

uscite

## \*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale



Editore	Ediesse
Luogo di pubbl.	Roma
Da anno - Ad anno	1954-
Lingua	Italiano
Periodicità	Trimestrale
Paese di pubblicazione	Italia
ISSN	0392-7229
ISSN-L	0392-7229
Codice CDU	351.83; 344.01
Codice Dewey	344.02; 344.4501
Codice rivista	P 00059880
Fonte	acnp
Supporto	Printed text
Accesso pubblico alla rivista	<a href="http://www.ediesseonline.it/riviste/rgl">http://www.ediesseonline.it/riviste/rgl</a>
Già	*Rivista giuridica del lavoro
Ha per altro supporto	*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
Poss. cumulativo Acnp	<b>1954-</b>
Permalink	<a href="https://acnpsearch.unibo.it/journal/40932">https://acnpsearch.unibo.it/journal/40932</a>
Biblioteche	137

  
Doc. Delivery

  
Titoli Collegati

  
Altri link

  
Indici

  
Offerta doppi

  
Cerca doni

© Copyright 2018 - Università di Bologna & CNR, ABIS & Biblioteca Centrale "G. Marconi" - Note legali -  
Informativa sulla privacy - Accessibilità - Credits



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



Consiglio Nazionale delle Ricerche

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli  
già diretta da Luciano Ventura, Giorgio Ghezzi e Piergiovanni Alleva*

**ANNO LXVI - 2015 - N. 3**

*Trimestrale  
luglio-settembre 2015*

---

## **DIRETTA DA**

*Bruno Veneziani*

## **COMITATO DIRETTIVO**

*Piergiovanni Alleva, Amos Andreoni, Vittorio Angiolini, Bruno Balletti, Marzia Barbera,  
Marco Barbieri, Vincenzo Bavaro, Alessandro Bellavista, Franca Borgogelli, Giuseppe Bronzini,  
Umberto Carabelli, Gaetano D'Auria, Antonio Di Stasi, Francesco Fabbri, Fausta Guarriello,  
Daniela Izzi, Carmen La Macchia, Andrea Lassandari, Gianni Loy, Sergio Mattone,  
Luigi Menghini, Luca Nogler, Massimo Pallini, Adalberto Perulli, Franco Scarpelli,  
Stefania Scarponi, Antonino Sgroi, Valerio Speciale, Sergio Vacirca, Lorenzo Zoppoli*

## **REDAZIONE**

*Andrea Allamprese (caporedattore), Guido Canestri, Carlo de Marchis, Madia D'Onghia,  
Michele Faioli, Lorenzo Fassina, Ginevra Galli, Lorenzo Giasanti, Alberto Lepore,  
Antonio Loffredo, Marco Lozito, Matteo Mutarelli, Alessandra Raffi, Lucia Valente*

## **COMITATO SCIENTIFICO**

*Gianni Arrigo, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Lauralba Bellardi,  
Paolo Boer, Olivia Bonardi, Piero Capurso, Franco Carinci, Maria Teresa Carinci,  
Bruno Caruso, Pasquale Chieco, Maurizio Cinelli, Franco Coccia, Adolfo Di Majo,  
Vincenzo Ferrante, Giuseppe Ferraro, Franco Focareta, Fabio Fonzo, Alessandro Garilli,  
Stefano Giubboni, Enrico Gragnoli, Raffaele Guariniello, Mariorosario Lamberti,  
Luigi La Peccerella, Alberto Lepore, Francesco Liso, Salvatore Mazzamuto,  
Giovanni Naccari, Mario Napoli, Roberta Nunin, Angelo Pandolfo,  
Alberto Piccinini, Andrea Proto Pisani, Federico Maria Putaturo Donati,  
Carlo Smuraglia, Tiziano Treu, Patrizia Tullini, Roberto Voza*

## **SEGRETERIA DI REDAZIONE**

*Rossella Basile*



I SAGGI PUBBLICATI NELLA PARTE I - DOTTRINA NON DEVONO SUPERARE LE 25 PAGINE NEL FORMATO DELLA RIVISTA E SONO SOTTOPOSTI ALLA VALUTAZIONE DI REFEREEES ANONIMI. IL GRUPPO DEI REFEREEES È COMPOSTO DAI MEMBRI DEL COMITATO SCIENTIFICO, DEL COMITATO DIRETTIVO E DA ALTRI/E STUDIOSI/E.

I MATERIALI PER LA PUBBLICAZIONE VANNO INVIATI PER POSTA ELETTRONICA ALLA SEGRETERIA DI REDAZIONE E DEVONO UNIFORMARSI AI CRITERI REDAZIONALI DELLA RIVISTA (CHE POSSONO ESSERE RICHIESTI ALLA STESSA SEGRETERIA).

IL TESTO DELLE SENTENZE ANNOTATE NELLA PARTE II - GIURISPRUDENZA È PUBBLICATO IN:  
[WWW.EDIESSEONLINE.IT/RIVISTE/RGL](http://WWW.EDIESSEONLINE.IT/RIVISTE/RGL).

LA RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE PARTECIPA ALLA INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LABOUR LAW JOURNALS ([WWW.LABOURLAWJOURNALS.COM](http://WWW.LABOURLAWJOURNALS.COM)).

*Proprietario ed editore*

Ediesse s.r.l.

Viale di Porta Tiburtina 36 – 00185 Roma

Tel. 06/44870325 - Fax 06/44870335

[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

*E-mail:* [ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 3848/1954

*Sito web della rivista*

[www.ediesseonline.it/riviste/rgl](http://www.ediesseonline.it/riviste/rgl)

*Segreteria di redazione*

Viale di Porta Tiburtina 36 – 00185 Roma

Tel. 06/44870323 - Fax 06/44870335

*E-mail:* [rgl@ediesseonline.it](mailto:rgl@ediesseonline.it)

*Ufficio abbonamenti*

Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335

Dal lunedì al venerdì 10-13 / 14-16,30

*E-mail:* [ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

*Tariffe di abbonamento*

ordinario 100,00 euro; estero 200,00 euro

Agli studenti universitari che abbiano uno specifico interesse per il diritto del lavoro verrà riconosciuto lo sconto del 50% presentando la richiesta del Docente che segue la loro attività. L'importo dell'abbonamento può essere versato sul conto corrente postale n. 935015, intestato a Ediesse, specificando la causale.

Una copia: 33,00 euro; arretrati: 66,00 euro

*Progetto grafico e fotocomposizione*

EDIESSE

*Stampa*

O.GRA.RO. s.r.l.

Vicolo dei Tabacchi, 1 – 00153 Roma

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI SETTEMBRE 2015

*Egregio Abbonato,*

*ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.*



Associato all'USPI

Unione Stampa Periodica Italiana

PARTE I  
DOTTRINA

Ricordo di Giovanni Naccari	IX
IL TEMA	
La riforma del lavoro pubblico <i>The public employment reform</i>	
<i>Marco Barbieri, Alessandro Bellavista</i>	
Introduzione.	
Una riforma senz'anima <i>Introduction. A soulless reform</i>	473
<i>Gaetano D'Auria</i>	
La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nella legge Madia (n. 124/2015) <i>The reorganization of the public administration in the «law Madia» (no. 124/2015)</i>	479
<i>Riccardo Realfonzo, Angelantonio Viscione</i>	
Costi ed efficienza dell'amministrazione pubblica italiana nel confronto internazionale <i>Costs and effectiveness of public Italian administration. A comparative perspective</i>	497
<i>Lorenzo Zoppoli</i>	
Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione <i>Towards a new public management reform. Hiring procedures and engagement between confusion and re-regulation by statutory provisions</i>	517

<i>Franca Borgogelli</i>	
La fatica di Sisifo: la ricerca delle regole sulla valutazione e sulla responsabilità della dirigenza pubblica	533
<i>The toil of Sisyphus: the search for the appropriate rules concerning the issues of «assessment» and «responsibility» of the public management</i>	
<i>Alessandro Garilli</i>	
Continuità e discontinuità nella disciplina del trasferimento del personale	551
<i>Continuity and discontinuity in the discipline of the transfer of civil servants</i>	
<i>Tiziana Vettor</i>	
Reclutamento e modernizzazione dell'impiego pubblico	573
<i>Recruitment and modernization in civil service</i>	
<i>Madia D'Onghia</i>	
La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa	585
<i>The training of civil servants: once again a cinderella story caught between the need to rationalize and contain expenditure</i>	
SAGGI	
<i>Antonio Viscomi</i>	
Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione	603
<i>Work and rule of law: «areas at risk» or «area's risk»? Brief notes on strategies for combating illegal employment (and others) in recent legislation</i>	
<i>Umberto Gargiulo</i>	
Lo <i>ius variandi</i> nel «nuovo» art. 2103 cod. civ.	619
<i>The ius variandi in the «new» article 2103 of the civil code</i>	
NOTE E COMMENTI	
<i>Ginevra Galli, Alberto Lepore</i>	
Gli accordi collettivi di prossimità tra contrarietà ai principi costituzionali e incertezze di sistema	641

## OSSERVATORIO EUROPEO

*Michael Doherty*

Austerità e diritti del lavoro in Europa: una filastrocca irlandese? 663

PARTE II  
GIURISPRUDENZA

## IL CASO

*Paolo De Ioanna*Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale  
fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale  
(*Corte costituzionale, 30 aprile 2015, n. 70*) 353*Madia D'Onghia*La Consulta ridà linfa all'effettività dei diritti previdenziali:  
la sentenza n. 70/2015 in tema di perequazione automatica  
(*Corte costituzionale, 30 aprile 2015, n. 70*) 371

## OSSERVATORIO «LEGGE FORNERO»

*Domenico Dal'fno*Il rito Fornero nella giurisprudenza: sul rapporto  
tra procedimento sommario, opposizione e mezzi di impugnazione 391

## OSSERVATORIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Le decisioni nel trimestre aprile-giugno 2015

*A cura di Lorenzo Fassina e Massimo Pallini*

Rapporto di lavoro 399

Sicurezza sociale 405

## RAPPORTO DI LAVORO

*Silvia Borelli*Un *self restraint* della Corte di Giustizia  
che rinvia alle molteplici iniziative della Commissione  
(*Corte di Giustizia, 17 marzo 2015, C-533/13, Grande Sezione*) 409

<i>Marco Tufo</i> Turpiloquio sul luogo di lavoro e lesione del vincolo fiduciario ( <i>Cassazione, 24 marzo 2015, n. 5878</i> )	420
<i>Giovanna Pistore</i> La determinazione dell'ambito di comparazione nei licenziamenti collettivi: luci e ombre di un orientamento consolidato ( <i>Cassazione, 9 marzo 2015, n. 4678</i> )	425
<i>Enrico Raimondi</i> Contratti a termine nella p.a. e risarcimento del danno tra diritto civile ed ordinamento europeo ( <i>Cassazione, 23 gennaio 2015, n. 1260</i> <i>Cassazione, 23 dicembre 2014, n. 27363</i> )	430
<i>Giovanni Calvellini</i> Comportamenti extralavorativi e giusta causa nelle società concessionarie di servizi pubblici ( <i>Cassazione, 19 gennaio 2015, n. 776</i> )	442
<i>Rosa Di Meo</i> Il trasferimento d'azienda tra Cassazione e Corte di Giustizia: un dialogo tra sordi ( <i>Cassazione, 27 novembre 2014, n. 25242</i> <i>Cassazione, 27 maggio 2014, n. 11832</i> )	447
<i>Barbara Caponetti</i> L'inserimento lavorativo dei disabili tra precarietà e disoccupazione ( <i>Cassazione, 20 novembre 2014, n. 24723</i> )	456
<i>Annalisa Feltre</i> Discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale: la potenzialità lesiva di una dichiarazione pubblica ( <i>Corte d'Appello Brescia, 11 dicembre 2014</i> )	460
<i>Bruno Catania</i> Responsabilità disciplinari per dichiarazioni su <i>social network</i> ( <i>Corte d'Appello Torino, 15 maggio 2014</i> )	465
<i>Maria Antonietta Carbone</i> Il carattere ritorsivo del licenziamento ( <i>Tribunale Bari, 3 aprile 2015</i> )	470

---

<i>Giuseppe Cannati</i> L'inadempimento definitivo nell'assegnare le ferie e la tutela del diritto al lavoro ( <i>Tribunale Bari, 27 marzo 2015, ord.</i> )	474
<i>Michelangelo Salvagni</i> La qualificazione della definizione «primo rapporto» nel contratto a termine acausale <i>ex lege</i> n. 92/2012 ( <i>Tribunale Monza, 9 ottobre 2014</i> )	488
DIRITTO SINDACALE	
<i>Marco Barbieri</i> In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente ( <i>Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 51</i> )	493
<i>Arianna Castelli</i> Omissione del procedimento prescritto dall'accordo 18 aprile 1966 in caso di licenziamento del dirigente Rsu e condotta antisindacale ( <i>Tribunale Salerno, 11 dicembre 2014</i> )	507
CONTROVERSIE DI LAVORO	
<i>Antonio Federici</i> L'art. 445- <i>bis</i> cod. proc. civ. e l'omologabilità nella fase sommaria anche dei requisiti non sanitari ( <i>Cassazione, 5 maggio 2015, n. 8932</i> <i>Cassazione, 4 maggio 2015, n. 8878</i> <i>Cassazione, 4 maggio 2015, n. 8533</i> )	513
SICUREZZA SOCIALE	
<i>Laura Torsello</i> Esecutività di sentenze estere e Fondo di garanzia Inps: la previdenza non fa parte della sicurezza sociale? ( <i>Cassazione, 7 maggio 2015, n. 9210</i> )	519

---

*Errata corrige*

Il titolo del contributo di Fabio Pantano edito nel n. 4/2014, parte I, pp. 763 ss., di *q. Riv.* è da correggersi come segue:

*Il nuovo art. 20 del d.lgs. n. 276/2003 e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Direttiva sul lavoro tramite agenzia*

*The new art. 20 of d.lgs. n. 276/2003 and the implementation of the Directive on temporary agency work within Italian Law*

La redazione si scusa con l'Autore e con i lettori.

---

---

## RICORDO DI GIOVANNI NACCARI

La *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* esprime il più profondo cordoglio per la tragica scomparsa di Giovanni Naccari, a lungo componente del suo comitato scientifico.

Lo ricorda tra i fondatori nel 1987 – assieme a Bruno Trentin, Alfiero Grandi e Antonio Lettieri – della Consulta giuridica del lavoro, la cui attività ha avuto particolare incidenza a cavallo degli anni novanta del secolo scorso.

Le doti di inventiva del collettivo giuridico furono sagacemente utilizzate da Giovanni Naccari in un dialogo felice con il mondo cislino e con i referenti politici dell'allora Partito comunista, mediante il dialogo privilegiato con l'on. prof. Giorgio Ghezzi (allora presidente della Commissione lavoro della Camera dei deputati e in seguito direttore della *Rivista giuridica del lavoro*) e con gli ambienti cattolici rappresentati dalla sinistra della Democrazia cristiana.

Un secondo momento rilevante della sua attività è condensato nel biennio 1999-2000, in occasione del passaggio avanti alla Corte costituzionale dei referendum radicali (e confindustriali) di abrogazione di cruciali leggi su diritti sociali e previdenziali. Una linea di resistenza che fu coronata dalle numerose dichiarazioni di inammissibilità dei quesiti referendari pronunciate dalla Corte nel febbraio del 2000. In quell'occasione Giovanni Naccari si confermò un essenziale coordinatore e progettista degli interventi avanti alla Corte. Questa, per la prima volta, si è pronunciata sul contenuto essenziale dei diritti sociali, come tale intangibile sia in sede legislativa, che in sede referendaria.

Il terzo momento cruciale della sua attività ci riporta al 2002, quando, nel solco dell'insegnamento originario della Consulta giuridica, egli si fece promotore e coordinatore dei progetti di legge di iniziativa popolare della Cgil in materia di estensione della nozione di lavoro subordinato e di ampliamento della tutela contro i licenziamenti ingiustificati coniugata alla accelerazione del processo, nonché in tema di riforma degli ammortizzatori sociali.

# IL TEMA

LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

---

*Marco Barbieri, Alessandro Bellavista (\*)*

## INTRODUZIONE. UNA RIFORMA SENZ'ANIMA

Di fronte all'ennesima riforma della pubblica amministrazione, cui è dedicato il Tema di questo numero della *Rivista*, molteplici possono essere le valutazioni, soprattutto se si tratta di un provvedimento, come la legge 7 agosto 2015, n. 124, la cui effettiva implementazione dipende da un'ingente massa di decreti delegati, poiché le deleghe sono ben quindici. Tuttavia, va subito sottolineata una forte continuità tra tale intervento e tutti quelli che l'hanno preceduto, specie a partire dagli anni novanta del secolo scorso. Il legislatore italiano, senza alcuna sostanziale differenza tra le maggioranze parlamentari che lo sostengono, è affetto da una sorta di sindrome di onnipotenza. È convinto – ma forse è più esatto dire che afferma di essere convinto – che sia sufficiente il varo di un atto (dalla grande legge alla più minuziosa circolare) per produrre un concreto cambiamento nell'ambito interessato.

L'esperienza delle riforme amministrative, non solo italiane, dimostra invece che la vera innovazione non dipende solo dal mutamento delle regole, ma dalla presenza di un tessuto istituzionale, in particolare fatto di persone in carne e ossa, che lavori nella direzione di assicurare la realizzazione dei fini perseguiti dal riformatore.

Per fare ciò è necessario che tutti gli attori coinvolti partecipino alla messa in atto del progetto normativo e non operino in senso contrario.

Ciò significa che una reale trasformazione della pubblica amministrazione italiana, ispirata al ritornello della soddisfazione del cittadino, va costruita passo dopo passo, attraverso una sapiente opera di formazione del personale, in modo tale da costruire quella mentalità e quella dedizione al servizio che costituiscono i presupposti per l'accettazione dei nuovi ruoli e compiti che impone il mutamento.

---

(\*) Marco Barbieri è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Foggia. Alessandro Bellavista è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Palermo.

Questo comporta l'abbandono di ogni aprioristico atteggiamento punitivo nei confronti dei dipendenti pubblici, che determina solo demotivazione, e invece il partire dall'idea che l'apporto del personale è fondamentale per garantire un'adeguata offerta di servizi pubblici.

Pertanto, in primo luogo, è indispensabile offrire alle persone che lavorano nelle pubbliche amministrazioni incentivi non solo simbolici tali da coinvolgerli in ogni progetto d'innovazione. Poi, va assicurata la presenza di un organo che non abbandoni la riforma al suo destino, ma ne controlli la concreta attuazione, registri le distorsioni e abbia l'autorità sufficiente per imporre i correttivi opportuni. Ma soprattutto vi deve essere un ceto politico che rifugga dall'idea di usare le amministrazioni per i propri fini elettorali e che pertanto parta dal principio che un'amministrazione al servizio del cittadino presuppone una dirigenza pubblica autonoma, libera dai condizionamenti politici, responsabile della sua attività e le cui sorti e carriere dipendono esclusivamente dalla valutazione, con metodi oggettivi, del proprio operato.

Beninteso, la legge n. 124/2015 appare alquanto deludente anche come semilavorato, pur in attesa di un suo completamento tramite i decreti delegati.

I principi di delega, nelle materie più importanti, nell'ottica di questo fascicolo della *Rivista* (specie l'art. 11 sulla dirigenza pubblica e l'art. 17 sul riordino della disciplina del lavoro pubblico), sono estremamente indeterminati e, per giunta, non toccano alcuni nodi essenziali che, stante l'esperienza degli anni passati, dovevano essere accuratamente affrontati dal legislatore.

Ci si riferisce, in particolare, alle tecniche per garantire che il fondamentale principio di distinzione tra i compiti degli organi politici e quelli della dirigenza non venga travolto nella realtà dei fatti, determinando (*rectius*: confermando) il singolare fenomeno per il quale una politica priva di capacità di rappresentanza, e dunque di progetto e di fissazione di obiettivi, pretende di ingerirsi nell'attività di gestione a vantaggio di interessi particolari, mentre la dirigenza finisce per sostituirsi alla politica in quanto detentrica dei saperi e delle esperienze che le permettono di orientare l'azione amministrativa indipendentemente dalle scelte politiche dell'elettorato.

Infatti, nelle riforme precedenti è stato proprio il controllo strategico, pur teoricamente previsto, a essere la parte totalmente inapplicata nella pratica, contribuendo a determinare l'inversione funzionale e la reciproca cattura tra amministratori e dirigenza cui si è fatto ora cenno.

Inoltre, la legge appare in perfetta continuità con gli interventi del 2009 sotto il profilo dello spazio sottratto alla contrattazione collettiva, che con-

tinua a essere vista dal legislatore con diffidenza, come fonte di costi e di inefficienza, e non come risorsa organizzativa per le amministrazioni. Viene infatti affidato a un decreto legislativo un compito squisitamente contrattuale, come l'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico della dirigenza, della quale si fissano anche i contenuti; si prevede confusamente che il decreto disciplinerà – secondo un criterio percentuale – la possibilità di attribuire premi a dirigenti e dipendenti «sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva» (art. 11, comma 1, lett. *n*), con la conseguenza che la definizione dei criteri non si comprende se sia precedente al decreto, con perversione del rapporto tra le fonti, o successiva, onde non si vedrebbe la necessità del richiamo; si prevede ancora una singolare inversione e confusione del rapporto tra le fonti, disponendo che per gli enti pubblici di ricerca i decreti legislativi siano adottati sentite le parti sociali «per gli aspetti di compatibilità con le norme previste nel contratto collettivo del comparto ricerca» (art. 13, comma 2); e infine si prevede una ulteriore legificazione e centralizzazione della contrattazione, attraverso la definizione nel decreto legislativo della concentrazione delle sedi della contrattazione integrativa e delle materie da questa escluse (art. 17, comma 1, lett. *h*).

La laconicità del legislatore delegante, proprio sui punti nevralgici concernenti i rapporti tra politica e amministrazione, è fortemente sospetta, e sembra che essa sia frutto di una scelta consapevole, in modo tale da assegnare ampia discrezionalità al legislatore delegato (cioè il Governo). Il sospetto è avvalorato dal fatto che la legge contiene numerose norme di dettaglio oppure enunciati del tutto ultronei rispetto all'originario progetto legislativo. Una perla a tale proposito è l'art. 9, che contiene «disposizioni concernenti l'Ordine al merito della Repubblica italiana», che rispolvera metodologie legislative da prima Repubblica, quando i decreti legge in attesa di conversione e i disegni di legge che avevano un percorso parlamentare privilegiato venivano utilizzati come un caravanserraglio in cui infilare di tutto.

Senza volere influenzare il lettore che si accinge a sfogliare la *Rivista* per esaminare i vari contributi, non si può non registrare pieno compiacimento per il fatto che essi, nel loro insieme, convergono a dare un quadro completo delle linee dell'intervento legislativo e del contesto in cui questo si colloca.

Gaetano D'Auria, nel suo articolo dedicato alla «riorganizzazione», mette in luce come la legge n. 124 operi una cosiddetta «riforma interstiziale», perché non persegue «un progetto complessivo di riordino dell'amministra-

zione e dei rapporti fra amministrazione e cittadini». Essa, infatti, si propone di effettuare solo «interventi mirati su numerosi aspetti critici o problematici del sistema amministrativo». L'Autore segnala l'importanza della presenza di una regia «esperta e sicura» per l'attuazione dell'opera di riorganizzazione (auspicando che sia il dipartimento della Funzione Pubblica), e le inevitabili difficoltà che a ciò si frappongono date dalla genericità di numerosi criteri di delega e dalle inevitabili resistenze nell'apparato burocratico e non solo. Il che è confermato dal fatto che la legge tocca strutture e istituzioni da tempo interessate da misure riorganizzative che non sono state compiutamente realizzate o non hanno prodotto risultati soddisfacenti. Basti pensare alla vera e propria storia infinita delle società partecipate.

A tutte queste considerazioni si collega il contributo di Riccardo Realfonzo e Angelantonio Viscione su «Costi ed efficienza dell'amministrazione pubblica italiana nel confronto internazionale», i quali, avvalendosi di un'accurata serie di dati, dimostrano l'infondatezza del luogo comune secondo cui la pubblica amministrazione italiana, rispetto a quella degli altri paesi, è elefantina e costa troppo. Gli Autori sottolineano la necessità di una riorganizzazione non impostata sulla logica dei tagli lineari e dei risparmi di spesa, bensì sulla riqualificazione di quest'ultima e sugli investimenti in capitale umano e tecnologie. D'altra parte, i paesi che hanno le amministrazioni pubbliche più efficienti sono quelli che hanno qui i maggiori livelli di occupazione e le migliori retribuzioni.

Lorenzo Zoppoli analizza la delega concernente la progettata nuova riforma della dirigenza pubblica. L'Autore esamina il testo esitato dal Senato, prima della sua approvazione definitiva con qualche opportuno aggiustamento. Tuttavia, le considerazioni centrali di Zoppoli restano del tutto attuali. Egli segnala il rischio di un'iperregolazione, basata su una più accentuata legificazione «tutt'altro che semplificatrice e, molto probabilmente, prodromica a un accentuato contenzioso giudiziario». Il contributo verifica se e in che misura i principi di delega, concernenti soprattutto la disciplina degli incarichi dirigenziali, si muovono in coerenza con il fondamentale principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione. Zoppoli afferma che la riforma sembra portare a una «criptopoliticizzazione» e non risolve i problemi più gravi, sotto il profilo della garanzia dell'autonomia della dirigenza, emersi dall'esperienza: come la sorte del dirigente rimasto senza incarico, pur egli avendo conseguito una valutazione positiva. Solo l'esperienza pratica sarà in grado di dire se le tre nuove commissioni indipendenti riusciranno a limitare la discrezionalità del titolare del potere di nomina in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, riuscendo così a rompere il noto circuito che alimenta la struttu-

rale soggezione della dirigenza all'autorità politica. Peraltro, l'Autore mette in evidenza un significativo buco nero della delega (rimasto in sostanza tale e quale, nonostante qualche positiva integrazione nella versione definitiva della legge) che concerne i cosiddetti dirigenti esterni o a contratto sotto il profilo della mancanza di chiarezza e lacunosità in ordine ai limiti quantitativi e ai presupposti giustificativi del loro reclutamento. Ed egli conclude mettendo in risalto la farraginosità delle nuove procedure di assunzione dei dirigenti, paventando il pericolo di non favorire l'attrazione dei giovani di talento.

Franca Borgogelli esamina il problema regolativo della valutazione della dirigenza pubblica e della connessa responsabilità, e mette in luce la distonia costituita dal fatto che la riforma del sistema di valutazione dei dirigenti (che appunto richiede una disciplina specifica, perché la valutazione è l'asse portante per un effettivo equilibrio tra politica e amministrazione) è collocata nella disposizione che si occupa della valutazione in generale, e non (come sarebbe stato più opportuno) nell'enunciato volto a ridefinire lo statuto della dirigenza. Peraltro, i criteri di delega restano alquanto lacunosi e tali da lasciare al legislatore delegato mano libera. Suscettibili di molteplici differenti letture sono poi le parti della normativa dedicate al tormentato capitolo della responsabilità dirigenziale e disciplinare, che invece avrebbe bisogno di un vero e proprio riordino.

Alessandro Garilli si occupa della complessa disciplina del trasferimento del personale, come risultante dagli interventi legislativi degli ultimi anni. L'Autore segnala la schizofrenia e l'alluvione normativa in materia; ciò, congiuntamente alla scarsa sensibilità del potere politico e della dirigenza, ha creato vischiosità e di fatto ostacola la mobilità del personale dalle sedi pletoriche a quelle sguarnite di dipendenti. Egli auspica che l'attuazione concreta del principio di delega del «progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni» possa effettivamente facilitare i processi di mobilità. Inoltre, Garilli analizza le speciali discipline della mobilità individuale obbligatoria e anche della mobilità collettiva, con i connessi problemi relativi all'accertamento di oggettivi presupposti giustificativi e alla possibilità della variazione *in peius* delle mansioni.

Tiziana Vettor esamina la parte della delega dedicata al reclutamento del personale e al lavoro flessibile. L'Autrice analizza il progetto di introdurre un innovativo sistema concorsuale, unico e accentrato, e di regolare l'utilizzo del lavoro flessibile in modo da prevenire il fenomeno del precariato. Essa segnala l'importanza di un ringiovanimento della pubblica amministrazione e quindi dell'accertamento di competenze, anche linguistiche, adeguate alle moderni missioni pubbliche. Inoltre riassume la complessa

storia del precariato nelle pubbliche amministrazioni e delle successive stabilizzazioni. Resta da vedere in che termini verrà data attuazione concreta a tali principi di delega, sempre assai generici, e quali saranno i risultati prodotti dall'effettiva applicazione dei decreti delegati.

Infine, Madia D'Onghia si occupa, con notevole accuratezza, della formazione dei dipendenti pubblici, mettendo in luce il suo rilievo strategico per l'innovazione della pubblica amministrazione. Tuttavia, la delega sul punto è estremamente generica e indeterminata e si limita a parlare della formazione dei dirigenti pubblici. Resta incerto il destino della Scuola nazionale dell'amministrazione. È dubbio se essa debba diventare il luogo privilegiato del reclutamento della dirigenza pubblica, se debba diventare l'unico organo di formazione del personale apicale, se vada trasformata da soggetto pubblico in soggetto privato. Cosa, quest'ultima, che pone non poche preoccupazioni, anche sotto il profilo della compatibilità con i principi costituzionali, stante le importanti funzioni pubbliche da essa svolte. Peraltro, nella legge mancano i necessari riferimenti ai contenuti, alle modalità, alla valutazione dei risultati della formazione e alle sue connessioni con il sistema organizzativo. La logica dominante sembra essere quella della *spending review*. È assente un forte impianto culturale e valoriale che consente di concepire la formazione, in tutte le sue più moderne articolazioni, come fattore strategico di successo per ogni riforma. E proprio questa assoluta mancanza di visione del ruolo della formazione è emblematica di tutto l'impianto della legge n. 124.

In conclusione, vogliamo dedicare il presente tema a Giovanni Naccari, straordinario animatore e fondatore (insieme a Bruno Trentin) della Consulta giuridica della Cgil in un periodo in cui – a cavallo tra gli anni ottanta e gli anni novanta – quest'organo fu un effettivo centro di elaborazione delle più importanti e innovative riforme del diritto del lavoro: ricordiamo, ad esempio, la legge n. 108/90, la legge n. 146/90, la «contrattualizzazione» del lavoro pubblico. A quest'ultimo proposito, Giovanni fu il curatore di uno dei primi volumi che affrontò le molteplici questioni sorgenti da quel radicale processo di trasformazione. Per noi, che abbiamo avuto la fortuna di frequentare la Consulta giuridica e Giovanni Naccari in quegli anni, si è trattato di un'esperienza indimenticabile e tale da confermare il valore dell'azione collettiva anche nell'elaborazione giuridica.