

Quaderno della Rivista
Diritti Lavori Mercati

La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre

a cura di

BRUNO CARUSO

Editoriale Scientifica

© Copyright novembre 2019

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-674-5

ISSN 1722-7666

indice

presentazione

9 BRUNO CARUSO

17 BRUNO CARUSO

Le riforme e il lavoro pubblico: la “legge Madia” e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell’ “eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico

111 LORENZO ZOPPOLI

Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?

127 ANNA ALAIMO

Dalla “riforma Madia” al “decreto dignità”. Le (poche) novità e le (molte) aporie della disciplina del lavoro a tempo determinato e delle collaborazioni autonome nel settore pubblico

181 ELISA D’ALTERIO

La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere

201 ANTONIO LO FARO

“Premiare stanca”. La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali

221 MARIAGRAZIA MILITELLO

Etica comportamentale, procedimento disciplinare e sanzioni. L’homo novus nel pubblico impiego?

255 VERONICA PAPA

Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistle blowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici

- 297 GIANCARLO RICCI
L'impatto della "riforma Madia" (e delle più recenti misure del governo "gialloverde") sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni
- 335 LOREDANA ZAPPALÀ
La regolazione asintotica del licenziamento: ratio ed effetti della differenziazione tra lavoro pubblico e lavoro privato
- 377 *Notizie sugli autori*
- 379 *Abbreviazioni*

table of contents

presentation

- 9 BRUNO CARUSO
- 17 BRUNO CARUSO
Reforms and public employment: the “Madia law” and beyond. Myths, rhetoric, nostalgia and reality in the “eternal return” to the special status of the public employee
- 111 LORENZO ZOPPOLI
Which are the reasons of the fourth reform of public employment?
- 127 ANNA ALAIMO
From the “Madia reform” to the “Dignity decree”. The (few) innovations and the (many) aporias of the regulation of the fixed-term work and the self-employment in the public sector
- 181 ELISA D’ALTERIO
Performance-related pay in Italian public employment: routine reforms and structural limits
- 201 ANTONIO LO FARO
Performance-related pay in Italian public employment: routine reforms and structural limits
- 221 MARIAGRAZIA MILITELLO
Behavioural ethics, disciplinary procedure and sanctions. The homo novus of the public employment?
- 255 VERONICA PAPA
The fight against maladministration and the reporting of irregularities: whistleblowing and the ethical reconversion of the public employees

8 table of contents

- 297 GIANCARLO RICCI
Public employment; Macro-organization; planning of staffing needs; public competition; stabilisation of precarious public employees
- 335 LOREDANA ZAPPALÀ
The asymptotic regulation of dismissal: ratio and effects of differentiation between public and private employment
- 377 *Authors' information*
- 379 *Abbreviations*

presentazione

Il 20 maggio di quest'anno ricorrono venti anni dalla morte di Massimo D'Antona. La sua memoria è ancora nitida in chi ha condiviso con lui il magistero universitario e non solo. La scuola catanese intende ricordarlo con questo numero speciale dei quaderni di *Diritti Lavori Mercati*, interamente rivolto al tema delle riforme del lavoro pubblico, notoriamente caro al Maestro e a Lui dedicato, di cui queste pagine costituiscono una presentazione.

Ci sono diverse ragioni per cui la figura di Massimo D'Antona può dirsi ancora presente e punto di riferimento della comunità dei giuslavoristi. Ci si riferisce, ovviamente, al suo pensiero perché la mancanza fisica – del suo volto, del suo sorriso, della sua voce, delle sue parole, dei suoi consigli – è sempre lancinante e incolmabile.

Massimo D'Antona, e i suoi scritti, ci dicono ancora molto su almeno quattro temi oggetto di dibattito scientifico, non solo nazionale. Sono questioni che non esauriscono ovviamente la sua elaborazione¹, trattandosi, quasi, di orizzonti di senso della disciplina, atti a sussumere interventi diversi e approfondimenti sparsi, ma tutti riconducibili a unità sistematica di pensiero. In questa chiave di lettura intendiamo ricordarli e riferirci a essi.

In primo luogo, Massimo D'Antona ci avverte della perdurante natura umanistica e personalistica del diritto del lavoro; anzi ci sollecita alla necessaria riscoperta e al rilancio di un tale approccio nell'epoca di rinnovato dominio della tecnica e di nuovi apparati in grado di stravolgere la morfologia novecentesca del lavoro che già si andava stagliando mentre scriveva. In tal senso non manca di rimarcare la natura assolutamente peculiare del diritto del lavoro come sistema di diritto fondato su solide infrastrutture ideali e filosofiche, prima ancora che economiche. Nessuna regola, nessun concetto, nessuna elaborazione dottrinale che riguardi uno strumento di mediazione

¹ Pochi giuslavoristi contemporanei hanno abbracciato una pluralità di temi e questioni anche apparentemente marginali, come ha fatto Massimo: la raccolta delle sue opere sta ancora a dimostrarlo. Massimo D'Antona *Opere*, a cura di CARUSO e SCIARRA, Giuffrè, 2000.

sociale come questo diritto delle società complesse, può prescindere da un suo fondamento filosofico riconducibile all'essere un diritto a misura di persona, a cui le regole dell'economia devono se non piegarsi, almeno adattarsi e, comunque, tenerne conto. La natura di questo diritto, o di questo sottosistema, non serve a ridurre la complessità sociale, anzi, per certi aspetti, la aumenta e a questo devono rassegnarsi sociologi, economisti ma anche i cultori dell'analisi economica del diritto. Pensare il contrario significa limitare il diritto a mera "pertinenza dell'economia", al più, sottosistema dipendente dal mercato e ciò sarebbe un'operazione alghida di strutturalismo o di funzionalismo retrò. La ripresa degli studi sul fondamento filosofico del diritto del lavoro, su regole giuridiche a misura della persona e delle sue capacità², sulla crisi della ideologia della ipostatizzazione e astrazione collettivistica e dei suoi simboli/strumenti tecnici (l'interesse collettivo, la norma inderogabile ecc.), possono solo giovare di tanti contributi di Massimo D'Antona.

Il secondo tema che lo ha a lungo occupato, e che si intende segnalare, è la costruzione dell'ordinamento giuridico europeo, oggi oggetto di contesa politica prima ancora che scientifica. Ciò conferma come Massimo D'Antona abbia contribuito, insieme ad altri, ad aprire gli orizzonti nazionali e statualisti dei giuristi del lavoro in largo anticipo. La rivisitazione di questo spettro del suo articolato pensiero assume oggi una particolare valenza; si sta attraversando, infatti, un periglioso snodo della storica vicenda unitaria in cui all'utopia realistica di un grande contenitore non solo politico, giuridico, economico e sociale, ma anche ideale e culturale come l'Europa, si è tentati di rinunciare anche da parte di chi lo fa in nome del fumoso enunciato per cui occorrerebbe una "ben altra Europa o un'Europa diversa". Prima di aspirare, legittimamente, ad altro, a equilibri più avanzati, a forme più ambiziose di integrazione sociale e politica, bisogna pragmaticamente tenersi stretto l'*acquis* e difendere quel che si è costruito in più di mezzo secolo di storia; che è poi l'unico modo per continuare a riprendere il cammino di riforme europee, ancorché fatto di piccoli passi; l'alternativa non è certo cadere nella tentazione del *cupio dissolvi* che genera solo rimpianti successivi.

Il terzo luogo di condensazione teoretica, e di perdurante presenza e attualità del pensiero di Massimo D'Antona, è costituito dalle sue riflessioni

² Penso a recenti volumi collettanei come *Philosophical Foundations of Labour Law* a cura di HUGH COLLINS, GILLIAN LESTER e VIRGINIA MANTOUVALOU, OUP 2018; *The capability approach*, a cura di BRIAN LAGILLE, OUP, 2019.

sulla legge e sul soggetto sindacale. Massimo D'Antona non si è limitato a fiancheggiare l'organizzazione sindacale, in particolare la CGIL, come un qualunque militante (dalla sua collaborazione alla RGL, al suo ruolo preminente nella consulta dei giuristi); è stato animatore culturale e progettuale del movimento sindacale nella sua complessità e non solo di una parte; ha praticato l'unità sindacale nel senso che le sue riflessioni, se partivano dalla esperienza del sindacato di classe più che dal sindacato "agente negoziale", si aprivano a una visione moderna ma anche post moderna del suo ruolo e della sua funzione. I suoi scritti sulla crisi della rappresentanza e sulla necessità del rilancio dell'attore collettivo – anche attraverso una nuova stagione di regole che ne confermassero e ne esaltassero la sua natura di formazione sociale democratica, con al centro, anche qui, la persona e le sue istanze di partecipazione repubblicana – continuano a essere fonte inesauribile di ispirazione per chi si voglia confrontare con il tema. Non solo regole, ma anche ruolo e funzione del sindacato (chi rappresenta chi e cosa) costituiscono la sottile filigrana che tiene insieme gli scritti di Massimo sul tema. Quale debba essere il ruolo del sindacato nell'epoca del lavoro che si infratta, ma anche che si frantuma, si fessura, e si frastaglia come il delta di un fiume, è riflessione che Massimo D'Antona, con la sua attuale presenza, continua a sollecitare. Si vuole riproporre, a tale proposito, una sua bellissima frase che abbiamo rilanciato dieci anni fa come *leitmotiv* del congresso catanese dell'AIDLASS a lui dedicato, e che dimostra, una volta di più, la perdurante attualità del suo pensiero. Scriveva D'Antona: "La storica contrapposizione tra l'imprenditore e il lavoratore subordinato – portatore ciascuno di precise e monolitiche istanze – si stempera [...] in una serie di confronti tra una pluralità tipologica di imprenditori e soprattutto in una molteplicità di figure di lavoratori". Ogni parola è densa di contenuti e merita riflessione, nel senso che schiude altri significati e mette in moto ricorsivamente la ruota del pensiero attivo.

Infine, quarto e ultimo tema molto caro a Massimo D'Antona non solo come autore ma anche come ingegnere istituzionale e sociale riformista, prestato a prestigiosi incarichi di *grand commis d'état*: il lavoro pubblico e la sua riforma; tema al quale, come si diceva all'inizio, si è dedicato il fascicolo che si presenta. Si tratta di contributi che prendono spunto da un passato convegno ma che si è deciso di riconsiderare e presentare in dimensione più strutturata proprio in funzione della sua dedica e della ricorrenza.

La questione del lavoro pubblico intrigava intellettualmente D'Antona

anche perché la collocava nel più ampio contesto della riforma dello stato; questione nazionale notoriamente irrisolta negli anni di costruzione dello stato unitario e tutt'oggi perdurante. Una grande porzione dei mali atavici che frenano lo sviluppo non solo economico, ma anche culturale e civile del nostro paese (di cui l'ultima radiografia del Censis è la più nitida raffigurazione), derivano – secondo la condivisibile visione di D'Antona – dalle mancate (o dai ripetuti fallimenti delle) riforme della pubblica amministrazione e quindi, alla fine, dal controverso e irrisolto rapporto tra i cittadini e le proprie istituzioni pubbliche che altro non sono che condensati di lavoro umano, nel caso italiano, mal gestito e mal organizzato. È bene ricordare che la prima riforma, che prende il nome di Sabino Cassese, fu realizzata nella prospettiva di adesione all'Euro e del necessario salto di qualità che occorreva imprimere al sistema paese e alle sue istituzioni pubbliche, considerato presupposto del processo di adesione a un'Europa più integrata non solo nella sua economia ma anche nella efficienza degli apparati amministrativi nazionali.

Dopo quattro cicli di riforme forse un legislatore tecnicamente provveduto o politicamente ingenuo può ancora pensare che, con riguardo alle riforme amministrative, occorra demolire quel che si è fatto e ricominciare da capo. Le esperienze dei cicli di riforme pregresse dimostrano, come sottolineato da diversi degli autori dei saggi contenuti nel fascicolo, che un legislatore che immagini sé stesso come *deus ex machina* del processo di cambiamento delle prassi, dei comportamenti e dello stile amministrativo delle istituzioni italiane sia destinato solo a fallire. Le regole di natura legale possono accompagnare il cambiamento delle prassi, indirizzarle ma non determinarle e soprattutto devono avere chiaro l'orizzonte progettuale di un'amministrazione partecipata, proattiva, collaborativa, ove il lavoro dei dipendenti pubblici e l'attività manageriale e organizzativa dei dirigenti, costituisca la necessaria cerniera tra il funzionamento degli apparati e le domande e le esigenze dei cittadini, che si rivolgono alle pubbliche amministrazioni per riceverne soprattutto servizi e non prebende o prestazioni assistenziali.

I saggi del fascicolo si confrontano con la quarta riforma, quella che prende il nome dalla passata ministra Madia ma con un occhio al futuro prossimo venturo. Il filo conduttore del volume è il ritorno al futuro, ma sulle spalle di un gigante quale fu appunto Massimo D'Antona e la sua originale elaborazione di pensiero riformista sul lavoro pubblico. Ritorno al futuro si-

gnifica rilancio, in guise rinnovate, della idea forte dell'unità di regolazione tra pubblico e privato nel rispetto delle necessarie e sostenibili differenze regolative. Ma significa anche critica alle posizioni di chi consapevolmente incoraggia la messa in soffitta dell'unità regolamentare (dottrina, giudici e decisori politici) e di chi, pure tra le fila dei giuslavoristi, appare dimentico della lezione di "riconosciuti maestri" (oltre D'Antona, Rusciano, Carinci, solo per citarne alcuni), finendo, più o meno consapevolmente, per accettare, come un dato di fatto ineluttabile o la fine di una utopia, il processo di ripubblicizzazione delle regole del lavoro.

Quel che più sorprende è la piattaforma teoretica di taglio metagiuridico che spiegherebbe e giustificerebbe il processo di specializzazione e che finisce pure per sostituire le teorie ottocentesche basate sull'interesse e sulla funzione dei poteri pubblici: vale a dire la pretesa cifra morale e etica di chi svolge un *munus* più che un lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che finirebbe per distinguere ontologicamente il lavoro pubblico dal lavoro privato; ciò anche in virtù di disposti costituzionali di segno morale e valoriale piuttosto che funzionale (la fedeltà alla nazione piuttosto che il buon andamento, l'imparzialità non come effettiva scelta dei migliori e quindi connessa al buon andamento, ma come obbligo di comportamento eticamente onesto).

I saggi che si presentano – e le analisi ivi contenute – vogliono pertanto essere uno stimolo culturale e un segnale di svolta a disposizione della dottrina, giovane e meno giovane, che intenda approcciarsi al lavoro pubblico nello spirito di Massimo D'Antona: non come ritorno al passato di una partizione speciale della disciplina generale, di competenza di una ristretta schiera di chierici amanti di astruserie concettuali, di regimi iperspeciali e di complesse alchimie regolative; ma come ritorno al futuro confronto con una delle tante arene della complessità sociale con cui deve misurarsi il diritto del lavoro – e la sua comunità scientifica – per dare risposte, anche regolative, all'altezza di tale complessità. Una disciplina, dunque, che rimane necessariamente articolata nelle sue partizioni perché si specchia, più di ogni altra, nel cambiamento sociale e istituzionale, ma pur sempre unitaria nei suoi principi e che comprende pure il lavoro pubblico.

I primi due saggi, a firma di Bruno Caruso – che è pure curatore del volume – e di Lorenzo Zoppoli – rispettivamente, *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgia e realtà nell' 'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico* e *Perché una quarta riforma del lavoro*

pubblico? – costituiscono la cornice generale su cui si innestano i saggi su specifici istituti.

Anna Alaimo, *Dalla “riforma Madia” al “decreto dignità”. Le (poche) novità e le (molte) aporie della disciplina del lavoro a tempo determinato e delle collaborazioni autonome nel settore pubblico*, analizza i processi di inutile complessità e specialità degli sviluppi regolativi in materia di lavoro a termine e lavoro autonomo nelle pp.aa. (anche per effetto della legislazione successiva alla “riforma Madia”) e sottolinea la mancanza di un ripensamento generale della disciplina della flessibilità in entrata nel settore pubblico e di un coordinamento con le regole vigenti nel settore privato. Elisa D’Alterio, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere*, si occupa criticamente del tema della valutazione, ritenendo l’ultima riforma ancora insufficiente a risolvere tutti i problemi. Antonio Lo Faro, *“Premiare stanca”: la retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, analizza i tratti salienti della riforma per interrogarsi su quanto da sempre ha costituito un punto critico delle precedenti esperienze: ovvero la piena equiparazione, o quantomeno la tendenziale comparabilità, tra le dinamiche della contrattazione di produttività nel settore privato e nella pubblica amministrazione. Mariagrazia Militello, *Etica comportamentale, procedimento disciplinare e sanzioni. L’uomo novus nel pubblico impiego?*, affronta il tema della ri-specializzazione nel segno della pubblicizzazione del potere disciplinare; si tratta di un istituto che, più di altri, dà la cifra delle ultime riforme del lavoro pubblico all’insegna della “nuova etica comportamentale”, che tanto sembra affascinare sia i giudici della Cassazione, sia i legislatori. Veronica Papa, *Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistleblowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici*, si cimenta sul nuovo istituto, in modo critico e non meramente descrittivo, con una analisi in chiaroscuro, dedicata tanto alle potenzialità applicative quanto ai limiti regolativi della disciplina, evidenziandone anche i tratti che unificano l’ambiente di lavoro pubblico e privato (piuttosto che quelli di irragionevole specializzazione). Giancarlo Ricci, *L’impatto della “riforma Madia” (e delle più recenti misure del governo “gialloverde”) sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, si sofferma su quei segmenti di disciplina certamente più attratti dal versante pubblicistico della regolazione (fase programmatoria delle assunzioni e concorsi), e tuttavia con una curvatura regolativa ora più marcatamente ispirata ai principi di buon andamento ed efficienza della p.a., cui tende ad adattarsi e, in qualche modo, ad integrarsi

anche il principio di imparzialità. Loredana Zappalà, *La regolazione asintotica del licenziamento: ratio ed effetti della differenziazione tra lavoro pubblico e lavoro privato*, infine, si confronta con il tema della specializzazione della disciplina del licenziamento, sotto il duplice profilo della “tipizzazione” delle causali di licenziamento, ma anche e soprattutto del fondamento della tutela rimediale unica, che segna un ulteriore e delicato punto di divaricazione della regolazione fra lavoro pubblico e lavoro privato.