.

⁶ Va ricordato che la portata innovativa del d.lgs n. 80/1998 non ha riguardato, a suo tempo, la definizione della linea di confine tra atti e determinazioni unilaterali della p.a. e contrattazione collettiva, bensì il riparto di competenze all'interno delle fonti unilaterali pubblicistiche tra legge, regolamento e atti organizzativi, ampliando l'ambito di questi ultimi a scapito delle fonti normative. Infatti, mentre la formulazione originaria dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 29 non distingueva, nella disciplina dell'ordinamento delle amministrazioni, gli ambiti di competenza delle fonti legislative, delle fonti secondarie e, sulla base di esse, degli altri atti pubblicistici di organizzazione, la novella del 1998 ha inteso limitare l'intervento della legge alla fissazione dei principi generali, sulla base dei quali le amministrazioni pubbliche devono definire, "mediante atti organizzativi e secondo i rispettivi ordinamenti", le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuare gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi e determinare le dotazioni organiche complessive (cfr. la formulazione tuttora vigente dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 165/2001). Al contempo, nel disciplinare ulteriormente il potere organizzativo della PA, il legislatore del 1998 ha sottolineata la distinzione tra gli atti di macro organizzazione, riservati alla fonte pubblicistica (e assoggettati quindi allo statuto pubblicistico), e gli atti di